

## COMMISSIONE IV

## DIFESA

## RESOCONTO STENOGRAFICO

## INDAGINE CONOSCITIVA

18.

## SEDUTA DI MARTEDÌ 28 GENNAIO 2020

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIANLUCA RIZZO

## INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Ferrari Roberto Paolo (Lega) .....	3, 6
Rizzo Gianluca, <i>Presidente</i> .....	3	Pagani Alberto (PD) .....	5
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULLO STATO DEL RECLUTAMENTO NELLE CARRIERE INIZIALI DELLE FORZE ARMATE:</b>		Russo Giovanni (M5S) .....	5
<b>Seguito dell'esame e approvazione del docu- mento conclusivo.</b>		<i>ALLEGATO</i> : Documento conclusivo approvato	7
Rizzo Gianluca, <i>Presidente</i> .....	3, 5, 6		

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

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
GIANLUCA RIZZO

**La seduta comincia alle 14.20.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Seguito dell'esame e approvazione del documento conclusivo.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sullo stato del reclutamento nelle carriere iniziali delle Forze armate.

Come ricorderete, la bozza del documento conclusivo è stata presentata nella seduta del 28 novembre scorso e inviata a tutti i colleghi. Avverto che il deputato Ferrari ha fatto pervenire alcune proposte di modifica e di integrazione del documento. Do, quindi, la parola al collega Ferrari.

ROBERTO PAOLO FERRARI. Grazie, Presidente. Come lei ha detto, il documento era stato già condiviso e partecipato; le ultime modifiche sono relative alle conclusioni elaborate all'interno della Commissione e, se non vi sono obiezioni, darei lettura unicamente di questa parte, auspicando che possa essere condivisa al fine di giungere a un voto consapevole del documento.

«A conclusione dell'indagine conoscitiva la Commissione valuta che l'attuale modello di reclutamento del personale volontario di truppa delle Forze armate risale al 2000, quando, con la scelta di sospendere la coscrizione obbligatoria, si è passati a uno strumento militare composto interamente da professionisti. L'adesione a tale modello, nel soddisfare un'esigenza di operatività, ha determinato alcuni significativi aspetti critici, tra i quali l'innalzamento dell'età media di tutto il personale della Difesa e la necessità di ricollocamento professionale dei volontari al termine del periodo di ferma in cui si collega l'esigenza, per loro, di una più ampia e concreta gamma di sbocchi lavorativi.

A conferma di quanto accennato nelle motivazioni a premessa dello svolgimento dell'indagine conoscitiva, dai dati e dalle riflessioni emerse nel corso delle audizioni svolte, nonché dalle soluzioni proposte, in particolare dal Capo di stato maggiore dell'Esercito, alla base di uno strumento militare efficace vi è certamente la necessità di salvaguardare l'aspetto motivazionale che è alla base delle scelte di ciascun individuo.

Taluni passaggi delle audizioni si sono soffermate maggiormente sulla mancata certezza circa il futuro professionale o una mancata corrispondenza tra la realtà e le aspettative economiche dei candidati, senza valutare che tali elementi sono auspicabilmente da intendersi solo successivi alle legittime aspirazioni, alle attitudini personali, alle propensioni individuali, oltre che al riconoscimento di taluni valori fondanti dell'etica e della disciplina militare.

Si reputa necessario individuare un sistema di reclutamento e di formazione dei volontari in ferma pluriennale delle Forze armate funzionale e idoneo non solo a contemperare le esigenze di operatività dello

strumento militare professionale con le legittime aspettative di carriera, di formazione e di stabilità dei volontari, ma anche in grado di valorizzare l'aspetto motivazionale.

Per quanto concerne il reclutamento, nella sua fase iniziale si auspica che siano istituiti centri di reclutamento in misura omogenea per macroaree sul territorio nazionale, in modo da rendere più semplice e meno oneroso il loro raggiungimento da parte dei candidati a ruolo di volontari in ferma prefissata. Per le stesse ragioni si ritiene utile che i costi da affrontare per gli accertamenti dell'idoneità fisica e psicoattitudinale, a volte elevati per i candidati che li devono sostenere, siano ripartiti con l'amministrazione competente anche sulla base di accordi con il Ministero della salute. Appare inoltre congruo subordinare il superamento dell'iter concorsuale a una valutazione dell'idoneità complessiva del candidato, che, in conformità alla più recente giurisprudenza, si fondi non solo sulla verifica dell'idoneità fisica (già attualmente prevista sul piano attitudinale e sanitario), ma anche su accertamenti riferiti al parametro culturale, richiedendo il conseguimento di un punteggio minimo nelle prove scritte di cultura generale. Si tratta di un requisito sempre più essenziale tanto per i candidati all'arruolamento provenienti dai volontari quanto per i civili, per sostenere con profitto sia l'impegnativa formazione specialistica sia i successivi percorsi di qualificazione necessari per l'impiego nei sempre più numerosi incarichi caratterizzati da un elevato contenuto tecnico.

Si sottolinea, inoltre, la necessità di superare l'attuale modello basato sui VFP-1 e VFP-4, in quanto si ritiene necessario consentire la realizzazione di un periodo iniziale finalizzato ad acquisire le capacità militari, la formazione tecnica che siano riconosciute anche sul mercato del lavoro al di fuori dell'ambito militare. A tal fine si ritiene utile immaginare un sistema di formazione, per quanto concerne la sola formazione tecnica, che preveda accordi tra le Regioni e il MIUR (oggi MUR) in modo da acquisire, durante la ferma volontaria, qualifiche professionali e specialistiche ricono-

sciute anche in ambito civile. Il MUR può inoltre coprire un ruolo fondamentale, dal momento che garantisce il sostegno a tutti i momenti di scelta dei giovani studenti, nell'includere nel modello di orientamento formativo l'eventualità di una carriera militare in tutte le sue forme.

Ripercorrendo la strada già tracciata e l'ipotesi di soluzioni indicate nel corso di differenti addizioni, alcune di queste sono certamente valutabili e percorribili. Il superamento in via prioritaria del VFP-1 e, successivamente, del VFP-4 mira a una soluzione di maggiore stabilità sia dal punto di vista esperienziale che formativa, trasformando la scelta su base triennale in una soluzione più consapevole.

Nel mutare del percorso della leva obbligatoria alla professionalizzazione delle Forze armate, l'arruolamento come VFP-1 ha rappresentato, come fu per il servizio di leva, un'occasione per un primo approccio alla vita militare, lasciando un bagaglio di competenze non indifferente e che, per formazione, consente di essere pronti ad affrontare sia la carriera militare che una professione civile.

L'auspicata riduzione dell'età media del personale e, analogamente, dell'età massima dei volontari e dei civili per la partecipazione ai concorsi per il nuovo modello di ferma auspicato potrebbe, inoltre, aiutare il passaggio ad altri comparti della pubblica amministrazione, in particolare quelli della sicurezza e degli enti locali.

Si ritiene importante agevolare il passaggio dei volontari nel servizio permanente, semplificando le procedure amministrative per l'immissione nei ruoli e prevedendo adeguate riserve di posti in tutti i concorsi interni e pubblici per i ruoli di sergenti e di marescialli, estendendo così una misura oggi già contemplata dal codice dell'ordinamento militare.

Si ritiene utile conservare le percentuali attualmente previste nella riserva dei posti in favore del personale delle Forze armate congedato senza demerito nei concorsi banditi dalle pubbliche amministrazioni, compresi gli enti locali, sulla base di intese in sede di Conferenza unificata, di cui all'articolo 8, del decreto legislativo 28 agosto

1997, n. 281, con particolare riferimento al reclutamento nei Corpi di polizia locale, prevedendo specifiche sanzioni per le amministrazioni inadempienti.

Pur nella consapevolezza della difficoltà che il mercato del lavoro incontra nel garantire opportunità occupazionali, la Commissione difesa conviene che si debba offrire una reale possibilità di impiego dei volontari congedati che, per qualsiasi motivo, non proseguano l'esperienza in servizio né presso la Forza armata di primo arruolamento, né nell'Arma dei Carabinieri, né nelle altre Forze di polizia. Le competenze, anche di carattere trasversale, le capacità tecniche acquisite negli anni di servizio in armi consentirebbero, infatti, ai volontari di essere proficuamente impiegati tra le fila del personale civile del Ministero della difesa, oltre che nell'ampia gamma di opportunità lavorative collegate agli ambiti professionali della sicurezza e della protezione civile, certamente prossime all'esperienza maturata, nell'ancor più ampio ventaglio di professioni qualificanti, anche nel settore privato, e riconducibili alla funzione di incaricato di pubblico servizio, come le guardie particolari giurate, rendendo il servizio prestato nelle Forze armate quale *conditio sine qua non* per svolgere le funzioni di addetto alla sicurezza, guardia particolare giurata.

Si ricorda, inoltre, che le Forze armate sono ordinariamente impegnate anche in attività, quali ad esempio il soccorso in mare, in montagna e trasporti sanitari d'urgenza, la meteorologia e la climatologia, assistenza al volo e alla navigazione civile, la difesa cibernetica, la bonifica del territorio da residuati bellici, la cartografia e l'idro-oceanografia, la difesa nucleare e chimica, biologica, cui corrispondono competenze trasversali di sicuro interesse per il mercato del lavoro, non solo nel settore pubblico ma anche nel privato, cui potrebbero essere riconosciute concrete misure premiali di ordine fiscale, finalizzate proprio al ricollocamento dei volontari, adattando ad esempio le misure già in vigore al fine di agevolare l'occupazione giovanile.

In tal senso si devono prevedere iniziative di sostegno per la formazione profes-

sionale, il completamento dei cicli di studio e il collocamento preferenziale anche nel mondo del lavoro privato attraverso il ricorso a convenzioni tra il Ministero della difesa e le associazioni rappresentative di categoria delle imprese private e la previsione di misure agevolative, anche di carattere fiscale, che favoriscano l'assunzione da parte di tali imprese.

In conclusione, si auspica la predisposizione di un testo normativo organico sulla materia, prendendo spunto dalle proposte di legge già depositate, che individui un sistema di reclutamento e di formazione dei volontari in ferma pluriennale delle Forze armate che sia funzionale sia alle esigenze di operatività dello strumento militare sia alle legittime aspettative di carriera, di formazione e di concreto riconoscimento della professionalità dei volontari stessi, e che tutti questi elementi e spunti raccolti possano contribuire alla fattiva realizzazione del nuovo modello professionale, basato sulla scelta di una forte motivazione valoriale di cui le Forze armate sono sempre state espressione anche nella società contemporanea ».

PRESIDENTE. Grazie deputato Ferrari. Do ora la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre questioni o formulare osservazioni.

GIOVANNI RUSSO. Grazie, Presidente. Intervengo per ringraziare tutti i colleghi per il grande lavoro di squadra che è stato fatto, essendo questo un testo condiviso e sul quale tutti quanti abbiamo potuto apportare un contributo.

ALBERTO PAGANI. Anch'io intervengo per ringraziare, prima di tutto, il collega Ferrari che ha materialmente contribuito alla redazione del documento e, poi, tutti i colleghi che hanno collaborato per giungere a un testo condiviso che, da quel che mi pare di capire, è apprezzato anche nel mondo militare che si sta ponendo le stesse problematiche. Mi sembra, dunque, che si possa lavorare in sintonia per risolvere un problema che ci è stato evidenziato.

ROBERTO PAOLO FERRARI. Ringrazio tutti i gruppi per questa ennesima dimostrazione del lavoro che si può fare in questa Commissione. Ringrazio, quindi, anche il Presidente.

PRESIDENTE. Mi associo, ovviamente, ai ringraziamenti per il lavoro fruttuoso e svolto da tutte le componenti politiche. Se nessun altro chiede di intervenire, pongo in votazione la proposta di documento con-

clusivo come testé riformulata (*vedi allegato*).

*È approvata.*

**La seduta termina alle 14.45.**

---

*Licenziato per la stampa  
il 7 luglio 2020*

---

ALLEGATO

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

**DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

**Premessa**

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

L'esigenza di condurre l'indagine è scaturita sia dall'esigenza espressa dagli Stati Maggiori in Audizione ad inizio legislatura, che dalla persuasione che, a metà del percorso previsto dalla legge di revisione dello strumento militare (legge n. 244 del 2012), per la prima volta dalla professionalizzazione delle Forze armate sono emersi chiari problemi nel reclutamento dei volontari in ferma prefissata di un anno (VFP1).

Più in generale, il profilo del volontario a ferma prefissata non appare più attraente, in quanto, negli ultimi anni, non ha facilitato né il loro inserimento nella pubblica amministrazione, né in quei settori che richiedono specifiche professionalità attinenti alla sicurezza e alla difesa; a sfavore giocano anche i sacrifici che lo stile di vita militare comporta rispetto a quello civile.

Ciò, in parte, è dovuto anche all'assenza di uno sbocco professionale conseguente al venir meno dell'istituto della riserva assoluta, che prevedeva il reclutamento del personale nelle carriere iniziali delle Forze di polizia a ordinamento civile e militare a favore dei volontari in ferma prefissata di un anno o quadriennale ovvero in rafferma annuale, in servizio o in congedo, in possesso dei requisiti previsti dai rispettivi ordinamenti per l'accesso alle carriere delle Forze di polizia.

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

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

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

Nel corso dell'indagine sono stati ascoltati: il Direttore Generale del Personale Militare (PERSOMIL), Ammiraglio di squadra Pietro Luciano Ricca (16 gennaio 2019); i rappresentanti del COCER-Interforze (17 e 22 gennaio 2019); il Capo del I Reparto Affari giuridici ed economici del Personale dello stato maggiore dell'Esercito, Generale di brigata Gaetano Lunardo e il Capo di stato maggiore del Comando Scuole dell'Aeronautica militare, Generale di brigata aerea Paolo Tarantino (30 gennaio 2019); il Comandante della Scuola Sottufficiali della Marina militare di Taranto, Contrammiraglio Enrico Giurelli e il Direttore del Centro nazionale di selezione e reclutamento del Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, Generale di brigata Marco Mochi (6 febbraio 2019); il Capo di stato maggiore della Difesa, Generale Enzo Vecciarelli (17 aprile 2019); il Capo Ufficio Reclutamento e Addestramento del I Reparto — Personale del Comando generale della Guardia di finanza, Colonnello Vittorio Francavilla (17 aprile 2019); il Capo di stato maggiore dell'Aeronautica militare, Generale di squadra aerea Alberto Rosso (18 aprile 2019); il Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, Generale di corpo d'armata Giovanni Nistri (7 maggio 2019); il Capo di stato maggiore della Marina militare, Ammiraglio di squadra Valter Girardelli (8 maggio 2019); il Capo di stato maggiore dell'Esercito, Generale di corpo d'armata Salvatore Farina (14 maggio 2019); il Ministro della difesa, Elisabetta Trenta (15 maggio 2019); il Direttore del I Reparto Segretariato generale e Direzione nazionale degli armamenti, Dottor Giuseppe Quitadamo e il Capo III Ufficio del Segretariato generale della Difesa, per il sostegno alla ricollocazione professionale dei volontari congedati, Dottoressa Paola Maja (5 giugno 2019); infine, in chiave internazionale, è stato acquisito anche il contributo dell'addetto per la difesa dell'Ambasciata di Francia in Italia, Contrammiraglio Bernard Abbo (3 luglio 2019).

## Capitolo I

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

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

Nel corso degli ultimi venti anni, sono state approvate in Italia alcune fondamentali ed innovative riforme nel campo della Difesa, che



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

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

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

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

La legge 23 agosto 2004, n. 226, nell'anticipare al 1° gennaio 2005 la sospensione del servizio militare obbligatorio, ha introdotto la figura del VFP1 (volontario in ferma prefissata di un anno) in sostituzione di quella del volontario in ferma annuale, che era preesistente, e quella del VFP4 (volontario in ferma prefissata quadriennale), in luogo del volontario in ferma breve (VFB), e ha confermato la figura del volontario in servizio permanente (VSP), prevista dal decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 196.

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

Il servizio svolto quale volontario in ferma prefissata costituisce la premessa e il presupposto indefettibile per transitare, tramite concorso per titoli ed esami, in servizio permanente. Come precisato dal Capo di stato maggiore della difesa, Generale Vecciarelli, nel corso della sua audizione (17 aprile 2019), « questo passaggio è molto selettivo, posto che in media solo un volontario in ferma prefissata su cinque reclutati ogni anno riesce ad accedere al rapporto a tempo indeterminato; questo in ragione del limitato numero di posti disponibili ». In termini numerici, con riferimento alle esigenze del 2018 e al netto delle esigenze del Corpo delle

capitanerie di porto, su 10.000 posti a concorso per VFP1, soltanto 2.000 circa accedono successivamente alla ferma quadriennale e, quindi, al servizio permanente. Per il restante personale, l'attuale quadro normativo prevede appositi strumenti per il ricollocamento nel mercato del lavoro, tra i quali la riserva di posti per l'accesso alle carriere iniziali delle Forze di polizia, che ad oggi, considerando la media delle assunzioni annue operate negli ultimi anni, consente di stabilizzare solo un ulteriore 30 per cento dei volontari in ferma prefissata.

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

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

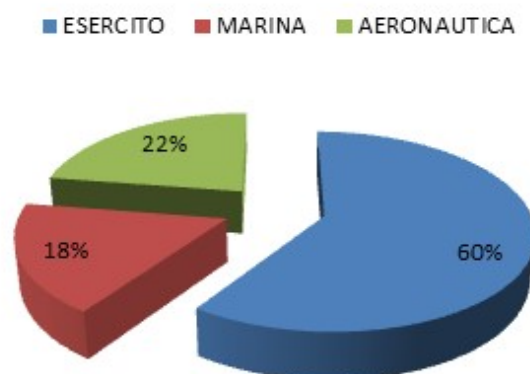
Successivamente, sul finire della XVI legislatura, è stata adottata la legge n. 244 del 2012, sulla revisione in senso riduttivo dello strumento militare, nota anche come legge «Di Paola», volta a realizzare un'ulteriore revisione in senso riduttivo dello strumento militare, al fine di conseguire uno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

Con la citata legge n. 244 del 2012 fu conferita al Governo un'ampia delega (attuata nella XVII Legislatura) volta alla revisione, in termini riduttivi: dell'assetto strutturale e organizzativo del Ministero della difesa; delle dotazioni organiche complessive del personale militare dell'Esercito italiano, della Marina militare, escluso il Corpo delle capitanerie di porto, e dell'Aeronautica militare; delle dotazioni organiche complessive del personale civile del Ministero della difesa. In termini concreti, tali interventi sono stati strutturati in maniera tale da conseguire, secondo una tempistica delineata nella stessa legge delega: una contrazione complessiva del 30 per cento delle strutture operative, logistiche, formative, territoriali e periferiche della Difesa; una riduzione generale a 150.000 unità di personale militare delle tre Forze

armate (Esercito, Marina militare ed Aeronautica militare), da attuare entro l'anno 2024; una riduzione delle dotazioni organiche del personale civile della Difesa dalle 30.000 unità a 20.000 unità, da conseguire sempre entro l'anno 2024; il riequilibrio generale del bilancio della « Funzione difesa », ripartendolo orientativamente in 50 per cento per il settore del personale, 25 per cento per il settore dell'esercizio e 25 per cento per quello dell'investimento.

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

#### Ripartizione dotazioni organiche Forze armate RIFORMA DI PAOLA



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

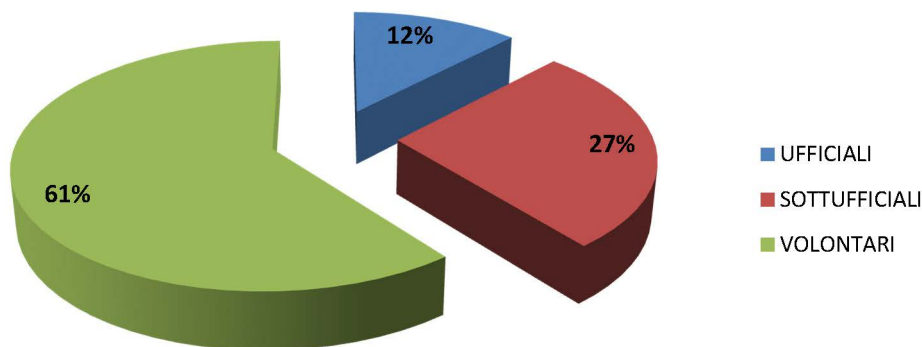
Alla data di entrata in vigore della legge n. 244 del 2012 i Marescialli risultavano in esubero di circa 31 mila unità; al contrario, risultava una grave carenza nella categoria dei Sergenti, pari a circa 20 mila unità, a fronte di una previsione di quasi 40 mila. Anche la Truppa risultava non equilibrata.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

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

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

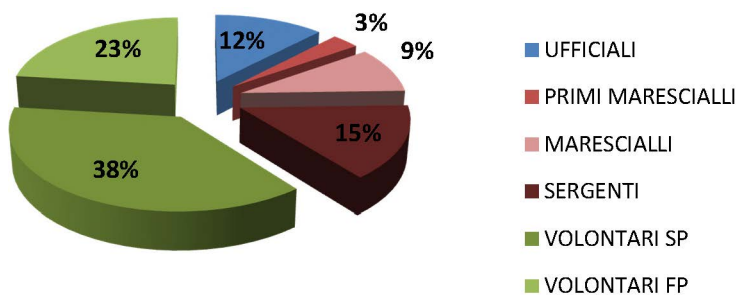
	FORZE ARMATE	ESERCITO	MARINA	AERONAUTICA
Ufficiali	18.300	9.000	4.000	5.300
Sottufficiali	40.670	16.170	9.250	15.250
primi marescialli	4.650	1.500	1.350	1.800
marescialli	13.850	4.600	3.950	5.300
sergenti	22.170	10.070	3.950	8.150
Truppa volontari	91.030	64.230	13.550	13.250
in servizio permanente	56.330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

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



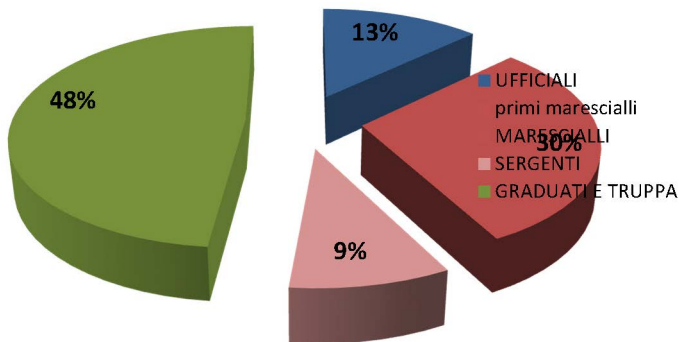
[Fonte: Elaborazione articolo 798-bis Codice dell'ordinamento militare]

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



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

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

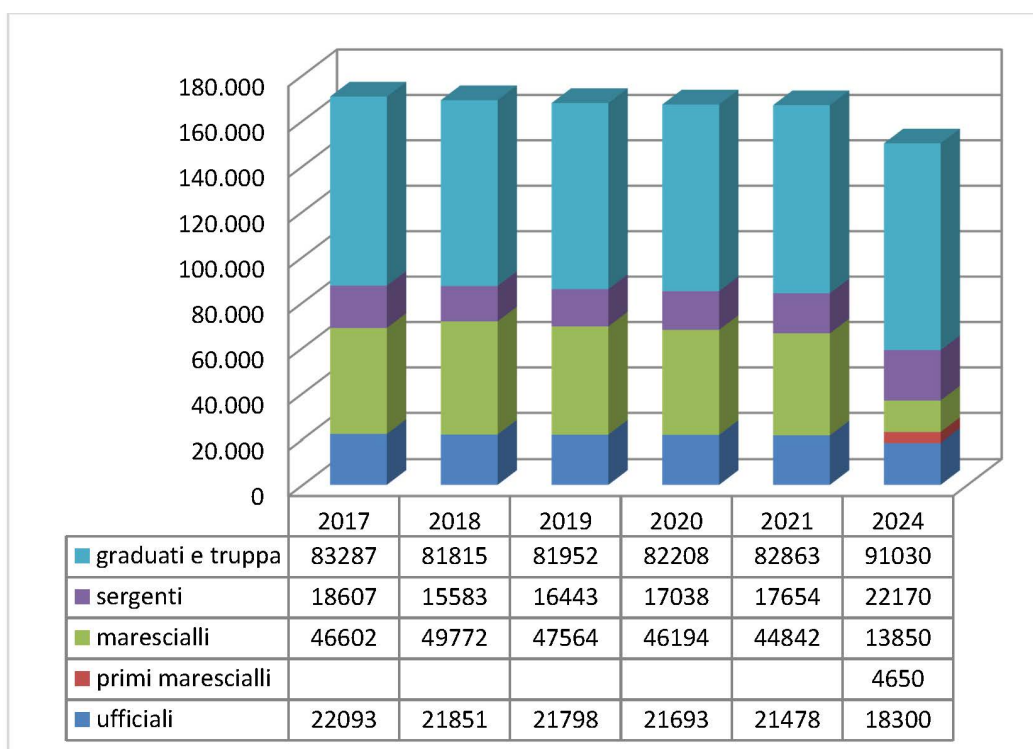


[Fonte: elaborazione dati Allegato E D.P.P. 2019-2021]

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



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



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

## Capitolo II

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

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

L'indagine conoscitiva condotta ha evidenziato l'interesse prioritario della Difesa a garantire una possibilità concreta di inserimento nel

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

Il Direttore generale per il personale militare, Ammiraglio Pietro Luciano Ricca, ha presentato un dettagliato quadro statistico della situazione relativa al reclutamento nelle carriere iniziali delle Forze armate, rilevando come negli ultimi anni si sia registrato un *trend* negativo negli arruolamenti di personale volontario, che non ha consentito di centrare pienamente gli obiettivi di reclutamento. Si tratta di un *trend* che, come è stato evidenziato anche dal Capo di stato maggiore della Difesa, Generale Enzo Vecciarelli, è apparso in graduale peggioramento e desta preoccupazione sia in termini quantitativi, per il raggiungimento del numero degli arruolamenti pianificati, sia in termini qualitativi, per il rischio di non poter disporre di un congruo bacino di candidati per operare un'adeguata selezione del personale.

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

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

L'indagine conoscitiva si è soffermata innanzitutto sulle cause del fenomeno della mancata presentazione agli accertamenti selettivi. Una prima motivazione è stata individuata nella modalità di presentazione *on-line* della domanda di partecipazione. È stato, infatti, osservato che la facilità del « clic » a volte fa sì che tale scelta derivi dalla pulsione di un momento, che poi viene meno da un'analisi successiva, manifestandosi con la mancata presentazione alla prima prova. Un'altra causa di defezione alle prove selettive concorsuali è da imputare ai costi elevati che le famiglie devono sostenere per gli esami

clinici e gli accertamenti sanitari, nonché agli oneri di natura logistica connessi con le spese di trasporto di andata e ritorno per i centri selezione e con quelle destinate al vitto e alloggio nella sede degli esami. Altre motivazioni possono essere individuate nell'effetto deterrente dei commenti rilasciati sui *social* dai candidati che hanno partecipato a precedenti concorsi nelle Forze armate, che descrivono le prove concorsuali e la vita del VFP1 come molto difficili.

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

L'indagine conoscitiva ha svolto una ricognizione sulle cause che hanno determinato una minore attrattività della carriera militare, cercando di individuare le possibili soluzioni alle criticità che hanno impedito di raggiungere numericamente i reclutamenti previsti dalle necessità di alimentazione dei ruoli delle Forze armate.

Nella sua audizione, il Capo di stato maggiore dell'Esercito, Generale Salvatore Farina, ha evidenziato come, da un punto di vista qualitativo, la nostra società stia vivendo un mutamento dei modelli educativi, che comporta una certa difficoltà dei giovani a confrontarsi con l'autorità e ad adattarsi a uno stile di vita più rigoroso e più disciplinato. A tal proposito, è stato segnalato l'acuirsi negli ultimi anni del fenomeno del personale che, arruolato e affluito nel reggimento e addestramento volontari, presenta le proprie dimissioni nei primi quindici giorni di corso, senza avvenimenti particolari, venendo di fatto prosciolto senza ulteriori obblighi di ferma. Dall'analisi dei questionari a cui sono stati sottoposti i dimissionari emerge che le ragioni principali degli abbandoni siano da ascrivere alla difficoltà di abituarsi ai nuovi ritmi di vita, agli orari di servizio, alla lontananza dagli affetti, all'impatto con le regole militari e al disagio legato alla mancanza di tutte le comodità.

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

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



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

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

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

Infine, per quanto riguarda l'Aeronautica militare, atteso che non si sono registrate carenze nei reclutamenti, è stato rilevato come i fattori favorevoli all'immissione dei VFP1 potrebbero essere individuati nelle spese ridotte, in quanto l'Arma fornisce vitto e alloggio, mentre quelli sfavorevoli nell'eccessivo costo da sostenere per gli esami clinici, ai quali vanno aggiunti i costi che si devono sostenere per lo spostamento e il raggiungimento delle sedi concorsuali. Per

quanto riguarda, invece, i VFP4, incide positivamente il fatto che in caso di idoneità c'è la quasi certezza di permanenza nella Forza armata attraverso il transito in servizio permanente, mentre rappresentano un impedimento le maggiori spese, considerato che l'Aeronautica militare fornisce ai candidati il solo vitto meridiano gratuito, mentre l'alloggio è a carico del candidato.

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

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

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

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

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

(salvo che la prova si svolga in un solo giorno o che sia irripetibile come le prove scritte) sia la possibilità di recuperi delle prove di efficienza fisica, nel caso in cui durante l'esecuzione degli esercizi il candidato dovesse infortunarsi.

Con riguardo all'Arma dei Carabinieri, nella sua audizione del 7 maggio 2019, il Comandante generale, Generale di Corpo d'armata Giovanni Nistri, ha sottolineato che la necessità di pervenire ad un rapido abbassamento dell'età media del personale costituisce per l'Arma un obiettivo funzionale irrinunciabile. Ciò in ragione non solo del collegamento tra requisito fisico ed efficienza operativa, ma anche per le maggiori difficoltà nell'impiego e nella mobilità del personale connesse con il progredire dell'età e con le responsabilità familiari che ad essa naturalmente si accompagnano. L'elevatissima qualità complessiva dei Volontari rappresenta per l'Arma una risorsa preziosa che, in questi anni, ha fornito molteplici prove di capacità operative e di valore sia in contesti nazionali sia in teatri operativi esteri. Il Comandante generale ha quindi evidenziato che il meccanismo della riserva dei posti, così come concepito, lascia a casa candidati « civili » molto preparati ed egualmente motivati, garantendo il transito nell'Arma anche a Volontari inclusi in « code di graduatoria » e la cui « idoneità viene in definitiva dichiarata senza un adeguato vaglio selettivo del parametro culturale. Per tali motivi — ha concluso il Generale Nistri — appare congruo subordinare il superamento dell'*iter* concorsuale a un'idoneità complessiva del candidato che, in linea con la più recente giurisprudenza, si fondi non solo sulla verifica, già attualmente prevista, dell'idoneità fisica, attitudinale e sanitaria, ma che sia accertata anche con riferimento al parametro culturale, richiedendo il conseguimento di un punteggio minimo nelle prove scritte di « cultura generale ».

Ulteriori utili correttivi sono stati ipotizzati nel corso di alcune interlocuzioni informali con lo stato maggiore dell'Esercito. In particolare, il Generale Nistri ha richiamato: la riduzione dell'età massima dei Volontari, e analogamente dei « civili », per la partecipazione ai concorsi nell'Arma dagli attuali 28-26 anni a 23 o 24 anni, così da allineare il parametro anagrafico degli arruolati indipendentemente dal bacino di provenienza; la manifestazione dell'intendimento a un futuro impiego nell'Arma sin dalla selezione per la Forza armata di « primo arruolamento » in modo da poter intercettare, già in questa fase, le motivazioni più genuine e le attitudini più funzionali alle esigenze dell'Istituzione; infine, la partecipazione del fascicolo attitudinale degli aspiranti al successivo arruolamento nell'Arma, così da poter effettuare una prima ricognizione dei relativi profili ed apprezzare, all'atto del successivo *iter* concorsuale, l'evoluzione dei processi cognitivi e comportamentali, degli aspetti valoriali e relazionali, dei tratti della personalità e delle capacità di gestione dell'emozione.

Tuttavia, i risultati di tali interventi correttivi non sono stati in linea con le aspettative e, pertanto, lo stato maggiore della Difesa ha avviato un'indagine sociologica volta a capire nel dettaglio le ragioni di questa disaffezione. I risultati della ricerca — resi noti nel mese di agosto 2019 — hanno permesso al Ministero della Difesa di definire in maniera più aderente la politica dei reclutamenti e una mirata

strategia comunicativa, pur nella consapevolezza che sussistono numerose variabili in gioco, come ad esempio le politiche sociali e le offerte di lavoro nelle aree di residenza, che possono cambiare in breve tempo lo scenario di riferimento.

#### 2.4. *L'esperienza francese.*

Al fine di acquisire anche un contributo in chiave comparata, la Commissione ha deliberato di svolgere l'audizione dell'addetto per la difesa dell'Ambasciata di Francia in Italia, Contrammiraglio Bernard Abbo. Egli si è soffermato, in particolare, sugli elementi che rendono difficile il reclutamento, prima di tutto, quelli esterni alle Forze armate, tra cui la fortissima concorrenza col settore privato, soprattutto nei mestieri ad alto valore (come il nucleare, le trasmissioni, la sanità, le acquisizioni, il *cyber* e così via) e nei mestieri di sicurezza (Polizia, Gendarmeria e tutte le società private di sicurezza, che prendono una parte del vivaio del reclutamento). È stato, quindi, evidenziato che l'assoluta priorità del Ministro della difesa e del Capo di stato maggiore delle Forze armate, è la fidelizzazione, ossia mantenere in servizio chi entra nelle Forze armate. Uno sforzo particolare è stato profuso nell'ambito di una politica di *marketing* esterno, per promuovere quella che viene chiamata la marca Marina, Esercito, Aeronautica. Si è poi cercato di rendere il reclutamento più sicuro, anzitutto diversificando l'offerta di reclutamento per aumentare l'attrattiva. Circa i due terzi dei militari francesi prestano servizio avendo un contratto, quindi, non sono militari di carriera che rimangono in servizio fino alla fine del percorso lavorativo. Infine, nel 2009 è stato creato un sistema, che si chiama difesa mobilità (*défense mobilité*), che si occupa di gestire il flusso dei 20.000 militari che escono dal sistema ogni anno per pensione, per seconda carriera o altro. L'agenzia per la riconversione della Difesa, di cui fa parte questo sistema difesa mobilità, vede passare ogni anno quasi il 70 per cento della gente che esce dal sistema. Sono state create *partnership* con enti specializzati nelle risorse umane nel settore privato e anche nella pubblica amministrazione ci sono posti riservati per chi esce dal sistema militare.

### Capitolo III

#### I rimedi

##### 3. 1 *Le soluzioni proposte dagli auditi.*

Il Ministro della Difesa, Elisabetta Trenta, ha osservato che per molti anni si è pensato che il principale elemento di motivazione potesse essere costituito da crescenti incentivi economici. I fatti hanno smentito questa convinzione. Se è vero che al personale militare, a tutti i livelli, deve essere riconosciuta una retribuzione adeguata alle legittime aspettative di ciascuno e, soprattutto, in grado di garantire quella libertà di pensiero che solo la libertà dal bisogno può

assicurare, si deve sottolineare che la richiesta più pressante che proviene da parte delle Forze armate in questi ultimi anni riguarda la possibilità di crescita professionale, sia per quanto riguarda le mansioni assegnate, sia con riferimento al grado attribuito. Pertanto, come evidenziato dallo stesso Ministro della Difesa, Elisabetta Trenta, diventa sempre più importante aprire alla possibilità di transitare da una categoria all'altra, consentendo sia al graduato, sia al sottufficiale di poter accedere alle categorie superiori. In questo modo si potrà garantire la soddisfazione delle legittime e motivate aspettative di ciascuno, nella convinzione che un militare soddisfatto è sicuramente il più efficace strumento di incentivazione e promozione del reclutamento verso l'esterno.

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

Ciò premesso, come evidenziato dal Ministro della difesa, Elisabetta Trenta, l'attuale modello di reclutamento per Esercito, Marina e Aeronautica è strutturato prevedendo *step* successivi e decrescenti di precarietà anche se gli stati maggiori di Forza armata hanno dato ampie rassicurazioni che il piano dei passaggi in servizio permanente elaborato per il corrente anno consentirà di stabilizzare tutto il personale meritevole, la soluzione al problema del mancato arruolamento di tutta la forza necessaria debba essere di natura strutturale, arrivando a superare completamente il precariato nelle Forze armate. Al vertice politico del dicastero è parso, quindi, necessario approfondire la proposta avanzata dal Capo di stato maggiore dell'Esercito, Generale Salvatore Farina, che ha ipotizzato l'introduzione di un volontario in ferma pluriennale, il cui percorso preveda una prima ferma triennale e la successiva possibilità, per i più meritevoli, di accedere, previo superamento di un concorso, a un'ulteriore ferma di altri 3 anni, arrivando complessivamente a 6 anni, al termine dei quali il passaggio in servizio avverrebbe in maniera pressoché automatica. A favore di coloro che dovessero, invece, maturare la volontà di lasciare la professione militare prima del passaggio in servizio permanente dovrà essere assicurata la possibilità di crearsi un bagaglio di conoscenze e competenze spendibili anche nel mondo privato e, quindi, appetibili anche sul mercato del lavoro civile.

In particolare, il Generale Salvatore Farina ha sottolineato che l'Esercito punta a realizzare un nuovo modello di reclutamento, volto

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

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

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

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

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

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

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

sonale, e quindi ci sarebbe un risparmio notevole. I costi iniziali del nuovo modello afferenti al periodo di transizione andranno ad azzerarsi nel medio e lungo termine, ove si consolideranno per contro le economie realizzate sia nella selezione sia nell'addestramento.

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

Pertanto, il nuovo modello delineato garantirebbe: una maggiore certezza di sviluppo di carriera nel comparto difesa e sicurezza, grazie a una percentuale di transito nei ruoli in servizio permanente pari a circa il 50 per cento dei giovani VFP3, mentre oggi la possibilità per i VFP1 è solo del 27 per cento per l'Esercito; un periodo di ferma prefissata, che si ritiene comunque imprescindibile in termini formativi, esperienziali e valoriali, per svolgere la professione del soldato, che di fatto verrebbe quasi dimezzato (solo sei anni rispetto alla durata attuale che, invece, arriva fino a undici anni); un'esigenza dimezzata (da 6.000 a 3.000 unità all'anno) in termini di ricollocamento, dato la cui importanza è di tutta evidenza.

### 3. 2 *Le iniziative adottate per favorire il ricollocamento dei volontari non transitati in servizio permanente.*

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

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

Il dottor Quitadamo si è soffermato sul progetto interforze denominato «Sbocchi occupazionali», il I Reparto del quale è coordinatore nazionale, evidenziando che i volontari si iscrivono a questo sia a congedo avvenuto, sia quando sono ancora in servizio su base volontaria. Si tratta di giovani appartenenti alle Forze armate dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica che, seppur per un periodo di tempo limitato coincidente con la ferma, hanno sperimentato la realtà della vita militare, ne hanno condiviso i valori fondanti,

e hanno sviluppato competenze trasversali oltre che alcune capacità tecniche e che, non essendo transitati nel servizio permanente effettivo (SPE), si accingono ad entrare nel mondo del lavoro civile con un *gap* di uno o più anni rispetto ai loro coetanei. Con l'iscrizione al progetto, il volontario viene preso in carico dalla sezione territoriale competente per servizio o residenza ed è gestito all'interno del sistema informativo Lavoro-Difesa (SILDifesa) che del progetto della struttura costituisce l'architettura portante. L'adesione al progetto e al Sistema Informativo Lavoro Difesa immette il volontario nel circuito di sostegno che si declina in una serie di interventi sulla persona e di attività che spaziano dal servizio di orientamento professionale, alla formazione, all'affidamento a selezione. Risultati significativi sono stati ottenuti attraverso convenzioni con il mondo della *security* che guarda con grande interesse alle competenze e alle professionalità acquisite durante la ferma.

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

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

Un'altra ragione che ha spinto a richiedere il rafforzamento della struttura è riconducibile all'abolizione, dal 1° gennaio 2016, della riserva assoluta per le carriere iniziali delle Forze di polizia. Il dottor Quitadamo ha sottolineato che, a fronte dell'indebolimento di tale misura, occorre puntare, come possibile e non facile alternativa, sul mercato del lavoro privato nei settori di forte osmosi tra mondo militare e società civile e, quindi, sul robusto coinvolgimento delle industrie della Difesa, come ad esempio avviene in altre nazioni (Spagna, Inghilterra e Francia) che hanno un rapporto molto più stretto con le industrie che lavorano per la Difesa. Pertanto, nella perdurante assenza di qualsiasi tipo di agevolazione diretta o indiretta per le imprese che assumono volontari congedati, occorre puntare sull'ampliamento delle competenze e sulla valorizzazione delle stesse in ottica duale, sulla formazione e sulla sperimentazione di nuove modalità di apprendimento *on the job*, sul riconoscimento delle competenze in settori contigui a quelli militari ovvero di attività o figure ancora non regolamentate quali il settore della difesa delle infrastrutture nazionale critiche all'estero analogamente a quanto è avvenuto sul versante della pirateria marittima. In una parola, occorre puntare sul coinvolgimento attivo di tutti gli operatori del settore al fine di generare processi virtuosi di sistema stimolando altresì una riflessione da parte di tutti gli interlocutori istituzionali che operano a vario titolo e a vari livelli nel mercato del lavoro.



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

## CONCLUSIONI

L'attuale modello di reclutamento del personale volontario di truppa delle Forze armate risale al 2000, quando, con la scelta di sospendere la coscrizione obbligatoria, si è passati a uno strumento militare composto interamente da professionisti.

L'adesione a tale modello, nel soddisfare un'esigenza di operatività, ha determinato alcuni significativi aspetti critici, tra i quali l'innalzamento dell'età media di tutto il personale della Difesa e la necessità di ricollocamento professionale dei volontari al termine del periodo di ferma, cui si collega l'esigenza per loro di una più ampia e concreta gamma di sbocchi lavorativi.

A conferma di quanto accennato nelle motivazioni a premessa dello svolgimento dell'indagine conoscitiva, dai dati e dalle riflessioni emerse nel corso delle audizioni svolte nonché dalle soluzioni proposte in particolare dal Capo di Stato Maggiore dell'Esercito, alla base di uno strumento militare efficace vi è certamente la necessità di salvaguardare l'aspetto motivazionale che è alla base delle scelte di ciascun individuo.

Taluni passaggi delle audizioni si sono soffermati maggiormente sulla mancata certezza circa il futuro professionale o ad una mancata corrispondenza tra la realtà e le aspettative economiche dei candidati senza valutare che tali elementi sono, auspicabilmente, da intendersi solo successivi alle legittime aspirazioni, alle attitudini personali, alla propensione individuale oltre che al riconoscimento di taluni valori fondanti dell'etica e della disciplina militare.

Si reputa necessario individuare un sistema di reclutamento e di formazione dei volontari in ferma pluriennale delle Forze armate funzionale e idoneo non solo a contemperare le esigenze di operatività dello strumento militare professionale con le legittime aspettative di carriera, di formazione e di stabilità professionale dei volontari ma in grado di valorizzare l'aspetto motivazionale.

Per quanto concerne il reclutamento nella sua fase iniziale, si auspica che siano istituiti centri di reclutamento in misura omogenea per macro aree sul territorio nazionale, in modo da rendere più semplice e meno oneroso il loro raggiungimento da parte dei candidati al ruolo di volontari in ferma prefissata; per le stesse ragioni si ritiene utile che i costi da affrontare per gli accertamenti dell'idoneità fisica e psico-attitudinale, a volte elevati per i candidati che li devono sostenere, siano ripartiti con l'Amministrazione competente, anche sulla base di accordi con il Ministero della salute.

Appare inoltre congruo subordinare il superamento dell'*iter* concorsuale a una valutazione dell'idoneità complessiva del candidato che, in conformità alla più recente giurisprudenza, si fondi non solo sulla verifica dell'idoneità fisica, già attualmente prevista, sul piano attitudinale e sanitario, ma anche su accertamenti riferiti al parametro culturale, richiedendo il conseguimento di un punteggio minimo nelle prove scritte di cultura generale: si tratta di un requisito sempre più essenziale tanto per i candidati all'arruolamento provenienti dai volontari, quanto per i civili, per sostenere con profitto sia l'impegnativa formazione specialistica, sia i successivi percorsi di qualificazione necessari per l'impiego nei sempre più numerosi incarichi caratterizzati da elevato contenuto tecnico.

Si sottolinea inoltre la necessità di superare l'attuale modello basato su VFP1 e VFP4 in quanto si ritiene necessario consentire la realizzazione di un periodo iniziale finalizzato ad acquisire le capacità militari e la formazione tecnica, che siano riconosciute anche sul mercato del lavoro al di fuori dell'ambito militare. A tal fine si ritiene utile immaginare un sistema di formazione, per quanto concerne la sola formazione tecnica, che preveda accordi tra le Regioni e il MIUR (oggi MUR) in modo da acquisire, durante la ferma volontaria, qualifiche professionali e specialistiche riconosciute anche in ambito civile.

Il MUR può inoltre ricoprire un ruolo fondamentale, dal momento che garantisce il sostegno a tutti i momenti di scelta dei giovani studenti, nell'includere nel modello di orientamento formativo l'eventualità di una carriera militare, in tutte le sue forme.

Ripercorrendo la strada già tracciata e le ipotesi di soluzione indicate nel corso delle differenti audizioni, alcune di queste sono certamente valutabili e percorribili. Il superamento in via prioritaria del VFP1 e successivamente del VFP4 mira ad una soluzione di maggiore stabilità sia dal punto di vista esperienziale che formativa trasformando la scelta, su base triennale, in una soluzione più consapevole.

Nel mutare del percorso, della leva obbligatoria alla professionalizzazione delle Forze armate, l'arruolamento come VFP1 ha rappresentato, come fu per il servizio di leva, un'occasione per un primo

approccio alla vita militare lasciando un bagaglio di competenze non indifferente e che per formazione consente di essere pronti ad affrontare sia la carriera militare che una professione civile.

L'auspicata riduzione dell'età media del personale e, analogamente, dell'età massima dei volontari e dei civili per la partecipazione ai concorsi per il nuovo modello di ferma auspicato, potrebbe inoltre aiutare il passaggio agli altri comparti della pubblica amministrazione, in particolare quelli della sicurezza e degli enti locali.

Si ritiene importante agevolare il passaggio dei volontari nel servizio permanente, semplificando le procedure amministrative per l'immissione nei ruoli e prevedendo adeguate riserve di posti in tutti i concorsi interni e pubblici per i ruoli dei sergenti e dei marescialli, estendendo così una misura oggi già contemplata dal codice dell'ordinamento militare.

Si ritiene utile conservare le percentuali attualmente previste per la riserva dei posti, in favore del personale delle Forze armate congedato senza demerito, nei concorsi banditi dalle altre amministrazioni pubbliche, compresi gli enti locali sulla base di intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, con particolare riferimento al reclutamento del personale dei corpi di polizia locale, prevedendo specifiche sanzioni per le amministrazioni inadempienti.

Pur nella consapevolezza delle difficoltà che il mercato del lavoro incontra nel garantire opportunità occupazionali, la Commissione difesa conviene che si debba offrire una reale possibilità di impiego ai volontari congedati che, per qualsiasi motivo, non proseguano le esperienze di servizio né presso la Forza armata di primo arruolamento né nell'Arma dei Carabinieri o nelle altre Forze di polizia: le competenze — anche di carattere trasversale — e le capacità tecniche acquisite negli anni del servizio in armi consentirebbero, infatti, ai volontari di essere proficuamente impiegati tra le fila del personale civile del Ministero della Difesa oltre che nell'ampia gamma di opportunità lavorative collegate agli ambiti professionali della sicurezza e della protezione civile, certamente prossimi all'esperienza maturata, nell'ancor più ampio ventaglio di professioni qualificanti anche nel settore privato e riconducibili alla funzione di incaricato di pubblico servizio, come le guardie particolari giurate, rendendo il servizio prestato nelle Forze armate quale *condicio sine* qua non per svolgere le funzioni di addetto alla sicurezza guardia particolare giurata.

Si ricorda inoltre che le Forze armate sono ordinariamente impegnate anche in attività, quali, ad esempio, il soccorso in mare e in montagna, i trasporti sanitari d'urgenza, la meteorologia e climatologia, l'assistenza al volo e alla navigazione civile, la difesa cibernetica, la bonifica del territorio da residui bellici, la cartografia e l'idro-oceanografia, la difesa nucleare, chimica, biologica, cui corrispondono competenze trasversali di sicuro interesse per il mercato del lavoro, non solo nel settore pubblico, ma anche nel privato, cui potrebbero essere riconosciute concrete misure premiali di ordine fiscale, finalizzate proprio al ricollocamento dei volontari, adattando, ad esempio, le misure già in vigore al fine di agevolare l'occupazione giovanile.

In tal senso, si devono prevedere iniziative per il sostegno, la formazione professionale, il completamento di cicli di studio e il collocamento preferenziale anche nel mondo del lavoro privato, attraverso il ricorso a convenzioni tra il Ministero della difesa e le associazioni rappresentative e di categoria delle imprese private e la previsione di misure agevolative, anche di carattere fiscale, che favoriscano l'assunzione da parte di tali imprese.

In conclusione, si auspica la predisposizione di un testo normativo organico sulla materia, prendendo spunto dalle proposte di legge già depositate, che individui un sistema di reclutamento e di formazione dei volontari in ferma pluriennale delle Forze armate che sia funzionale sia alle esigenze di operatività dello strumento militare, sia alle legittime aspettative di carriera, di formazione e di concreto riconoscimento della professionalità dei volontari stessi e che tutti questi elementi e spunti raccolti possano contribuire alla fattiva realizzazione di un nuovo modello professionale basato sulla scelta di una forte motivazione valoriale di cui le Forze armate sono sempre state espressione anche nella società contemporanea.

