

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

4^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Difesa)

INDAGINE CONOSCITIVA
SUL RECLUTAMENTO E SULLA FORMAZIONE DEI
MILITARI A LUNGA FERMA DELLE FORZE ARMATE

10° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 15 OTTOBRE 2003

Presidenza del presidente CONTESTABILE

I N D I C E

Documento conclusivo
(Seguito dell'esame e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 3, 13, 14	
PASCARELLA (DS-U)	3, 13	
ALLEGATO (contiene i testi di seduta)	15	

N.B. I testi di seduta sono riportati in allegato al Resoconto stenografico.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Udeur Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE.

I lavori hanno inizio alle ore 16,15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Documento conclusivo

(Seguito dell'esame e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame di uno schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul reclutamento e la formazione dei militari a lunga ferma delle Forze armate, sospeso nella seduta di ieri.

Invito il senatore Pascarella ad illustrare la proposta alternativa di documento conclusivo da lui predisposta, che sarà allegata al resoconto della seduta odierna.

PASCARELLA (*DS-U*). Signor Presidente, ho partecipato ieri a Caserta alla Cerimonia per il cambio del Comando della Brigata Bersaglieri «Garibaldi», durante la quale hanno ricevuto il giusto riconoscimento i primi contingenti rientrati dall'Iraq. In tale occasione si è voluto portare un saluto anche ai nostri militari di stanza nel Sud dell'Iraq che, per la loro professionalità ed umanità, hanno meritato ampi riconoscimenti. Ho voluto ricordare tale episodio in premessa per sottolineare come nel corso degli ultimi anni l'opinione pubblica si riconosca nei valori e nell'impegno dei giovani che operano nell'ambito delle Forze armate; rispetto ad un passato non recente, assegna loro un riconoscimento non è soltanto formale di forte apprezzamento.

Signor Presidente, pur ribadendo la mia stima per il lavoro svolto con tanto impegno e calore dal senatore Manfredi, vorrei illustrare una proposta alternativa di documento conclusivo da me predisposta.

L'importanza che assume nella ristrutturazione del nostro strumento militare e nei nuovi scenari di impiego delle Forze armate il fattore umano può ritenersi la motivazione principale che ha portato la Commissione difesa del Senato ad avviare il 13 novembre del 2002 un'indagine conoscitiva sul reclutamento e sulla formazione dei militari di truppa a ferma prefissata dell'Esercito.

Marina ed Aeronautica militare sono già da tempo largamente professionalizzate mentre l'Esercito era al 90 per cento formato da soldati di leva che ora devono essere sostituiti totalmente da professionisti ed è quindi contemporaneamente la Forza armata più impegnata nell'opera di trasformazione e quella in cui il fattore umano costituisce il principale sistema d'arma.

L'indagine si è sviluppata attraverso audizioni dei responsabili di vari settori della Forza armata, nell'esame di relazioni relative al personale, al reclutamento e all'addestramento. Inoltre, sono state effettuate dalla Commissione difesa del Senato visite presso enti e reparti dell'Esercito. Sono stati uditi il Capo di Stato maggiore dell'Esercito tenente generale Ottogalli, il responsabile dello Stato maggiore dell'Esercito per il reclutamento tenente generale Gaeta, il responsabile dello Stato maggiore dell'Esercito per l'addestramento maggiore generale Novelli, il comandante del distretto militare di Napoli colonnello Borreca, il comandante del distretto militare di Milano colonnello Patruno, i rappresentanti COCER dell'Esercito, il presidente dell'associazione nazionale bersaglieri dottor Amicucci, il presidente dell'Associazione nazionale alpini dottor Parazzini. La trasformazione delle nostre Forze armate da un modello basato sul reclutamento obbligatorio di leva ad un altro organizzato su base esclusivamente volontaria è stata avviata, nelle forme attuali, ad iniziare dal 1995.

Per un certo periodo di tempo si è discusso intorno alla possibilità di tenere in piedi un sistema misto leva-volontari, ma alla fine si è deciso con larghissima maggioranza parlamentare per un sistema totalmente professionale. Il sistema totalmente professionale ha un suo punto di crisi nella finestra temporale di pieno impiego operativo cui è assoggettato il personale militare e soprattutto quello dei ruoli cosiddetti della truppa e dei sergenti, fortemente condizionati dall'età anagrafica dei soggetti impiegabili.

Per superare questo punto di crisi è stato adottato un sistema basato sul reclutamento della componente volontaria con ferme di durata prefissata. Il termine ottimale di tali ferme è valutato intorno ai 5-6 anni. Ciò sta a significare che il reclutamento di giovani, di età compresa tra i 20 e i 24 anni, consente una finestra di sicuro pieno impiego operativo fino all'età di 25-30 anni. A questo punto, soltanto una percentuale dei giovani reclutati attraverso le ferme prefissate può trovare collocazione nei ruoli del servizio permanente.

In sintesi, il modello professionale, basato su una forza complessiva di 190.000 uomini per Esercito, Marina e Aeronautica, sarà costituito a regime da un nucleo di volontari in servizio permanente così suddiviso: Esercito 44.696, Marina 9.400, Aeronautica 7.049, per un totale di 60.945 uomini. Accanto ad essi risulteranno costantemente in servizio altrettanti volontari in ferma prefissata così suddivisi: Esercito 31.363, Marina 6.524, Aeronautica 4.971 per un totale di 42.858 uomini.

Questa soluzione costringe a fare i conti con il problema, insieme di natura funzionale ma anche di sensibilità sociale, della necessità di individuare una prosecuzione nel mondo del lavoro ai giovani che ogni anno, terminati i 4-5 anni di ferma prolungata, non possono proseguire nella carriera militare del servizio permanente. Il numero di tali giovani è dell'ordine di grandezza pari a circa 8-10.000 unità l'anno quando il sistema sarà a regime (vale a dire nel prossimo triennio, considerata l'utilità di accelerare la sospensione del servizio obbligatorio di leva al 1° gennaio 2005).

Il collocamento nel mondo del lavoro o comunque nel tessuto della società civile è percepito come un elemento di forte insicurezza dalla quasi totalità dei giovani alle prese con questo problema. Ciò è stato chiaramente evidenziato durante i numerosi incontri e le visite condotte dalla Commissione e anche nell'audizione della delegazione dei COCER dell'Esercito in rappresentanza dei volontari.

Si è tentato finora di ovviare a questa situazione collegando il termine del servizio di leva prefissata con il passaggio nei ruoli delle carriere iniziali degli altri corpi armati dello Stato. Ai volontari congedati senza demerito è stata, faticosamente, assegnata una riserva di posti formalizzata con un provvedimento specifico (decreto del Presidente della Repubblica n. 332 del 2 settembre 1997) secondo le seguenti percentuali: per il 60 per cento all'Arma dei carabinieri, per il 35 per cento alla Polizia di Stato, per il 60 per cento alla Guardia di finanza, per il 35 per cento al Corpo forestale dello Stato, per il 50 per cento alla Polizia penitenziaria, per il 100 per cento al Corpo militare della Croce rossa, per il 35 per cento ai Vigili del fuoco. Tali percentuali sono state incrementate con il decreto legislativo 8 maggio 2001, n. 215, del 10 per cento.

L'assunzione in ruolo ha cominciato concretamente ad avviarsi soltanto nei primi mesi del 2002 e a tutt'oggi sono stati assunti nei corpi armati dello Stato circa 3.000 volontari (non è una cifra precisa perché non ho un numero ricavato dalla somma delle varie opportunità che essi hanno avuto nei diversi corpi delle Forze armate); tale numero va confrontato con quello dei volontari congedati senza demerito dal 1995 ad oggi, che è dell'ordine di oltre 70.000 unità.

Tutto ciò ha indotto un atteggiamento fortemente scettico sulla possibilità di poter proseguire la carriera militare negli altri corpi dello Stato. È evidente, infatti, che le garanzie offerte attraverso le iniziative di pubblicizzazione delle campagne di reclutamento si sono dimostrate, dal punto di vista concreto, difficilmente realizzabili per la stragrande maggioranza dei volontari.

Il meccanismo del passaggio nei corpi armati dello Stato è stato, quindi, dopo questa prima fase, perfezionato prevedendo bandi di concorso nelle ferme brevi sui quali è già individuata l'istituzione o il corpo dello Stato nel quale è disposta la riserva di posti per il collocamento successivo al termine della ferma. Inoltre, all'atto stesso delle selezioni attitudinali per accertare l'idoneità al servizio militare professionale, viene contestualmente accertata l'idoneità nel corpo armato dello Stato o nella istituzione dove è prevista la possibilità di essere assunti al termine della ferma obbligatoria.

Questo è l'aspetto che abbiamo definito funzionale ma che, pur importantissimo, non può mettere in ombra l'altro, quello di carattere sociale, che deve far sentire alle istituzioni l'obbligo di dare un seguito ai 5-6 anni di leva ai quali i giovani si sono volontariamente sottoposti. Un calo nel reclutamento pone problemi serissimi per una struttura come quella delle Forze armate, dove l'alimentazione deve essere costante e su standard elevati.

Per quanto riguarda la sospensione anticipata dal servizio di leva obbligatorio, questo nuovo procedimento dovrebbe migliorare la situazione. Ora però si sta aprendo un altro problema: con l'Atto Camera n. 4233 il Governo ha recentemente formalizzato una proposta di legge nell'ambito della quale è prevista l'alimentazione degli organici nei ruoli delle carriere iniziali dei corpi armati dello Stato, dei Vigili del fuoco e del corpo militare della Croce rossa al cento per cento attraverso il reclutamento di volontari. Contemporaneamente viene disposto l'obbligo, per coloro che intendono concorrere in tali corpi, di prestare almeno un anno di servizio militare. Viene così a definirsi un modulo di alimentazione dei corpi dello Stato che prevede come pre-requisito obbligatorio il servizio militare di leva, riproposto della durata di 12 mesi. Al termine dell'anno di servizio militare, i migliori passeranno direttamente nei corpi armati dello Stato, mentre il completamento della riserva di posti avverrebbe, per gli altri, al termine della ferma prolungata. Si tratta di un meccanismo che obbliga tutti i corpi armati dello Stato ad alimentare i ruoli organici delle proprie carriere iniziali esclusivamente attraverso i volontari delle Forze armate, fatte salve alcune preesistenti riserve di posti per coloro che hanno prestato servizio civile, ma non come obiettori di coscienza.

Si tratta, in ultima analisi, inoltre di una soluzione che reintroduce il servizio obbligatorio di leva, certo, non a carico di tutti, ma soltanto per coloro che aspirano a prestare servizio nei corpi armati dello Stato. È una scelta difficilmente condivisibile perché apre una serie di problemi che sicuramente la Commissione affronterà nell'esame di merito del provvedimento, ma che anche in questa sede appare opportuno valutare.

Il testo formulato dal Governo prevede infatti la sospensione anticipata del servizio di leva obbligatorio a partire dal 1° gennaio 2005; quindi, le ultime chiamate di leva si esaurirebbero lungo l'arco dell'anno 2004. L'obiettivo di una sospensione anticipata è da noi assolutamente condiviso, prova ne sia che ben prima della presentazione del testo governativo abbiamo depositato un nostro disegno di legge (Atto Senato n. 1574) che si prefigge lo stesso risultato. Non vi è dubbio, infatti, che il passaggio dalla leva obbligatoria al professionale ha un punto di convenienza entro una certa soglia della presenza dei militari di leva al di sotto della quale diventa scelta obbligata optare per un sistema interamente professionale. Assai diverso, però, è il nostro punto di vista sulle modalità con cui garantire un reclutamento che per qualità e quantità assicuri alle Forze armate la presenza e il ricambio di un numero di giovani sufficiente ad alimentare il modello professionale.

Il modello professionale ha già dato buona prova di sé sul piano della capacità operativa e su quello delle metodiche di formazione e addestramento. Anche il reclutamento si è potuto per ora giovare, pur con qualche oscillazione, di una base sufficientemente ampia e comunque tale da garantire una reale selettività.

Passando al tema della qualità della vita dei volontari, non sta dando invece buona prova di sé la condizione complessiva dei volontari arruolati nelle Forze armate. È diffusa tra questi cittadini volontari soldati la perce-

zione di una scarsa attenzione nei loro confronti nelle politiche del Governo. I numeri forniti dalla Difesa indicano già qualche flessione nel numero degli aspiranti nelle varie forme di reclutamento e una sempre più accentuata localizzazione territoriale concentrata nelle regioni del Sud e nelle isole.

Una flessione ancor più evidente si è registrata nel reclutamento femminile, ma questo fenomeno non sorprende perché, superata la prima fase durante la quale si è rivolta verso la carriera militare l'aspettativa sociale di molte donne che erano in attesa della caduta del divieto, ora i valori si sono assestati su quelli delle altre realtà internazionali dove il divieto è stato abolito da tempo.

Deve inoltre essere considerato il fatto che la ferma volontaria annuale, che trasformava il servizio di leva obbligatorio della durata di 10 mesi (sostanzialmente non retribuito) in un servizio di 12 mesi parzialmente retribuito (circa 400 euro al mese), con la possibilità di scegliere il periodo di partenza e il corpo dove prestarlo, si reggeva come scelta alternativa alla leva obbligatoria e pertanto, sospesa quest'ultima, difficilmente potrà continuare ad avere successo.

Il bacino di reclutamento, concentrato al Sud e nelle isole, pone seri problemi di impiego in quanto gran parte degli enti e dei reparti sono dislocati al Centro e al Nord. Questo è un primo problema che incide sulla qualità della vita del volontario. L'altro problema è il trattamento economico, che può considerarsi accettabile come stipendio di ingresso (800-900 euro al mese), ma diventa medio-basso col passare degli anni e insufficiente quando ci si deve far carico di un nucleo familiare.

I primi volontari sono stati reclutati nel 1995, ma il grosso di essi (circa 20.000) è entrato in servizio a partire dal 1998. In questo periodo massiccio è stato l'invio di contingenti militari all'estero; ciò ha consentito ai volontari di godere di un reddito composto per gli otto decimi da sostanziose indennità di missione che hanno consentito loro una disponibilità economica molto superiore a quella prevista dai trattamenti ordinari. Inoltre, il circoscritto numero dei volontari in servizio e la consistenza delle esigenze all'estero ha fatto sì che quasi tutti i volontari siano stati impiegati per uno o più periodi in missioni internazionali.

Quando il modello sarà regime, la situazione sarà diversa. Il rapporto tra esigenze di impiego all'estero e risorse umane disponibili consentirà scelte più selettive e gran parte dei volontari vivrà quella che possiamo chiamare una ordinaria vita di guarnigione.

Altra questione rilevante è quella relativa al meccanismo di alimentazione del modulo in servizio permanente che, per mantenere più bassa possibile nel tempo l'età media, prevede un ingresso nella carriera militare a tempo indeterminato di circa la metà dei reclutati. L'altra metà è collocata in congedo dopo 4-5 anni di servizio volontario in ferme prefissate. Nei confronti di questa metà deve essere risolto il problema di un collocamento agevolato nel mondo del lavoro. Finora nessuno di questi punti di crisi del sistema professionale è stato toccato da misure efficaci. La nostra proposta per la sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva

parte proprio da queste esigenze, prevedendo una serie di incentivi che migliorino la qualità della vita del volontario.

Riteniamo infatti che soltanto in questo modo i giovani possano essere attratti da una scelta che è di per sé difficile, in quanto comporta l'accettazione di un regime disciplinare necessariamente accentuato, un rapporto inevitabile con situazioni di rischio e di pericolo, limitazioni alle stesse libertà costituzionali. Una scelta, però, che consente anche di mettersi al servizio dei valori e degli interessi più profondi del Paese. Ci sono quindi tutte le condizioni per garantire misure di protezione sociale come del resto accade in tutti i Paesi che hanno fatto la scelta di un sistema professionale.

Le proposte del Governo vanno in tutt'altra direzione. La misura principale su cui si pensa di far reggere nel tempo i numeri del reclutamento consiste, di fatto, nella riproposizione del servizio di leva obbligatorio.

Imporre l'obbligo del servizio militare per tutti coloro che aspirano ad entrare nei ruoli iniziali delle carriere delle Forze di polizia, dei Vigili del fuoco, del Corpo forestale dello stato e del corpo militare della Croce rossa, facendolo diventare un prerequisito obbligatorio per gli ulteriori concorsi, non migliora la qualità della vita del volontario. Inoltre riteniamo che questa misura, oltre che discutibile sul piano delle libertà di scelta dei giovani, finirà per avere anche effetti negativi sull'alimentazione degli altri corpi armati e non dello Stato che dovranno assumere il cento per cento nei loro organici dalle Forze armate.

Passando ora al tema del modo con cui si può agevolare l'ingresso dei volontari nel mondo del lavoro, per dare risposta alla giusta esigenza di sostenere il collocamento dei volontari nel mondo del lavoro appare più opportuno intervenire con altri mezzi. In sostanza, si tratta di arricchire gli anni dell'esperienza militare con contenuti formativi che rendano di fatto appetibile ed utile l'impiego di questi giovani anche in altre realtà.

La Commissione, attraverso i suoi lavori, si è resa conto di quale è il bacino di utenza cui le Forze armate si rivolgono per l'arruolamento dei volontari. Si tratta innanzitutto di una popolazione in diminuzione, per le tendenze demografiche che si sono consolidate 20 anni fa in una sostanziale riduzione delle nascite (basta verificare gli iscritti alle liste di leva, che sono passati dai 465.832 del 1990 ai circa 319.000 del 2000, con una diminuzione nell'arco di un decennio di circa il 31 per cento).

Un secondo condizionamento deriva dalla considerazione, messa in luce da un'indagine del CENSIS, secondo la quale il 47 per cento dei giovani tra i 18 e i 24 anni è ancora impegnato negli studi e quasi il 90 per cento di essi ha una forte propensione a continuarli perché vede in questa scelta un investimento più utile al proprio futuro. In sostanza, sempre secondo il CENSIS, è alla ricerca di un lavoro il 10 per cento dei giovani compresi in quelle fasce di età. Su questa percentuale, che si concentra per lo più al Sud e nelle isole e in famiglie numerose, tornerebbe a gravare nuovamente il servizio di leva obbligatorio.

Da questi elementi oggettivi ci sembra venga oggettivamente indicato su quale terreno lo Stato dovrebbe muoversi per sostenere il reclutamento nelle Forze armate e avere contemporaneamente attenzione alla condizione giovanile.

A nostro parere l'intervento deve essere articolato e muoversi in più direzioni. La prima è quella di prevedere durante gli anni del servizio militare la partecipazione a corsi di formazione in grado di fornire ai giovani all'atto del congedo competenze e capacità immediatamente spendibili – e quindi appetibili – per il mondo del lavoro. È del tutto evidente, infatti, che anche per il mercato del lavoro domanda e offerta devono corrispondersi.

Durante le ferme prolungate l'impegno in caserma deve quindi conciliarsi con attività di formazione anche prolungata. I tempi appaiono sufficienti a corrispondere ad entrambe le esigenze.

Anche dal punto di vista del miglioramento della qualità della vita in caserma assume importanza un intervento sui criteri adottati per i servizi di vettovagliamento che devono avere la flessibilità per operare anche in condizioni di emergenza e nei vari teatri di operazione garantendo però contestualmente uno *standard* di qualità elevato. Lo stesso discorso vale per la logistica – diciamo così – di primo livello. Gestire questi servizi con appalti esterni è un passaggio che si è accentuato con la graduale abolizione della ferma di leva. Il soldato di leva provvedeva, infatti, alla stragrande maggioranza delle esigenze di base della caserma, ma lo stesso criterio non può facilmente applicarsi anche al soldato professionale. Di qui la scelta dell'appalto esterno. La frammentazione estrema delle imprese che operano in questo settore rende molto complicate ed esposte a continui contenziosi le procedure di appalto con pregiudizi notevoli per la continuità del servizio e il limite, non trascurabile, della sua staticità. Concordo in proposito con quanto detto dal senatore Manfredi in tema di vettovagliamento, sia con riferimento alle diverse tipologie di *catering*, sia per quanto riguarda la situazione della maggior parte delle caserme italiane, giudicata dagli ufficiali, sottufficiali e militari di truppa assolutamente insufficiente in termini di qualità. Dal momento che la maggior parte delle persone rifiutava il rancio non esisteva evidentemente un problema di quantità quanto piuttosto di qualità, particolarmente sentito nelle caserme del Nord.

A questi problemi potrebbe essere data una soluzione che costituirebbe anche una possibilità di lavoro nelle attività della Difesa per i volontari congedati. La proposta è quella di prevedere forme di concessione agevolata degli appalti che riguardano i servizi di base delle caserme a imprese o cooperative formate in maggioranza da volontari congedati dalle ferme prefissate. Si aprirebbe con ciò una finestra nel mercato del lavoro rispetto alla quale la formazione dell'impresa a carattere artigianale o cooperativo potrebbe essere agevolata dall'amministrazione, con l'ulteriore vantaggio di affidare tali compiti alle stesse persone che sono state addestrate a svolgerli anche durante il servizio. Questa soluzione garantirebbe l'affidabilità anche in condizioni di mobilità e la dimensione, conside-

rando che tale possibilità potrebbe essere estesa ai servizi di caserma di tutte le Forze armate ed anche ad alcune realtà dei corpi armati, appare del tutto rispettabile, in grado cioè di offrire posti di lavoro sull'intero territorio nazionale e in quantità consistenti.

L'altra strada da percorrere è ricavabile anche dalla lettura dei dati del CENSIS relativi alla volontà di continuare gli studi da parte del 90 per cento dei giovani nelle fasce di età utili al reclutamento. Non sempre a tale volontà fa riscontro anche la possibilità materiale di proseguire gli studi, che spesso comportano anche la necessità di recarsi in una sede diversa da quella di residenza con oneri che molte famiglie non possono sopportare. Per parlare a questa fascia di popolazione giovanile si ritiene debba farsi una scelta intrapresa anche da altri Paesi: offrire insieme al reclutamento la possibilità di continuare gli studi, con il sostegno degli oneri che ciò comporta da parte della Difesa.

Borse di studio collegate al servizio in ferma prolungata avrebbero il vantaggio di portare nelle Forze armate risorse giovanili appartenenti a fasce di popolazione che altrimenti escluderebbero tale scelta e di metterle dopo qualche anno in condizione di ritornare nella società civile o di rimanere nelle Forze armate stesse con un *curriculum* medio-alto. Si ritiene infatti che tali borse di studio possano riguardare sia il completamento del ciclo di studio di scuola media superiore, sia quello universitario.

Il trattamento economico del personale in ferma prefissata è inadeguato ed è inoltre corrisposto attraverso una paga giornaliera. È inadeguato per quantità e qualità della retribuzione, risultando inferiore a quello delle carriere iniziali negli altri corpi dello Stato, legato inoltre a una condizione di incertezza perché di fatto si è di fronte ad un contratto a tempo determinato della durata di 4-5 anni, al termine dei quali non vi sono certezze. Inoltre, il trattamento percepito è circoscritto ai giorni di effettivo servizio prestato. Migliorare la paga e corrisponderla come stipendio mensile appaiono modifiche necessarie e possibili da subito.

La qualità della vita in caserma è molto sofferta anche per quel che riguarda le condizioni alloggiative. Durante gli anni della ferma prefissata vige l'obbligo di accasermamento. In pratica, il volontario deve rientrare in caserma ogni sera. Gli ambienti a sua disposizione sono però ancora in gran parte quelli dell'esercito di leva: camerate a più letti e bagni in comune. In queste condizioni, anche i 10 mesi del servizio di leva sembravano più lunghi di quello che fossero in realtà. Una permanenza di 5 anni diventa francamente difficile da accettare. Deve avere quindi priorità, a mio parere, un programma per garantire nel breve-medio periodo – tendenzialmente due o tre anni, anche se si tratta solo di un indirizzo il cui scopo è cercare di individuare una soluzione positiva ad un problema di particolare inadeguatezza – una situazione alloggiativa all'interno della caserma con camere singole. Sobbrie e spartane quanto si vuole, ma funzionali, e singole. La soluzione a 4 o 6 letti è un passo avanti rispetto alla camerata tradizionale, ma non può ritenersi la soluzione definitiva.

Al momento del passaggio al servizio permanente per il volontario viene meno anche l'obbligo di accasermamento. Una scelta dovuta che

però non sempre si traduce in un miglioramento delle condizioni di vita; anzi, qualche volta diventa l'esatto contrario. Infatti, se il giovane volontario in servizio permanente non può permettersi l'affitto di una residenza esterna alla caserma – e ciò avviene nella stragrande maggioranza dei casi – presenta una domanda per rimanere alloggiato all'interno della struttura militare. Torna cioè, non più per un obbligo imposto dal regolamento di disciplina, ma per scelta obbligata anch'essa dalla realtà esterna con cui deve misurarsi, con la novità che deve corrispondere all'amministrazione 30 euro al mese. È del tutto evidente come ciò, anche se legittimato dalle norme sulla contabilità generale dello Stato, venga percepito dai volontari come una vessazione.

La mancanza di una soluzione alloggiativa è un problema che deve essere affrontato con priorità. Vorrei ricordare estemporaneamente che ieri, nel corso dell'intervento del generale Lops, comandante della brigata «Garibaldi» nel Sud dell'Iraq, veniva richiesto proprio all'amministrazione comunale di Caserta di portare avanti quell'impegno che era stato assunto per la costruzione di alloggi in forma di cooperativa. Ritengo che su tale versante vi debba essere uno sforzo da parte degli enti locali per giungere con accordi di programma, anche al di là dei piani urbanistici attualmente vigenti, ad utili soluzioni verso una parte benemerita di dipendenti dello Stato che rischia frequentemente la vita per portare alto il nome del nostro Paese.

La concessione di un alloggio deve essere praticata dietro la corresponsione di una canone sostenibile, ma compatibile con il valore del bene utilizzato e soprattutto non più a tempo determinato, ma rinnovabile con continuità. Deve inoltre essere consentito in prospettiva anche il passaggio in proprietà dietro corresponsione di un valore calcolato sulla base dei costi di costruzione e di capitalizzazione delle risorse investite.

Si propone dunque un modello che spinga il personale militare, e in primo luogo i volontari, a risolvere il problema della casa di abitazione per sé e, in prospettiva, per il proprio nucleo familiare, attraverso un investimento condotto con garanzie fornite direttamente dall'amministrazione della Difesa, per il quale è più che giustificato l'impiego di una parte ragionevole del proprio stipendio e dei propri risparmi.

Per la realizzazione di tali abitazioni possono essere utilizzate le molte aree demaniali in uso alla Difesa sulle quali si può edificare in concorso con gli enti locali ed anche con capitali privati. L'obiettivo finale deve essere quello di garantire questa possibilità a quanti vorranno praticarla. Un'eventualità di questo tipo esercita sicuramente un'attrattiva fortissima poiché dopo la ricerca del posto di lavoro, la casa è al primo posto delle preoccupazioni dei nostri concittadini e anche dei corpi militari. Il primo passo per la realizzazione di questo «piano-casa» può compiersi, a nostro parere, realizzando la vendita diretta agli attuali inquilini di parte significativa dell'attuale patrimonio alloggiativo della Difesa e utilizzando il ricavato per avviare il programma di nuove costruzioni privilegiando nelle assegnazioni proprio i volontari del ruolo della truppa.

Un altro punto è la riproposizione di una questione meridionale. La rete delle nostre caserme e la dislocazione degli enti militari si è sviluppata a partire dalla fine del secondo conflitto mondiale in aderenza alle esigenze geostrategiche dei blocchi, dando vita ad una configurazione basata sulla difesa della cosiddetta «soglia di Gorizia». In altre parole, l'80 per cento delle infrastrutture militari e delle caserme è concentrato nelle regioni del Centro, del Nord e del Nord-Est.

Questo schieramento è stato sofferto, dal punto di vista dell'impatto sociale, in maniera crescente nel tempo anche dal modello a coscrizione obbligatoria. Infatti, anche se l'obbligo (o meglio, il diritto-dovere) di prestare servizio militare era riconosciuto in egual modo a tutti i cittadini, di fatto quelli delle Regioni meridionali ed insulari venivano più massicciamente reclutati e costretti da quel modello di difesa a prestare il servizio di leva lontano da casa.

Questo disagio è stato via via avvertito in maniera sempre più forte dai giovani e ha dato origine a vari tentativi di modifica delle norme sul servizio di leva intesi ad introdurre garanzie di regionalizzazione. Alcune di queste norme sono state anche votate in Parlamento, ma in forma molto temperata, subordinandone l'applicabilità alle esigenze operative delle Forze armate. Ricorderete certamente, colleghi, i numerosi casi di accoglimento, in una prima fase, delle richieste dei giovani assegnati ad unità fuori delle loro Regioni del tutto rigettati in una seconda fase, a pochi mesi di distanza, proprio per questa normativa.

Oggi, i dati sul reclutamento ci dicono che la questione meridionale si sta riproponendo. Il reclutamento raggiunge l'80 per cento nelle Regioni meridionali e in quelle insulari, ma la dislocazione delle caserme e degli enti militari è ancora massimamente concentrata nel Centro-Nord.

Sul piano funzionale questa situazione ha messo in seria difficoltà l'alimentazione di corpi che erano particolarmente legati al territorio; ci riferiamo essenzialmente alle truppe alpine. Il problema non appare facilmente risolvibile, a meno che non sia possibile ricorrere a particolari ferme di durata ridotta alimentate da un reclutamento regionale e sostenute da incentivi significativi. Oggi la quota di persone nate nelle valli o nelle cinture alpine che prestano servizio militare nell'Esercito è del tutto irrisoria, siamo al di sotto dell'1 per cento; questo appare, al momento, l'unico tentativo fattibile per cercare di non disperdere un bagaglio di valori e di tradizioni sviluppatosi nel tempo tra le popolazioni delle regioni alpine e le truppe alpine stesse.

Ma il reclutamento al Sud e l'impiego al Nord pongono innanzitutto un problema di modello sociale e della ricerca di soluzioni nuove nella dislocazione delle caserme se non si vuole che i volontari ripercorranò, a migliaia, le strade dell'emigrazione interna. Inoltre l'impiego e la permanenza nelle regioni del Nord aumentano i problemi. Intanto c'è la necessità di adattarsi ad un ambiente nuovo, e non è questo soltanto un problema psicologico. Se il rapporto con l'esterno diventa difficile, si rafforza la tendenza a rimanere dentro la caserma anche oltre il necessario e non si sviluppa quel processo di integrazione sul territorio utile sia alle popola-

zioni sia alle Forze armate (qui ritorna la questione alloggiativa). Il costo della vita è di solito più elevato e quindi il trattamento economico percepito appare nel tempo sempre più inadeguato, soprattutto quando il progetto diventa quello di formare una famiglia. È necessario quindi che la Difesa sia messa in grado di realizzare un'ampia ridislocazione di enti e caserme che abbia come baricentro il Sud e le isole. Vorrei ricordare, per esempio, ai colleghi della Commissione che abbiamo realtà come quella di Comiso che potrebbero rispondere ad esigenze straordinarie per un impegno nell'Esercito o in altre Forze armate, ma che sono del tutto inutilizzate.

PRESIDENTE. Per Comiso c'è un progetto che prevede la sua trasformazione in aeroporto civile.

PASCARELLA (DS-U). Sto solo ricordando, come membro della Commissione difesa, il problema rappresentato dall'esistenza di aree che sono di proprietà del demanio militare che potrebbero essere utilizzate per queste finalità. Certo, è una questione che va trattata prevedendo una concertazione la più ampia possibile, in particolare con gli enti locali interessati, però io vedo una sottovalutazione di tale questione che invece a mio avviso potrebbe portare anche nel Sud novità oggi sconosciute.

Negli altri ruoli del servizio permanente è elevato il numero di pendolari che coprono distanze anche superiori ai 500 chilometri per raggiungere nel fine settimana la propria famiglia o la famiglia di origine. Il prezzo più elevato di questa situazione lo sopportano proprio i figli di questi giovani militari che nell'età neonatale, e comunque fino ai 3 anni, quando è fondamentale e necessaria la presenza quotidiana di entrambi i genitori, subiscono l'assenza costante del padre, proprio perché la sua sede di servizio è altrove. L'intervento decisivo appare quello di una significativa ridislocazione di enti e caserme al Sud e nelle isole. Una ridislocazione sul piano tecnico del tutto possibile, in quanto non esiste più il vincolo geostrategico di uno schieramento al Nord-Est, ed assolutamente compatibile sia con una visione europea dello schieramento delle forze che con l'impiego fuori area, che alla fine diviene proprio il tipo di utilizzo più frequente delle Forze armate. È quindi, soprattutto, un problema di investimenti. La Commissione ritiene che debbano essere trovati e che possano essere adottate soluzioni rispettose anche di un miglior impatto ambientale.

In conclusione, la Commissione ritiene che la trasformazione dell'Esercito di leva in un esercito professionale debba garantire al personale militare condizioni di lavoro e di vita migliori di quelle fin qui realizzate, quando si chiedeva a 200.000-250.000 giovani di sacrificare un anno della loro vita per adempiere ad un diritto-dovere costituzionale. Questo spirito del sacrificio nobilitato da un fine fortemente etico ha condizionato anche la componente da sempre professionale. Prova ne sia il fatto che una serie di diritti ritenuti fondamentali in ogni rapporto di lavoro o di servizio sono stati riconosciuti al personale militare di carriera soltanto recentemente, ed

altri attendono ancora di essere riconosciuti. Il passaggio al professionale impone una accelerazione sotto tutti i punti di vista: i diritti di rappresentanza, il trattamento economico, le condizioni di lavoro, la flessibilità di impiego, la piena conciliabilità delle esigenze di servizio con quelle della famiglia. Il fatto che l'Esercito professionale sarà composto di uomini e donne rafforza tutte queste esigenze.

Da ultimo, la Commissione ritiene di dover rivolgere un sentito ringraziamento a tutte le realtà con le quali è entrata in contatto durante lo svolgimento della propria indagine conoscitiva, per la serietà e la serenità con cui hanno collaborato ai nostri lavori. Vi ringrazio.

PRESIDENTE. La ringrazio, senatore Pascarella, per il suo interessante e sentito intervento.

Rinvio il seguito dell'esame dello schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 17.

ALLEGATO

**PROPOSTA ALTERNATIVA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO
PREDISPOSTA DAL SENATORE PASCARELLA PER L'INDA-
GINE CONOSCITIVA SUL RECLUTAMENTO E SULLA FOR-
MAZIONE DEI MILITARI A LUNGA FERMA DELLE FORZE
ARMATE**

Premessa

L'importanza che assume nella ristrutturazione del nostro strumento militare e nei nuovi scenari di impiego delle forze armate il «fattore umano» può ritenersi la motivazione principale che ha portato la Commissione Difesa del Senato ad avviare il 13 novembre del 2002 un'indagine conoscitiva sul reclutamento e sulla formazione dei militari di truppa a ferma prefissata dell'esercito.

Marina ed Aeronautica militare sono già da tempo largamente professionalizzate mentre l'esercito era al 90% formato da soldati di leva che ora debbono essere sostituiti totalmente da professionisti ed è quindi contemporaneamente la forza armata più impegnata nell'opera di trasformazione e dove il fattore umano costituisce il principale sistema d'arma.

L'indagine si è sviluppata attraverso audizioni dei responsabili di vari settori della forza armata, nell'esame di relazioni relative al personale, al reclutamento e all'addestramento. Inoltre sono state effettuate dalla Commissione Difesa del Senato visite presso enti e reparti dell'esercito.

1. IL RECLUTAMENTO PROFESSIONALE

La trasformazione delle nostre forze armate da un modello basato sul reclutamento obbligatorio di leva ad un altro organizzato su base esclusivamente volontaria è stata avviata, nelle forme attuali, ad iniziare dal 1995.

Per un certo periodo di tempo si è discusso intorno alla possibilità di tenere in piedi un sistema misto «leva - volontari» ma alla fine si è deciso con larghissima maggioranza parlamentare per un sistema totalmente professionale.

Il sistema totalmente professionale ha un suo punto di crisi nella finestra temporale di pieno impiego operativo cui è assoggettato il personale militare e soprattutto quello dei ruoli cosiddetti della truppa e dei sergenti che è fortemente condizionata dall'età anagrafica dei soggetti impiegabili.

Per superare questo punto di crisi è stato adottato un sistema basato sul reclutamento della componente volontaria con ferme di durata prefissata. Il termine ottimale di tali ferme è valutato intorno ai 5-6 anni. Ciò

sta a significare che il reclutamento di giovani di età compresa tra i 20 e i 24 anni consente una finestra di sicuro pieno impiego operativo fino all'età di 25-30 anni.

A questo punto soltanto una percentuale dei giovani reclutati attraverso le ferme prefissate può trovare collocazione nei ruoli del servizio permanente.

In sintesi il modello professionale basato su una forza complessiva di 190 mila uomini per esercito, marina e aeronautica sarà costituito a regime da un nucleo di volontari in servizio permanente così suddivisi: esercito 44.696, marina 9.400, aeronautica 7.049: totale 60.945 e accanto ad essi risulteranno costantemente in servizio altrettanti volontari in ferma prefissata così suddivisi: esercito 31.363, marina 6.524, aeronautica 4.971: totale 42.858.

Questa soluzione costringe a fare i conti con un problema che è insieme di natura funzionale ma anche di sensibilità sociale, e cioè la necessità di individuare una prosecuzione nel mondo del lavoro ai giovani che ogni anno, terminati i 4-5 anni di ferma prolungata non possono proseguire nella carriera militare del servizio permanente. Il numero di tali giovani è dell'ordine di grandezza pari a circa 8-10 mila unità all'anno quando il sistema sarà a regime (vale a dire nel prossimo triennio considerata l'utilità di accelerare la sospensione del servizio obbligatorio di leva al 1° gennaio 2005).

Il collocamento nel mondo del lavoro o comunque nel tessuto della società civile è percepito come un elemento di forte insicurezza dalla quasi totalità dei giovani alle prese con questo problema. Ciò è stato chiaramente evidenziato durante i numerosi incontri e le visite condotte dalla commissione e anche nell'audizione avuta con la delegazione dei Cocer dell'Esercito in rappresentanza dei volontari.

Si è tentato finora di ovviare a questa situazione collegando il termine del servizio di leva prefissata con il passaggio nei ruoli delle carriere iniziali degli altri corpi armati dello Stato. Ai volontari «congedati senza demerito» è stata, faticosamente, assegnata una riserva di posti formalizzata con un provvedimento specifico (DPR n. 332 del 2 settembre 1997) secondo le seguenti percentuali:

- Arma dei Carabinieri 60%
- Polizia di Stato 35%
- Guardia di Finanza 60%
- Corpo forestale dello Stato 35%
- Polizia Penitenziaria 50%
- Corpo Militare della Croce rossa 100%
- Vigili del Fuoco 35%

tali percentuali sono state incrementate con il decreto legislativo n. 215 dell'8 maggio 2001 del 10%.

L'assunzione in ruolo ha cominciato concretamente ad avviarsi soltanto nei primi mesi del 2002 e a tutt'oggi sono stati assunti nei corpi armati dello Stato volontari.

Il numero va confrontato con quello dei volontari «congedati senza demerito» dal 1995 ad oggi che è dell'ordine di oltre 70 mila unità.

Tutto ciò ha indotto un atteggiamento fortemente scettico sulla possibilità di poter proseguire la carriera militare negli altri corpi dello Stato. È del tutto evidente infatti che le garanzie offerte attraverso le iniziative di pubblicizzazione delle campagne di reclutamento si sono dimostrate dal punto di vista concreto difficilmente realizzabili per la stragrande maggioranza dei volontari.

Il meccanismo del passaggio nei corpi armati dello Stato è stato quindi, dopo questa prima fase perfezionato prevedendo bandi di concorso nelle «ferme brevi» sui quali è già individuata l'istituzione o il corpo dello Stato nel quale è disposta la riserva di posti per il collocamento successivo al termine della ferma. Inoltre all'atto stesso delle selezioni attitudinali per accertare l'idoneità al servizio militare professionale viene contestualmente accertata l'idoneità nel corpo armato dello Stato o nella istituzione dove è prevista la possibilità di essere assunti al termine della ferma obbligatoria.

Questo è l'aspetto che abbiamo definito «funzionale» ma che, pur importantissimo, non può mettere in ombra l'altro, quello di carattere sociale che deve far sentire alle istituzioni l'obbligo di dare un seguito ai 5-6 anni di leva ai quali i giovani si sono volontariamente sottoposti.

Un calo nel reclutamento pone problemi serissimi per una struttura come quella delle Forze armate dove l'alimentazione deve essere costante e su standard elevati.

2. LA SOSPENSIONE ANTICIPATA DAL SERVIZIO DI LEVA OBBLIGATORIO

Questo nuovo procedimento dovrebbe migliorare la situazione. Ora però si sta aprendo un altro problema: con l'A.C. 4233 il governo ha formalizzato una proposta di legge nell'ambito della quale è prevista l'alimentazione degli organici nei ruoli delle carriere iniziali dei corpi armati dello Stato, dei Vigili del fuoco e del corpo militare della croce rossa al cento per cento attraverso il reclutamento di volontari. Contemporaneamente viene disposto l'obbligo, per coloro che intendono concorrere in tali corpi, di prestare almeno un anno di servizio militare. Viene così a definirsi un modulo di alimentazione dei corpi dello Stato che prevede come «pre-requisito obbligatorio» il servizio militare di leva riproposto della durata di 12 mesi. Al termine dell'anno di servizio militare i migliori passeranno direttamente nei corpi armati dello Stato, mentre il completamento della riserva di posti avverrebbe, per gli altri, al termine della ferma prolungata.

Si tratta di un meccanismo che *obbliga* tutti i corpi armati dello Stato ad alimentare i ruoli organici delle proprie carriere iniziali esclusivamente attraverso i volontari delle forze armate, fatte salve alcune preesistenti riserve di posti per coloro che hanno prestato servizio civile ma non come obiettori di coscienza.

Si tratta, in ultima analisi, inoltre di una soluzione che reintroduce il servizio obbligatorio di leva. Certo non a carico di tutti ma soltanto per coloro che aspirano a prestare servizio nei corpi armati dello Stato. È una scelta difficilmente condivisibile perché apre una serie di problemi che sicuramente la Commissione affronterà nell'esame di merito del provvedimento ma che anche in questa sede appare opportuno valutare.

Il testo formulato dal governo prevede infatti la sospensione anticipata del servizio di leva obbligatorio a partire dal 1 gennaio 2005.

Quindi le ultime chiamate di leva si esaurirebbero lungo l'arco dell'anno 2004. L'obiettivo di una sospensione anticipata è da noi assolutamente condiviso, prova ne sia che ben prima della presentazione del testo governativo abbiamo depositato un nostro disegno di legge (A.S. 1574) che si prefigge lo stesso risultato. Non vi è dubbio infatti che il passaggio dalla leva obbligatoria al professionale ha un punto di convenienza entro una certa soglia della presenza dei militari di leva al di sotto della quale diventa scelta obbligata optare per un sistema interamente professionale. Assai diverso però è il nostro punto di vista sulle modalità con cui garantire un reclutamento che per qualità e quantità assicuri alle forze armate la presenza e il ricambio di un numero di giovani sufficiente ad alimentare il modello professionale.

Il modello professionale ha già dato buona prova di sé sul piano della capacità operativa e su quello delle metodiche di formazione e addestramento. Anche il reclutamento si è potuto per ora, giovare pur con qualche oscillazione, di una base sufficientemente ampia e comunque tale da garantire una reale selettività.

3. LA «QUALITÀ DELLA VITA» DEI VOLONTARI

Non sta dando invece buona prova di sé la condizione complessiva dei volontari arruolati nelle forze armate. È diffusa tra questi *cittadini volontari soldati* la percezione di una scarsa attenzione nei loro confronti nelle politiche del governo.

I numeri forniti dalla difesa indicano già qualche flessione nel numero degli aspiranti nelle varie forme di reclutamento e una sempre più accentuata localizzazione territoriale concentrata nelle regioni del sud e nelle isole.

Una flessione ancor più evidente si è registrata nel reclutamento femminile ma questo fenomeno non sorprende perché superata la prima fase durante la quale si è rivolta verso la carriera militare l'aspettativa sociale di molte donne che erano in attesa della caduta del divieto ed ora i valori si sono assestati su quelli delle altre realtà internazionali dove il divieto è stato abolito da tempo.

Deve inoltre essere considerato il fatto che la ferma volontaria annuale, che trasformava il servizio di leva obbligatorio – sostanzialmente non retribuito – della durata di 10 mesi in un servizio di 12 mesi parzialmente retribuito – circa 400 euro al mese con la possibilità di scegliere il

periodo di partenza e il corpo dove prestarlo, si reggeva come scelta alternativa alla leva obbligatoria e pertanto, sospesa quest'ultima, difficilmente potrà continuare ad avere successo.

Il bacino di reclutamento concentrato al sud e nelle isole pone seri problemi di impiego in quanto gran parte degli enti e dei reparti sono dislocati al centro e al nord. Questo è un primo problema che incide sulla *qualità della vita* del volontario. L'altro problema è il trattamento economico che può considerarsi accettabile come stipendio di ingresso (800-900 Euro mese) ma diventa medio basso col passare degli anni e insufficiente quando ci si deve far carico di un nucleo familiare. I primi volontari sono stati reclutati nel 1995 ma il grosso di essi (al momento ve ne sono in servizio permanente circa 20.000) è entrato in servizio a partire dal 1998. In questo periodo massiccio è stato l'invio di contingenti militari all'estero. Questo ha consentito ai volontari di godere di un reddito composto per gli otto decimi da sostanziose indennità di missione che hanno consentito loro una disponibilità economica molto superiore a quella prevista dai trattamenti ordinari. Inoltre il circoscritto numero dei volontari in servizio e la consistenza delle esigenze all'estero ha fatto sì che quasi tutti i volontari siano stati impiegati per uno o più periodi in missioni internazionali.

Quando il modello sarà regime la situazione sarà diversa. Il rapporto tra esigenze di impiego all'estero e risorse umane disponibili consentirà scelte più selettive e gran parte dei volontari vivrà quella che possiamo chiamare una ordinaria vita di guarnigione.

Altra questione rilevante è quella relativa al meccanismo di alimentazione del modulo in servizio permanente che, per mantenere più bassa possibile nel tempo l'età media prevede un ingresso nella carriera militare a tempo indeterminato di circa la metà dei reclutati. L'altra metà è collocata in congedo dopo quattro cinque anni di servizio volontario in ferme prefissate. Nei confronti di questa metà deve essere risolto il problema di un collocamento agevolato nel mondo del lavoro. Finora nessuno di questi punti di crisi del sistema professionale è stato toccato da misure efficaci.

La nostra proposta per la sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva parte proprio da queste esigenze prevedendo una serie di incentivi che migliorino la qualità della vita del volontario.

Riteniamo infatti che soltanto in questo modo i giovani possano essere attratti da una scelta che è di per sé difficile in quanto comporta l'accettazione di un regime disciplinare necessariamente accentuato, comporta un rapporto inevitabile con situazioni di rischio e di pericolo, comporta limitazioni alle stesse libertà costituzionali.

Una scelta però che consente anche di mettersi al servizio di valori e degli interessi più profondi del Paese.

Ci sono quindi tutte le condizioni per garantire misure di protezione sociale come del resto accade in tutti i paesi che hanno fatto la scelta di un sistema professionale.

Le proposte del governo vanno in tutt'altra direzione. La misura principale su cui si pensa di far reggere nel tempo i numeri del reclutamento consiste di fatto nella *ri-proposizione del servizio di leva obbligatorio*.

Imporre l'obbligo del servizio militare per tutti coloro che aspirano ad entrare nei ruoli iniziali delle carriere delle Forze di Polizia, dei Vigili del Fuoco, del Corpo Forestale dello Stato e del Corpo Militare della Croce Rossa, facendolo diventare un prerequisito obbligatorio per gli ulteriori concorsi non migliora la qualità della vita del volontario. Inoltre riteniamo che questa misura oltre che discutibile sul piano delle libertà di scelta dei giovani finirà per avere anche effetti negativi sull'alimentazione degli altri corpi armati e non dello Stato che dovranno assumere il cento per cento nei loro organici dalle Forze armate.

4. AGEVOLARE L'INGRESSO NEL MONDO DEL LAVORO

Per dare risposta alla giusta esigenza di sostenere il collocamento dei volontari nel mondo del lavoro appare più opportuno intervenire con altri mezzi. In sostanza si tratta di arricchire gli anni dell'esperienza militare con contenuto formativo che rendano di fatto appetibile e utile l'impiego di questi giovani anche in altre realtà.

La commissione attraverso i suoi lavori si è resa conto di quale è il bacino di utenza cui le forze armate si rivolgono per l'arruolamento dei volontari. Si tratta innanzitutto di una popolazione in diminuzione per le tendenze demografiche che si sono consolidate 20 anni fa in una sostanziale riduzione delle nascite (basta verificare gli iscritti alle liste di leva che sono passati dai 465.832 del 1990 ai circa 319.000 del 2000 con una diminuzione nell'arco di un decennio di circa il 31%).

Un secondo condizionamento deriva dal particolare – messo in luce da un'indagine del CENSIS – secondo la quale il 47% dei giovani tra i 18 e i 24 anni è ancora impegnato negli studi e quasi il 90% di essi ha una forte propensione a continuarli perché vede in questa scelta un investimento più utile al proprio futuro. In sostanza secondo il CENSIS, sono alla ricerca di un lavoro il 10% dei giovani compresi in quelle fasce di età. Su questo 10% per lo più concentrato al sud e nelle isole e in famiglie numerose tornerebbe a gravare nuovamente il servizio di leva obbligatorio.

Da questi elementi oggettivi ci sembra venga oggettivamente indicato su quale terreno lo Stato dovrebbe muoversi per sostenere il reclutamento nelle forze armate e avere contemporaneamente attenzione alla condizione giovanile.

A nostro parere l'intervento deve essere articolato e muoversi in più direzioni.

La prima è quella di prevedere durante gli anni del servizio militare la partecipazione a corsi di formazione in grado di fornire ai giovani all'atto del congedo competenze e capacità immediatamente spendibili – e quindi appetibili – per il mondo del lavoro. È del tutto evidente infatti che anche per il mercato del lavoro domanda e offerta devono corrispondersi. Per essere chiari se le nostre aziende hanno bisogno di «tornitori»

non basteranno gli attestati di aver svolto un ottimo servizio militare come «fuciliere».

Durante le ferme prolungate l'impegno in caserma deve quindi conciliarsi con attività di formazione anche prolungata. I tempi appaiono sufficienti a corrispondere ad entrambe le esigenze.

Anche dal punto di vista del miglioramento della qualità della vita in caserma assume importanza un intervento sui criteri adottati per i servizi di vettovagliamento che devono avere la flessibilità per operare anche in condizioni di emergenza e nei vari teatri di operazione e garantire però uno standard di qualità elevato. Stesso discorso può farsi per la logistica – diciamo così – di primo livello. Gestire questi servizi con appalti esterni è un passaggio che si è accentuato con la graduale abolizione della ferma di leva. Il soldato di leva provvedeva infatti alla stragrande maggioranza delle esigenze di base della caserma ma lo stesso criterio non può facilmente applicarsi anche al soldato professionale. Di qui la scelta dell'appalto esterno. La frammentazione estrema delle imprese che operano in questo settore rende molto complicate ed esposte a continui contenziosi le procedure di appalto con pregiudizi notevoli per la continuità del servizio e il limite, non trascurabile, della sua staticità. A questi problemi potrebbe essere data una soluzione che costituirebbe anche una possibilità di lavoro nelle attività della Difesa dei volontari congedati. La proposta è quella di prevedere forme di concessione agevolata degli appalti che riguardano i servizi di base delle caserme a imprese o cooperative formate in maggioranza da volontari congedati dalle ferme prefissate. Si aprirebbe con ciò una finestra nel mercato del lavoro dove la formazione dell'impresa a carattere artigianale o cooperativo potrebbe essere agevolata dall'amministrazione con l'ulteriore vantaggio di affidare tali compiti alle stesse persone che sono state addestrate a svolgerli anche durante il servizio. Questa soluzione garantirebbe l'affidabilità anche in condizioni di mobilità e le dimensioni, considerando che tale possibilità potrebbe essere estesa ai servizi di caserma di tutte le forze armate ed anche ad alcune realtà dei corpi armati, appare del tutto rispettabile. In grado cioè di offrire posti di lavoro sull'intero territorio nazionale e in quantità consistenti.

L'altra strada da percorrere è ricavabile anche dalla lettura dei dati del CENSIS relativi alla volontà di continuare gli studi da parte del 90% dei giovani nelle fasce di età utili al reclutamento. Non sempre a tale volontà far riscontro anche la possibilità materiale di proseguire gli studi che spesso comportano anche la necessità di recarsi in una sede diversa da quella di residenza con oneri che molte famiglie non possono sopportare. Per parlare a questa fascia di popolazione giovanile riteniamo debba farsi una scelta intrapresa anche da altri paesi: quella cioè di offrire insieme al reclutamento la possibilità di continuare gli studi sostenendo da parte della difesa gli oneri che ciò comporta.

Borse di studio collegate al servizio in ferma prolungata avrebbero il vantaggio di portare nelle forze armate risorse giovanili appartenenti a fasce di popolazione che altrimenti escluderebbero tale scelta e quello di metterle dopo qualche anno in condizione di ritornare nella società civile

o di rimanere nelle forze armate stesse con un curriculum medio-alto. Pensiamo infatti che tali borse di studio possano riguardare sia il completamento dei cicli di studio del diploma di scuola media superiore sia quello universitario.

5. IL TRATTAMENTO ECONOMICO E ALLOGGIATIVO

Il trattamento economico del personale in ferma prefissata è inadeguato ed è inoltre corrisposto attraverso una «paga giornaliera».

Inadeguato quindi per quantità e qualità della retribuzione che è inferiore a quella delle carriere iniziali negli altri corpi dello Stato, legata inoltre a una condizione di incertezza perché di fatto siamo di fronte ad un contratto a tempo determinato della durata di 4-5 anni al termine dei quali non vi sono certezze, e il trattamento percepito è circoscritto ai giorni di effettivo servizio prestato. Migliorare la paga e corrisponderla come stipendio mensile appaiono modifiche necessarie e possibili da subito.

La qualità della vita in caserma è molto sofferta anche per quel che riguarda le condizioni alloggiative. Durante gli anni della ferma prefissata vige «l'obbligo di accasermamento». Il volontario cioè deve rientrare in caserma ogni sera. Gli ambienti a sua disposizione sono però ancora in gran parte quelli dell'esercito di leva: camerate a più letti e bagni in comune. In queste condizioni anche i 10 mesi del servizio di leva sembrano più lunghi di quello che fossero in realtà. Una permanenza di 5 anni diventa francamente difficile da accettare. Deve avere quindi priorità, a nostro parere, un programma per garantire nel giro di tempi brevi – massimo due tre anni – una situazione alloggiativa all'interno della caserma con camere singole. Sobrie e spartane quanto si vuole, ma funzionali, e singole. La soluzione a 4 o 6 letti è un passo avanti rispetto alla camerata ma non può ritenersi la soluzione definitiva.

Al momento del passaggio del servizio permanente per il volontario viene meno l'obbligo di accasermamento. Una scelta dovuta che però non sempre si traduce in un miglioramento delle condizioni di vita; anzi qualche volta diventa l'esatto contrario. Infatti se il giovane volontario in servizio permanente non può permettersi l'affitto di una residenza esterna alla caserma (e ciò avviene nella stragrande maggioranza dei casi) presenta una domanda per rimanere alloggiato all'interno della struttura militare. Torna cioè, non più per obbligo imposto dal regolamento di disciplina ma per scelta obbligata anch'essa dalla realtà esterna con cui deve misurarsi nella situazione precedente con la novità che deve corrispondere all'amministrazione 30 euro al mese. È del tutto evidente come ciò, anche se legittimato dalle norme sulla contabilità generale dello Stato, venga percepito dai volontari come una vessazione.

La mancanza di una soluzione alloggiativa è un problema che deve essere affrontato con priorità. Non sembra utile intervenire attraverso l'introduzione di «una indennità di mancato alloggio» che finirebbe per dover essere estesa a tutto il personale militare con una spesa annua corrente dif-

facilmente sostenibile dal bilancio della difesa e in molte realtà con effetti anche sostanzialmente inadeguati rispetto al mercato degli affitti. A nostro avviso è molto più utile e praticabile il finanziamento di un «piano straordinario di alloggi di servizio» da dare in concessione al personale militare con criteri diversi da quelli con i quali fino ad ora sono stati gestiti gli alloggi di servizio.

La concessione di un alloggio deve essere praticata dietro la corresponsione di una canone sostenibile ma compatibile con il valore del bene utilizzato e soprattutto non più a tempo determinato, ma rinnovabile con continuità.

Deve inoltre essere consentito in prospettiva anche il passaggio in proprietà dietro corresponsione di un valore calcolato sulla base dei costi di costruzione e di capitalizzazione delle risorse investite.

Proponiamo cioè un modello che spinga il personale militare, e in primo luogo i volontari a risolvere il problema della casa di abitazione per sé e in prospettiva per il proprio nucleo familiare attraverso un investimento, condotto con garanzie fornite direttamente dall'amministrazione della Difesa, per il quale è più che giustificato l'impiego di una parte ragionevole del proprio stipendio e dei propri risparmi.

Per la realizzazione di tali abitazioni possono essere utilizzate le molte aree demaniali in uso alla Difesa sulle quali si può edificare in concorso con gli enti locali ed anche con capitali privati.

L'obiettivo finale deve essere quello di consentire a quanti vorranno praticare questa possibilità le garanzie di poterlo fare tutti.

Una eventualità di questo tipo esercita sicuramente un'attrattiva fortissima poiché dopo la ricerca del posto di lavoro, la casa è al primo posto delle preoccupazioni dei nostri concittadini e anche dei corpi militari.

Il primo passo per la realizzazione di questo «piano-casa» può compiersi, a nostro parere, realizzando la vendita diretta agli attuali inquilini di parte significativa dell'attuale patrimonio alloggiativo della Difesa e utilizzandone il ricavato per avviare il programma di nuove costruzioni privilegiando nelle assegnazioni proprio i volontari del ruolo della truppa.

6. LA RIPROPOSIZIONE DI UNA QUESTIONE MERIDIONALE

La rete delle nostre caserme e la dislocazione degli enti militari si è sviluppata a partire dalla fine del secondo conflitto mondiale in aderenza alle esigenze geo-strategiche dei blocchi dando vita ad una configurazione basata sulla difesa della cosiddetta «soglia di Gorizia». In altre parole l'80 per cento delle infrastrutture militari e delle caserme è concentrato nelle regioni del centro, del nord e del nord-est.

Questo schieramento è stato sofferto dal punto di vista dell'impatto sociale in maniera crescente nel tempo anche dal modello a coscrizione obbligatoria. Infatti anche se l'obbligo o meglio il diritto-dovere, di prestare servizio militare era riconosciuto in egual modo a tutti i cittadini di fatto quelli delle regioni meridionali e insulari venivano più massiccia-

mente reclutati e costretti da quel modello di difesa a prestare il servizio di leva lontano da casa.

Questo disagio è stato via via avvertito in maniera sempre più forte dai giovani e ha dato origine a vari tentativi di modifica delle norme sul servizio di leva intese ad introdurre garanzie di regionalizzazione. Alcune di queste norme sono state anche votate in Parlamento, ma in forma molto temperata, subordinandone l'applicabilità alle esigenze operative delle Forze Armate.

Oggi, i dati sul reclutamento ci dicono che la questione meridionale si sta riproponendo. Il reclutamento raggiunge l'80% nelle regioni meridionali e in quelle insulari ma la dislocazione delle caserme e degli enti militari è ancora massimamente concentrata nel centro-nord. Sul piano funzionale questa situazione ha messo in seria difficoltà l'alimentazione di corpi che erano particolarmente legati al territorio. Ci riferiamo essenzialmente alle truppe alpine. Il problema non appare facilmente risolvibile a meno che non sia possibile ricorrere a particolari ferme di durata ridotta alimentate da un reclutamento regionale e sostenute da incentivi significativi. Questo appare al momento l'unico tentativo fattibile per cercare di non disperdere un bagaglio di valori e di tradizioni sviluppatosi nel tempo tra le popolazioni delle regioni alpine e le truppe alpine stesse.

Ma il reclutamento al sud e l'impiego al nord pongono innanzitutto un problema di modello sociale e della ricerca di soluzioni nuove nella dislocazione delle caserme se non si vuole che i volontari ripercorranò, a migliaia, le strade della emigrazione interna. Inoltre l'impiego e la permanenza nelle regioni del nord aumentano i problemi. Intanto c'è la necessità di adattarsi ad un ambiente nuovo. E non è questo soltanto un problema psicologico. Se il rapporto con l'esterno diventa difficile si rafforza la tendenza a rimanere dentro la caserma anche oltre il necessario e non si sviluppa quel processo di integrazione sul territorio utile sia alle popolazioni sia alle forze armate. Il costo della vita è di solito più elevato e quindi il trattamento economico percepito appare nel tempo sempre più inadeguato, soprattutto quando il progetto diventa quello di formare una famiglia. È necessario quindi che la Difesa sia messa in grado di realizzare un'ampia ridislocazione di enti e caserme che abbia come baricentro il sud e le isole.

Già negli altri ruoli del servizio permanente, quello dei marescialli e degli ufficiali è elevato il numero di pendolari che coprono distanze anche superiori ai 500 chilometri per raggiungere nel fine settimana la propria famiglia o la famiglia di origine. Il prezzo più elevato di questa situazione lo sopportano proprio i figli di questi giovani militari che nell'età neonatale, e comunque fino ai 3 anni, quando è fondamentale e necessaria la presenza quotidiana di entrambi i genitori subiscono l'assenza costante del padre (o in futuro anche della madre considerato l'ingresso delle donne nelle carriere militari), proprio perché la sua sede di servizio è altrove. La Commissione ritiene che questa situazione debba essere affrontata anche con norme specifiche che consentano all'amministrazione della

difesa di trasferire o aggregare temporaneamente presso il proprio domicilio quei militari i cui figli hanno meno di 3 anni di età.

Ma l'intervento decisivo appare quello di una significativa ridislocazione di enti e caserme al sud e nelle isole. Una ridislocazione sul piano tecnico del tutto possibile in quanto non esiste più il vincolo geostrategico di uno schieramento al nord-est e assolutamente compatibile sia con una visione europea dello schieramento delle forze e con l'impiego fuoriarrea che alla fine diviene proprio il tipo di utilizzo più frequente delle forze armate.

È quindi soprattutto un problema di investimenti. La Commissione ritiene che debbano essere trovati e che possano essere adottate soluzioni rispettose anche di un miglior impatto ambientale. Il modulo definito dallo Stato Maggiore dell'Esercito con la denominazione di «caserma aperta» può essere ulteriormente migliorato dotandola di autosufficienza energetica a basso impatto ambientale, in grado di utilizzare fonti alternative e può quindi rivelarsi un investimento con ricavi superiori, dal punto di vista umano ed economico agli stessi capitali investiti.

CONCLUSIONE

In sostanza la Commissione ritiene che la trasformazione dell'esercito di leva in un esercito professionale debba garantire al personale militare condizioni di lavoro e di vita migliori di quelle fin qui realizzate quando si chiedeva a 200-250 mila giovani di sacrificare un anno della loro vita per adempiere ad un diritto - dovere costituzionale. Questo spirito del sacrificio nobilitato da un fine fortemente etico ha condizionato anche la componente da sempre professionale.

Prova ne sia il fatto che una serie di diritti ritenuti fondamentali in ogni rapporto di lavoro o di servizio sono stati riconosciuti al personale militare di carriera soltanto recentemente. Ed altri attendono ancora di essere riconosciuti. Il passaggio al professionale impone una accelerazione sotto tutti i punti di vista: i diritti di rappresentanza, il trattamento economico, le condizioni di lavoro, la flessibilità di impiego, la piena conciliabilità delle esigenze di servizio con quelle della famiglia. Il fatto che l'esercito professionale sarà composto di uomini e donne rafforza tutte queste esigenze.

La Commissione ritiene come ultima considerazione di dover rivolgere un sentito ringraziamento a tutte le realtà con le quali è entrata in contatto durante lo svolgimento della propria indagine conoscitiva per la serietà e la serenità con cui hanno collaborato ai nostri lavori.

