

Intervento del Signor Capo di SMD

INDAGINE CONOSCITIVA RELATIVA ALLA CONDIZIONE DEL PERSONALE MILITARE

Signor Presidente, Onorevoli Senatori, ringrazio la Commissione per l'opportunità offertami di intervenire a conclusione del ciclo di audizioni che sono state condotte sulla condizione militare, non tanto per sintetizzare quanto illustrato dai relatori che mi hanno preceduto, quanto per evidenziare alcuni aspetti di maggior interesse o criticità per la compagine militare, vista anche la vastità della tematica.

Elemento dominante della cosiddetta "condizione militare" è l'indiscutibile "specificità" della professione, svolta all'interno di una organizzazione complessa come quella della Difesa che ha caratteristiche peculiari tali da distinguerla nettamente da qualunque altra articolazione dello Stato.

Una "specificità" per la quale tanto ci si è battuti, fino ad ottenerne il riconoscimento formale del Parlamento con la legge n. 183 del 2010.

In tale ottica, si è sempre riservata la massima attenzione alla qualità della vita professionale e privata del militare, ben consci che un ambiente lavorativo sereno e stimolante, unitamente al soddisfacimento dei bisogni personali e familiari, siano elementi fondamentali per garantire efficacia ed efficienza in un settore delicato quale è la "sicurezza e la difesa dello Stato".

Nella mia esposizione tratterò sinteticamente di:

- retribuzioni;
- alloggi;
- condizione di vita presso gli Istituti di formazione;
- trattamento economico-previdenziale ed assicurativo;
- condizione del personale femminile;
- ricollocazione nel mondo del lavoro;
- condizione giuridica;
- riordino delle carriere.

Se è vero che, per quanto concerne la partecipazione di Reparti militari italiani a missioni internazionali per la pace e di carattere umanitario al di fuori del territorio nazionale, le restrizioni imposte dai vincoli di bilancio non ne condizionano lo sviluppo o la preparazione in quanto oggetto di finanziamento specifico, rinnovato annualmente o semestralmente con apposito Decreto Legge, altrettanto rassicurante non è, purtroppo, la situazione generale, che vede fortemente penalizzato il trattamento economico del personale.

Desidero solo sinteticamente ricordare ciò che è avvenuto negli ultimi cinque anni:

- blocco della concertazione economica e normativa per il triennio 2010-2012: ciò ha determinato, di fatto, un blocco stipendiale i cui effetti si rifletteranno sugli anni successivi;
- riduzione degli stanziamenti per il riordino delle carriere del personale non direttivo, sostanzialmente Sottufficiali e volontari in servizio permanente;
- mancata estensione ai dirigenti dei provvedimenti di concertazione economica e normativa del personale non direttivo, formalizzati a decorrere dal 2006;
- riduzione del 30% della spesa riferita ai destinatari dell'indennità operativa di supercampagna a partire dal 1° gennaio 2014. La disposizione, che colpisce il personale destinato presso Enti/Comandi operativi impiegati in grandi unità di pronto intervento nazionali ed internazionali, risulta oggi particolarmente anacronistica tenuto conto del massiccio impegno di Reparti all'estero;
- riconoscimento solo giuridico delle promozioni al grado superiore. La norma, che ha effetto per tutto il pubblico impiego, incide in modo rilevante sul Comparto Difesa e Sicurezza atteso che la progressione di carriera costituisce l'ossatura delle Forze Armate proprio in relazione alla struttura gerarchica piramidale e alle responsabilità ad essa connesse;
- congelamento degli istituti retributivi connessi con l'anzianità di servizio effettivo per il triennio 2011-2013 (omogeneizzazione stipendiale ed assegno funzionale).

Ciò nonostante, i militari italiani hanno sempre dato il loro pregevole contributo in Patria e all'estero, al fianco dei militari appartenenti alle altre Nazioni amiche ed alleate. Ma proprio da questo contatto "gomito a gomito" è emersa schiacciante la differente dinamica retributiva, che ci vede fanalino di coda fra le Forze Armate europee (vds. scheda Ind. 1). Un confronto fatto con Paesi come Francia, Germania,

Gran Bretagna, ma anche Spagna, evidenzia uno sbilanciamento preoccupante.

Passo ora a trattare degli alloggi di servizio disponibili per il personale militare, soprattutto in relazione alla “revisione dello strumento militare” ed alla sua professionalizzazione.

Le mutate esigenze alloggiative in ambito Difesa, alla luce del processo di trasformazione dello strumento militare, hanno portato alla predisposizione del “Programma pluriennale per la costruzione, l’acquisto e la ristrutturazione di alloggi di servizio”, disposto dalla legge finanziaria per il 2008.

Tale programma individuava una esigenza alloggiativa complessiva della Difesa stimata in circa 70.000 unità, rendendo necessario realizzare sul territorio nazionale, in aggiunta a quelli già esistenti, ulteriori 51.600 alloggi circa, di cui 16.000 nella sola Regione Lazio. I costi di sola costruzione delle abitazioni furono stimati, complessivamente, in 5.7 miliardi di euro. Stiamo procedendo in questa direzione, anche se la disponibilità di fondi dedicati richiederà tempi molto lunghi e formule diversificate.

Sempre in applicazione della citata legge finanziaria per il 2008, furono inoltre individuate 3.022 unità alloggiative alienabili, il cui elenco è stato formalizzato il 22 novembre 2010 con Decreto direttoriale della Direzione Generale dei Lavori e del Demanio, che ha in corso le attività tecniche, prodromiche alla definizione delle proposte di acquisto entro il corrente anno.

L’entrata in vigore del “*Regolamento per l’attuazione del programma pluriennale*” (D.M. 18 maggio 2010, n. 112) ha permesso di imprimere un forte impulso alle aspettative dei dipendenti della Difesa di acquisire in futuro un’abitazione mediante la procedura “a riscatto”, tipologia di acquisto prevista, per la prima volta, dalla menzionata legge “finanziaria per il 2008”.

In tale ottica, sono state avviate le attività finalizzate a definire il quadro complessivo e particolareggiato delle esigenze ed a individuare le aree di possibile edificazione.

Inoltre, la vigenza del citato Decreto Ministeriale consentirà di attivare la procedura per il recupero forzoso delle unità abitative occupate dagli utenti “*sine titulo non protetti*”, temporaneamente “sospesa”.

Tale situazione, in considerazione della costante insufficiente disponibilità di alloggi di servizio, sta provocando, specie nei grandi centri urbani caratterizzati da elevati costi di acquisto/locazione degli alloggi, significativi disagi al personale militare in servizio, costringendolo ad un pendolarismo giornaliero con evidenti ripercussioni sia sul rendimento lavorativo sia sulla serenità dei rispettivi nuclei familiari.

Al riguardo, attese le diversificate situazioni che contraddistinguono gli utenti interessati al riscatto degli alloggi, si sta definendo l'ordine di priorità e la tempistica, a premessa dell'esecuzione delle azioni necessarie.

Infine, le F.A., ai sensi della L. n. 122/2010 e del D.M. 16 marzo 2011 hanno provveduto ad inviare ai soggetti interessati le notifiche relative alla rideterminazione dei canoni corrisposti dagli utenti “*sine titulo non protetti*”.

Un provvedimento sacrosanto nella suo “*ratio*” e nel suo forte impatto economico dissuasivo, che però ha suscitato reazioni talvolta scomposte ancorché irrazionali. La ragionevolezza non sempre è un principio condiviso.

Per quanto concerne le condizioni di vita degli allievi degli Istituti di formazione delle Forze Armate e dell'Arma dei Carabinieri (Scuole Militari, Accademie, Scuole Ufficiali e Sottufficiali) posso affermare che le stesse allo stato attuale sono adeguate alle esigenze del personale, sia per quanto riguarda gli alloggiamenti, sia per le esigenze di studio, sia per lo svolgimento delle attività ginnico-sportive.

Tali Istituti formativi costituiscono da tempo importante “elemento di raccordo” tra le Forze Armate e la società, nonché strumento efficace per la diffusione della cultura e dei valori militari, tali da poterli considerare “una vera eccellenza italiana”.

In particolare, la validità del sistema educativo e dell'esperienza scolastico-militare vissuta presso gli Istituti di formazione quali Nunziatella, Morosini, ecc. trova numerosissime conferme tra gli “ex Allievi”.

Infatti, molti, non avendo optato per la carriera militare, si sono affermati quali autorevoli professionisti in settori chiave della società.

Al riguardo è stato disposto uno studio per verificare se in alcune Scuole militari si possa ipotizzare un'apertura a studenti civili, che potrebbero “condividere la formazione” pur non pernottando nelle strutture come gli allievi militari (convittori, semiconvittori, ecc.).

Sulla base delle prime risultanze positive, è stata avviata una indagine conoscitiva nelle scuole dell'hinterland milanese e nelle province limitrofe, tesa a valutare il livello di interesse/accoglimento dell'iniziativa in argomento.

Questa attività, tuttora in corso, ha fatto registrare un primo riscontro di studenti interessati all'iniziativa pari al 43,7% degli interpellati.

Nel settore relativo al trattamento economico, previdenziale ed assicurativo del personale militare in servizio, la recente adozione del D.M. 15 novembre 2011 ha determinato la corresponsione di assegni (“*una tantum*”) al personale del Comparto Difesa e Sicurezza in attuazione del DPCM 27 ottobre 2011, che ha recepito i diversi interventi correttivi alla manovra finanziaria del maggio 2010 (D.L. n. 78/2010 convertito in L. n.122/2010).

Tale provvedimento, fortemente atteso dal personale e dalle Rappresentanze militari, i COCER, costituisce un significativo riconoscimento della “specificità” di ruolo e di *status* sancita con l'art. 19 della legge n. 183/2010 - cui ho fatto cenno in precedenza - stemperando le disarmonie che si erano create con il blocco della progressione economica connessa alle promozioni e ad altri istituti retributivi particolarmente sensibili per il personale militare (es. assegno funzionale e omogeneizzazione stipendiale, ecc.), atteso che il “grado” nel Comparto Difesa e Sicurezza assume una valenza particolare rispetto al pubblico impiego, in ragione del significato stesso di gerarchia e dei conseguenti livelli di responsabilità.

L'aver separato la progressione di carriera da quella economica, con il blocco di quest'ultima, ha fatto sì che alla crescita di funzioni e responsabilità non sia corrisposto un adeguato sviluppo della dinamica salariale.

Il personale del Comparto ha significativamente contribuito alla copertura finanziaria del provvedimento rinunciando ai fondi allocati per il riordino delle carriere fino all'anno 2013.

Tuttavia, l'assorbimento delle risorse ha permesso di soddisfare le richieste soltanto per l'anno 2011, ma ha lasciato aperto il problema per l'anno 2012 e 2013; annualità per le quali sono disponibili rispettivamente il 43% ed il 13% delle risorse necessarie.

Qualora venisse confermato il blocco della dinamica salariale anche per il 2014 occorrerebbe un ulteriore intervento normativo finalizzato ad allocare idonee risorse per superare tale annosa questione.

Non può tuttavia sottacersi che il susseguirsi di interventi in materia stipendiale per il pubblico impiego, a partire dal D.L. n. 78/2010, ha generato un fattore demotivante che il personale militare ha parzialmente assorbito grazie all'alto senso di responsabilità e alla sobrietà che da sempre contraddistinguono il cittadino con le stellette.

Con specifico riferimento alla peculiarità dell'elevata mobilità dei militari, si auspica un intervento legislativo a tutto campo coordinato con le richieste alloggiative che, nel salvaguardare le esigenze operative delle Forze Armate, recepisca le istanze del personale.

Il trasferimento di sede di un militare è infatti vissuto, dal punto di vista familiare, come un evento significativo, sia per gli inevitabili costi economici da sostenere, sia per i disagi sociali dovuti allo sradicamento da una stabile e consolidata situazione economica/sociale/familiare.

Un intervento legislativo è auspicato sia per adeguare gli importi delle specifiche indennità vigenti a seguito di trasferimento, oggi pesantemente erose dalla conversione lira/euro sia per la predisposizione di un "pacchetto mobilità" nel quale si tenga conto che l'elevata mobilità del personale è funzionale e strumentale all'operatività delle Forze Armate.

Infine, per quanto concerne il sistema previdenziale, le riforme "Dini" e quella in corso di definizione contenuta nel Decreto Legge "salva Italia", segnano uno spartiacque tra due generazioni.

Il passaggio dal sistema retributivo al contributivo, oggi corretto con il retributivo prorata, senza l'attivazione della previdenza complementare mette a rischio le generazioni future, che otterranno rendimenti pensionistici sensibilmente più bassi senza avere la possibilità di costruirsi un trattamento "integrativo", come riconosciuto a tutto il pubblico impiego.

Auspicio, pertanto, che nel provvedimento di armonizzazione si tenga conto della realtà delle Forze Armate, il cui personale è correttamente soggetto ad un limite anagrafico di impiego operativo difficilmente conciliabile con il limite anagrafico tendenziale generale.

Per quanto concerne l'argomento relativo alla "condizione" del personale femminile, con riferimento "alle pari opportunità", la stessa trova la sua regolamentazione nel Codice dell'Ordinamento militare, che ha recepito la legislazione riguardante il servizio militare volontario femminile inserendola, a pieno titolo, nel processo di professionalizzazione dell'intero strumento militare.

In tale ottica, l'ingresso della componente femminile nelle Forze Armate ha reso disponibile, per lo strumento militare, una importante risorsa umana, con apertura a tutti i settori senza alcuna preclusione o pregiudiziale, e con piena affermazione dell'uguaglianza in termini di diritti/doveri, responsabilità e opportunità.

In merito, evidenzio che allo scopo di garantire alle varie attività svolte il rispetto del principio delle "pari opportunità", opera da settembre 2011 presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali il "Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni".

Ciò a prescindere dal "Comitato consultivo per l'inserimento del personale militare volontario femminile nelle F.A. e nel Corpo della Guardia di Finanza" (art. 24 del D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66) del quale, con il Comandante Generale della Guardia di Finanza, mi avvalgo, come sempre, per affrontare specifiche tematiche.

Per completezza di informazione ricordo che oggi sono presenti nelle F.A. circa 11.400 donne, pari al 3,8% delle attuali consistenze (vds. scheda **Ind. 2**).

In ordine alla ricollocazione nel mondo del lavoro del personale militare congedato senza demerito, evidenzio come il processo di “professionalizzazione” dello strumento militare abbia imposto, da un lato, di porre in essere ogni iniziativa idonea ad incentivare i reclutamenti dei volontari e, dall’altro, di prevedere strumenti per agevolare la reimmissione nel mondo del lavoro del personale in ferma prefissata.

Nella Direzione Generale delle Pensioni Militari, del Collocamento al lavoro dei Volontari congedati e della leva (PREVIMIL) opera l’“Ufficio per il Sostegno alla Ricollocazione Professionale dei Volontari Congedati” (*in attuazione al D.M. 1° aprile 2006*).

Il programma di reinserimento, su adesione volontaria, è essenzialmente rivolto a tutti coloro che rimangono esclusi dalla possibilità di transito nel servizio permanente delle Forze Armate o nelle carriere iniziali delle Forze di Polizia per indisponibilità numerica o per perdita di idoneità fisica o anche per scelta personale.

In tale contesto, l’Amministrazione della Difesa ha avviato azioni finalizzate alla sottoscrizione di convenzioni con associazioni imprenditoriali e di categorie professionali, al fine di facilitare l’immissione nel mondo del lavoro del personale congedato, grazie anche alla realizzazione di una banca dati per la mappatura della domanda e dell’offerta di lavoro suddivisa per distribuzione territoriale, per tipologia, per specializzazione, ecc..

Sulla condizione giuridica del personale militare anche in ordine alla soggezione alla legge penale militare, evidenzio come l’organizzazione militare sia una struttura a carattere gerarchico che si fonda sulla disciplina, intesa quale patrimonio di valori etici propri della comunità militare quali: integrità morale, dedizione al servizio, senso del dovere, professionalità ed esempio. Le fonti normative della disciplina militare sono rinvenibili nella Carta Costituzionale e nel già citato Codice delle norme precedentemente vigenti in materia militare, introdotta alla fine del 2010¹.

Per quanto riguarda l’applicazione delle norme disciplinari, il Codice dell’Ordinamento militare stabilisce tassativamente che esse si applicano ai militari

¹ Decreto Legislativo 15 marzo 2010 n. 66 “Codice dell’ordinamento militare” e Decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90 “Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, a norma dell’art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246”.

che svolgono attività di servizio, che si trovino in luoghi militari, che indossino l'uniforme o si qualifichino come militari.

Inoltre, relativamente ai criteri di applicazione della legge penale militare, sia di pace sia di guerra, mi preme segnalare che presso il Ministero della Difesa è stato istituito un Gruppo di Lavoro dedicato alla revisione del citato corpo normativo, ritenuto ormai da aggiornare, per poter tutelare, in modo organico e completo, i beni giuridici facenti riferimento alle Forze Armate.

I codici penali militari, infatti, risalgono al lontano 1941 e, per quanto avanzati all'epoca dell'emanazione, sono ispirati a principi non più coerenti con il processo evolutivo in atto della compagine militare.

Al momento, il citato Gruppo di Lavoro ha già predisposto il testo base del disegno di legge-delega (a.S. n. 2099), ora al vaglio delle competenti Commissioni "Giustizia" e "Difesa" del Senato, per la successiva emanazione del Codice penale per le missioni militari all'estero.

Lo stesso Gruppo di Lavoro sta ora procedendo alla revisione dei Codici penali militari di pace e di guerra, al fine di apportare i necessari correttivi ai testi vigenti, per superare i frammentari interventi legislativi in materia e gli effetti di numerose sentenze della Corte Costituzionale.

Ciò al fine di procedere ad una semplificazione e razionalizzazione della normativa di settore che tenga conto, soprattutto, della "specificità" del mondo militare, della tutela dei Comandanti e dei militari impegnati nei compiti istituzionali.

Passando ora all'argomento relativo al riordino dei ruoli e delle carriere delle Forze Armate e delle Forze di Polizia, evidenzio che tale tema costituisce un ambizioso progetto di riforma che interessa tutte le categorie di personale, da quella esecutiva a quella di livello dirigenziale, appartenenti alle diverse Amministrazioni del Comparto.

Per la realizzazione del riordino la legge finanziaria per il 2004 aveva stanziato appositi fondi. Tuttavia, devo evidenziare che gli stessi, da un lato, sono stati decurtati dai provvedimenti di razionalizzazione del 2010 - che hanno "definanziato" le autorizzazioni di spesa non impegnate negli anni precedenti - e, dall'altro, sono stati

ridotti di 115 Mln di € per gli anni 2011, 2012 e 2013 dal successivo provvedimento volto ad alimentare la dotazione del fondo “*una tantum*” di cui ho già accennato.

In sintesi, al momento, per il progetto di riordino si potrà fare affidamento esclusivamente sulle risorse stanziare dalla legge finanziaria per il 2004 (circa 119 Mln € annui) a decorrere dall’anno 2014.

Le dinamiche di alimentazione dei ruoli e di progressione di carriera seguono criteri univoci, nel rispetto delle peculiarità ordinamentali e funzionali di ciascuna Amministrazione.

In questo ambito, un primo elemento di difficoltà è proprio costituito dalla individuazione di questi “criteri comuni”, che dovrebbero appunto costituire le fondamenta dell’intero progetto e, a grandi linee, dovrebbero trovare una enunciazione espressa nel testo della legge-delega sul riordino.

Ciò al fine di evitare che, in sede di normazione delegata, si percorrano strade diverse che frammentino l’unitarietà del disegno del riordino, svuotando di significato lo stesso principio di egualità che, per legge, da anni informa la disciplina dell’avanzamento.

Signor Presidente, Onorevoli Senatori. Ringrazio sentitamente per l’attenzione prestata ed auspico che il mio intervento, possa contribuire a favorire spunti di riflessione utili ad arricchire il patrimonio di conoscenze in materia.

In definitiva, posso affermare che le problematiche della condizione militare, intesa come l’insieme di leggi, norme e disposizioni che ne regolano i vari aspetti, devono e possono essere affrontate e risolte nell’ambito di un quadro progettuale e procedurale dinamico e flessibile, che si ponga come obiettivo il costante miglioramento della qualità di vita per il personale militare e le proprie famiglie, che tenga concretamente conto della riconosciuta “**specificità**” della professione militare.