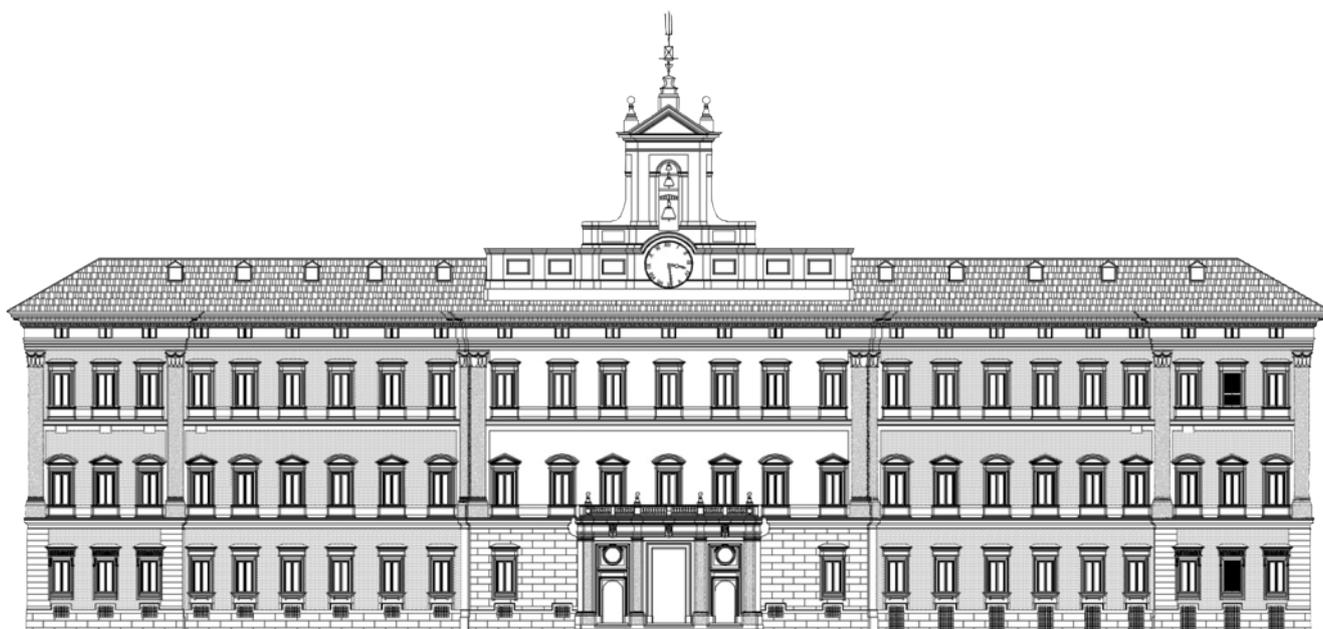




Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge



Differimento del termine per la revisione in senso riduttivo
dello strumento militare e delega al Governo per la revisione
degli assetti organizzativi e strutturali della Difesa

AA.C. 1934, 2802 e 2993

Schede di lettura

n. 388

Seconda edizione

10 maggio 2021

Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di Progetti di legge

Differimento del termine per la revisione in
senso riduttivo dello strumento militare e
delega al Governo per la revisione degli assetti
organizzativi e strutturali della Difesa

AA.C. 1934, 2802 e 2993

n. 388

Seconda edizione

10 maggio 2021

Servizio responsabile:

SERVIZIO STUDI – Dipartimento Difesa

☎ 066760-4939 – ✉ st.Difesa@camera.it

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

File: DI0223.docx

INDICE

SCHEDE DI LETTURA

- Premessa 3
- Quadro normativo 5
- Le proposte di legge Deidda A.C. 1934 e Ferrarri A.C. 2993 (articoli 1 e 2) 14
- La proposta di legge Del Monaco A.C. 2802 17
- La proposta di legge Ferrari A.C. 2993 (articolo 3) 28

Schede di lettura

Premessa

Le proposte di legge Deidda A.C 1934, Del Monaco A.C 2802 e Ferrari A.C. 2993 sono tutte volte, pur con tecniche legislative diverse, **a differire il termine** previsto dalla legge n. 244 del 2012 (cosiddetta **legge “Di Paola”** vedi *infra*) entro il quale concludere la **revisione in senso riduttivo dello strumento militare**, con riferimento alle dotazioni organiche del personale militare e civile della Difesa (dal 2024 al 2034).

Le proposte di legge Del Monaco A.C. 2802 e Ferrari A.C 2993 recano, inoltre, la delega al Governo per la revisione delle norme del Codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010, concernenti gli assetti organizzativi e strutturali delle Forze armate (A.C. 2802) e per rideterminazione delle dotazioni organiche dello strumento militare (A.C. 2993).

Come si vedrà più diffusamente in seguito (cfr. quadro normativo), la [legge n. 244 del 2012](#), da inquadrare all'interno di una serie di provvedimenti di revisione della spesa pubblica adottati sul finire della XVI legislatura, ha previsto di ridurre, **entro l'anno 2024**, 30.000 unità delle tre **Forze armate (da 190.000 a 150.000)** e 10.000 unità di **personale civile** della Difesa (**da 30.000 unità a 20.000**), anche al fine di riequilibrare il Bilancio della "**Funzione difesa**", ripartendolo orientativamente in 50% per il settore del personale, 25% per l'esercizio e 25% per l'investimento.

In relazione alla citata riforma, il **Consiglio supremo di Difesa**, nel corso della riunione dello scorso 24 ottobre ha “convenuto sulla necessità di effettuare una **verifica** “al fine di individuare eventuali correttivi in relazione al mutato contesto di riferimento, e di procedere al completamento del processo di riforma della Difesa in senso unitario e interforze, in linea con i dettami della Legge 25/1997” (qui le [conclusioni del Consiglio Supremo di Difesa del 24 ottobre 2020](#)).

A sua volta **il Governo**, nell'ultima relazione trasmessa al Parlamento sullo stato di avanzamento dei provvedimenti di ristrutturazione delle Forze armate [Doc. XXXVI-bis, n. 2.](#), nel sottolineare **il mutato il quadro di riferimento rispetto** all'epoca in cui venne varata la legge 244, osserva come “la riduzione del personale, sin qui operata, impatta oggi (negativamente) proprio sulle componenti operative delle Forze armate, determinando sensibili criticità associate anche ad un progressivo invecchiamento del personale sia militare che civile”. A tal riguardo il Governo manifesta la propria intenzione di avviare una riflessione generale sulla legge n 244 del 2012 che, pur preservandone l'impianto, “la aggiorni alla luce del mutato contesto geostrategico e delle attuali esigenze delle Forze armate, in termini qualitativi e quantitativi, individuando contestualmente le necessarie coperture finanziarie”.

Tali considerazioni sono state ribadite lo scorso 18 novembre dal Ministro della Difesa nel corso di una sua [audizione](#) presso le Commissioni difesa della Camera e del Senato sul documento programmatico pluriennale per la Difesa per il triennio 2020-2022.

Si segnala, inoltre, che nel [DPP 2020-2022](#) (pag. 141), attualmente all'esame della Commissione Difesa della Camera, si dà conto che è in corso di valutazione il processo di riforma del modello di Difesa, “che potrebbe essere rivisto adeguandolo alla visione

prospettica delle attuali sfide alla sicurezza e allo scenario strategico di riferimento". A tal proposito, osserva la Difesa, occorrerà anche **valutare se sia ancora corrispondente** a tali finalità l'obiettivo organico di 150.000 unità e se possa essere considerata **l'ipotesi di un differimento temporale** del conseguimento dell'obiettivo organico.

Quadro normativo

La c.d. "Legge Di Paola" sulla revisione in senso riduttivo dello strumento militare

La legge n. 244 del 2012, nota anche come legge "Di Paola" sulla revisione in senso riduttivo dello strumento militare, ha inciso profondamente sul funzionamento e sull'organizzazione delle Forze armate nazionali, con l'obiettivo di realizzare **uno strumento militare di dimensioni più contenute**, ma più sinergico ed efficiente nell'operatività e pienamente integrato e integrabile nel contesto dell'Unione europea e della NATO. In sintesi uno strumento più piccolo, ma capace di esprimere un'operatività più qualificata rispetto al passato, sostenuto da risorse per l'operatività, per il mantenimento, l'addestramento e la preparazione del personale.

La legge n. 244 del 2012 va collocata nel più ampio e diffuso contesto della *spending review* e mirava ad incrementare le risorse destinate al funzionamento dello Strumento militare riducendone il personale e, conseguentemente, gli assetti organizzativi sul territorio.

Nello specifico la legge n. 244 ha conferito al Governo un'ampia **delega** riguardante i seguenti settori di intervento, oggetto di revisione in termini riduttivi:

- l'assetto strutturale e organizzativo del Ministero della difesa;
- le dotazioni organiche complessive del personale militare dell'Esercito italiano, della Marina militare, escluso il Corpo delle capitanerie di porto, e dell'Aeronautica militare;
- le 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, i seguenti effetti:

1. 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**;
2. una riduzione delle dotazioni organiche del **personale civile** della difesa a **20.000 unità**, da conseguire sempre entro l'anno **2024**;
3. una **contrazione complessiva del 30%** delle strutture operative, logistiche, formative, territoriali e periferiche della difesa, anche attraverso la loro soppressione e il loro accorpamento, da conseguire entro sei anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 7 del 2014 (ovvero il 26 febbraio 2014), attuativo della delega relativa alla revisione in senso riduttivo dell'assetto strutturale e organizzativo del Ministero della difesa.

4. il riequilibrio generale del Bilancio della "**Funzione difesa**", ripartendolo orientativamente in **50% per il settore del personale, 25% per l'esercizio e 25% per l'investimento**.

In data 28 gennaio 2014, in attuazione della delega contenuta nella richiamata legge n. 244, sono stati emanati **due decreti legislativi**: il n. 7, riguardante le **strutture organizzative**, e il n. 8, riguardante il **personale militare e civile** della Difesa i quali, per lo più, contengono modificazioni al Codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66¹. Successivamente, il Governo si è avvalso della facoltà concessa dall'articolo 1, comma 5, della legge n. 244 del 2012, che ha previsto la possibilità di adottare **disposizioni integrative e correttive** alle norme delegate, nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi, entro il termine di ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore di queste ultime (26 febbraio 2014), al fine di perseguire ancora più efficacemente gli obiettivi di riduzione dello strumento fissati dalla stessa legge n. 244.

È stato, pertanto, trasmesso alle Camere lo schema di decreto legislativo n. 277 (poi emanato come decreto legislativo [n.91](#) del 26 aprile 2016), recante disposizioni integrative e correttive ai decreti legislativi 28 gennaio 2014, n. 7 e n. 8².

Infine, nella corrente legislatura l'[articolo 1, comma 5, della legge n. 244 del 2012](#) è stato novellato dall'articolo 7, comma 4-*bis*, del [decreto legge n. 185 del 2015](#) al fine di prevedere che una quota parte non superiore al 50% dei risparmi di spesa di parte corrente di natura permanente derivanti dalla revisione in senso riduttivo dello strumento militare venisse impiegata per **adottare ulteriori disposizioni integrative**, entro il 1° luglio 2017, volte ad assicurare la sostanziale **equiordinazione delle Forze armate e delle Forze di polizia**.

In attuazione di tale disposizione sono stati adottati i [decreti legislativi nn. 94 e 95 del 2017](#).

Il provvedimento di riordino dei ruoli delle forze armate (d.lgs. n. 94 del 2017), avendo un contenuto trasversale, ha inciso sui ruoli del personale militare di tutte le Forze armate. Le disposizioni in esso contenute hanno riguardato il reclutamento, l'avanzamento, la formazione, i compiti, le responsabilità e i trattamenti economici connessi agli accresciuti impegni.

Per un approfondimento si rinvia la tema "[Il riordino dei ruoli delle forze armate](#)"

¹ Sui relativi schemi di decreto (A.G. n. 32 e A.G. n. 33) la Commissione difesa della Camera aveva previamente espresso il prescritto parere parlamentare

² Su tale atto la Commissione difesa della Camera, nella [seduta del 20 aprile 2016](#), ha espresso un parere favorevole con quattro condizioni e 10 osservazioni.

A sua volta il [decreto-legge n. 113 del 2018](#) (c.d. "decreto sicurezza e immigrazione") ha successivamente previsto una nuova delega al Governo per l'adozione, entro il 30 settembre 2019, di disposizioni integrative e correttive dei richiamati decreti legislativi. In attuazione di tale previsione, sono stati emanati i D.Lgs. nn. 172 e 173 del 2019, recanti, rispettivamente, disposizioni in materia di **riordino dei ruoli e delle carriere del personale** delle Forze di polizia e delle **Forze armate**³.

³ I relativi schemi di decreto erano stati sottoposti al previo parere delle competenti Commissioni parlamentari (cfr. A.G. 118 e A.G. 119). Per quanto concerne le sole Forze di polizia si ricorda che nella legislatura in corso è intervenuto anche il [decreto legislativo 126/2018](#), recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 95/2017. La relativa delega era stata prevista dalla legge n. 124 del 2015.

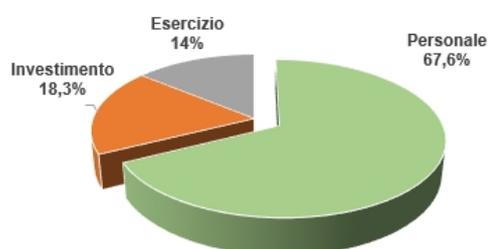
Lo stato di attuazione della riforma

La Corte dei conti rileva nella [Relazione sul rendiconto 2019](#) che la composizione della spesa militare italiana risulta **sbilanciata a favore delle spese di personale**: nel 2018 le percentuali di ripartizione degli impegni assunti per la Funzione difesa sono risultate pari al **74,36** per cento per il **personale** (rispetto al 71,7% del 2018 e al 68,8 del 2015), al **13,9** per cento per l'**esercizio** (14,1% nel 2018 e 15 per cento nel 2015) ed al **11,73** per l'**investimento** (14,2% nel 2018 e 16,2 per cento nel 2015).

In termini assoluti, nell'ambito della Funzione difesa, rispetto al 2015, l'incremento degli impegni trainato da quello per le spese di personale (aumentate dell'11 per cento da 9,8 a 10,9 miliardi) è stato mitigato dalla diminuzione del 4,4 per cento delle spese di esercizio (da 2,13 a 2,04 miliardi) e del 25,7 per cento delle spese per investimenti (da 2,3 a 1,71 miliardi), flessione che tuttavia, secondo la Corte dei conti, potrebbe incidere sulla capacità dello strumento militare di adeguarsi all'innovazione tecnologica.

Per quanto riguarda il 2020, il **DPP 2020-2022**, basandosi sui dati del bilancio di previsione per il 2020, riporta per la funzione difesa la seguente ripartizione: **67,6% per il personale**, mentre all'investimento e all'esercizio vengono destinate, rispettivamente, il 18,3% e il 14% del totale delle risorse, come evidenziato nel grafico seguente.

FUNZIONE DIFESA				
SETTORI DI SPESA	E.F. 2017	E.F. 2018	E.F. 2019	E.F. 2020
Personale	9.799,5	10.073,0	10.366,2	10.365,9
Investimento	2.141,1	2.305,0	1.869,9	2.810,7
Esercizio	1.271,2	1.419,0	1.746,4	2.146,8
TOTALE	13.211,8	13.797,0	13.982,5	15.323,4



Fonte: rielaborazione a cura del dipartimento Difesa del Servizio Studi della Camera dei Deputati su dati DPP

Il **forte incremento**, nell'ultimo quinquennio, **delle spese di personale** e la continua flessione di quelle di esercizio ed investimento, osserva la Corte (pag.422), comportano un'accentuazione del divario tra le spese di personale e le altre spese, **con una dinamica che va in senso opposto all'obiettivo** che si era prefissata la c.d. Riforma Di Paola, che fissava, come sopra ricordato, il rapporto tendenziale nella **combinazione percentuale 50-25-25**, rispettivamente tra spese di personale, di esercizio ed investimento.

Nel contempo, continua a **diminuire la consistenza del personale** in forza effettiva presso le Forze armate, interessato dal processo di razionalizzazione, che, in base all'art. 798-*bis* del Codice dell'ordinamento militare, dovrebbe entro il

31 dicembre 2024 pervenire a 150.000 unità (di cui Esercito 89.400, Marina 26.800, Aeronautica 33.800).

A tal riguardo **si osserva che nel 2019**, il totale del personale in servizio presso le Forze armate ammontava a **165.556 unità** così suddivise tra le Forze armate: Esercito italiano 97.267 (97.952 nel 2018), Marina militare 28.512 (28.865 nel 2018), Aeronautica militare 39.777 (39.961 nel 2018), come risulta dalla tabella seguente, che evidenzia lo scostamento percentuale tra gli obiettivi della riforma Di Paola e la consistenza del personale nell'anno 2019.

I **valori in rosso** indicano una consistenza del personale, per la specifica categoria, superiore a quella richiesta dalla riforma Di Paola per il 2024, e ne evidenziano il divario percentuale. I valori in blu indicano, viceversa, una consistenza inferiore agli obiettivi della riforma.

Figura 1: Consistenza del personale delle Forze armate

	FORZE ARMATE				ESERCITO				MARINA				AERONAUTICA			
	Obiettivo 2024	Risultato 2019	Previsioni 2020	divario % 2019/2024	Obiettivo 2024	Risultato 2019	Previsioni 2020	divario % 2019/2024	Obiettivo 2024	Risultato 2019	Previsioni 2020	divario % 2019/2024	Obiettivo 2024	Risultato 2019	Previsioni 2020	divario % 2019/2024
Ufficiali	18.300	19.969	19.721	9,1%	9.000	10.564	10.363	17,4%	4.000	4.005	3.991	0,1%	5.300	5.400	5.367	1,9%
Sottufficiali	40.670	63.826	61.601	56,9%	16.170	22.864	22.174	41,4%	9.250	14.428	13.682	56,0%	15.250	26.534	25.745	74,0%
<i>marescialli</i>	18.500	47.511	45.279	156,8%	6.100	14.491	13.861	137,6%	5.300	11.181	10.362	111,0%	7.100	21.839	21.056	207,6%
<i>sergenti</i>	22.170	16.315	16.322	-26,4%	10.070	8.373	8.313	-16,9%	3.950	3.247	3.320	-17,8%	8.150	4.695	4.689	-42,4%
Truppa volontari	91.030	81.761	81.423	-10,2%	64.230	63.839	62.692	-0,6%	13.550	10.079	10.495	-25,6%	13.250	7.843	8.236	-40,8%
<i>in servizio permanente</i>	57.830	52.583	54.779	-9,1%	42.080	39.982	42.330	-5,0%	8.325	7.488	7.061	-10,1%	7.425	5.113	5.388	-31,1%
<i>in ferma prefissata</i>	33.200	29.178	26.644	-12,1%	22.150	23.857	20.362	7,7%	5.225	2.591	3.434	-50,4%	5.825	2.730	2.848	-53,1%
TOTALE	150.000	165.556	162.745	10,4%	89.400	97.267	95.229	8,8%	26.800	28.512	28.168	6,4%	33.800	39.777	39.348	17,7%

Fonte: rielaborazione a cura del dipartimento Difesa del Servizio Studi della Camera dei Deputati su dati Corte dei Conti

Come precisato dalla Corte dei Conti nella richiamata relazione (pag. 425 e 426), il raggiungimento dell'obiettivo previsto dalla legge "Di Paola" richiederebbe in 5 anni **una riduzione di circa 15.500 unità**, quale risultato della combinazione di **forti ridimensionamenti nella categoria dei marescialli**, che dovrebbero perdere circa 39.000 unità, dalle 47.511 unità del 2019 alle 18.500 del 2024, e nel ruolo degli ufficiali, che dovrebbe essere decurtato di 1.682 unità, dalle 19.969 unità del 2019 alle 18.300 del 2024, a vantaggio dei gradi e ruoli inferiori (in special

modo dei sergenti che dovrebbero acquisire 5.855 unità e dei volontari in ferma prefissata 4.022).

In figura 2 si riportano due tabelle relative al **modello da conseguire al 2024**, con contingenti suddivisi tra Esercito, Marina e Aeronautica, nelle versioni in vigore prima e dopo il 20 febbraio 2020.

Si segnala infatti che il **D.lgs. 27 dicembre 2019, n. 173**, di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze Armate, pur lasciando invariati i totali in grassetto nella Figura 2 sottostante, ha modificato all'interno di tale modello la ripartizione del numero delle dotazioni tra le categorie.

In particolare:

- all'interno dei sottufficiali, viene unificato l'obiettivo della consistenza di primi marescialli e marescialli;
- all'interno della truppa volontari, viene aumentato il numero dei volontari in servizio permanente (750 unità per l'EI, 375 per la MM e l'AM) con una corrispondente riduzione di quelli in ferma prefissata.

Figura 2 - Modello di riduzione del personale a 150.000 unità da raggiungere entro il 2024, per Forze armate e per categorie di suddivisione, in vigore prima e dopo il 20 febbraio 2020.

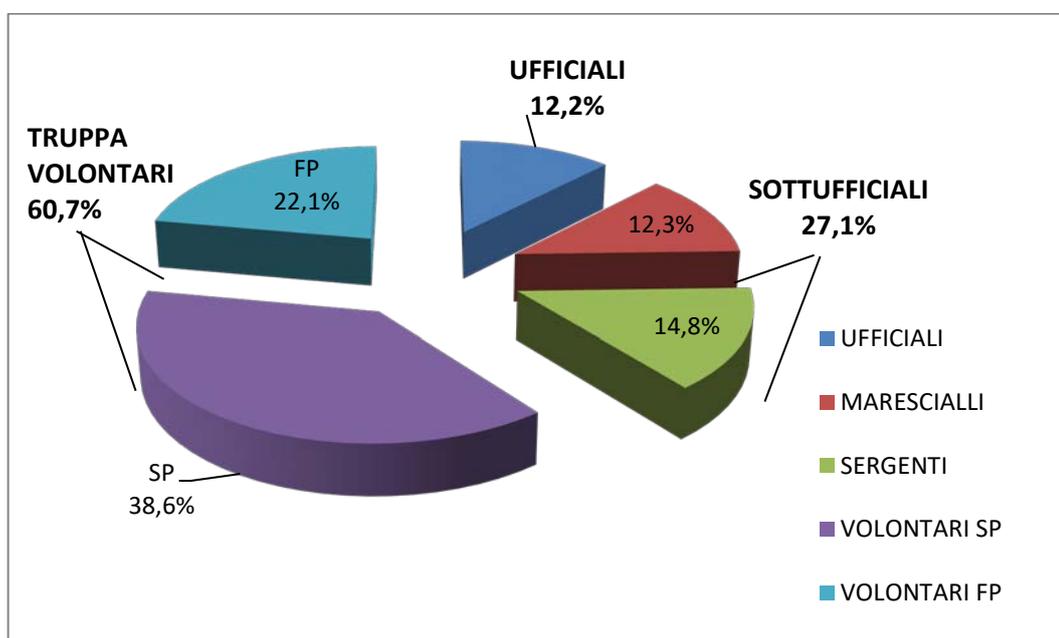
(in vigore fino al 19 febbraio 2020)	FORZE ARMATE	ESERCITO	MARINA	AERONAUTICA
Ufficiali	18.300	9.000	4.000	5.300
Sottufficiali	40.670	16.170	9.250	15.250
<i>primi marescialli</i>	4.650	1.500	1.350	1.800
<i>marescialli</i>	13.850	4.600	3.950	5.300
<i>sergenti</i>	22.170	10.070	3.950	8.150
Truppa volontari	91.030	64.230	13.550	13.250
<i>in servizio permanente</i>	56.330	41.330	7.950	7.050
<i>in ferma prefissata</i>	34.700	22.900	5.600	6.200
TOTALE	150.000	89.400	26.800	33.800
(in vigore dal 20 febbraio 2020)	FORZE ARMATE	ESERCITO	MARINA	AERONAUTICA
Ufficiali	18.300	9.000	4.000	5.300
Sottufficiali	40.670	16.170	9.250	15.250
<i>marescialli</i>	18.500	6.100	5.300	7.100
<i>sergenti</i>	22.170	10.070	3.950	8.150
Truppa volontari	91.030	64.230	13.550	13.250
<i>in servizio permanente</i>	57.830	42.080	8.325	7.425
<i>in ferma prefissata</i>	33.200	22.150	5.225	5.825
TOTALE	150.000	89.400	26.800	33.800

Fonte: Elaborazione Servizio Studi Camera - Dipartimento Difesa su dati articolo 798-bis del D. Lgs.66/2010, nel testo introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. b), D.Lgs. 28 gennaio 2014, n. 8 (prima tabella, **in vigore fino al 19 febbraio 2020**) e come modificato dal D.lgs. 27 dicembre 2019, n. 173, di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze Armate (seconda tabella, **in vigore dal 20 febbraio 2020**).

Il rapporto tra personale di truppa e ufficiali/sottufficiali nel modello a 150.000, da raggiungere entro il 2024, è 60,7/39,3, mentre allo stato attuale il rapporto è invertito, ovvero 49,3/50,7, anche se tende verso il predetto obiettivo in lenta progressione (era 48,9/51,1 nel 2018).

Il grafico seguente mostra la composizione del personale militare secondo gli obiettivi dell'articolo 798-bis del Codice dell'Ordinamento militare, come modificato dal D.lgs. 27 dicembre 2019, n. 173, di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze Armate.

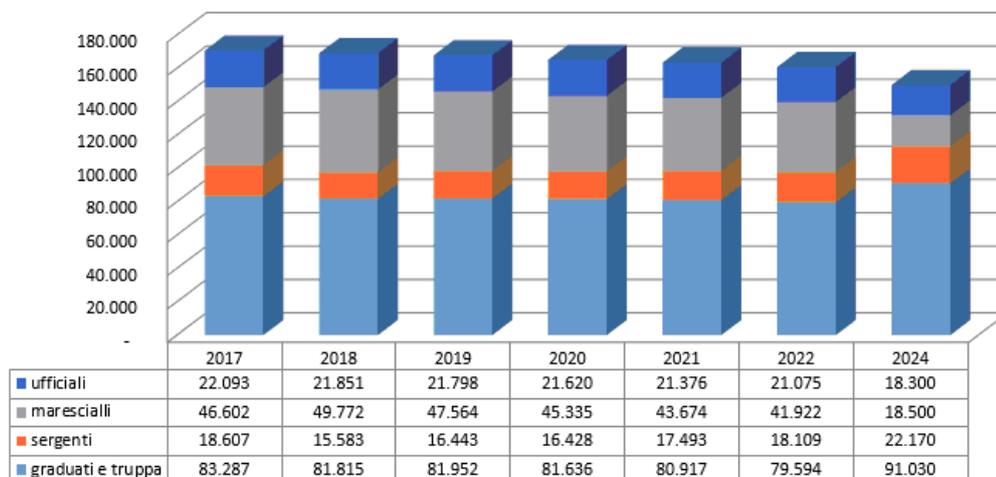
Grafico 1: Composizione del personale militare negli obiettivi 2024



Fonte: Elaborazione Servizio Studi Camera - Dipartimento Difesa su dati articolo 798-bis del D. Lgs.66/2010, come modificato dal D.lgs. 27 dicembre 2019, n. 173, di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze Armate (in vigore dal 20 febbraio 2020).

Il grafico seguente mette in relazione il numero del personale militare negli anni 2017, 2018 e 2019, le previsioni per il triennio 2020-2022 effettuate nel DPP 202-2022 e l'obiettivo da raggiungere nel 2024.

Grafico 2: Contingenti di personale militare per categoria nel triennio 2017-2019, previsioni 2020-2022 DPP e obiettivo 2024



Fonte: Rielaborazione Servizio Studi Camera - Dipartimento difesa - su dati articolo 798-bis Codice dell'ordinamento militare (come modificato dal D.lgs. 27 dicembre 2019, n. 173), All. E DPP 2018-2020, DPP 2019-2021 e DPP 2020-2022

Si osserva, da ultimo, che la Corte dei Conti, nella richiamata [Relazione](#), fa presente che con l'atto di indirizzo 2019 del Ministro della difesa, è stato preannunciato un processo di **riforma** del modello di Difesa che prevede un **incremento dell'organico**, dovuto all'aumento degli impegni che le Forze Armate devono sostenere in Italia e all'estero, ed un **differimento della scadenza del 2024**.

Tale differimento è dovuto ad alcuni fattori ed in particolare: il progressivo invecchiamento dei volontari in servizio permanente, l'innalzamento dei requisiti per il collocamento in quiescenza del personale militare verso i 60 anni, l'impatto sulla consistenza di molti ruoli derivante dai moduli di alimentazione necessari al rispetto degli obiettivi. Anche per il personale civile si ipotizza un differimento per garantire un congruo periodo di affiancamento tra il personale immesso a seguito dei concorsi e quello in via di collocamento in quiescenza. La riforma del modello individuato dalla legge n. 244 del 2012, preannunciata nelle sue linee essenziali, rappresenta un percorso per risolvere talune criticità derivanti dagli obiettivi quantitativi da conseguire in un arco temporale così breve. Occorre, tuttavia, sempre secondo la Corte dei conti, che ogni ricalibratura del modello originario, anche quantitativa, sia proporzionata alle criticità da superare e alle nuove esigenze operative da soddisfare, fermo restando che le necessità generate dalla situazione economica radicalmente mutata nel 2020 per la pandemia da Covid-19 richiedono una riconsiderazione delle priorità della Difesa, specialmente alla luce degli effetti finanziari che ogni scelta comporta.

A tal proposito, il [DPP 2020-2022](#) segnala (pag. 139) che la progressiva riduzione degli organici, tesa al raggiungimento del traguardo previsto per il 2024 con il personale militare a quota 150.000 unità, si realizza di fatto con

provvedimenti di contenimento della spesa pubblica nel settore del personale che incidono in maniera significativa sulle capacità di assunzione della componente militare, ovvero, con notevole riduzione dei reclutamenti nell'intero comparto. Il DPP fa comunque presente che è in corso di valutazione (pag. 141) il processo di riforma del modello di Difesa, che potrebbe essere rivisto adeguandolo alla visione prospettica delle attuali sfide alla sicurezza e allo scenario strategico di riferimento. A tal proposito, occorrerà anche valutare se sia ancora corrispondente a tali finalità l'obiettivo organico di 150.000 unità e se possa essere considerata l'ipotesi di un differimento temporale del conseguimento dell'obiettivo organico.

Le proposte di legge Deidda A.C. 1934 e Ferrarri A.C. 2993 (articoli 1 e 2)

L'**articolo 1** delle pdl 1934 e 2993 proroga **di un decennio** alcune disposizioni introdotte nel Libro nono, Titolo II, Capo II, del Codice dell'ordinamento militare dal D.Lgs. n. 8/2014 e dai decreti legislativi. nn. 91/ in relazione:

- al **personale militare** (Sezione IV), e in particolare sul reclutamento (parte I), sui ruoli e gli organici (parte III), sullo stato giuridico (parte IV) e sull'avanzamento (parte V);
- al **personale civile** (Sezione V-bis).

In particolare, il comma 1 sostituisce il riferimento all'anno 2024 con quello al 2034 nei seguenti articoli relativi al **personale militare**:

- 2196-*bis*, comma 1, alinea, relativo al regime transitorio dei reclutamenti degli ufficiali dei ruoli speciali delle Forze armate;
- 2197, commi 1, alinea, e 1-*bis*⁴ relativo al regime transitorio del reclutamento nel ruolo marescialli delle Forze armate 2197-*bis*, comma 1, relativo al regime transitorio della valutazione delle consistenze organiche ai fini delle immissioni in alcuni ruoli delle Forze armate;
- 2204, comma 1, sul regime transitorio del trattenimento del militare che presenta la domanda di partecipazione ai concorsi per volontario in ferma prefissata quadriennale;
- 2207, comma 1, sull'adeguamento annuale delle dotazioni organiche del personale ufficiali, sottufficiali, volontari in servizio permanente e volontari in ferma prefissata e in rafferma delle Forze armate;
- 2208, comma 1 – *bis*⁵ relativo alla devoluzione delle carenze organiche transitorie in aumento alla consistenza di altri ruoli della medesima Forza armata e dello stesso personale militare non direttivo;
- 2209-*ter*, comma 1, alinea, recante disposizioni transitorie per la graduale riduzione dell'entità complessiva delle dotazioni organiche delle Forze armate a 150.000 unità;
- 2209-*quater*, comma 1, alinea, in merito all'adozione annuale di un piano di programmazione triennale scorrevole finalizzato al progressivo raggiungimento degli obiettivi relativi alle dotazioni organiche complessive;

⁴ Si è riporato il riferimento normativo previsto nella proposta di legge A.C. 2993, in quanto il comma 2 *ter* citato nella proposta di legge A.C.1934 - e riferito sempre all'articolo 2197 - è stato abrogato dall'articolo 8 del d.lgs. n. 91 del 2016.

⁵ Si è riporato il riferimento normativo (comma 1-*bis*) previsto nella proposta di legge A.C. 2993, in quanto il comma 1, citato nella proposta di legge A.C.1934 - e riferito sempre all'articolo 2208, non reca il riferimento all'anno 2024.

- 2209-*septies*, comma 1, che contiene disposizioni transitorie intese ad estendere l'istituto dell'aspettativa per riduzione di quadri al personale militare non dirigente appartenente alle Forze armate;
- 2214-*bis*, comma 4, relativo alle promozioni a scelta nei vari gradi del ruolo normale e del ruolo speciale del Corpo del genio della Marina nelle varie specialità;
- 2221-*bis*, comma 1, in materia di collocamento in aspettativa per riduzione quadri per il Corpo del genio della Marina;
- 2224, comma 1, lettera a), sull'ammissione alle rafferme dei volontari di truppa, fino al 2024;
- 2229, commi 1 e 6, che riguardano il regime transitorio del collocamento in ausiliaria degli ufficiali e dei sottufficiali delle Forze armate che ne facciano domanda e che si trovino a non più di cinque anni dal limite di età (comma 1) oppure che abbiano prestato non meno di 40 anni di servizio effettivo (comma 4);
- 2233-*bis*, comma 1, alinea, sul regime transitorio dell'avanzamento degli ufficiali delle Forze armate;
- 2236-*bis*, comma 1-*quater*, sul regime transitorio dell'avanzamento degli ufficiali del ruolo normale della Marina;
- 2238-*ter*, comma 1, relativo al regime transitorio per i generali di divisione, ammiragli di divisione e generali di divisione aerea.

e nelle seguenti disposizioni relative al **personale civile**:

- 2259-*quater*, comma 1, sui piani di miglioramento individuale della professionalità del personale civile;
- 2259-*quinquies*, comma 1, sulla riserva di posti nei concorsi per l'accesso alla qualifica di dirigente di seconda fascia del Ministero della difesa, a favore del personale civile appartenente all'area terza dello stesso Ministero;
- 2259-*sexies*, comma 1, sulla consistenza delle dotazioni organiche di ciascuno degli enti dipendenti dai comandi logistici di Forza armata.

Il **comma 2** sostituisce il **riferimento all'anno 2025 con quello al 2035** nei seguenti articoli del Codice dell'ordinamento militare:

- 2206-*bis*, comma 1, lettera c), che fissa in 150 mila unità l'entità complessiva delle dotazioni organiche del personale militare delle Forze armate a decorrere dal 1° gennaio 2025;
- 2224, comma 1, lettera b), sull'ammissione alle rafferme dei volontari di truppa, a decorrere dal 1° gennaio 2025;
- 2259-*ter*, comma 1, relativo alla graduale riduzione della dotazione organica complessiva del personale civile del Ministero della difesa, fissata in 20.000 unità al 1° gennaio 2025.

L'**articolo 2** delle proposte di legge A.C. 1934 e A.C. 2993 interviene sull'articolo 5, comma 2, della legge n. 244/2012, che contiene le disposizioni finali e transitorie della "legge Di Paola", per coordinarle con il nuovo termine previsto per la riforma.

Il citato articolo 5, comma 2, prevede infatti la possibilità di prorogare il termine del 31 dicembre 2024 fissato dalla "legge Di Paola" per il conseguimento della riduzione delle dotazioni organiche complessive

- del **personale militare dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare a 150.000 unità** (articolo 3, commi 1, lettera a) della legge n. 244/2012);
- del **personale civile del Ministero della difesa a 20.000 unità** (articolo 3, comma 2, lettera a), della legge n. 244/2012);

Le proposte di legge spostano entrambe il termine **al 31 dicembre 2034**.

In relazione alla previsione di un nuovo termine per il completamento della revisione in senso riduttivo delle dotazioni organiche del personale militare e civile della Difesa, andrebbe valutata l'opportunità di delegare il Governo al coordinamento delle norme del Codice che attualmente recano disposizioni funzionali alla realizzazione degli richiamati obiettivi nel limite temporale (2024) previsto dalla legge n. 244 del 2012.

A titolo esemplificativo, si segnala l'articolo 2230 del Codice dell'ordinamento militare che prevede una tempistica che parte dal 2010 fino al 2024 delle unità di personale degli ufficiali e dei sottufficiali da collocare in ausiliaria in relazione al progressivo conseguimento dei volumi organici stabiliti dalla riforma. Analogamente, l'articolo 2253-*quinquies*, relativo all'assunzione della qualifica di brigadiere capo qualifica speciale, prevede, al comma 4, dei criteri di inclusione in aliquota di avanzamento che mirano ad assicurare l'armonico sviluppo del ruolo e il graduale raggiungimento delle nuove dotazioni organiche nel periodo 2017-2024.

La proposta di legge Del Monaco A.C. 2802

La proposta di legge in esame prevede il conferimento di una delega al Governo per la revisione delle norme del Codice dell'ordinamento militare riguardanti l'assetto strutturale e organizzativo delle Forze armate e dell'amministrazione della Difesa.

La medesima proposta, novella, inoltre, l'articolo 5 della legge n. 244 del 2012 al fine di differire, dal 2024 al 2034, il termine per il completamento della revisione in senso riduttivo delle dotazioni organiche del personale civile del Ministero della Difesa.

Nello specifico il comma 1 dell'articolo in esame, nel delegare il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi per la "**riforma dell'assetto dello strumento militare nazionale**", disciplinato dal Codice dell'ordinamento militare, individua una serie di principi e criteri direttivi relativi che dovranno essere tenuti in considerazione dell'Esecutivo nell'esercizio della delega.

Nello specifico il criterio direttivo di cui alla **lettera a)**, concerne la **riorganizzazione degli assetti strutturali e organizzativi del Ministero della difesa**, con specifico riferimento allo strumento militare, compresa l'Arma dei carabinieri limitatamente ai compiti militari.

In relazione al criterio direttivo in esame si ricorda che l'attuale **assetto strutturale e organizzativo del Ministero della difesa** e quello relativo al personale delle Forze armate, è stato da ultimo definito dalla richiamata legge delega n. 244 del 2012 e dai successivi provvedimenti attuativi, compresi quelli relativi al riordino dei ruoli e delle carriere del personale militare.

Va peraltro rilevato, che tale assetto è altresì il risultato di una serie di interventi normativi attuati a partire dagli anni novanta, che hanno riguardato, in particolare, le attribuzioni del Ministro della difesa, del Capo di stato maggiore della difesa, dei Capi di stato maggiore di Forza armata e del Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, per i compiti militari, nonché del Segretario generale della difesa e hanno riguardato, altresì, la **riorganizzazione delle aree tecnico-operativa, tecnico-amministrativa e tecnico-industriale del dicastero**.

Negli stessi anni è stata attuata **una prima riduzione** delle dotazioni organiche del personale delle Forze armate (esclusa l'Arma dei carabinieri), da circa 350.000 a 250.000 unità, e, conseguentemente, è stata adeguata la disciplina in materia di ruoli, reclutamento, stato giuridico e avanzamento del personale militare. Per realizzare con gradualità la riduzione delle dotazioni organiche e il passaggio dalla pregressa alla nuova normativa è stato previsto un periodo transitorio caratterizzato da una disciplina specifica (decreto legislativo 30 dicembre 1997, n. 490).

Successivamente, con l'istituzione del **servizio militare professionale** e la connessa sospensione del servizio militare di leva obbligatorio (legge 14 novembre 2000, n. 331, decreto legislativo 8 maggio 2001, n. 215, legge 23 agosto 2004, n. 226) è stata prevista

l'ulteriore riduzione degli organici del personale militare a 190.000 unità a decorrere dal 1° gennaio 2007. Anche in tale circostanza, al fine di conseguire l'assestamento dei ruoli entro il 1° gennaio 2021, è stato previsto un periodo transitorio caratterizzato da una disciplina specifica.

In relazione **all'area tecnico-amministrativa** del Ministero della difesa con il D.P.R. n. 191 del 2012 il Governo ha adottato nuove disposizioni in materia di riorganizzazione del Ministero della difesa e degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro e degli enti vigilati, incidendo particolarmente sull'area **tecnico-amministrativa** del Ministero della Difesa.

L'**area tecnico-amministrativa** del Ministero della difesa è, attualmente disciplinata nel Capo IV del libro I del Codice dell'ordinamento militare e, in particolare, dagli articoli 40-44 del Codice. Ai sensi di tali disposizioni l'area tecnico operativa del Ministero della Difesa fa capo al **Segretariato Generale della Difesa**.

Il Segretario generale della difesa per l'esercizio delle sue attribuzioni ha alle sue dipendenze i direttori generali del Ministero; si avvale di due Vice segretari generali, di cui almeno uno civile e uno, di norma, militare; dispone del Segretariato generale della difesa, disciplinato nella sezione II, del presente capo, e nel regolamento.

A sua volta l'**area tecnico-operativa** del Ministero della difesa è disciplinata nel Capo III del libro I del Codice dell'ordinamento militare e, in particolare, dagli articoli 24-39 del Codice. Ai sensi di tali disposizioni fanno parte dell'area tecnico operativa del Ministero della Difesa: **il Capo di stato maggiore della Difesa; gli organismi interforze** di cui agli articoli 28-31 del Codice (si tratta del Comitato dei Capi di stato maggiore delle Forze armate (Art.28), del Comando operativo di vertice interforze (Art. 29) del Reparto informazioni e sicurezza dello Stato maggiore della difesa (Art.30), dei Comandi regione militare interforze (Art. 31) ; i Capi di Stato maggiore di Forza armata e il Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri; gli uffici degli addetti delle Forze armate in servizio all'estero.

In relazione all'ambito oggettivo di operatività del criterio direttivo in esame la lettera a) fa in primo luogo riferimento alle **strutture operative territoriali e periferiche** che dovranno essere razionalizzate anche mediante **soppressioni e accorpamenti** delle infrastrutture. Dovranno essere comunque assicurate le migliori condizioni per lo svolgimento delle relative funzioni e **valorizzate principalmente le infrastrutture esistenti nell'Italia meridionale**.

In relazione a tale criterio si ricorda che la richiamata legge n. 244 del 2012, aveva contemplato tra gli obiettivi della revisione in senso riduttivo dello strumento militare anche una **contrazione complessiva del 30% delle strutture operative**, logistiche, formative, territoriali e periferiche della difesa, attraverso la loro soppressione e il loro accorpamento, con la finalità non solo di ottimizzare l'impiego delle risorse umane e strumentali disponibili, ma anche di contenere il numero delle infrastrutture in uso al Ministero della difesa. In relazione a tale obiettivo, è stato adottato il **decreto legislativo 28 gennaio 2014, n. 7**, che ha delineato un processo di riforma strutturale finalizzato a realizzare una contrazione complessiva delle F.A. **non inferiore al 30%** entro sei anni dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo (ovvero il 26 febbraio 2014). Complessivamente il programma di revisione strutturale dello strumento militare recato dal d.lgs. n. 7 del 2014 e dal decreto legislativo correttivo n. 91 del 2016 si compone di **374 provvedimenti**, dei quali **167 sono integrali soppressioni** e 207 sono riconfigurazioni.

Per un approfondimento si veda l'ultima relazione presentata dal Ministro della Difesa alle Camere sullo stato di avanzamento dei provvedimenti di ristrutturazione delle Forze armate [Doc. XXXVI-bis, n. 1.](#)

Si prevede, inoltre, di rivedere la struttura organizzativa del **Servizio sanitario militare** secondo criteri **interforze e di specializzazione**, anche a supporto del Servizio sanitario nazionale. In tale ambito dovrà essere contemplata la facoltà di esercizio dell'attività libero professionale intramuraria, **sulla base di convenzioni stipulate** tra il Ministero della difesa, il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e delle finanze e le regioni, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica

Si segnala che la revisione della struttura organizzativa del Servizio sanitario militare è, altresì, prevista dalla lettera b) del comma 1 dell'articolo 3 della proposta di legge A.C. 2993 (cfr. *infra*).

In relazione al criterio direttivo in esame, si ricorda che per Sanità militare deve intendersi il complesso dell'organizzazione sanitaria delle Forze armate del Paese.

Al riguardo, tra gli obiettivi della legge n. 244 del 2012 era contemplato anche quello di razionalizzare "la struttura organizzativa del Servizio sanitario militare, secondo criteri interforze e di specializzazione, con la previsione di meccanismi volti a garantire la neutralità finanziaria per le prestazioni rese per conto o in supporto al Servizio sanitario nazionale, anche prevedendo la facoltà di esercizio dell'attività libero-professionale *intra-muraria*, sulla base di convenzioni stipulate tra il Ministero della difesa, il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e delle finanze e le regioni interessate, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica".

• **Il servizio sanitario militare**

Per sanità militare deve intendersi il complesso dell'organizzazione sanitaria delle Forze armate del Paese.

Secondo il Codice ordinamento militare (D.lgs. n. 66/2010, artt. 181-213), il Servizio sanitario militare (SSM) è un sistema di strutture e servizi che deve assicurare prioritariamente il complesso delle attività che concorrono a garantire l'efficienza psicofisica del personale militare e civile della Difesa.

La sanità militare ha infatti il compito primario di assicurare l'assistenza sanitaria in operazioni e in addestramento, sia all'interno che al di fuori del territorio nazionale, nonché, in subordine, di concorrere all'assistenza e al soccorso della collettività nazionale e internazionale nei casi di **pubbliche calamità**.

Essa agisce attraverso i servizi sanitari di ciascuna delle Forze armate e dell'Arma dei carabinieri che, nel loro insieme, ma con le loro specificità, costituiscono il "servizio sanitario militare".

La sanità militare costituisce un settore di centrale interesse per la Difesa e tale servizio, secondo il D.M. Sanità-Difesa del 4 marzo 2015, che ne individua dettagliatamente i beneficiari, va erogato ad un bacino di potenziali utenti (personale in servizio e in congedo dell'Esercito, Marina, Aeronautica, Arma Carabinieri, Guardia di Finanza, dipendenti civili della Difesa, e loro familiari) stimabile, secondo la Corte dei conti ([delibera 16/2019/G](#)) in almeno di 400.000 unità.

L'attuale organizzazione territoriale della sanità militare è schematizzata nel diagramma seguente:

 Strutture sanitarie militari di F.A./Arma CC -2018-			
ESERCITO	MARINA	AERONAUTICA	CARABINIERI
Policlinico Militare			
COM Milano ¹	COM Taranto	2 IMAS ²	Centro Polispecialistico
Accademia Militare	Accademia Navale	Accademia Aeronautica	
Scuola Sanità e Veterinaria		IPAMAS ³	
4 Centri di Selezione	Centro di Selezione		CNSR / Ufficio Sanitario
4 DMML ⁴	1 DMML	1 DMML	
C.M. 2 ^a Istanza (Roma)			
		Comm. Sanit. d'Appello	
Dip.to Scientifico Celio ⁵	Sez. Fisiologia Subacquea ⁶	Centro Speriment. Volo	
Poliambulatori	4 Infermerie Presidiarie	1 Infermerie Principali	40 Infermerie Presidiarie ⁷
Infermerie di Corpo	Infermerie di Rep./Corpo (terra/bordo)	Infermerie di Corpo	

Fonte: Corte dei conti ([delibera 16/2019/G](#)), su dati Ministero della difesa

¹ Centro Ospedaliero Militare dal 2018 (precedentemente Dipartimento militare di medicina legale- DMML)

² Istituti di Medicina Aerospaziale di Milano e Roma

³ Istituto di Perfezionamento e Addestramento in Medicina Aerospaziale

⁴ 5 DMML nel 2017, ridotti a 4 nel 2018 (dopo il ripristino del COM di Milano)

⁵ Già Centro Studi e Ricerche EI, dal 2017 riorganizzato quale Dipartimento del Policlinico Militare "Celio"

⁶ Dipende dall'Ufficio Studi del Comando Subacqueo Incursori (COMSUBIN)

⁷ Sezioni di Sanità CC (40 dal 1° gennaio 2017, dopo l'assorbimento del Corpo Forestale, in precedenza 38)

Il sistema della sanità militare, nel corso del 2018, si è avvalso complessivamente di circa **6.300 unità**, comprendenti medici, infermieri, aiutanti di sanità, tecnici, e relativo supporto logistico operativo, articolato su due aliquote: quella della **sanità di sostegno (o territoriale)**, a carattere ospedaliero e pari a **2.460 unità**, e la **sanità di aderenza**, operante a contatto con gli appartenenti alla Difesa, pari a **3.838 unità**. Si segnala che, per sanità di aderenza, in ambito militare si intende la componente sanitaria organicamente inquadrata in ciascuna unità combattente, e che con essa si sposta, per assicurare l'assistenza a favore del personale dell'unità stessa, durante le attività di caserma, di addestramento e di effettivo impiego operativo.

Restringendo il campo alla **sanità territoriale**, la medesima delibera riporta i dati relativi alla consistenza del personale dedicato alla sanità territoriale e i relativi costi (tab. 1 pag. 35). Nell'anno 2018:

- per l'Esercito, compreso il Policlinico militare del Celio, la consistenza del personale ammonta a 1.486 unità, con un costo lordo di circa 77 milioni di euro;
- per la Marina, la consistenza del personale è di 553 unità, con un costo di 30,8 milioni;
- per l'Aeronautica, la consistenza del personale è di 354 unità, con un costo di 21,3 milioni;

- per i Carabinieri, la consistenza del personale è di 18 unità, con un costo di 1,3 milioni. In totale, comprese le strutture interforze, il personale della sanità territoriale militare ammonta a **2.446 unità**, e il costo totale a **134,3 milioni** per l'anno 2018.

Il successivo criterio direttivo di cui alla **lettera b)**, attiene alla **ridefinizione delle dotazioni organiche complessive** del personale militare dell'Esercito, della Marina militare e dell'Aeronautica militare.

Al riguardo, si prevede che il Governo, nell'esercizio di questo punto della delega legislativa, valorizzi **le professionalità dei reparti operativi**, previa valutazione dei contingenti numerici e delle caratteristiche d'impiego nelle operazioni nazionali e internazionali.

In relazione alla formulazione del principio in esame, - considerato che nella relazione illustrativa allegata alla proposta di legge si afferma che non bisognerebbe ridurre la parte operativa e se ne propone, pertanto, l'ampliamento, - andrebbe valutata l'opportunità di specificare anche tale obiettivo (l'ampliamento, del personale nei reparti operativi) nel criterio direttivo in esame al fine, di una sua più puntuale applicazione.

Si segnala che la ridefinizione delle dotazioni organiche complessive del personale militare dell'Esercito, della Marina militare e dell'Aeronautica militare è, altresì, prevista dalla lettera a) del comma 1 dell'articolo 3 della proposta di legge A.C. 2993 (cfr. *infra*).

In relazione all'articolo in esame si ricorda che ai sensi dell'attuale formulazione dell'articolo 798 del D. Lgs.66/2010 **l'entità complessiva** delle dotazioni organiche del personale militare dell'Esercito italiano, della Marina militare, escluso il Corpo delle capitanerie di porto, e dell'Aeronautica militare è fissata a **150.000 unità**. A sua volta la ripartizione delle dotazioni organiche dell'Esercito italiano, della Marina militare, escluso il Corpo delle capitanerie di porto, e dell'Aeronautica militare è determinata nelle seguenti unità:

a) ufficiali:

- 1) 9.000 dell'Esercito italiano;
- 2) 4.000 della Marina militare;
- 3) 5.300 dell'Aeronautica militare;

b) sottufficiali:

- 1) 16.170 dell'Esercito italiano, di cui 6.100 marescialli e 10.070 sergenti;
- 2) 9.250 della Marina militare, di cui 5.300 marescialli e 3.950 sergenti;
- 3) 15.250 dell'Aeronautica militare, di cui 7.100 marescialli e 8.150 sergenti;

c) volontari:

- 1) 64.230 dell'Esercito italiano, di cui 42.080 in servizio permanente e 22.150 in ferma prefissata;
- 2) 13.550 della Marina militare, di cui 8.325 in servizio permanente e 5.225 in ferma prefissata;
- 3) 13.250 dell'Aeronautica militare, di cui 7.425 in servizio permanente e 5.825 in ferma prefissata.

2. Il totale generale degli organici delle Forze armate è il seguente:

- a) Esercito italiano: 89.400 unità;
- b) Marina militare: 26.800 unità;

c) Aeronautica militare: 33.800 unità.

Come in precedenza ricordato (cfr. quadro normativo) la Corte dei Conti, nella richiamata Relazione riferita all'anno **2019**, dà conto che in tale anno il totale del personale in servizio presso le **Forze armate ammontava a 165.556 unità** così suddivise: Esercito italiano 97.267 (97.952 nel 2018), Marina militare 28.512 (28.865 nel 2018), Aeronautica militare 39.777 (39.961 nel 2018).

A sua volta il terzo criterio direttivo attiene:

- alla **razionalizzazione** delle forme, dei parametri e dei criteri di **valutazione del personale**;
- alla **valorizzazione** dei processi e delle **attività formative** al fine di incentivare le sinergie organizzative interforze e l'integrazione delle attività medesime, soprattutto nel settore logistico e amministrativo, secondo criteri di salvaguardia delle professionalità del personale militare nonché di contenimento e ottimizzazione della spesa.

*In relazione alla formulazione del primo di questi due obiettivi si osserva che da una interpretazione letterale della norma la medesima sembra far riferimento alla valutazione del **personale militare e civile della Difesa**. Pertanto, qualora si volesse far riferimento alla razionalizzazione delle forme, dei parametri e dei criteri di **valutazione del solo personale militare** potrebbe apparire utile, ai fini interpretativi, circoscrivere espressamente il criterio direttivo in esame a tale categoria di personale.*

Con riferimento al criterio in esame si ricorda che l'attuale sistema di valutazione del personale militare è strumentale in primo luogo all'avanzamento.

Ai sensi dell'art. 1032 ("Elementi di giudizio") del Codice dell'Ordinamento Militare: "le autorità competenti esprimono i giudizi sull'avanzamento sulla base degli elementi risultanti dalla documentazione personale del valutando [...]".

A sua volta il Codice dell'Ordinamento Militare, all'art. 1025 e successivi, definisce il sistema di valutazione del personale militare attraverso la redazione di specifici documenti caratteristici. Il Testo Unico delle disposizioni regolamentari in materia di Ordinamento Militare, all'art. 688 e seguenti, definisce nel dettaglio la tipologia di documenti e le modalità attuative. Ciascuna Forza Armata ha quindi ulteriormente chiarito e regolamentato con direttive interne la materia sulla base delle rispettive esigenze, specificità e peculiarità.

Per un approfondimento del tema relativo alla valutazione del personale militare, anche con riferimento ad un'analisi di diritto comparato (Stati Uniti, Francia e Israele) si rinvia al seguente lavoro del Cemiss, consultabile [qui](#).

Si ricorda, inoltre, che ai sensi dell'articolo 1034 del Codice dell'ordinamento militare, **esprimono giudizi sull'avanzamento** degli ufficiali le **Commissioni di vertice** nei riguardi degli ufficiali aventi grado di generale di divisione e corrispondenti; **le Commissioni superiori** di avanzamento nei riguardi degli ufficiali aventi grado da tenente colonnello a generale di brigata e corrispondenti; **le Commissioni ordinarie** di avanzamento nei riguardi degli ufficiali in servizio permanente aventi grado da sottotenente a maggiore e corrispondenti; i superiori gerarchici per gli ufficiali di complemento. Le Commissioni di vertice e le Commissioni superiori di avanzamento sono costituite presso ciascuna Forza armata. Per quanto riguarda l'Esercito la disciplina delle Commissioni superiore e ordinaria di avanzamento sono regolate, rispettivamente, dagli articoli 1037 e 1042 del Codice dell'ordinamento militare. Per la valutazione del personale appartenente a ciascuno dei **ruoli marescialli, sergenti e volontari** in servizio permanente, **sono istituite** presso

L'Esercito italiano, la Marina militare e l'Aeronautica militare apposite Commissioni permanenti (artt. 1047 e ss. del Codice dell'ordinamento militare).

Per quanto attiene al **sistema di valutazione del personale civile** della Difesa il medesimo s'inquadra nell'ambito del ciclo integrato di pianificazione, programmazione e gestione della performance dell'Amministrazione, come per la generalità del personale operante nel settore pubblico in regime di rapporto di lavoro privatistico (trattasi della generalità del personale ricadente nell'ambito di applicazione del Decreto legislativo 30 marzo n. 165, da cui, come noto, in virtù della specifica deroga contenuta nell'art. 3 resta escluso, tra gli altri, il personale militare). I principali riferimenti normativi che disciplinano la materia sono contenuti: - nel Decreto legislativo n. 165/2001 (c.d. Testo unico del pubblico impiego); nel Decreto legislativo n. 150/2009 recante "Attuazione della legge 4 marzo 2009 n. 15 in materia di ottimizzazione delle produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni"; - nel Decreto legislativo n. 74/2017 che ha modificato e integrato il citato decreto sulla produttività del lavoro pubblico n. 15 del 2009. Altre significative disposizioni sono contenute nella disciplina in materia di trasparenza ed in particolare il Decreto legislativo n. 33/2013 riguardante gli obblighi di trasparenza e pubblicità e nei Codici di comportamento dei dipendenti pubblici (DPR n. 62/2013) e dei dipendenti del Ministero delle Difesa (D.M. 23 marzo 2018) le cui violazioni rilevano anche agli effetti della performance dirigenziale.

Per un approfondimento si rinvia al citato lavoro del Cemis (pag.63)

Per quanto attiene, invece alla **valorizzazione** dei processi e delle **attività formative** nella relazione illustrativa allegata alla proposta di legge in esame si fa presente che l'obiettivo è quello di intervenire per stimolare le sinergie organizzative interforze, soprattutto nei settori logistico, amministrativo, della selezione e della formazione del personale.

• **Gli istituti di formazione in ambito militare**

In base alla normativa vigente, gli organismi ai quali è affidata la formazione del personale delle Forze armate sono quelli individuati nel Codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010 e, in particolare, nel libro primo (Organizzazione e funzioni), titolo VI (Istituti di istruzione e formazione), capi I (Disposizioni generali) e III (Istituti di formazione), sezioni I (Accademie militari), II (Istituti militari di istruzione superiore per ufficiali) e III (Altre scuole). Nel dettaglio, sulla base della classificazione stabilita dall'articolo 214 del Codice fanno parte degli istituti di formazione: le scuole militari, gli istituti militari di formazione iniziale o di base degli ufficiali e dei sottufficiali delle Forze armate, gli istituti di formazione superiore degli ufficiali delle Forze armate, le scuole carabinieri, le scuole allievi operai

In particolare:

1. alle **accademie militari** distinte per Forza armata, è affidata la formazione iniziale o di base degli ufficiali, finalizzata all'ammissione in ruolo (articoli 221-223 del codice dell'ordinamento militare);
2. all'Istituto superiore di stato maggiore interforze (**ISSMI**), alla Scuola di applicazione e Istituto di studi militari dell'Esercito italiano, all'Istituto di studi militari marittimi, all'Istituto di scienze militari aeronautiche e alla Scuola ufficiali carabinieri, è affidata la formazione superiore degli ufficiali (articoli 224 e 225 del codice);
3. alla **scuola sottufficiali** dell'Esercito italiano, alle scuole sottufficiali e volontari della Marina militare, alla scuola marescialli, alla scuola specialisti, alla scuola volontari dell'Aeronautica militare, alla scuola marescialli, alla scuola brigadieri

e alle scuole carabinieri dell'Arma dei carabinieri, è affidata la formazione finalizzata all'immissione in ruolo delle relative categorie di personale (articoli 226-228 del codice dell'ordinamento militare).

Gli istituti di istruzione interforze

In forza del rinvio previsto dall'articolo 216 del Codice dell'ordinamento militare, l'articolo 276 del Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare TUOM (decreto del Presidente della Repubblica n. 90 del 2010) individua, altresì, nell'ambito degli enti e istituti di istruzione interforze, **il Centro alti studi della difesa (CASD)**, che comprende, oltre al citato Istituto superiore di stato maggiore interforze (**ISSMI**), anche l'Istituto alti studi della difesa (**IASD**) e il Centro militare di studi strategici (**CeMISS**).

Sotto il profilo organizzativo, **ciascuna Forza armata dispone di un Comando** per la direzione e la gestione della formazione, **da cui dipendono i relativi istituti**, in particolare, per l'Esercito, **il Comando per la formazione**, specializzazione e dottrina dell'Esercito, per la Marina, l'Aeronautica e l'Arma dei carabinieri, il rispettivo Comando delle scuole (articoli 104, 116, 146, 172 del codice dell'ordinamento militare).

Ciascun comando è posto alle dirette dipendenze del Capo di stato maggiore della relativa Forza armata ovvero del Comandante generale dell'Arma dei carabinieri. Diversamente, gli istituti di formazione interforze, ciascuno dei quali dotato di una propria struttura di direzione per la conduzione e il controllo delle attività di specifica pertinenza, in mancanza di un'analoga struttura di Comando, sono attualmente inseriti alle dipendenze del Centro alti studi per la difesa (**CASD**).

Da ultimo, il criterio direttivo previsto alla **lettera d)** riguarda la rideterminazione delle dotazioni organiche **complessive del personale civile** del Ministero della difesa in 30.000 unità, secondo criteri di valorizzazione delle relative professionalità.

Si segnala che la ridefinizione delle dotazioni organiche complessive del personale civile dell'Esercito, della Marina militare e dell'Aeronautica militare è, altresì, prevista dalla lettera b) del comma 1 dell'articolo 3 della proposta di legge A.C. 2993 (cfr. *infra*).

In relazione al criterio in esame si ricorda che in attuazione della legge delega n. 244 del 31 dicembre 2012, in particolare l'art. 3 concernente la previsione di una ulteriore riduzione delle dotazioni organiche del personale civile mediante l'adozione di piani gradualmente, è stato emanato il decreto legislativo n. 8/2014 che prevede all'art. 12, **la riduzione** delle dotazioni organiche del personale civile della difesa **a 20.000 unità al 1 gennaio 2025**.

Al riguardo, la Corte dei conti, nella [Relazione sul rendiconto 2019](#), fa presente che il numero di personale in servizio al 31 dicembre 2019 era di 23.933 unità (25.086 a fine 2018), rispetto all'obiettivo di 20.000 unità da conseguire entro il 2024 richiesto dalla riforma Di Paola.

La Relazione presenta per il personale civile una tabella relativa alle prospettive in termini di consistenza e di risparmi conseguiti a seguito delle cessazioni.

DECALAGE – GENERALE		RISPARMI COMPLESSIVI				
ANNO	CESSAZIONI	IMPORTO LORDO DATORIALE ANNUO UNITARIO	IMPORTO COMPLESSIVO	IPOTESI BUDGET ASSUNZIONALE (L. 208/2015 - ASSUNZ. 100% IMPORTI ANNO PRECEDENTE)	IPOTESI ASSUNZIONI	RISPARMI (ANNO PRECED. - IMPORTO ASSUNZ. ANNO SUCCESSIVO)
2019	602		€ 20.540.922,88	///	///	///
2020	1762		€ 59.588.630,24	€ 20.540.922,88	556	€ 1.417.959,20
2021	556		€ 18.869.768,56	€ 59.588.630,24	705	€ 34.929.626,40
2022	802		€ 27.037.935,64	€ 18.869.768,56	235	€ 10.590.503,20
2023	1079		€ 36.639.924,32	€ 27.037.935,64	457	€ 11.394.216,00
2024	1592		€ 53.563.523,68	€ 36.639.924,32	507	€ 18.875.762,40
TOTALE	6393		€ 216.240.705,32	///	2.460	€ 77.208.067,20
DIFFERENZA CESSAZIONI - ASSUNZIONI (2019 - 2024)			3.933	PRESENZE AL 31-12-2019		23.933
				PRESENZE AL 31-12-2024		20.000

Fonte: Corte dei conti, Relazione sul rendiconto 2019 (Tavola B pag. 449).

Figura 3 – Personale civile della Difesa – Presenze a fine 2019 e obiettivo da raggiungere entro il 2024

In relazione agli obiettivi di riduzione previsti dalla legge “Di Paola” il DPP 2020-2022 fa presente che “per conseguire tale decremento di unità è tuttora in corso la progressiva riduzione delle consistenze effettive del personale civile. Tale riduzione, determinata anche dalle limitazioni imposte al *turnover* del personale, ha conseguito risultati positivi, concretizzatisi nel totale assorbimento degli esuberi nella 2^a area funzionale. In tale contesto, è in fase di approfondimento uno studio che consentirà di colmare le carenze organiche di personale che si determineranno al 1° gennaio 2025, in conseguenza dell’ingente numero di pensionamenti, dovuto all’età media del personale civile della Difesa, nonché alle ultime misure di carattere normativo che hanno incentivato i collocamenti a riposo, a domanda ([DPP 2020-2022](#) pag. 144).

In relazione agli aspetti programmatici riferiti al personale civile il DPP 2019-2020 fa presente la necessità di:

1. **procedere** a nuove assunzioni, nel comparto Sicurezza e nelle aree operativa e tecnico industriale, anche valorizzando le capacità occupazionali offerte da arsenali, stabilimenti, poli di mantenimento ed enti militari a carattere industriale;
2. **sostenere**, una strategia di valorizzazione della professionalità del personale civile a tutti i livelli dell’organizzazione sviluppandone le potenzialità, consentendo di far emergere le eccellenze e non disperdendo le specifiche competenze nei settori produttivi degli Arsenali, degli Stabilimenti e dei Centri di manutenzione: ciò, anche mediante percorsi di formazione progressiva, rilanciando l’attività delle ex scuole allievi operai;
3. **individuare** soluzioni per incrementare il trattamento economico del personale civile, al fine di adeguare i livelli di retribuzione a quelli delle altre Amministrazioni centrali e riconoscere la peculiare attività svolta, a supporto alle Forze Armate.

I commi da 2 a 6 dell’articolo 1, **di contenuto identico** ai commi da 2 a 6 dell’articolo 3 della proposta di legge Ferrari A.C. 2993, attengono al **procedimento di formazione dei decreti legislativi delegati**.

Al riguardo, si prevede che i medesimi siano adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della difesa, di concerto con i Ministri per la

pubblica amministrazione e dell'economia e delle finanze nonché, per i profili di competenza, con il Ministro della salute e con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di **Conferenza unificata**.

Dovranno, inoltre, essere sentiti, per le materie di competenza, il **Consiglio centrale di rappresentanza militare** e le organizzazioni sindacali del personale.

Gli schemi dei decreti legislativi dovranno, infine, essere trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, le quali dovranno esprimere il proprio parere **entro sessanta giorni** dalla data della trasmissione; decorso tale termine, i decreti potranno essere adottati anche in mancanza del parere.

Qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto dal comma 1 (dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge) o successivamente, quest'ultimo termine è prorogato di novanta giorni.

Ai sensi del comma 3 entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare **disposizioni integrative e correttive**, con le modalità e nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi di.

Si specifica, inoltre, che nel caso di onerosità dei decreti legislativi in esame i medesimi **potranno essere emanati solo successivamente** o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

Per quanto attiene alla **tecnica legislativa** il comma 5 prevede che gli interventi normativi previsti dalle disposizioni dei decreti legislativi abbiano luogo attraverso novelle al codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66.

Ai sensi del comma 6 Il Governo è, altresì, autorizzato ad apportare al testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90, le **modificazioni necessarie per adeguarlo** alle disposizioni dei decreti legislativi adottati ai sensi della delega in esame

Da ultimo, il comma 7 della proposta di legge in esame, **di contenuto analogo** all'articolo 2 delle proposte di legge Deidda A.C. 1934 e Ferrari A.C. 2993, novella l'articolo 5, comma 2, della legge n. 244, comma 2, che contiene le disposizioni finali e transitorie della "legge Di Paola".

Il citato articolo 5, comma 2, prevede infatti la possibilità di prorogare il termine del 31 dicembre 2024 fissato dalla "legge Di Paola" per il conseguimento della riduzione delle dotazioni organiche complessive

- del **personale militare dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare a 150.000 unità** (articolo 3, commi 1, lettera a) della legge n. 244/2012);

- del **personale civile del Ministero della difesa a 20.000 unità** (articolo 3, comma 2, lettera a), della legge n. 244/2012);

Il comma 7 della dell'articolo 1 della proposta di legge in esame sposta il termine **al 31 dicembre 2034**.

Si rinvia all'osservazione formulata all'articolo 2 delle proposte di legge Deidda A.C. 1934 e Ferrari A.C. 2993.

La proposta di legge Ferrari A.C. 2993 (articolo 3)

La proposta di legge Ferrari A.C. 2993, **abbinata successivamente** all'inizio dell'esame in sede referente delle proposte di legge A.C.1934 e A.C. 2802, **reca disposizioni affini** ad entrambe le richiamate proposte di legge.

Essa è volta, infatti, sia a **prorogare il termine** per la riduzione delle dotazioni organiche del personale delle Forze armate e del personale civile del Ministero della difesa previsto dalla legge n. 244 del 2012, sia a **delegare il Governo** a rideterminare le richiamate dotazioni e rivedere l'organizzazione del Servizio sanitario militare.

Nello specifico, **i primi due articoli** della proposta di legge Ferrari A.C. 2993 sono di contenuto sostanzialmente identico ai primi due articoli della proposta di legge Deidda A.C.1934 (cfr. pag. 14), **mentre l'articolo 3**, nel conferire al Governo la delega per la riforma dell'assetto dello strumento militare nazionale, individua tra i principi e criteri direttivi della delega alcuni ambiti di intervento previsti anche dalla proposta di legge Del Monaco A.C. 2802 che contempla anch'essa una delega al Governo, più ampia rispetto a quella prevista dalla proposta di legge 2993, per la revisione degli assetti strutturali e organizzativi delle Forze armate e all'amministrazione della difesa.

Per una comparazione dei testi delle tre proposte di legge si rinvia al testo a fronte contenuto nel dossier 388/1:

Per l'esame dei primi due articoli della proposta di legge Ferrari A.C. 2993 si rinvia a pagina 14 di questo dossier

In particolare, l'articolo 3 della proposta di legge Ferrari A.C. 2993 prevede che il Governo, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, provveda a:

- a) **ridefinire** le dotazioni organiche complessive del **personale militare** dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare, da conseguire entro l'anno 2034, unitamente alle loro variazioni annuali, **dopo aver valutato** i contingenti numerici alla luce delle prevedibili esigenze di impiego nelle operazioni nazionali e internazionali ed escludendo dal computo il personale militare appartenente al Servizio sanitario militare, **da determinare con la legge annuale** (criterio direttivo di cui alla lettera a));

Per quanto concerne l'entità complessiva delle dotazioni organiche del personale militare dell'Esercito italiano, della Marina militare, escluso il Corpo delle capitanerie di porto, e dell'Aeronautica militare si rinvia all'approfondimento di pagina 21.

Con riferimento, invece all'impiego di **personale militare nelle missioni internazionali** si ricorda che la deliberazione del Consiglio dei Ministri el 21 maggio 2020 ([Doc XXV n. 3](#) e [Doc XXVI n. 3](#)), ha previsto, per tale anno, un dispiegamento massimo di **oltre 8.600 militari**, tra uomini e donne, complessivamente impegnati in 46 operazioni, dall'Africa ai Balcani, dal Medio oriente all'Asia.

A sua volta il personale militare attualmente autorizzato dalla legge di bilancio per il 2021 nell'operazione "**Strade sicure**" (legge n. 178 del 2020, commi 1023-1024) è di **7.050 unità**.

A seguito dell'insorgere dell'emergenza COVID-19 i militari impegnati nell'operazione "Strade sicure" sono stati chiamati a svolgere, oltre ai tradizionali compiti assegnati al dispositivo, anche una serie di attività volte a fronteggiare il diffondersi del virus (si veda, in particolare, il comma 9 dell'articolo 4 del DL n. 19 del 2020 e l'articolo 74-ter del dl n. 18 del 2020). In considerazione di questi nuovi compiti **il dispositivo è stato da ultimo integrato di 753 unità** di personale militare fino al 30 aprile 2021 (cfr.articolo 35, comma 8 del D.L. 41/2021).

- b) **rideterminare** le dotazioni organiche complessive del **personale civile** del Ministero della difesa, da conseguire entro l'anno 2034, unitamente alle loro variazioni annuali, tenendo conto dell'esigenza di valorizzare la specificità e la professionalità del medesimo personale (criterio direttivo di cui alla lettera b)).

Per quanto concerne l'entità complessiva delle dotazioni organiche del personale civile della Difesa, si rinvia all'approfondimento di pagina 24.

Un ulteriore criterio direttivo riguarda la **revisione** della struttura organizzativa del **Servizio sanitario militare** che dovrà realizzarsi in un'ottica interforze, di specializzazione e di possibile collaborazione con il Servizio nazionale (criterio direttivo di cui alla lettera c)). Nello specifico, nel citato termine di **12 mesi** dalla data di entrata in vigore della legge delega, il Governo dovrà provvedere a:

- potenziare le dotazioni organiche e materiali del Servizio sanitario militare;
- definire le modalità di coinvolgimento del Servizio sanitario militare in circostanze di emergenza – queste ultime da definire in sede di attuazione della delega -, anche per la produzione di farmaci non altrimenti disponibili nelle quantità necessarie.

Dovrà, inoltre, essere valorizzata l'attività dell'**Istituto farmaceutico militare** e dovranno essere contemplate forme di collaborazione con le imprese del settore privato in casi di grave emergenza di carattere sanitario.

Per quanto concerne l'attuale assetto del Servizio sanitario militare si rinvia all'approfondimento di pagina 19.

L'**Istituto chimico farmaceutico militare** (ex Stabilimento chimico farmaceutico militare) di Firenze si occupa di rifornire le Forze armate di medicinali e materiali sanitari. Pone, altresì, in essere numerosi interventi che investono profili di collaborazione esterna con l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) e con il Ministero della salute. Il Ministero della salute, con decreto 27 dicembre 2012 ha disciplinato le ipotesi in cui lo Stabilimento Chimico Farmaceutico Militare di Firenze (SCFM) può essere autorizzato a produrre materie prime farmaceutiche, antidoti ed altri medicinali per finalità di protezione e trattamento sanitario, **in caso di particolari emergenze**.

L'Istituto è autorizzato, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 6 ottobre 1998, n. 392, alla produzione di presidi medico-chirurgici ovvero di disinfettanti e sostanze poste in commercio come germicide e battericide.

Al riguardo si ricorda che nel corso della prima fase dell'emergenza Covid 19 il decreto legge n.18 del 2020 (denominato "Cura Italia") ha previsto il potenziamento delle strutture della Sanità militare per complessivi 35,304 M€. Di tale importo **0,704 M€ sono stati dedicati all'Istituto chimico farmaceutico militare** di Firenze per la produzione e distribuzione di disinfettanti e sostanze ad attività germicida o battericida, e la restante quota di 34,6 M€ al potenziamento dei servizi sanitari militari e all'acquisto di dispositivi medici e presidi sanitari mirati alla gestione dei casi urgenti e di biocontenimento.

I commi da 2 a 6 dell'articolo 3, di contenuto identico ai commi da 2 a 6 dell'articolo 1 della proposta di legge Del Monaco A.C. 2802 (cfr. pag. 25), recano disposizioni riguardanti il procedimento di formazione dei decreti legislativi delegati.