

**COMMISSIONE IV  
DIFESA****RESOCONTO STENOGRAFICO  
INDAGINE CONOSCITIVA****14.****SEDUTA DI MARTEDÌ 27 MARZO 2012****PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE FRANCESCO SAVERIO GAROFANI****INDICE**

|                                                                                                                                                               | PAG.    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| <b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>                                                                                                                           |         |
| Garofani Francesco Saverio, <i>Presidente</i> ...                                                                                                             | 3       |
| <b>INDAGINE CONOSCITIVA SUL RECLUTAMENTO DEL PERSONALE MILITARE DEI RUOLI DELLA TRUPPA A DIECI ANNI DAL DECRETO LEGISLATIVO N. 215 DEL 2001</b>               |         |
| <b>Audizione del Capo I Reparto del Comando generale della Guardia di finanza, Generale di brigata Giuseppe Zafarana:</b>                                     |         |
| Garofani Francesco Saverio, <i>Presidente</i> .                                                                                                               | 3, 7, 8 |
| Zafarana Giuseppe, <i>Capo I Reparto del Comando generale della Guardia di finanza</i> ....                                                                   | 3, 8    |
| <b>ALLEGATO: Schede illustrative consegnate dal Generale di brigata Giuseppe Zafarana, Capo I Reparto del Comando generale della Guardia di finanza .....</b> | 9       |

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro per il Terzo Polo: UdCpTP; Futuro e Libertà per il Terzo Polo: FLpTP; Popolo e Territorio (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, La Discussione): PT; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Repubblicani-Azionisti: Misto-R-A; Misto-Noi per il Partito del Sud Lega Sud Ausonia: Misto-NPSud; Misto-FareItalia per la Costituente Popolare: Misto-FCP; Misto-Liberali per l'Italia-PLI: Misto-LI-PLI; Misto-Grande Sud-PPA: Misto-G.Sud-PPA.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
FRANCESCO SAVERIO GAROFANI

**La seduta comincia alle 13.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

**Audizione del Capo I Reparto del Comando generale della Guardia di finanza, Generale di brigata Giuseppe Zafarana.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul reclutamento del personale militare dei ruoli della truppa a dieci anni dal decreto legislativo n. 215 del 2001, l'audizione del Capo I Reparto del Comando generale della Guardia di finanza, Generale di brigata Giuseppe Zafarana.

Prima di iniziare l'audizione intendo ringraziare per la loro partecipazione ai nostri lavori, oltre al generale Zafarana, il generale di brigata Fabrizio Carrarini, capo VI Reparto affari giuridici e legislativi, il colonnello Vincenzo Tedeschi, capo ufficio legislazione, il colonnello Gianfranco Trotta e il maggiore Giuseppe D'Urso, dell'ufficio reclutamento e addestramento.

Do quindi la parola al generale Zafarana, per svolgere la sua relazione.

GIUSEPPE ZAFARANA, *Capo I Reparto del Comando generale della Guardia di Finanza*. Signor presidente, onorevoli deputati, desidero anzitutto porgervi il saluto del Comandante generale della Guardia di finanza, unitamente al mio. L'invito rivolto mi offre l'occasione, nella qualità di Capo del I Reparto del Comando generale della Guardia di finanza, di illustrare le problematiche attinenti alla gestione del patrimonio umano del Corpo, con particolare riferimento al personale appartenente alle carriere iniziali.

Queste ultime, infatti, a decorre dal 1° gennaio 2006 e fino al 31 dicembre 2020, sono alimentate — come è noto — in via esclusiva mediante i concorsi interni riservati ai volontari delle Forze armate in ferma prefissata di un anno (VFP1) o quadriennale (VFP4) ovvero in rafferma annuale (VFP1T) in servizio o in congedo. Tale sistema, come è noto, è stato definito dalla legge n. 226/2004, successivamente confluita nel Codice dell'ordinamento militare, nell'ottica di valorizzare la nuova figura del militare professionista. La relativa disposizione si trova ora nell'articolo 2199 del medesimo codice.

Questo sistema, in estrema sintesi, prevede che ogni anno le amministrazioni interessate debbano procedere alla quantificazione delle immissioni nelle carriere iniziali per il quinquennio successivo — la cosiddetta programmazione quinquennale scorrevole — tenendo conto del limite delle vacanze organiche stimate nel ruolo. Successivamente, sulla base di questa programmazione, si procede all'indizione delle procedure concorsuali che, come ho detto, sono interamente riservate ai volontari in ferma prefissata.

Nei bandi è espressamente previsto che solo una parte dei vincitori sia direttamente incorporata, mentre la restante parte è immessa nelle carriere iniziali dopo aver prestato servizio nelle Forze armate per ulteriori quattro anni (VFP4). Si tratta con tutta evidenza di un modello di alimentazione pregevole sotto molteplici punti di vista e profondamente innovativo, che ha giocoforza inciso sul sistema di reclutamento e di formazione del personale appartenente a queste categorie.

Sul piano del reclutamento, il nuovo meccanismo era sicuramente apparso in un primo momento di non facile attuazione per via dei vincoli finanziari, che non consentivano di effettuare, con largo margine di anticipo, stime adeguatamente attendibili sull'entità dei reclutamenti che sarebbero stati autorizzati negli anni successivi dalle competenti autorità di governo.

A questo limite si deve poi aggiungere che fino al 2007 l'indizione di nuovi concorsi riservati ai volontari in ferma prefissata è stata di fatto preclusa, stante la necessità di assorbire gli oltre 2500 volontari in ferma breve (VFB) che, vincitori di procedure concorsuali bandite in costanza della normativa previgente, nutrivano una legittima aspettativa a transitare nelle file del Corpo al termine del periodo di ferma.

Alla luce di tale quadro di situazione, solo nel 2008 è stato possibile bandire il primo concorso della specie, prevedendo tuttavia, sempre in ragione dei menzionati vincoli finanziari, un numero di posti piuttosto limitato, se si considera che è stato di 197 unità, successivamente incrementate a 260. Dall'anno 2010, però, le cose sono cambiate in meglio. L'entrata in vigore del regime del *turnover*, che consente di assumere nei limiti numerico e di spesa delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno precedente, ha permesso di dare piena attuazione all'articolo 2199 del Codice dell'ordinamento militare.

Il regime del *turnover*, infatti, da un lato, rende possibile un numero di reclutamenti mediamente superiore rispetto a quello registrato nel periodo precedente;

dall'altro, consente di stimare in maniera attendibile — è un fatto molto importante perché ci consente una pianificazione esatta — l'entità delle assunzioni effettuabili negli anni successivi e in particolare nelle annualità nelle quali è prevista la dimissione dei VFP4 al termine della ferma. A riprova di quanto detto poc'anzi, basti pensare che nel biennio 2010-2011 sono stati banditi due concorsi per un numero complessivo di posti pari a 2202 unità, di cui 1586 a immissione diretta e 616 da incorporare al termine del periodo di ferma quadriennale.

Vorrei a questo punto fare un breve cenno sulle modalità di svolgimento delle procedure concorsuali. Queste, anche in ragione dell'entità numerica dei partecipanti, prevedono le seguenti fasi selettive: una prova scritta, che consiste in un questionario a risposta multipla di cultura generale; prove di efficienza fisica; accertamento dell'idoneità attitudinale; accertamento dell'idoneità psico-fisica; valutazione dei titoli di merito previsti dal bando di concorso. I posti disponibili sono ripartiti tra contingente ordinario e contingente di mare. I candidati possono optare per una sola di tali categorie e, se vincitori, saranno avviati a percorsi formativi di impiego differenti a seconda della scelta effettuata.

Per la partecipazione a questi concorsi è richiesto il possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente, tra i quali si segnalano in particolare quelli legati all'età e ai limiti di altezza. Il requisito anagrafico, fissato all'articolo 6 del decreto legislativo n. 199/1995, limita l'accesso alle procedure della specie ai candidati che non abbiano superato il ventiseiesimo anno di età. Si può però arrivare fino a 29 anni perché il limite è elevato, fino a un massimo di tre anni, in ragione del servizio militare eventualmente prestato. I limiti di altezza, invece, sono 165 centimetri per gli uomini e 161 centimetri per le donne, come è stato stabilito dai vari decreti del Presidente del Consiglio dei ministri hanno trattato la materia.

Come accennato, la partecipazione alle procedure selettive in rassegna, al pari di

tutti i concorsi banditi dal Corpo, è aperta anche al personale femminile in attuazione della legge n. 380/1999, anch'essa confluita nel Codice dell'ordinamento militare, e dei decreti delegati da essa promanati. Dal 2006 tale partecipazione non è più soggetta ad alcuna limitazione.

Passo a illustrare qualche dato statistico su come sta funzionando la legge in argomento. Per tale esposizione vorrei avvalermi di alcuni grafici che, con il permesso del signor presidente, metterei in distribuzione. Il primo grafico rappresenta il dato relativo alla partecipazione alle procedure fin qui svolte. A tal riguardo, è bene evidenziare che l'entità numerica delle istanze è sicuramente condizionata dall'ampiezza della platea dei potenziali aspiranti, che a sua volta è strettamente connessa al periodo di emanazione del bando di concorso.

Infatti, l'articolo 2199 del Codice dell'ordinamento militare stabilisce, tra l'altro, che nello stesso anno può essere presentata domanda di partecipazione al concorso per una sola Forza di polizia, e può, quindi, accadere che il bacino di selezione sia ridotto nel caso in cui il concorso sia bandito successivamente a quello di un'altra amministrazione del comparto. Questo potrebbe chiaramente determinare una contrazione del numero delle domande di partecipazione.

Nel secondo grafico è raffigurata la ripartizione per aree geografiche e per sesso delle domande stesse. Innanzitutto si rileva una netta prevalenza dei candidati di sesso maschile, pari a circa il 90 per cento del totale, rispetto a quello femminile nonché, quanto alla provenienza, un maggiore afflusso dalle regioni del Mezzogiorno d'Italia, che raggiungono una percentuale del 62 per cento a fronte del 19 per cento delle regioni insulari, del 13 per cento delle regioni centrali e del 6 per cento delle regioni settentrionali.

Faccio notare, sempre con riferimento all'origine dei candidati, che il 55 per cento delle donne proviene dalle regioni meridionali, il 18 per cento sia dalle regioni insulari che da quelle centrali e il 9 per cento dalle regioni settentrionali. Si

tratta di dati che, seppure in linea con l'andamento generale, sembrano maggiormente equilibrati rispetto a quelli degli uomini, pur dovendosi prendere atto che l'universo femminile risulta nettamente più circoscritto, attestandosi, come ho già detto, sul 10 per cento del totale dei candidati.

Per illustrare meglio la ripartizione geografica della platea dei candidati, nel terzo grafico il dato relativo alla provenienza è stato disaggregato per regioni. Le regioni che maggiormente alimentano le fila del Corpo sotto questo profilo sono la Campania, la Sicilia, la Puglia e il Lazio. Il quarto grafico consente, invece, un'analisi dei titoli di studio posseduti dagli aspiranti. Il 93 per cento è in possesso di un diploma di istituto secondario di secondo grado; il 6 per cento di un diploma di istituto di istruzione secondaria di primo grado (licenza media) e poco più dell'1 per cento di un titolo di studio di livello universitario.

Il quinto grafico consente di avere un quadro di situazione circa l'età posseduta da coloro che si candidano ai concorsi in parola. La maggior parte dei candidati ha un'età che tocca punte abbastanza elevate tra i 22 e i 24 anni. I successivi cinque grafici presentano i medesimi dati (provenienza geografica per aree e per singole regioni, titolo di studio, età) riferiti ai vincitori, coloro che effettivamente entrano nelle fila del Corpo.

Fatta questa panoramica sulla platea dei candidati ai concorsi nel ruolo di base della Guardia di finanza e sui vincitori di questi concorsi, accenno alla formazione e all'impiego prima di concludere con qualche osservazione finale su questo tema. La formazione dei finanzieri viene erogata dalla Legione allievi del Corpo nell'ambito degli istituti di istruzione da essa dipendenti: la Scuola allievi finanzieri di Bari, la Scuola alpina di Predazzo e, per il contingente di mare, la Scuola nautica di Gaeta.

I militari frequentano un percorso didattico della durata di dodici mesi, durante il quale acquisiscono una solida preparazione tecnico-professionale volta

ad assicurare l'acquisizione delle competenze e delle abilità necessarie per assolvere gli incarichi di servizio istituzionali. Il periodo di formazione è articolato in due cicli addestrativi della durata di sei mesi. In particolare, il primo ciclo, destinato alla formazione di base, prevede lo studio di discipline di natura prevalentemente giuridica ed economica, anche con profili internazionali.

Il secondo ciclo, invece, contempla il perfezionamento delle discipline di natura professionale e delle tecniche di esecuzione del servizio. Durante questa seconda fase gli allievi svolgono attività di natura pratica nel settore di riferimento della polizia economico-finanziaria nonché della polizia giudiziaria, e sono avviati allo svolgimento di un periodo di tirocinio presso i reparti del Corpo, volto a favorire l'approccio applicativo e sistematico in prossimità dell'immissione in servizio.

Nell'ambito dell'intero percorso formativo viene altresì conferito ampio rilievo alle discipline prettamente militari nonché allo studio della lingua inglese e dell'informatica. Per i finanzieri del contingente di mare è prevista, infine, una successiva fase di addestramento, sempre presso la Scuola nautica di Gaeta, finalizzata ad acquisire una delle specializzazioni previste per lo specifico comparto d'impiego, come per esempio quella di nocchiere, di tecnico di macchina o di motorista navale.

Quando finisce la formazione, i neo finanzieri sono assegnati ai reparti su tutto il territorio nazionale. Per la scelta della destinazione è previsto che gli interessati compilino una scheda di pianificazione in cui possono indicare, a titolo di preferenza, un massimo di tre regioni geografiche, con l'esclusione di quella in cui è dislocato il comando regionale avente competenza sui luoghi di residenza della famiglia di origine propria e del coniuge, fatta eccezione per il nord Italia perché lì vi è grande carenza di personale e, quindi, tendiamo ad agevolare l'immissione in servizio in quei reparti.

L'assegnazione è disposta dal Comando generale del Corpo sulla base delle esigenze di ripianamento degli organici e

tenendo conto delle aspirazioni degli interessati. Nell'ultimo grafico è riportata la ripartizione percentuale per singole regioni dei neo finanzieri immessi in servizio lo scorso mese di gennaio.

I militari devono permanere nella sede di prima assegnazione per un periodo minimo di sei anni, al termine del quale hanno la possibilità di partecipare a un'annuale procedura centralizzata di impiego che permette loro, qualora si siano utilmente collocati in apposite graduatorie di merito stilate tra coloro che hanno richiesto la medesima sede, di raggiungere la destinazione richiesta, allorché presso la stessa vi sia disponibilità di posti. In tal modo è possibile contemperare le aspirazioni del personale, prevalentemente orientato a chiedere il trasferimento dal nord al centro-sud, con le esigenze organiche e di servizio dell'istituzione di perequare le risorse sull'intero territorio nazionale.

Al ricorrere di situazioni del tutto straordinarie, riconducibili a gravi problematiche di carattere personale o familiare, i militari possono in qualsiasi momento richiedere di essere trasferiti temporaneamente o definitivamente per farvi fronte. Resta impregiudicata la possibilità di avvalersi degli istituti di mobilità disciplinati da specifiche disposizioni di legge, come la legge n. 104/1992 o il decreto legislativo n. 267/2000.

Inoltre, anche in considerazione della presenza ormai significativa del personale femminile, il Corpo si è da tempo dotato di un'apposita procedura che consente ai militari tra loro coniugati o che hanno riconosciuto un figlio naturale di riunire il nucleo familiare presso la sede di servizio di uno dei due, al maturare di un periodo minimo di servizio.

Certo è che il tema della mobilità del personale risente nel suo complesso di una notevole rigidità dovuta alla limitatezza delle risorse finanziarie necessarie per poter dar corso ai cosiddetti movimenti d'autorità. In altri termini, l'intero sistema si basa prevalentemente su trasferimenti a domanda, come poc'anzi illustrato, ossia trasferimenti che sono orientati sulle aspi-



razioni degli interessati e, come tali, non comportano oneri finanziari a carico dell'amministrazione.

Tutto ciò, però, incide sulla possibilità di dar corso a manovre di impiego di più ampio respiro connesse a specifiche esigenze di servizio che di volta in volta possono venire a determinarsi nelle varie aree del Paese, così come influisce sulla possibilità di contenere fenomeni di eccessiva territorializzazione del personale scaturenti da lunghe permanenze in una stessa area geografica, con possibili conseguenze in punto di dinamismo operativo dei reparti. Ciò posto, è di tutta evidenza l'auspicio al massimo sostegno dell'autorità politica nella salvaguardia e, se possibile, nell'implementazione delle risorse finanziarie di cui la Guardia di finanza dispone per garantire una soddisfacente mobilità del personale.

Torno ora al tema principale di questa audizione. Non v'è dubbio che il modello di alimentazione delle carriere iniziali, introdotto dalla legge n. 226/2004, nonostante talune difficoltà iniziali di cui ho parlato poc'anzi, consente di selezionare il personale nell'ambito di una platea di candidati più maturi e già in possesso di un'adeguata formazione militare, derivante dalla pregressa esperienza di servizio nelle Forze armate, il che costituisce già di per sé un valore di rilevante significatività.

Vi è da dire, però, che innanzitutto si tratta di personale con un'età media superiore rispetto agli aspiranti provenienti dai civili — come abbiamo visto, i candidati si collocano per la maggior parte nella fascia di età tra i 22 e i 24 anni e mediamente l'età dei vincitori di concorso è intorno ai 24 anni — con conseguenti riflessi sia sul piano della formazione sia su quello dell'impiego: sul piano della formazione poiché è più difficoltoso costruire un finanziere quando gli studi sono stati terminati da tempo; su quello dell'impiego perché, trattandosi di militari più avanti in età, subentrano esigenze personali e familiari che condizionano in parte la loro piena disponibilità all'impiego sull'intero territorio nazionale.

Dall'anno 2015, peraltro, l'età media è destinata a un ulteriore innalzamento a seguito dell'incorporamento dell'aliquota dei candidati vincitori del concorso bandito nel 2011 e avviati a ulteriore ferma quadriennale presso le Forze armate (VFP4). A regime, quindi, potrà verificarsi il caso estremo di candidati che, arruolati a 28 o 29 anni, saranno immessi in servizio all'età di 33 o 34 anni, al termine del periodo di ferma quadriennale e del corso di formazione per allievi finanziari. Si tratta con tutta evidenza di un'età importante, nella quale oggi la maggior parte degli appartenenti al Corpo ha già raggiunto il grado di appuntato, a cui corrispondono compiti esecutivi sicuramente più impegnativi e complessi di quelli che normalmente vengono affidati ai neo finanziari.

Un secondo rilevante aspetto riguarda il fatto che, oggi più che mai, la grande attenzione posta dall'autorità politica e di governo sul fronte della lotta all'evasione fiscale e agli sprechi pubblici e più in generale sul fronte dei compiti di polizia economico-finanziaria propri della Guardia di finanza richiede professionalità anche molto specifiche, con un taglio culturale prevalentemente orientato verso le materie giuridiche ed economico-finanziarie.

Secondo tale prospettiva, il modello reclutativo attualmente vigente, se da un lato, come detto, assicura la disponibilità di personale più maturo, dall'altro non permette, almeno fino al 2020, di procedere a reclutamenti dedicati in funzione degli obiettivi di cui ho poc'anzi detto.

Ringraziando per l'attenzione prestata, resto a disposizione per eventuali domande.

PRESIDENTE. Grazie, signor generale, anche per la documentazione consegnata di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

Ampliando il perimetro della nostra riflessione, prendendo in considerazione la revisione dello strumento militare, vorrei sapere se secondo lei il ragionamento

iniziato presso il Ministero della difesa a proposito della ristrutturazione e dei possibili esuberi potrà avere riflessi ulteriormente negativi in ordine ai due punti critici che segnalava alla fine della sua relazione, ossia l'invecchiamento progressivo del personale e le difficoltà formative, laddove invece il Corpo ha esigenze molto specifiche.

GIUSEPPE ZAFARANA, *Capo I Reparto del Comando generale della Guardia di finanza*. Senz'altro poter disporre di militari che hanno già maturato una pregressa esperienza di servizio nelle Forze armate è di per sé un valore aggiunto. Certamente si sconta qualche cosa sul piano della formazione e dell'impiego, come dicevo poc'anzi.

Credo che la risposta alla domanda che lei poneva sia nell'individuare l'equilibrio tra l'esigenza, da un lato, di dare sfogo a una problematica sicuramente di primissimo piano quale è quella degli esuberi nello strumento militare, laddove dovessero andare in porto certe decisioni e,

dall'altro, le esigenze di lotta all'evasione fiscale e agli sprechi che le autorità politica e di governo intendono perseguire.

Poter disporre di personale giovane e fresco di studi, immesso in un reparto di istruzione, ci aiuta molto nella fase di formazione, che per noi è estremamente delicata perché si tratta di costruire un militare con competenze e professionalità nello specifico settore di elevato profilo.

PRESIDENTE. Se non ci sono altre richieste di intervento, ringrazio il generale Zafarana e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 13,25.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

---

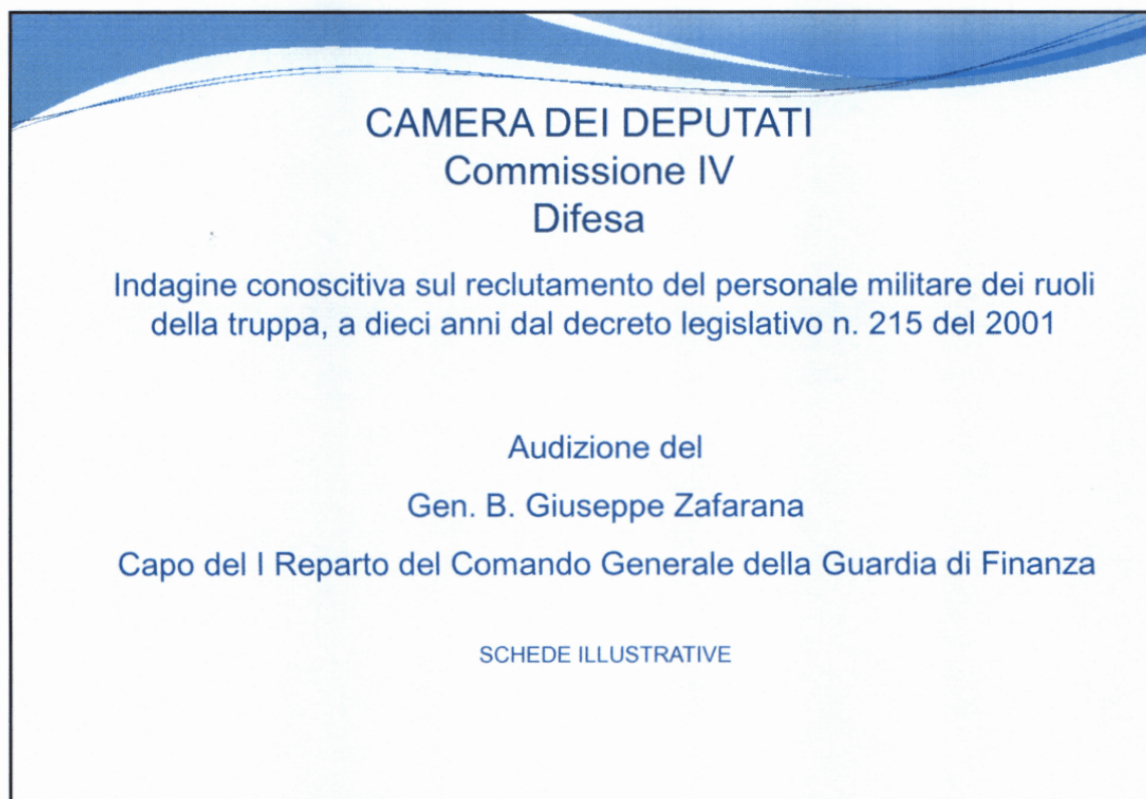
*Licenziato per la stampa  
il 21 maggio 2012.*

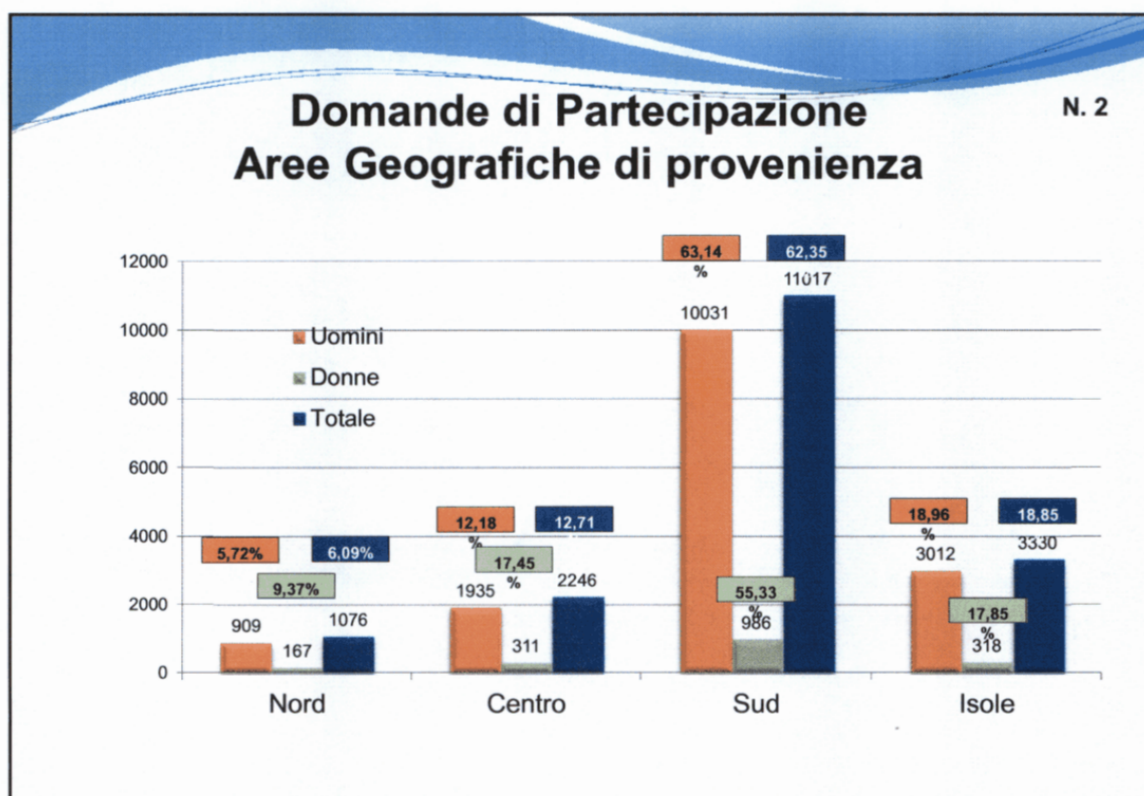
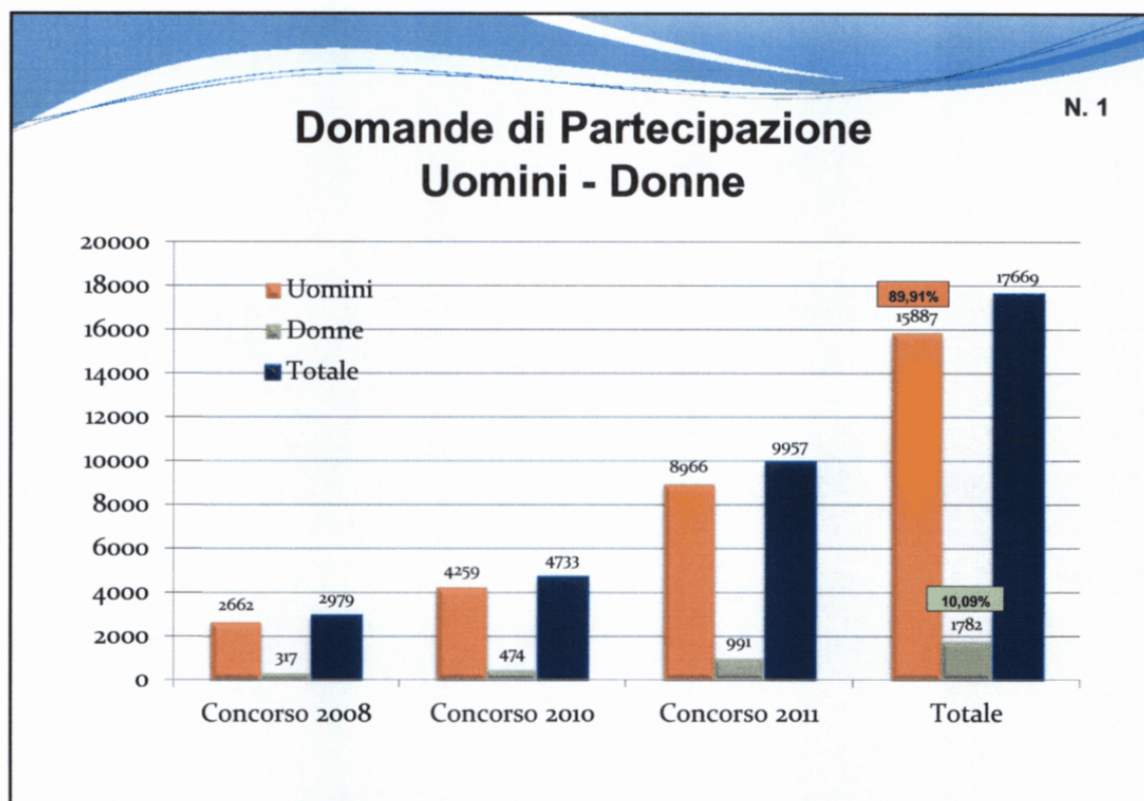
---

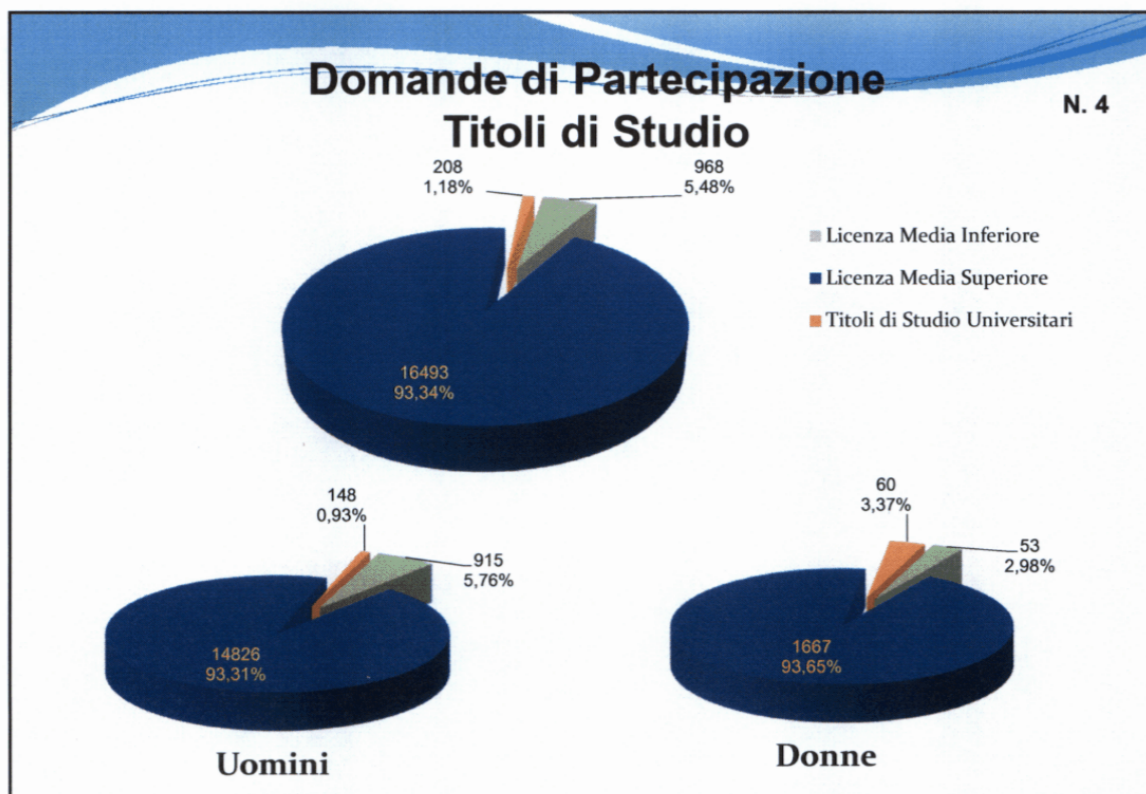
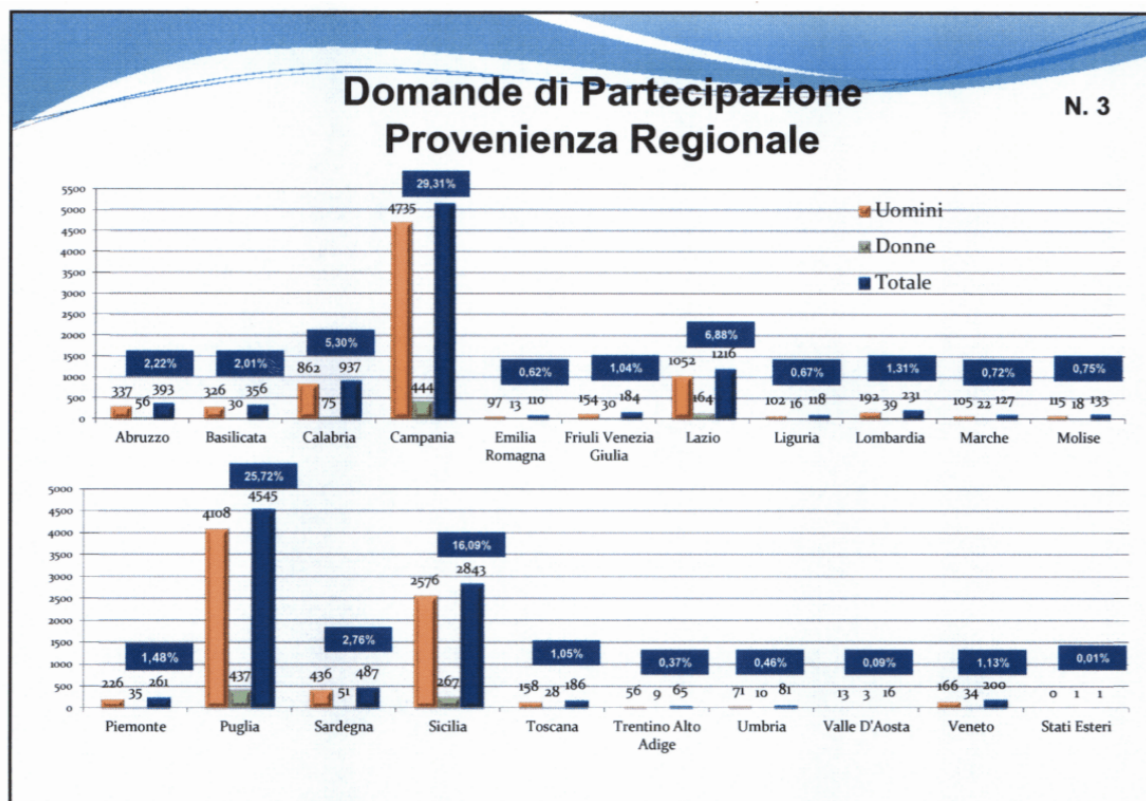
STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



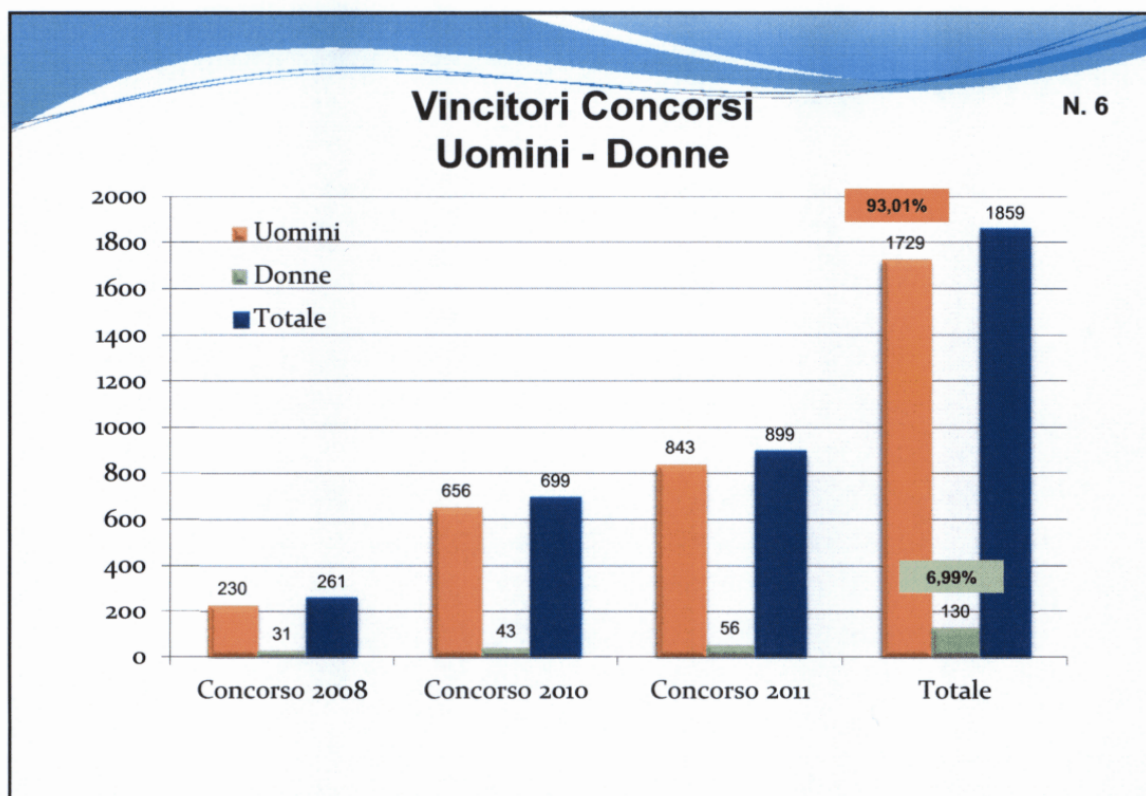
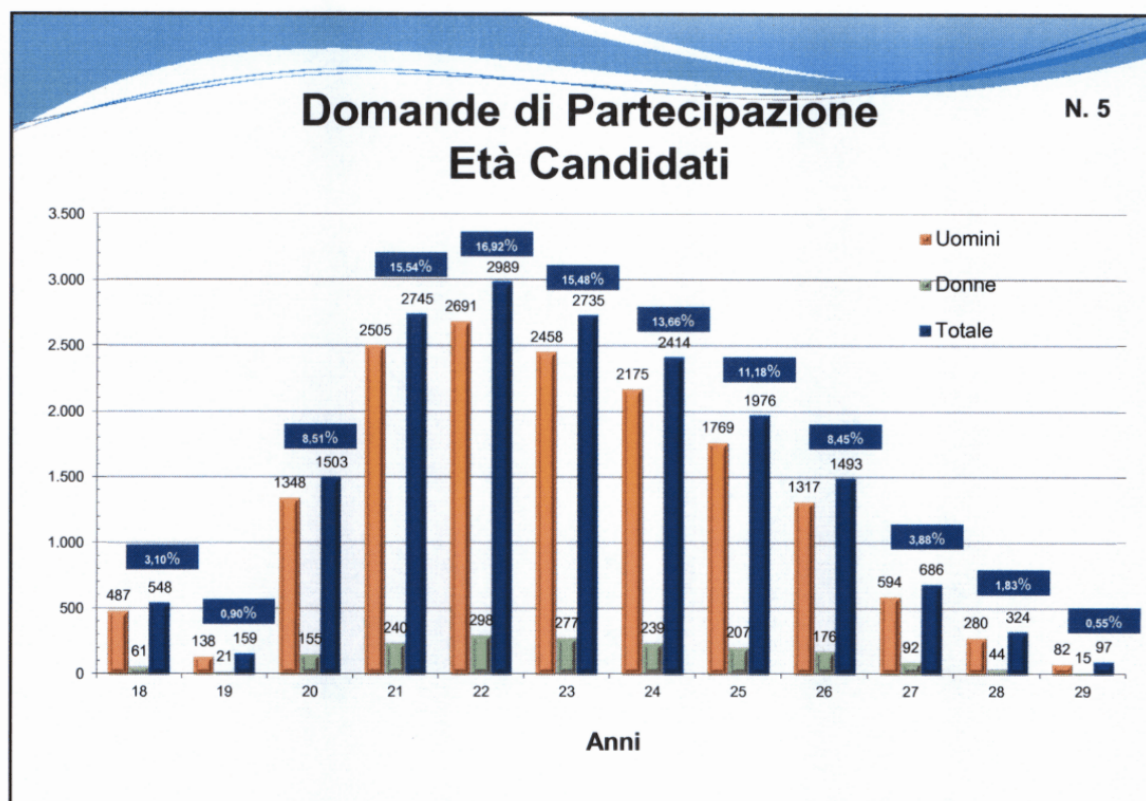
ALLEGATO

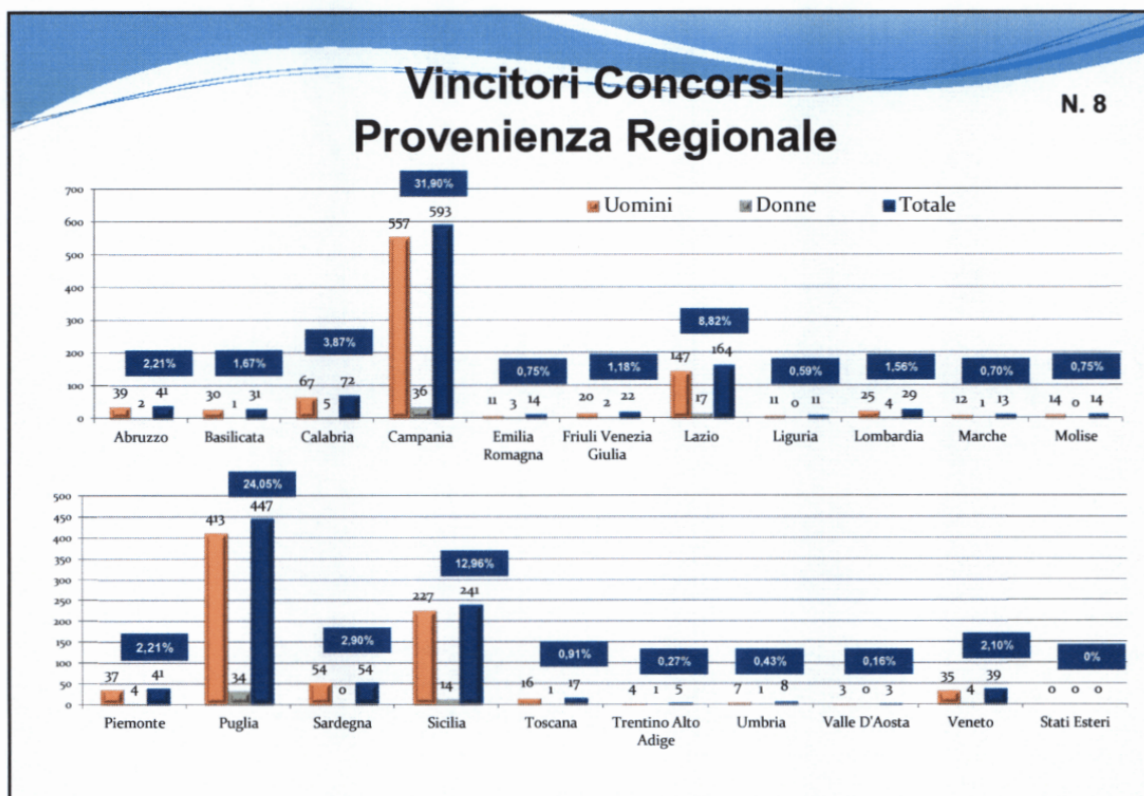
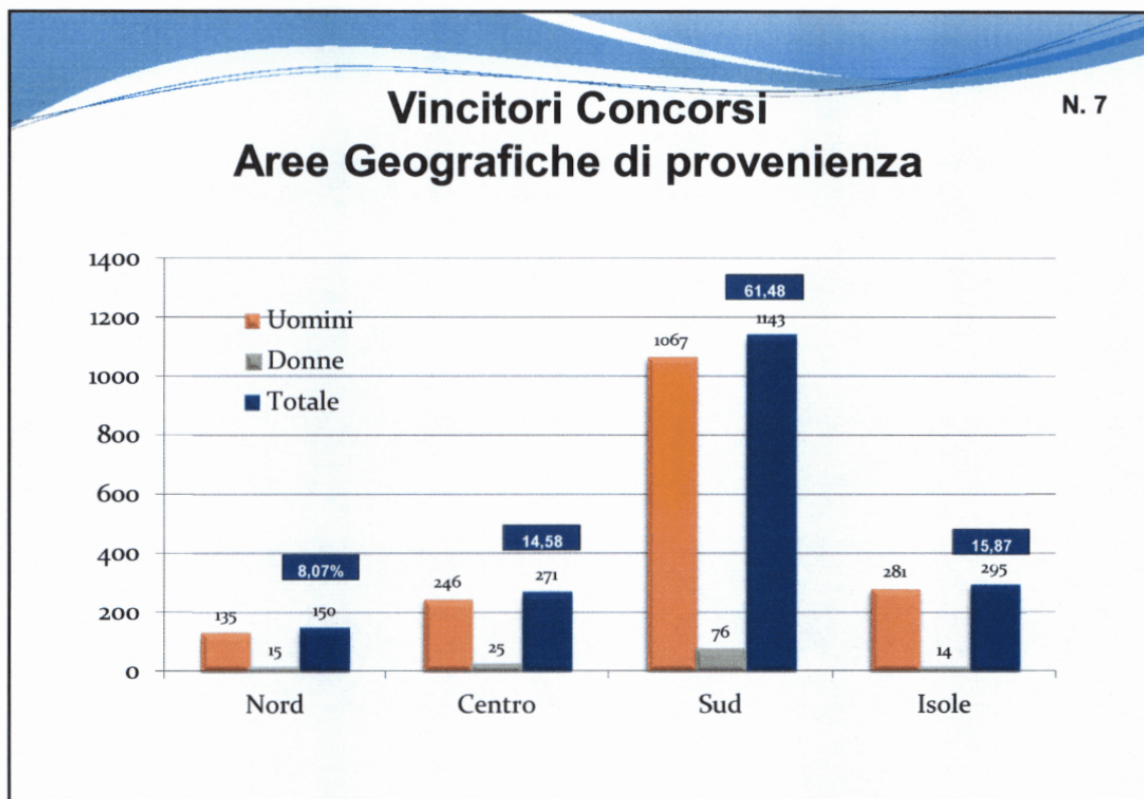




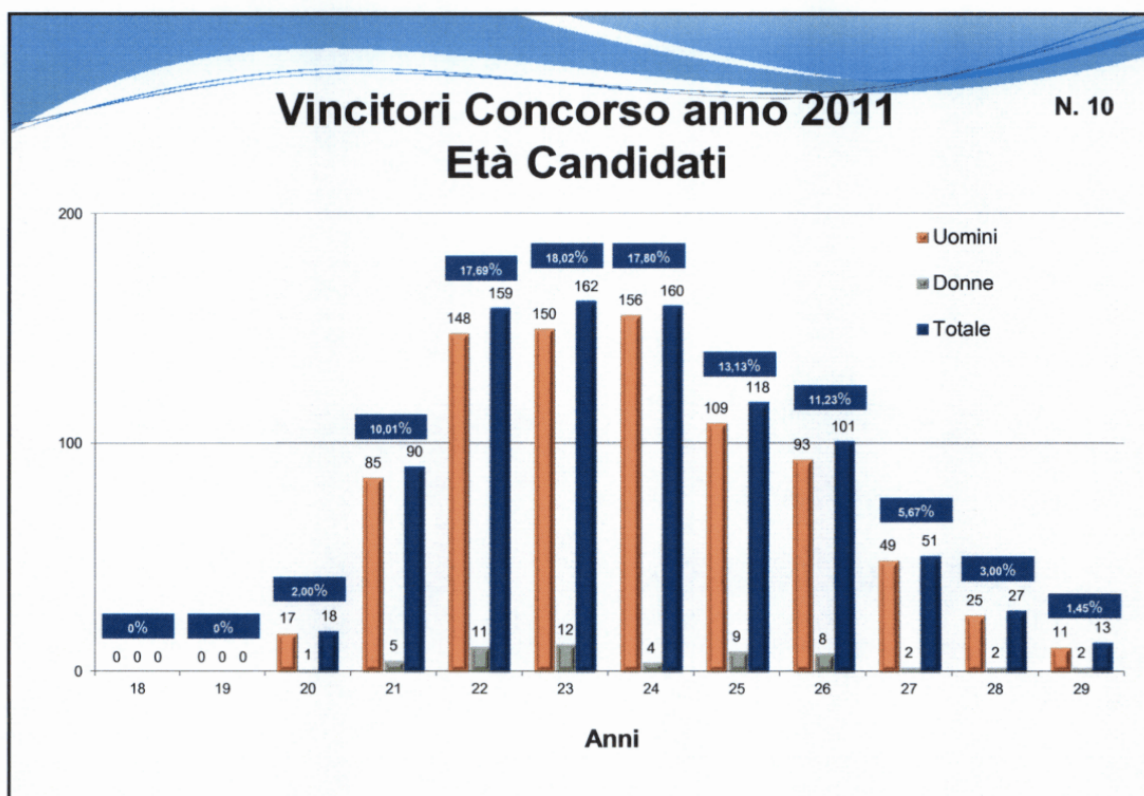
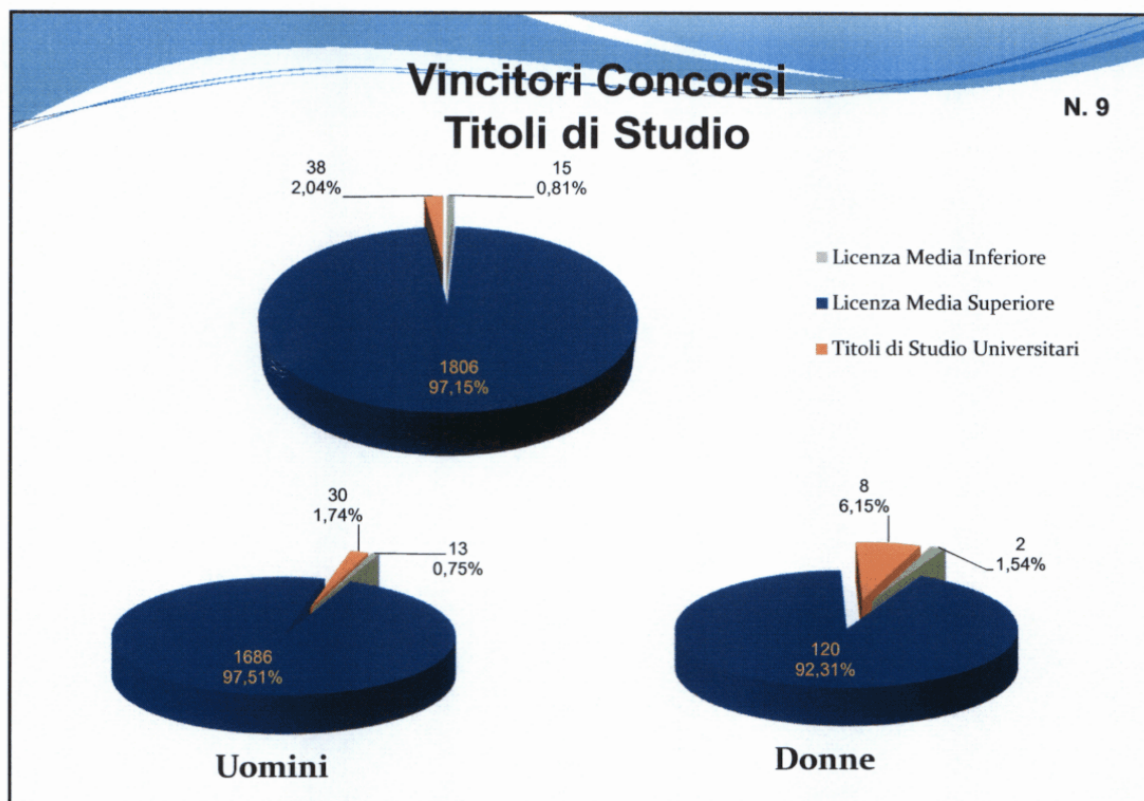












N. 11

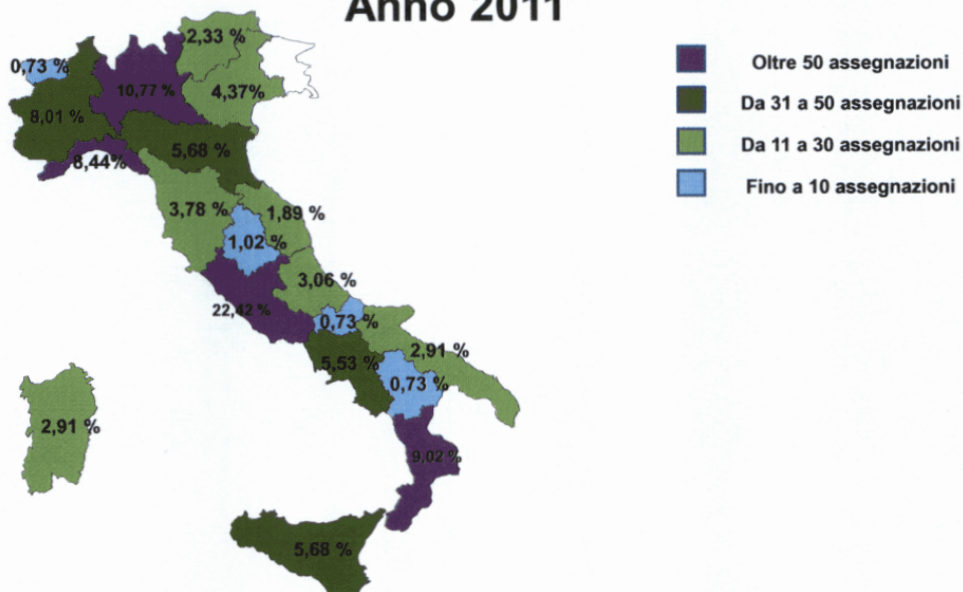
## Corso di formazione per allievi finanziari Ordinamento didattico

| Principali discipline didattiche erogate                          |                                                                   |
|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| 1° Ciclo                                                          | 2° Ciclo                                                          |
| Elementi di diritto pubblico                                      | Tecnica professionale nel settore della Polizia Giudiziaria       |
| Elementi di diritto privato e commerciale                         | Tecnica professionale nel settore delle dogane, accise e monopoli |
| Elementi di Diritto Doganale                                      | Tecnica professionale : imposizione diretta ed indiretta          |
| Elementi di Diritto tributario e processuale tributario           | Servizi di polizia economico-finanziaria                          |
| Diritto penale e processuale penale                               | Informatica                                                       |
| Elementi di Diritto penale militare e processuale penale militare | Inglese                                                           |
| Elementi di Diritto comunitario ed internazionale                 | Tirocinio pratico di servizio                                     |
| Informatica                                                       |                                                                   |
| Inglese                                                           |                                                                   |

N. 12

## Assegnazione neo finanziari

Anno 2011





€ 1,00



\*16STC0018370\*