

XVI legislatura

**A.S. 3271:
"Delega al Governo per la
revisione dello strumento militare
nazionale"**

Settembre 2012
n. 138



servizio del bilancio
del Senato

nota di lettura



Servizio del Bilancio

Direttore ...

tel. ...

Segreteria

tel. 5790

Uffici

**Documentazione degli effetti finanziari
dei testi legislativi**

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

**Verifica della quantificazione
degli oneri connessi a testi legislativi
in materia di entrata**

avv. Giuseppe Delreno

tel. 2626

**Verifica della quantificazione
degli oneri connessi a testi legislativi
in materia di spesa**

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Consigliere addetto al Servizio

dott. Melisso Boschi

tel. 3731

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

<i>Articolo 1 (Oggetto e modalità di esercizio della delega).....</i>	<i>1</i>
<i>Articolo 2 (Principi e criteri direttivi per la revisione dell'assetto strutturale e organizzativo del Ministero della difesa).....</i>	<i>7</i>
<i>Articolo 3 (Principi e criteri direttivi per la revisione delle dotazioni organiche del personale militare e civile del Ministero della difesa)</i>	<i>12</i>
<i>Articolo 4 (Disposizioni in materia contabile e finanziaria).....</i>	<i>26</i>
<i>Articolo 5 (Disposizioni finali e transitorie).....</i>	<i>32</i>

Articolo 1 *(Oggetto e modalità di esercizio della delega)*

Il comma 1 prevede che al fine di realizzare un sistema nazionale di difesa efficace e sostenibile, informato alla stabilità programmatica delle risorse finanziarie e a una maggiore flessibilità nella rimodulazione delle spese, che assicuri i necessari livelli di operatività e la piena integrabilità dello strumento militare nei contesti internazionali, per l'assolvimento dei compiti istituzionali delle Forze armate, il Governo é delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, due o più decreti legislativi per disciplinare la revisione, in senso riduttivo: *a)* dell'assetto strutturale e organizzativo del Ministero della difesa, in particolare con riferimento allo strumento militare, compresa l'Arma dei carabinieri limitatamente ai compiti militari; *b)* delle dotazioni organiche complessive del personale militare dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare nell'ottica della valorizzazione delle relative professionalità; *c)* delle dotazioni organiche complessive del personale civile del Ministero della difesa, nell'ottica della valorizzazione delle relative professionalità.

Il comma 2 stabilisce che i decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dagli articoli 2 e 3, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della difesa, di concerto con i Ministri per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dell'economia e delle finanze, nonché, per i profili di competenza, relativamente all'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *b)*, numero 5), con il Ministro della salute, e delle disposizioni di cui all'articolo 3, commi 1, lettere *h)* e *i)*, e 2, lettera *d)*, con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, relativamente all'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 3, commi 1, lettere *g)* e *i)*, e 2, lettera *d)*, sentiti, per le materie di competenza, il Consiglio centrale di rappresentanza militare e le organizzazioni sindacali, e sono trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, le quali esprimono il proprio parere entro sessanta giorni dalla data della assegnazione; decorso tale termine, i decreti sono adottati anche in mancanza del parere. Qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto dal comma 1, o successivamente, quest'ultimo termine é prorogato di sessanta giorni.

Il comma 3 afferma che dall'attuazione dei decreti legislativi di cui al comma 1 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Il comma 4 prevede che entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive, con le medesime modalità e nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi.

Il comma 5 stabilisce che gli interventi normativi previsti dalle disposizioni dei decreti legislativi di cui al presente articolo sono effettuati introducendo le necessarie modificazioni al codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, di seguito denominato «codice dell'ordinamento militare».

Il comma 6 prevede che le disposizioni della presente legge non si applicano al Corpo delle capitanerie di porto.

La RT riferisce che l'intervento legislativo è diretto, nel suo complesso, a realizzare uno strumento militare di dimensioni più contenute ma di più elevato livello qualitativo e tecnologico, pienamente integrabile con il sistema di difesa e sicurezza europea e nella NATO e con capacità di proiezione, senza comportare alcun onere aggiuntivo, neppure nella fase iniziale del processo. In questo senso, sottolinea che il provvedimento non è suscettibile di comportare nuovi o maggiori oneri, ma al contrario consentirà di conseguire, al termine del processo di riforma, significativi vantaggi per la finanza pubblica.

Nello specifico dell'articolo in rassegna, la RT aggiunge poi che ivi si prevede l'adozione di due o più decreti legislativi ai fini della revisione dello strumento militare nazionale, individua i seguenti settori di intervento: a) l'assetto strutturale e organizzativo del Ministero della difesa, in particolare con riferimento allo strumento militare; b) revisione, in senso riduttivo, delle dotazioni organiche complessive del personale militare dell'Esercito italiano, della Marina militare, escluso il Corpo delle capitanerie di porto, e dell'Aeronautica militare; c) revisione, in senso riduttivo, delle dotazioni organiche complessive del personale civile del Ministero della difesa.

Sottolinea poi che tali settori di intervento sono stati individuati come quelli sui quali è necessario incidere per conseguire uno strumento militare rispondente ai requisiti qualitativi, di operatività e proiettabilità richiesti e nel contempo dimensionato in modo coerente con le risorse che attualmente possono essere destinate alla Difesa e quindi sostenibili sotto il profilo finanziario. Oggi, infatti, il Paese può destinare alla «Funzione difesa» risorse nel limite dello 0,84 per cento del PIL, a fronte di una percentuale che nel 2004 era dell'1,01 per cento e che attualmente negli altri Paesi europei è mediamente nell'ordine dell'1,61 per cento. Di tali risorse, peraltro, il 70 per cento è assorbito dalle spese per il personale, residuando per le spese relative all'operatività dello strumento militare e all'investimento, solo, rispettivamente, il 12 e il 18 per cento, con un evidente sbilanciamento rispetto a quella che è ritenuta l'ottimale ripartizione delle risorse tra i settori di spesa relativi al personale, all'operatività e all'investimento, individuata, rispettivamente, nel 50 per cento per il personale e nel 25 per cento per ciascuno degli altri settori di spesa, che si intende conseguire con il presente disegno di legge delega.

Nella sottostante tabella la RT riporta l'andamento delle risorse destinate alla Funzione difesa a seguito delle ripetute riduzioni operate nell'ambito degli interventi di contenimento della spesa pubblica.

(mln di euro)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tot. funzione difesa	14.148,9	13.638,6	12.106,7	14.448,8	15.408,3	14.339,5	14.295,0	14.340,2	13.613,3	14.580,1	14.347,6
Personale	7.539,4	8.037,3	8.757,7	8.819,9	9.110,1	9.666,3	9.347,1	9.462,3	9.612,6	9.442,6	9.402,8
Esercizio	3.409,0	3.013,3	1.837,5	2.356,9	2.663,2	1.887,9	1.760,4	1.444,2	1.522,5	1.458,5	1.458,2
Investimento	3.200,5	2.583,0	1.511,5	3.272,0	3.635,0	2.665,3	3.187,4	3.453,7	2.476,2	3.678,9	3.486,6

La RT ne trae la conclusione che il provvedimento si pone l'obiettivo di razionalizzare l'assetto organizzativo del Ministero della difesa, nonché di ottimizzare l'impiego delle risorse umane e strumentali, con la finalità di utilizzare tutti i risparmi derivanti dalla contrazione del numero di personale militare e civile, dalle minori spese correlate alla gestione delle infrastrutture ritenute non più necessarie e dalla riduzione delle spese di funzionamento, per conseguire la citata ottimale ripartizione delle risorse della Difesa tra i settori di spesa del personale, dell'operatività e dell'investimento.

Solo attraverso questo processo sarà possibile disporre di uno strumento militare più efficace e flessibile e nel contempo meno costoso, senza ulteriori oneri per la collettività e con un significativo vantaggio per l'intera finanza pubblica. In proposito, rileva il particolare peso specifico che ricopre in questo processo la consistente riduzione del personale militare e civile, nei termini indicati all'articolo 3, commi 1, lettera a), e 2, lettera a), tenuto conto dell'effetto moltiplicatore della spesa in tale settore determinato dalla dinamica della progressione economica delle retribuzioni.

Al riguardo, posto che il provvedimento predispone il conferimento di una delega per il complessivo riordino dello strumento militare, con profonde ed incisive implicazioni sia sulla dotazione strumentale, che su quella organica del personale militare e civile preposto al medesimo settore, con effetti finanziari complessivi neutrali per la finanza pubblica, è necessario anzitutto procedere all'inquadramento dei principi e delle norme fissati dalla legge di contabilità in presenza di norme di delega di tale complessità e portata.

In tal senso, va rammentato che l'articolo 17, comma 2, secondo periodo, prevede espressamente che, nell'eventualità, per la

complessità della materia trattata, non si renda possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi già in sede di legge delega, la quantificazione e illustrazione degli stessi possa essere effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi: ivi prevedendosi, espressamente, che per ciascuno di questi ultimi debba essere redatta una apposita RT, che dia conto degli effetti o della neutralità finanziaria delle norme in esso contenute¹.

In via preliminare, pur considerando che la classificazione adottata dalla RT nella illustrazione del quadro evolutivo della spesa si uniforma alla "prassi" internazionale per l'analisi della spesa militare (secondo le note voci personale, esercizio e investimenti), occorre segnalare che tale classificazione non è sovrapponibile con quella funzionale COFOG di cui al SEC95, né consente il raccordo con la classificazione per missioni adottata dal bilancio dello Stato.

Ciò rende perciò necessaria anzitutto la richiesta di un prospetto illustrativo dei valori di spesa della difesa indicati dalla RT - per ciascuna delle annualità del triennio 2012/2014 - anche secondo la citata metodologia di classificazione vigente in ambito UE, sino al terzo livello di dettaglio². In termini analoghi, per i profili di più diretto interesse, andrebbero evidenziate anche le componenti degli stanziamenti di bilancio coinvolte nel riordino, secondo Missioni e Programmi del bilancio, per ciascuna annualità del triennio in gestione.

In tal modo, fornendosi dimostrazione della corrispondenza degli importi, solo sinteticamente indicati dalla RT, con l'ammontare delle previsioni di spesa iscritte in ciascun anno del bilancio vigente. Informazione, quest'ultima, necessaria a fornire un quadro delle grandezze di bilancio su cui verrà ad operare in un prima fase il riordino in esame³.

¹ La Circolare n. 32/2010 della RGS chiarisce che "qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia stato possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione sarà effettuata al momento dell'adozione dei singoli provvedimenti attuativi.". La medesima circolare puntualizza tuttavia che "la copertura di tali oneri dovrà essere prevista da uno specifico, diverso provvedimento, pertanto i decreti legislativi potranno essere emanati solo successivamente all'entrata in vigore del provvedimento che ne reca la copertura." Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della R.G.S., I.G.B., circolare n. 32/2010, pagine 4-5.

² La classificazione della spesa pubblica per funzione utilizzata nei conti nazionali fa riferimento alla Cofog (*acronimo di Classification of Function of Government*) che distingue Divisioni, Gruppi e Class. Cfr. ISTAT, La classificazione internazionale adottata come *standard* dal Sec95, sul sito *internet* dell'istituto.

³ Sul punto, va segnalato che il dettagliato quadro di ricostruzione della classificazione della spesa del comparto difesa, secondo la nozione di Funzione Difesa adottata nella RT, è annualmente disponibile

Venendo ad una prima valutazione della coerenza dei principi e criteri della delega indicati agli articoli 2 e 3, con le finalità complessive della riforma indicata al comma 1, nei suoi termini funzionali per la Difesa e in relazione alla tempistica necessaria per il suo completamento, sembrerebbe utile l'acquisizione innanzitutto di elementi informativi aggiuntivi in merito al profilo evolutivo implicito nella legislazione vigente delle risorse per la funzione Difesa negli anni successivi - ad integrazione della tavola riportata dalla RT - in relazione alle singole componenti di spesa ivi contemplate (personale, esercizio, investimenti) e tenendo conto del nuovo modello dello strumento militare, in considerazione anche delle riduzioni e rimodulazioni di spesa disposte nelle recenti manovre⁴.

Occorre, altresì, precisare il perimetro e gli ambiti operativi interessati dalla riforma, atteso che l'articolo in esame escluderebbe espressamente il solo Corpo delle Capitanerie di porto della Marina Militare (comma 6), mentre invece risulterebbe compresa l'Arma dei Carabinieri (comma 1), sia pure limitatamente alle funzioni e compiti di natura militare (partecipazione a missioni all'estero, compiti di polizia militare per le FF.AA.)⁵. Tra l'altro, si segnala che alcuna indicazione è fornita in merito all'eventuale coinvolgimento, nell'ambito del riordino in esame, anche dei Corpi armati dello Stato ad ordinamento militare (*ergo* la Guardia di Finanza) allorché questi siano chiamati a concorrere nelle missioni militari all'estero⁶.

Dal punto di vista finanziario, è inoltre da considerare che il provvedimento, definendo i profili di massima della revisione

nella seconda parte della Nota Aggiuntiva al bilancio della Difesa che indica le Missioni, i Programmi ed i centri di responsabilità (CDR) coinvolti nella definizione dei singoli macroaggregati convenzionalmente presi a riferimento, ossia personale, esercizio e investimenti. Cfr. MINISTERO DELLA DIFESA, Nota Aggiuntiva al bilancio 2012, parte II, pagina 3.

⁴ In proposito, a fronte di stanziamenti che, nel complesso, registrano un lieve incremento nel loro valore complessivo, da 13,6 mld a 14,34 mld di euro, nel triennio 2012-2014, la tavola indicata in RT evidenzia una lieve flessione della componente di spesa riferibile al personale ed un'analoga riduzione della componente riferibile all'esercizio (manutenzione, carburanti, munizionamento, etc.). Inoltre il quadro finanziario già iscritto nei tendenziali a legislazione vigente segnala che si dovrebbe realizzare nel triennio un sensibile incremento della componente di spesa riferibile agli investimenti (+1,01 mld).

⁵ Sul punto, pur considerando che dall'ambito del riordino resterebbe esclusa l'Arma dei Carabinieri, in quanto forza armata destinata perlopiù a compiti di polizia, sembrerebbe infatti necessaria la richiesta dei criteri adottati nella definizione della spesa della Difesa adottata nel provvedimento, atteso peraltro che il bilancio a legislazione vigente prevede una serie di strumenti finanziari speciali (fondo per la partecipazione alle Missioni internazionali di Pace, programmi e sviluppo degli armamenti etc.) che farebbero riferimento alle rubriche di spesa di Amministrazioni diverse da quelle del ministero della difesa (es. ministero dell'economia e delle finanze, ministero dello sviluppo economico etc.). E' da osservare inoltre che lo stesso ultimo Piano della *performances* indica in 20 mld di euro circa la dotazione annua nel triennio 2012/2014, sia pure considerando anche l'Arma dei Carabinieri. Cfr. MINISTERO DELLA DIFESA, *Piano della performance 2012-2014*, pagina 7.

⁶ E' da notare che l'articolo 1 della legge n. 189/1959 qualifica la Guardia di Finanza come Corpo che è "parte integrante delle Forze Armate".

complessiva dello strumento militare - con inevitabili ricadute che da ciò si rifletteranno sulla destinazione alle varie tipologie di spesa degli stanziamenti - è volta a ribaltare, *medio tempore*, l'attuale prevalenza della componente degli stanziamenti destinati alla spesa per il personale del comparto Difesa, verso un modello organizzativo in cui la quota di risorse finanziarie destinate all'esercizio e agli investimenti delle FFAA, in ragione annua, risulti almeno equivalente alle medesime risorse⁷.

Perciò, ben oltre gli effetti che da tale riordino conseguiranno in termini di qualificazione complessiva della spesa del comparto, una volta ultimato, per i profili di copertura finanziaria, non si può non sottolineare che tale processo di riassetto potrà realizzarsi solo progressivamente al concreto conseguimento dei risparmi previsti che serviranno a compensare gli oneri che ne scaturiranno: dovendo, la riforma in esame, espressamente operare ad invarianza di oneri, come stabilito dal comma 3 dell'articolo in esame.

Un'ulteriore annotazione è poi da formulare in merito all'effetto finanziario complessivo ascrivibile al riordino in esame sul bilancio dello Stato *medio tempore*. Per un verso, la rideterminazione delle componenti di spesa della Difesa implicherà che le risorse risparmiate resteranno nel settore stesso, consentendo il potenziamento della spesa per investimenti. Occorre però chiarire se la medesima riduzione delle componenti della spesa corrente del comparto - a partire da quella per il personale - non rischi di riflettersi in un incremento di spesa di altri comparti, allorché il riordino comporterà anche il trasferimento di una parte del personale a carico di altre amministrazioni, per via del meccanismo di transito degli esuberi previsto all'articolo 3. Sul punto, si avrà modo di tornare negli articoli successivi.

Infine, va segnalato come l'articolo 2, commi 1-3 del decreto legge n. 95/2012 (A.S. 3396) concernente la attuazione della *spending review* - da ultimo esaminato e approvato dal Parlamento - ha previsto la riduzione degli organici del personale delle amministrazioni statali, ivi inclusa la Difesa, in misura pari al 20 per cento, per i dirigenti, e al

⁷ A conferma della preponderante quota degli stanziamenti di spesa che sono attualmente del tutto vincolati al fattore legislativo (cd. oneri non rimodulabili ai sensi dell'articolo 21, comma 5, della legge n. 196/2009) i dati prodotti dalla Ragioneria Generale dello Stato nell'audizione svoltasi in IV Commissione il 7 giugno scorso, da cui emerge che su 14,6 mld di stanziamenti riconducibili alla funzione Difesa previsti nel bilancio 2012 (al netto del CDR relativo all'Arma dei Carabinieri) oltre i 2/3 sono sostanzialmente riconducibili a soli Oneri inderogabili. Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, Resoconto Giunta e Commissioni, del 7 giugno 2012, documentazione depositata dall'Ispettore del Bilancio del Dipartimento della R.G.S.

10 per cento per il personale non dirigenziale, nonché una riduzione degli organici del personale delle Forze Armate, in misura non inferiore al 10 per cento, senza peraltro indicare una stima - sia pure di massima - dei risparmi conseguibili per effetto delle riduzioni citate, ritenuti valutabili solo a consuntivo⁸.

Gli effetti delle citate riduzioni dovrebbero prodursi già nel 2013, posto che lo stesso articolo 2 prevede l'attivazione di specifiche procedure di mobilità o prepensionamento per il personale risultante in esubero all'esito delle predette riduzioni, ovvero il collocamento in aspettativa per riduzione quadri per il personale militare, anche non dirigenziale.

Ne deriva che il quadro finanziario indicato dalla RT potrebbe necessitare di un aggiornamento, atteso che la componente di spesa di personale, prevista nel quadro delle risorse indicate a legislazione vigente indicate per il triennio 2012/2014 risulta modificato.

Va da sé infatti che le riduzioni organiche previste dal decreto-legge n. 95/2012, nella misura in cui si rifletteranno in una riduzione effettiva della spesa oggi destinata dal bilancio dello Stato per le retribuzioni del personale della Difesa, avranno anche l'effetto di determinare una compressione dei margini per la revisione dello strumento militare che il disegno di legge in esame intende operare, mediante una variazione della componente delle risorse umane (prevista per 30.000 unità, per il personale militare, e per 10.000 unità, per quello civile) e dell'esercizio. Andrebbe chiarito se ciò possa riflettersi anche in una nuova tempistica per il completamento della revisione dello strumento militare rispetto all'orizzonte cronologico ora indicato nel provvedimento in esame (entro il 2025).

Articolo 2

(Principi e criteri direttivi per la revisione dell'assetto strutturale e organizzativo del Ministero della difesa)

L'articolo prevede che il decreto legislativo di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), sia adottato nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) previsione che il Capo di stato maggiore della difesa, nell'ambito delle attribuzioni di cui agli articoli 25 e 26 del codice dell'ordinamento militare, emana direttive ai fini dell'esercizio di tutte le attribuzioni dei Capi di stato maggiore di Forza armata e del Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, per i compiti militari, previste dall'articolo 33 del codice dell'ordinamento militare, e delle

⁸ Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della R.G.S., I.G.B. *Nota di riscontro alle osservazioni formulate nel Dossier n. 135 sull'A.S. 3396*, pagina 6.

attribuzioni tecnico-operative del Segretario generale della difesa-Direttore nazionale degli armamenti, previste dall'articolo 41 del medesimo codice;

b) razionalizzazione delle strutture operative, logistiche, formative, territoriali e periferiche, anche mediante soppressioni e accorpamenti, con ubicazione nel minor numero possibile di sedi, ottimizzando le relative funzioni, in modo da conseguire una contrazione strutturale complessiva non inferiore al 30 per cento, entro sei anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, in particolare attraverso i seguenti interventi di riorganizzazione e razionalizzazione: *1)* dell'assetto organizzativo dell'area tecnico-operativa del Ministero della difesa, in senso riduttivo, con particolare riferimento all'area di vertice e centrale, interforze e delle Forze armate, perseguendo una maggiore integrazione interforze e una marcata standardizzazione organizzativa, da attuare con le modalità di cui all'articolo 10, comma 3, del codice dell'ordinamento militare; *2)* dell'assetto organizzativo del Ministero della difesa, di cui agli articoli 15 e 16 del codice dell'ordinamento militare, eventualmente prevedendo una diversa ripartizione di funzioni e compiti tra le aree tecnico-operativa e tecnico-amministrativa, e apportando le conseguenti modificazioni all'organizzazione degli uffici del Ministero della difesa, con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni; *3)* dei compiti e della struttura del Comando operativo di vertice interforze (COI), definendo le forme di collegamento con i comandi operativi di componente; *4)* della struttura logistica di sostegno, ridefinendone i compiti e le procedure, e individuando settori e aree dedicati al sostegno generale delle Forze armate, anche mediante la realizzazione di strutture interforze, organizzative o di coordinamento; *5)* della struttura organizzativa del Servizio sanitario militare, secondo criteri interforze e di specializzazione, con la previsione di meccanismi volti a garantire la neutralità finanziaria per le prestazioni rese per conto o in supporto al Servizio sanitario nazionale; *6)* del settore infrastrutturale delle Forze armate, ridefinendone la struttura, i compiti, le funzioni e le procedure; *7)* delle procedure per la valorizzazione, la dismissione e la permuta degli immobili militari, nonché per la realizzazione del programma pluriennale degli alloggi di servizio, anche attraverso la loro semplificazione e accelerazione, ferme restando le finalizzazioni dei relativi proventi previste dalla legislazione vigente in materia; *8)* delle strutture per la formazione e l'addestramento del personale militare delle Forze armate e del personale civile della Difesa, realizzando anche sinergie interforze delle capacità didattiche nei settori formativi comuni, ovvero verificando ambiti formativi comuni da attribuire, in un'ottica di ottimizzazione delle risorse, alle responsabilità di una singola componente; *9)* dell'assetto territoriale delle Forze armate, attraverso la soppressione o l'accorpamento di strutture e la riorganizzazione delle relative funzioni, perseguendo sinergie interforze;

c) semplificazione delle procedure di nomina dell'alta dirigenza militare;

d) disciplina anche negoziale delle modalità di erogazione dei servizi resi a titolo oneroso dalle Forze armate in favore di altri soggetti, pubblici o privati, con recupero al bilancio del Ministero della difesa delle connesse risorse finanziarie.

La RT si limita a riferire che l'articolo indica, tra i principali obiettivi generali della riforma, la razionalizzazione delle strutture operative, logistiche, formative, territoriali e periferiche, con la finalità non solo di ottimizzare l'impiego delle risorse umane e strumentali disponibili, ma anche di contenere il numero delle infrastrutture in uso al Ministero della difesa. La disposizione

quantifica tale riduzione strutturale nella misura del 30 per cento, che risulta coerente con le misure di contrazione delle dotazioni organiche del personale militare e civile di cui all'articolo 3. Il conseguimento di tale obiettivo - prosegue la RT- si tradurrà in un indubbio vantaggio, quantificabile solamente a consuntivo, per l'Amministrazione della difesa, in particolare, e, più in generale, per la finanza pubblica, tenuto conto che il Dicastero dovrà gestire un minore numero di infrastrutture e che quelle ritenute non più utili potranno essere avviate a processi di valorizzazione e di dismissione, con ripartizione dei relativi proventi secondo le modalità già disciplinate dalla specifica normativa di settore (articolo 307, comma 10, lettera d), del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66).

La relazione evidenzia poi che i costi correlati all'eventuale ricollocazione delle funzioni a seguito delle misure di soppressione e accorpamento delle strutture trovano compensazione sia negli ulteriori interventi comportanti risparmio previsti dal presente disegno di legge, e in particolare in quelli afferenti la riduzione delle consistenze organiche del personale, di cui all'articolo 3, sia nei proventi derivanti dai citati processi di valorizzazione e dismissione degli immobili. Da tali interventi deriveranno anche risparmi sui costi di funzionamento delle strutture, destinabili all'operatività.

Al riguardo, premesso che il dispositivo reca l'elencazione dei principi e criteri direttivi (alle lettere a)-d)) cui il Governo dovrà uniformarsi nella riorganizzazione della componente organizzativa e strumentale dello strumento militare, e pur considerando che ivi sono riportate indicazioni di massima in merito alle concrete azioni da intraprendere per la riforma, occorre formulare alcune puntualizzazioni sotto il profilo metodologico, alla luce delle indicazioni fornite dalle norme contenute nella legge di contabilità in presenza di deleghe legislative di particolare complessità.

Innanzitutto, circa l'espressa indicazione riportata dalla RT per cui i costi relativi alle ricollocazioni di funzioni, scaturenti da razionalizzazioni ed accorpamenti di enti militari previste dall'articolo in esame, troveranno compensazione a valere delle misure di riduzione degli organici di personale indicate al successivo articolo 3 - dal momento che trattasi di delega legislativa i cui effetti finanziari dovranno trovare realizzazione complessiva ad invarianza d'oneri per

la finanza pubblica - emergerebbe la necessità di un raccordo tra gli effetti finanziari riconducibili alle misure di razionalizzazione e trasferimento di funzioni (per cui l'articolo in esame prevede un orizzonte cronologico di "massimo" sei anni) e quelli connessi alle misure di riordino riguardanti gli organici di personale di cui all'articolo 3.

In tal senso, sembrerebbe indispensabile che i due momenti di attuazione della riforma risultassero coordinati da un cronoprogramma i cui contenuti, in sintesi, dovrebbero rinvenirsi in un quadro analitico coordinato delle scadenze in calendario per il periodo 2012/2020, in rapporto alla tempistica delle singole misure di razionalizzazione e/o riduzione degli organici che si intende adottare, in modo da assicurarne la contestualità degli effetti di risparmio attesi dal riordino, con gli effetti di spesa eventualmente connessi al trasferimento e accorpamento, delle funzioni per effetto delle medesime razionalizzazioni⁹.

Venendo poi all'esame del dettaglio dei singoli principi e criteri direttivi, nulla avendo da segnalare quanto ai criteri direttivi riportati alle lettere *a)* e *c)* - recanti dispositivi di chiaro tenore ordinamentale - sembra invece opportuno soffermarsi sulle norme indicate ai punti *b)* e *d)*, laddove si riportano, rispettivamente, indicazioni circa il metodo da adottarsi nelle razionalizzazioni ed accorpamenti, e la nuova definizione delle procedure negoziali della Difesa.

In particolare, con riferimento al criterio direttivo delle razionalizzazioni, delle strutture operative, logistiche, formative della Difesa (lett. *b)*, che saranno da attuare mediante soppressioni e accorpamenti - per cui la norma prevede espressamente che debba seguirsi l'obiettivo di una minimizzazione delle sedi presenti sul territorio - appare necessario soffermarsi sull'indicazione per cui dalle suddette misure dovrà conseguirne una contrazione strutturale complessiva (delle sedi, e delle spese) non inferiore al 30 per cento, da conseguirsi entro sei anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui all'articolo 1, comma 1.

⁹ In merito, focalizzandosi sui riflessi finanziari delle misure previste, è appena il caso di sottolineare che se in relazione alla riorganizzazione della componente organizzativa logistica e strutturale della Difesa, è assai probabile possano derivare riflessi perlopiù sulla componente degli stanziamenti riferibili alle spese rimodulabili ex articolo 21, comma 5, lettera b), e comma 7, della legge di contabilità, è da sottolineare che quanto agli interventi da produrre in materia organica e di personale, trattasi invece di spese non rimodulabili e dunque caratterizzate da rigidità nel loro sostenimento, superabile con una riduzione degli eccessi o una accelerazione della fuoriuscita.

Sul punto, facendo riferimento all'articolo 17, comma 7, quarto periodo, della legge di contabilità- laddove é stabilito che la neutralità degli effetti finanziari di nuove norme debba essere sempre accompagnata dalla illustrazione in RT di tutti i dati e gli elementi necessari a suffragarne l'effettiva sostenibilità - e pur considerando che il puntuale scrutinio delle misure potrà essere effettuato solo con la presentazione al Parlamento degli schemi di decreto legislativo di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a) - occorre rilevare che l'acquisizione di alcune indicazioni appare sin d'ora indispensabile, allo scopo di fornire un quadro riassuntivo, sia pure di massima delle azioni che l'Amministrazione della Difesa intendere portare a compimento.

In particolare, al fine di consentire un prima valutazione delle misure in questione, andrebbero sin d'ora richiesti:

1) i dati relativi al numero, e alle attuali dotazioni umane e strumentali, delle strutture organizzative dell'area tecnico-operativa del Ministero della difesa oggi attive nel territorio nazionale ed oggetto del progetto di razionalizzazione. Ciò detto, distintamente per ciascuna FFAA, con particolare riferimento all'area di vertice e centrale, nonché di quelle operanti in ambito interforze, di cui si intende perseguire una maggiore integrazione e una marcata standardizzazione organizzativa, da attuarsi poi con decreto del ministro della Difesa;

2) i dati relativi al numero, e alle attuali dotazioni umane e strumentali (organici, sedi, risorse finanziarie etc.), delle ripartizioni del Ministero della difesa relative a funzioni e compiti delle aree tecnico - operativa e tecnico-amministrativa;

3) i dati relativi alle attuali dotazioni umane e strumentali della struttura del Comando operativo di vertice interforze (COI) dello SMD;

4) le prime indicazioni in merito alle linee guida per la ridefinizione dei compiti e delle procedure che si intende realizzare per le strutture di supporto e sostegno della difesa, per ciascuna FFAA ed a livello interforze;

5) i dati relativi alla attuale struttura organizzativa del Servizio sanitario militare e alla relativa dotazione di risorse umane e strumentali, con specificazione dei relativi presidi sul territorio nazionale, secondo criteri interforze e di specializzazione, con la

indicazione del numero delle prestazioni annualmente rese dalle strutture della Sanità militare, in convenzione e per conto del S.S.N.;

6) i dati relativi al numero, e alla attuale dotazione strumentale e di personale, delle strutture per la formazione e l'addestramento del personale militare delle Forze armate e del personale civile della Difesa;

7) i dati inerenti all'attuale assetto e alla distribuzione territoriale delle Forze armate nel territorio nazionale e dei relativi enti amministrativi.

La presentazione dei dati su indicati dovrebbe opportunamente accompagnarsi ad una nota di sintesi sui criteri guida degli interventi di riduzione delle strutture.

Articolo 3

(Principi e criteri direttivi per la revisione delle dotazioni organiche del personale militare e civile del Ministero della difesa)

Il comma 1 prevede che il decreto legislativo di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), é adottato nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) riduzione delle dotazioni organiche complessive del personale militare dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare, di cui all'articolo 798, comma 1, del codice dell'ordinamento militare, a 150.000 unità, da conseguire entro l'anno 2024, salvo quanto previsto dall'articolo 5, comma 2;

b) riduzione delle dotazioni organiche del personale militare dirigente dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare, di cui agli articoli 810, 813 e 819 del codice dell'ordinamento militare, in misura non inferiore al 30 per cento per gli ufficiali generali e ammiragli e al 20 per cento per il restante personale militare dirigente, da attuare in un arco temporale massimo di sei anni per gli ufficiali generali e ammiragli e di dieci anni per il restante personale militare dirigente;

c) revisione dei ruoli e dei profili di impiego del personale dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare, in aderenza al nuovo assetto organizzativo dello strumento militare;

d) revisione della disciplina in materia di reclutamento, stato giuridico e avanzamento del personale militare, nonché in materia di formazione, in aderenza al nuovo assetto organizzativo dello strumento militare e nell'ottica della valorizzazione delle professionalità;

e) previsione del transito nelle aree funzionali del personale civile del Ministero della difesa di contingenti di personale militare delle Forze armate in servizio permanente, sulla base di tabelle di equiparazione predisposte secondo le modalità di cui all'articolo 4, comma 96, della legge 12 novembre 2011, n. 183, con riconoscimento al personale transitato della corresponsione, sotto forma di assegno *ad personam* riassorbibile con i successivi miglioramenti economici, della differenza fra il trattamento economico percepito e quello corrisposto in relazione all'area funzionale e alla posizione economica di assegnazione;

f) previsione del versamento nell'apposito fondo destinato a retribuire la produttività del personale civile di quota parte del fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi istituzionali spettante al militare che transita nelle aree funzionali del personale civile del Ministero della difesa ai sensi della lettera e);

g) revisione della disciplina di cui all'articolo 1014, comma 3, del codice dell'ordinamento militare, in materia di riserve di posti nei concorsi per le assunzioni presso le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nel senso di estenderne, in relazione alle effettive esigenze di riduzione delle dotazioni organiche di cui alla lettera a), l'applicazione al personale militare delle tre Forze armate in servizio permanente e di prevederne l'applicazione anche per le assunzioni nelle aziende speciali e nelle istituzioni di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni;

h) revisione delle misure di agevolazione per il reinserimento dei volontari delle Forze armate congedati senza demerito nel mondo del lavoro, prevedendo anche la loro partecipazione a corsi di formazione o di apprendistato, ovvero altre forme di sostegno al reddito a favore dei volontari in ferma prefissata quadriennale che, ultimato il periodo di ferma e di rafferma, ancorché idonei, non transitano nel servizio permanente, nell'ambito dei risparmi accertati ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera d), nonché, anche per il rimanente personale, che le vigenti disposizioni che richiedono, tra i requisiti per l'accesso a determinate professioni, l'aver svolto il servizio di leva si applichino con riferimento all'aver prestato servizio per almeno un anno nell'Esercito italiano, nella Marina militare e nell'Aeronautica militare;

i) previsione di disposizioni transitorie intese a realizzare con gradualità la riduzione delle dotazioni organiche, di cui alle lettere a) e b), e il passaggio dalla vigente normativa a quella adottata dal decreto legislativo di cui all'alinea del presente comma, anche attraverso l'adozione di misure dirette a consentire, in relazione alle effettive esigenze di riduzione, l'estensione dell'istituto dell'aspettativa per riduzione di quadri anche ad altre categorie di personale, il transito presso altre pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nell'ambito delle relative facoltà assunzionali, del personale militare in servizio permanente, con le modalità di cui alla lettera e), e ricorrendo anche ad eventuali forme di esenzione dal servizio, da disporsi a domanda dell'interessato e previa valutazione da parte dell'amministrazione delle proprie esigenze funzionali, nonché sulla base degli ulteriori limiti e modalità previsti dal decreto legislativo di cui all'alinea del presente comma, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

l) previsione di un piano di programmazione triennale scorrevole per disciplinare le modalità di attuazione delle misure di cui alle lettere e), g) e i), adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e la semplificazione e della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

m) previsione, ai fini della predisposizione del piano di cui alla lettera l), di criteri: 1) correlati alle misure di revisione e razionalizzazione di strutture e funzioni organizzative, nonché di revisione di ruoli e di profili previste ai sensi della presente legge, anche in relazione alle effettive disponibilità delle altre amministrazioni; 2) informati prioritariamente al consenso degli interessati, ai fini del transito in altre amministrazioni, nonché alla maggiore anzianità, ai fini dell'esonero dal servizio e dell'aspettativa per riduzione di quadri.

La RT riferisce che le norme predispongono i criteri direttivi per il conseguimento dell'obiettivo della riduzione delle dotazioni organiche complessive del personale militare dalle attuali 190.000 unità (la consistenza effettiva stimata al 1° gennaio 2013 è di 181.538

unità) a 150.000 unità, da conseguire entro l'anno 2024, salva la possibilità di proroghe annuali secondo le modalità indicate dall'articolo 5, comma 2, sulla base dell'andamento effettivo riscontrato dei reclutamenti e delle fuoriuscite del personale.

Tale obiettivo sarà conseguito - prosegue la RT - sia attraverso un'ulteriore significativa contrazione dei reclutamenti rispetto ai moduli di alimentazione previsti dalle vigenti disposizioni relative alla professionalizzazione delle Forze armate, sia attraverso una serie di misure volte a consentire il transito di contingenti di personale militare nei ruoli del personale civile del medesimo Dicastero della difesa e delle altre pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei vincoli assunzionali previsti dalla normativa vigente a garanzia della neutralità sotto il profilo finanziario dell'intervento. La norma reca, altresì, ulteriori misure volte a facilitare, con ogni necessaria garanzia per ciascuno, l'anticipazione dell'esodo del personale militare rispetto ai limiti di età: si tratta di una serie di possibili misure, tra le quali quelle dell'estensione dell'ambito applicativo dell'aspettativa per riduzione di quadri anche al personale di livello non dirigenziale e del ricorso a forme di sospensione dal servizio, in relazione e limitatamente alle effettive esigenze di riduzione del personale. Ciascuna di esse potrà avere una incidenza variabile negli anni e, comunque, nel complesso potranno essere gestite in modo flessibile, secondo esigenze concrete e possibilità di realizzazione, in sede attuativa.

La relazione afferma poi che l'estrema complessità dell'intervento e la necessità di rinviare al momento dell'esercizio della delega l'individuazione degli organici delle singole Forze armate, ripartiti per le singole categorie di personale, non consente, allo stato attuale, di effettuare stime puntuali sull'entità e l'andamento annuale dei flussi di reclutamento, di transito e di fuoriuscita del personale militare e civile del Ministero della difesa.

Risultano, infatti, disponibili dati indicativi di carattere complessivo.

In particolare, aggiunge la RT, per il personale militare, partendo da una consistenza effettiva di 181.538 unità nel 2013 (di cui 143.909 unità in servizio permanente e 37.629 non in servizio permanente), in base all'ordinario *trend* di cessazioni dal servizio, prescindendo dall'adozione delle specifiche misure che verranno introdotte in sede di esercizio della delega, si può stimare che le

cessazioni complessive nel successivo decennio si attestino a circa 30.798 unità, di cui 23.371 per collocamento in congedo del personale e 7.427 per altre cause.

Parallelamente, nello stesso arco di tempo decennale, il livello minimo dei reclutamenti non potrà essere inferiore a 24.858 unità, sicché, per conseguire l'obiettivo finale di una dotazione organica di 150.000 unità nel periodo considerato, le citate misure dirette ad agevolare il transito di contingenti di personale militare nei ruoli del personale civile del medesimo Dicastero della difesa e delle altre pubbliche amministrazioni, ovvero ad agevolare e accelerare la fuoriuscita anticipata del personale militare, dovranno interessare non meno di 22.669 unità e si dovrà, inoltre, procedere ad una riduzione di 2.929 unità delle dotazioni organiche del personale non in servizio permanente.

In tal modo si perverrebbe ad una dotazione organica complessiva di 150.000 unità, di cui 115.330 in servizio permanente e 34.700 in posizione di ferma. Tali stime, ovviamente, sono operate sulla base dell'attuale specifica normativa che disciplina il collocamento in congedo per limiti di età del personale militare, ragione per cui eventuali incrementi di tali limiti di età che dovessero essere previsti dal regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 24, comma 18, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, con decorrenza anteriore al completamento del processo di revisione dello strumento militare, comporterebbero uno slittamento del conseguimento dell'obiettivo finale di riduzione del personale la cui entità non è al momento stimabile. Sotto tale profilo nell'allegata tabella 1 sono riportati i dati anagrafici del personale militare attualmente in servizio.

Tabella 1
PERSONALE MILITARE (EIMM/AM)
ETÀ ANAGRAFICA

Classe	Ufficiali	Marescialli	Sergenti	VSP	TOTALE
1992				1	
1991	15	1		1	17
1990	134	4		1	139
1989	209	32	1		242
1988	239	48	2	2	291
1987	321	65	5	267	658
1986	369	135	42	996	1.542
1985	405	118	182	2.181	2.886
1984	463	193	333	3.481	4.470
1983	509	242	524	4.308	5.583
1982	572	342	655	5.055	6.624
1981	607	404	1.015	5.301	7.327
1980	662	541	1.272	5.376	7.851
1979	699	557	1.478	4.757	7.491
1978	754	627	1.610	3.537	6.528
1977	777	703	1.441	2.247	5.168
1976	823	1.027	1.391	1.703	4.944
1975	887	1.376	1.605	1.323	5.191
1974	864	1.974	1.670	734	5.242
1973	835	2.591	945	324	4.695
1972	865	3.094	451	104	4.514
1971	811	3.385	190	52	4.438
1970	865	3.495	49	10	4.419
1969	830	3.601	18		4.449
1968	822	3.886	1		4.709
1967	872	3.730			4.602
1966	701	3.642			4.343
1965	784	3.677			4.461
1964	659	3.282			3.941
1963	613	3.026			3.639
1962	611	2.713			3.324
1961	548	2.296			2.844
1960	589	1.955			2.544
1959	566	1.484			2.050
1958	498	971			1.469
1957	491	702			1.193
1956	465	572			1.037
1955	423	386			809
1954	356	118			474
1953	284	86			370
1952	191	36			227
1951	93				93
1950	50				50
1949	24				24
1948	6				6
1947	5				5

La relazione segnala infine che, per quel che attiene alla stima dell'entità del recupero di risorse derivante dalla contrazione delle dotazioni organiche di personale militare, che potrà essere operata in modo puntuale solo in sede di adozione dei decreti legislativi, sono riportati nella tabella 2 i costi unitari medi annuali del personale distinti per categoria di appartenenza.

Tabella 2

COSTI MEDI ANNUO 2011

(IMPORTI A LORDO DEGLI ONERI PREVIDENZIALI E DELL'IRAP)

PERSONALE MILITARE (EI/MM/AM)	IMPORTO
UFFICIALI (ESCLUSI DIRIGENTI)	€ 72.349
PRIMI MARESCIALLI	€ 54.993
MARESCIALLI	€ 49.448
SERGENTI	€ 39.524
VOLONTARI DI TRUPPA IN SP	€ 35.717

Al riguardo, dal momento che i dispositivi si limitano a predisporre le norme di autorizzazione per la riduzione delle dotazioni organiche del personale militare a complessive *max* 150.000 unità entro il 2024, e fermo restando la facoltà di differire tale ultimo termine ai sensi dell'articolo 5, comma 2, appare necessario soffermarsi su alcuni profili metodologici, strettamente connessi alla valutazione del loro impatto finanziario.

In particolare, premesso che la stessa RT riferisce che, stante l'estrema complessità dell'intervento, e la necessità di rinviare al momento dell'esercizio della delega l'individuazione degli organici delle singole Forze armate, non sarebbe possibile, allo stato attuale, l'effettuazione di stime puntuali circa l'entità e l'andamento annuale dei flussi di reclutamento, di transito e di fuoriuscita del personale militare e civile del Ministero della difesa, sembrerebbe non di meno indispensabile soffermarsi sulle coordinate di metodo fornite dalla legge di contabilità, laddove sono indicate norme di principio che dovrebbero essere valide ogni qualvolta si sia in presenza della quantificazione di effetti finanziari da associare a nuove norme.

Nel caso della delega in esame, occorre poi sottolineare che la prevista riduzione del personale militare (e civile) e la riorganizzazione complessiva delle strutture della difesa, dovrebbero consentire non già la realizzazione di risparmi netti per il bilancio dello Stato, ma bensì il finanziamento della revisione in sé dello strumento militare, portando la destinazione delle risorse annualmente assegnate alla Difesa, ad una proporzione più efficiente e funzionale con la modernizzazione dello strumento (50 per cento personale, 25 per cento all'esercizio e 25 per cento agli investimenti).

In tale prospettiva, pur potendosi parlare di neutralità finanziaria "complessiva" del provvedimento, è da segnalare che solo

alla luce di una dimostrata, corretta e "cronologicamente" calibrata - su una gamma fissata di scadenze - quantificazione dei risparmi di spesa, si potrà pervenire ad un primo esame dell'adeguatezza delle risorse per la revisione dello strumento nel suo complesso: rendendosi in tal modo trasparente il binomio risparmi - nuovi oneri che a tale riordino pure sono associati, come riconosciuto dalla RT.

Ne segue che, pur considerando le già citate obiettive difficoltà riferite dalla RT circa la possibilità di formulare valutazioni certe e puntuali sugli effetti finanziari del provvedimento, andrebbero non di meno richiesti in questa sede almeno gli elementi e i dati conoscitivi di "massima" che consentano di condurre una prima valutazione sui tempi della progressiva riduzione del personale militare: nei termini indicati alle lettere *a)* e *b)*, laddove sono peraltro specificate anche le aliquote di riduzione in relazione ad alcune specifiche categorie di personale.

In particolare, in merito alla lettera *b)*, e alla ivi prevista riduzione degli organici del personale militare dirigente dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare, di cui agli articoli 810, 813 e 819 del codice dell'ordinamento militare, in misura non inferiore al 30 per cento per gli ufficiali generali e ammiragli e al 20 per cento per il restante personale militare dirigente - da attuare in un arco temporale massimo di sei anni per gli ufficiali generali e ammiragli e di dieci anni per il restante personale militare dirigente (lettera *b)* - andrebbe perciò richiesto un quadro di dettaglio sul numero di unità oggi esistenti per ciascuna FF.AA. in tali gradi, e del loro trattamento economico medio annuo complessivo, nonché della prevedibile evoluzione delle stesse posizioni nei prossimi anni per effetto del riordino di cui trattasi, e delle ordinarie cessazioni dal servizio¹⁰.

¹⁰ Il Ministro della Difesa ha riferito nel corso dell'audizione presso la 4^a Commissione del Senato della Repubblica che: "l'istituto della aspettativa per riduzione quadri (ARQ) si applica oggi solo agli Ufficiali nei gradi Colonnello/Capitano di Vascello e Generale/Ammiraglio. Estendendo tale istituto anche per gli Ufficiali nel grado di Tenente Colonnello/Capitano di Fregata ed ai Sottufficiali, questa misura consentirebbe un significativo deflusso di personale consentendo di avvicinarsi più rapidamente al livello di regime del personale militare (150.000) già in un decennio". Poi, con riferimento al *timing* della revisione dello strumento militare, si è limitato ad aggiungere che: "modulando opportunamente queste misure od altre che dovessero emergere, le riduzioni verrebbero ad agire non solo sul personale di truppa (riduzione dei reclutamenti), ma anche sui Generali/Ammiragli, sulla dirigenza e sui quadri Sottufficiali (incremento degli esodi)". Per l'alta dirigenza (Generali/Ammiragli a tre stelle) ha dunque sottolineato che si dovrà prevedere una riduzione superiore alla media dell'altro personale che potrà essere di circa il -30% (da 48 a 35) per rendere la dimensione di tale livello più coerente col ridimensionamento complessivo dello strumento. Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, Bollettino dei Resoconti Giunte e Commissioni, audizione del 15 febbraio 2012.

In termini analoghi, in relazione alla generalità degli altri profili della carriera militare delle FFAA, posto che la RT riferisce di 22.669 unità complessive da ridurre nei prossimi anni, alla luce dei dati di anzianità anagrafica riferiti alla platea interessata (pure indicati dalla RT nella tavola 1) - ove necessario, ricorrendo anche ai dati del Conto Annuale della RGS relativamente alle percentuali medie del *turn over* che di norma si registrano del comparto militare - andrebbe richiesto un prospetto dimostrativo della coerenza del dato complessivo delle cessazioni attese - riportate solo in valore assoluto - e fornire un quadro cronologico di massima e dell'impatto atteso per le singole FFAA¹¹.

In tal senso, andrebbero richiesti i dati medi relativi alle cessazioni dal servizio attese per ogni singola annualità del periodo 2013/2024, in coerenza con le coordinate metodologiche stabilite dall'articolo 17, comma 7, primo e secondo periodo, della legge di contabilità¹². Una analoga esposizione di dati, anch'essa calibrata in ragione annua, andrebbe richiesta in merito ai previsti "arruolamenti" nel periodo considerato, di cui la RT si limita ad indicare solo l'ammontare complessivo per 24.458 unità.

Indicazioni di massima andrebbero richieste pure in merito alla prevista possibilità di transito di contingenti di personale militare delle Forze armate in servizio permanente, nelle aree funzionali del personale civile del Ministero della difesa in base ad apposite tabelle di equiparazione. Dal momento, infatti, che la norma stessa prevede il riconoscimento di un assegno *ad personam*, riassorbibile con i successivi miglioramenti economici, pari alla differenza fra il trattamento economico percepito e quello corrisposto in relazione

¹¹ Il dimensionamento attuale degli organici di diritto è di 190.000 militari e 30.000 civili. Gli effettivi sono 183.000 militari e 30.000 civili circa. Il Ministro della Difesa ha riferito nel corso della audizione presso la 4ª Commissione del Senato della Repubblica che: "per ricondurre lo strumento ad un dimensionamento più corretto e sostenibile con le disponibilità programmatiche di riferimento, dovremo progressivamente scendere a 150.000 militari e 20.000 civili. Una riduzione, cioè, di 43.000 unità, pari a circa il 20%". Poi, riferendosi ai tempi di realizzazione dell'adeguamento organico ha aggiunto che "la realtà anagrafica del personale militare e civile attuale è tale che nel primo decennio non si verificheranno riduzioni significative (173.000 + 27.000 = 200.000). Solo alla fine del secondo decennio si arriverà ai livelli di regime. È chiaro che un andamento di riduzione naturale così lungo è scarsamente significativo. Bisogna quindi agire non solo sugli ingressi (-30%) ma anche sui deflussi (le uscite)." Nelle conclusioni sui tempi della riforma il Ministro ha aggiunto "che qualora si dovesse agire solo sul flusso dei nuovi reclutamenti e sul deflusso naturale per anzianità senza mettere in atto misure straordinarie di esodo del personale oggi sovradimensionato rispetto ai livelli di regime individuati come sostenibili, sarebbero necessari, a legislazione vigente, circa venti anni". Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, Bollettino dei Resoconti giunta e Commissioni, doc. cit..

¹² Sulla base del Conto Annuale elaborato dal Dipartimento della R.G.S. aggiornato al 2010, le forze armate hanno registrato un tasso di cessazione medio nel triennio 2008/2010 pari al 2,5% della forza effettiva. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della R.G.S. I.G.O.P., Conto Annuale 2010, relazione di sintesi, pagina 28.

all'area funzionale e alla posizione economica di assegnazione (lettera e)), ne andrebbero valutati gli effetti finanziari complessivi, possibilmente in ragione annua¹³. In proposito, sarebbe utile l'acquisizione di un quadro di sintesi tra l'ammontare delle riduzioni attese nei vari ruoli ed il profilo di inquadramento corrispondente nel ruolo dei dipendenti civili, evidenziandosi, per profilo corrispondente, le relative differenze retributive e l'ammontare degli oneri previsti.

Inoltre, andrebbe precisato se il transito dei dipendenti militari della difesa al ruolo civile della medesima amministrazione, potrà avvenire solo nei limiti delle relative vacanze organiche dei singoli profili professionali, in quanto, diversamente, si contravverrebbe al principio secondo cui a fronte di inquadramenti in "esubero" rispetto agli organici di diritto, si dovrebbe provvedere alla relativa copertura finanziaria del relativo onere sino al riassorbimento della relativa posizione nelle dotazioni che risultano già scontate a legislazione vigente.

Quanto poi alla previsione del versamento *ad hoc*, nell'apposito fondo destinato a retribuire la produttività del personale civile, di quota parte delle risorse destinate al miglioramento dell'efficienza dei servizi istituzionali, spettante al militare che transita nelle aree funzionali del personale civile del Ministero della difesa (lettera f)), andrebbe chiarito sin d'ora l'effettivo meccanismo operativo di attribuzione di risorse al fondo, nonché l'alimentazione a regime dello stesso.

Ulteriori indicazioni andrebbero poi richieste al Governo in merito alla prevista realizzazione delle misure stabilite alle lettere i)-m), fornendosi prime informazioni in merito alla concreta praticabilità sia dell'istituto del collocamento in aspettativa per riduzione quadri (ARQ) anche ad altre categorie di personale rispetto al ruolo Ufficiali¹⁴, che del passaggio diretto del personale posto in esubero ad

¹³ Nel corso dell'audizione svoltasi il 7 giugno scorso presso la IV commissione, l'Ispettore dell'I.G.O.P. del Dipartimento della R.G.S. ha fornito una prima stima dell'onere unitario, per cui, sulla base delle retribuzioni elaborate dal conto annuale 2010, limitatamente alle componenti fisse del trattamento economico, è possibile ad oggi stimare l'ammontare unitario dell'assegno in parola in circa 30.000 euro per un ufficiale omogeneizzato, circa 15.000 euro per un maresciallo e circa 6.000 euro per un sergente (valori annui lordo dipendente). Il relatore ha inoltre precisato che l'onere " dovrà essere disposto, sulla base di principi contenuti nella delega in esame, nell'ambito delle risorse già attribuite al Ministero della difesa, senza ulteriori oneri a carico dello Stato." Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto Giunta e Commissioni* del 7 giugno 2012, Audizione dell'Ispettore dell'I.G.O.P. del Dipartimento della R.G.S.

¹⁴ Sul punto, nel corso dell'Audizione svoltasi in commissione Difesa, l'ispettore dell'I.G.O.P. si è limitata a riferire che l'A.R.Q. è un istituto giuridico attualmente previsto per i colonnelli e generali delle Forze armate, compresa l'Arma dei carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza. Il meccanismo opera quando il conferimento delle promozioni annuali fissate dalla legge per i suddetti

altre amministrazioni della P.A.. A tal fine, fornendosi elementi in merito ai prevedibili costi supplementari per l'Amministrazione della Difesa, in aggiunta a quelli strettamente retributivi, per le Amministrazioni che fossero coinvolte per detti transiti (postazioni di lavoro etc.).

In aggiunta - riferendosi ai dati riportati nella tavola 1 della RT - posto che la platea del personale militare in servizio permanente sarebbe ad oggi di 132.413 unità¹⁵, a fronte di 143.909 unità indicate dalla RT con riferimento al 2013, andrebbero chiarite le ragioni di una differenza pari a oltre 11.000 unità per un solo anno, considerato che le basi di calcolo delle due grandezze dovrebbero essere omogenee.

Inoltre, in ordine al comma 1, lettera *i*), e al comma 2, lettera *e*), ove si contemplano, rispettivamente per il personale militare dalle Forze armate e per quello civile del Ministero della difesa, diverse forme di esodo, fra cui si annovera il transito nelle pubbliche amministrazioni - di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" - nell'ambito delle relative facoltà assunzionali, va rilevato che tali disposizioni appaiono suscettibili di criticità, in particolare sotto il profilo della possibile immissione in altre Amministrazioni di dipendenti civili del Ministero della difesa, sia perché non sono esplicitamente definiti gli aspetti finanziari di tali transiti, con particolare riferimento agli oneri a carico delle Amministrazioni di destinazione, sia perché potrebbero determinarsi possibili effetti contenziosi, tenuto conto che, a seguito del transito in rassegna - pur effettuando il non agevole inserimento "a pettine" per evitare penalizzazioni a danno del personale già in ruolo - si avrebbe un generalizzato aumento degli aspiranti alle promozioni, con la conseguente alterazione dei tempi e delle possibilità di progressione in carriera.

Infine, in merito ai profili di computo del costo medio annuo del personale militare per categoria e di appartenenza, andrebbero forniti gli elementi di dettaglio delle retribuzioni lorde annue complessive per

gradi determina eccedenze rispetto agli organici e tali eccedenze non possono essere riassorbite nei casi previsti dalla legge. Al personale collocato in ARQ compete il 95% (100% dell'I.I.S. e degli assegni familiari) degli assegni previsti nel tempo per i pari grado in servizio, comprensivi delle sole indennità fisse e continuative in godimento il giorno antecedente il collocamento nella predetta posizione in relazione al grado e alle funzioni dirigenziali espletate. Cfr. audizione citata, vedi nota n. 10.

¹⁵ Il Conto Annuale della R.G.S. al 2010 indica in 138.000 le unità in servizio a quella data. Cfr. doc. cit. sul sito *internet* del dipartimento.

forza armata, nonché i prospetti di computo dei relativi oneri fiscali e previdenziali previsti a carico dell'Amministrazione¹⁶.

Nel complesso, per i richiamati profili di quantificazione, si rendono indispensabili elementi atti a fornire una prima evidenza dei previsti risparmi derivanti dalla riduzione di personale e indicati solo sinteticamente dalla RT - alla fine del processo di riforma - in 2,2 mld annui per le spese di personale.

Il comma 2 stabilisce che il decreto legislativo di cui all'articolo 1, comma 1, lettera c), é adottato nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) riduzione delle dotazioni organiche complessive del personale civile del Ministero della difesa a 20.000 unità, da conseguire entro l'anno 2024, salvo quanto previsto dall'articolo 5, comma 2, mediante l'adozione di piani di riduzione graduale coerenti con la revisione dell'assetto strutturale e organizzativo del medesimo Ministero e informati al principio dell'elevazione qualitativa delle professionalità, e conseguente ricognizione annuale delle dotazioni organiche con decreto del Ministro della difesa;

b) adozione di piani di miglioramento individuale della professionalità del personale civile attraverso programmi di formazione professionale, nell'ambito delle risorse finanziarie esistenti a legislazione vigente, ai fini del migliore impiego delle risorse umane disponibili;

c) garanzia della continuità e dell'efficienza dell'azione amministrativa, nonché della funzionalità operativa delle strutture anche attraverso la previsione, in via transitoria, fino al 31 dicembre 2024, di una riserva di posti nei concorsi banditi, ai sensi dell'articolo 28 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, n. 165 del 2001, dal Ministero della difesa, nei limiti delle relative facoltà assunzionali, per l'accesso alla qualifica di dirigente di seconda fascia, non superiore al 50 per cento, a favore del personale civile appartenente alle aree funzionali dello stesso Ministero in possesso dei prescritti requisiti, nonché, nei cinque anni successivi alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui all'alinea del presente comma, della copertura dei posti di funzione dirigenziale generale disponibili a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge mediante il conferimento dei relativi incarichi ai sensi dell'articolo 19 del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, e successive modificazioni;

d) adozione di disposizioni transitorie intese a realizzare con gradualità la riduzione delle dotazioni organiche di cui alla lettera a) del presente comma anche attraverso l'adozione di misure dirette ad agevolare la mobilità interna, la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, il ricorso a forme di lavoro a distanza, il trasferimento presso altre pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, e successive modificazioni, nell'ambito delle relative facoltà assunzionali, secondo contingenti e misure percentuali stabiliti con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

¹⁶ In proposito, appaiono di particolare valore le indicazioni fornite dall'Allegato D alla relazione annuale al Parlamento sullo stato della spesa presentata di recente, in cui vengono indicate, per singole forze armate, i contingenti relativi al personale militare per grado e la retribuzione media annua lorda corrispondente. Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Relazione sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta dal Ministero della Difesa*, Doc. CCVIII, n. 45, pagina 38.

La RT riferisce che il dispositivo pone l'ulteriore obiettivo della riduzione delle dotazioni organiche del personale civile del Ministero della difesa dalle attuali 30.000 unità a 20.000 unità, da conseguire sempre entro l'anno 2024, fermo restando il meccanismo di verifica e di adeguamento dei tempi di attuazione di cui all'articolo 5, comma 2. È possibile stimare che tali nuovi organici potranno essere raggiunti tramite le ordinarie cessazioni per limiti di età del personale civile attualmente in servizio, nonché attraverso misure dirette ad agevolare la mobilità interna, il trasferimento presso altre pubbliche amministrazioni, l'accesso alla qualifica dirigenziale del personale appartenente alle aree funzionali del Ministero della difesa, la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a parziale, il ricorso a forme di lavoro a distanza e l'esonero dal servizio.

In particolare, per il personale civile, partendo da una consistenza effettiva di 29.525 unità nel 2013 e tenuto conto che in base all'ordinario *trend* di fuoriuscite per collocamento in congedo o per altre cause si possono stimare 12.445 cessazioni dal servizio in un periodo di dieci anni, risulterebbe sufficiente contenere, nel medesimo periodo, le assunzioni complessive entro un numero inferiore a 2.920 unità, per conseguire l'obiettivo finale della riduzione delle dotazioni organiche del personale in questione a 20.000 unità, ferma restando l'esigenza di adottare le citate specifiche misure per garantire l'equilibrata distribuzione delle professionalità del personale civile, in relazione al nuovo assetto organizzativo della Difesa, necessaria per ottimizzarne la produttività e l'efficienza.

Nelle tabelle 3 e 4 sono riportati, rispettivamente, i dati anagrafici del personale civile e i costi medi unitari medi annuali, distinti per area funzionale di appartenenza.

Tabella 3**PERSONALE CIVILE (DIFESA) - ETA' ANAGRAFICA**

CLASSE	TOTALE
1987	1
1986	3
1985	10
1984	19
1983	29
1982	55
1981	94
1980	143
1979	147
1978	181
1977	162
1976	178
1975	196
1974	224
1973	201
1972	233
1971	402
1970	497
1969	623
1968	892
1967	1.275
1966	689
1965	558
1964	793
1963	1.172
1962	1.733
1961	2.178
1960	2.384
1959	2.262
1958	2.338
1957	2.155
1956	1.839
1955	1.555
1954	1.326
1953	1.005
1952	796
1951	447
1950	258
1949	209
1948	169
1947	118
1946	30
1945	26
1944	2
1943	2
1942	1
1940	2
1939	1

Tabella 4
COSTI MEDI ANNO 2011
(IMPORTI A LORDO DEGLI ONERI PREVIDENZIALI E DELL'IRAP)

PERSONALE CIVILE DIFESA	IMPORTO
Terza area funzionale	€ 44.783
Seconda area funzionale	€ 35.075
Prima area funzionale	€ 30.177

Per il complesso delle norme indicate all'articolo 3, la RT conclude che le riduzioni degli organici del personale militare e civile dovrebbero far attestare, al termine del processo di revisione, la spesa del relativo settore a circa 7,4 miliardi di euro, a valori 2012, di cui 0,7 miliardi di euro per il personale civile e 6,8 miliardi di euro per il personale militare, a fronte degli attuali circa 9,6 miliardi di euro. Aggiunge, poi, che tali risorse potranno essere destinate, secondo i meccanismi di flessibilità programmatica e gestionale di cui all'articolo 4, comma 1, ai settori dell'esercizio e dell'investimento allo scopo di conseguire l'ottimale ripartizione delle risorse tra i settori di spesa relativi al personale, all'operatività e all'investimento, secondo le percentuali indicate dalla stessa RT.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, premesso che la RT si limita a fornire alcune indicazioni in ordine agli strumenti di riduzione del personale civile della Difesa, nonché in merito all'orizzonte cronologico necessario alla sua realizzazione, va però segnalato che l'articolo 17, comma 3, quarto periodo della legge di contabilità prescrive che la RT debba indicare, oltre che i dati, anche i metodi utilizzati e le loro fonti.

In proposito, posto che il dato complessivo degli attuali dipendenti civili della Difesa sarebbe confermato da quello indicato nel prospetto della Tavola 3 (29.525 le unità previste nel 2013, contro le 29.557 in servizio indicate nella citata Tavola 3), e che la riduzione di circa 10.000 unità sarebbe conseguibile mediante un mero blocco del *turn over* nei prossimi dieci anni, l'ipotesi prospettata andrebbe suffragata dalla evidenziazione del tasso di cessazione tratto dal Conto Annuale della R.G.S., ovvero alla luce di una stima delle

previste cessazioni dal servizio, nei prossimi anni, alla luce dei dati di anzianità anagrafica e contributiva del personale.

In merito poi ai profili di computo del costo medio annuo del personale civile della difesa, per categorie professionali di appartenenza, andrebbero forniti gli elementi di dettaglio delle retribuzioni lorde annue complessive considerate dalla RT, nonché i prospetti di computo dei relativi oneri fiscali e previdenziali posti a carico dell'Amministrazione¹⁷.

I richiamati profili di computo appaiono indispensabili a fornire evidenza ai previsti risparmi indicati dalla RT in 0,7 mld annui.

Articolo 4 ***(Disposizioni in materia contabile e finanziaria)***

Il comma 1 prevede che in relazione a quanto previsto dagli articoli 2 e 3, al fine di incrementare l'efficienza operativa dello strumento militare nazionale, la flessibilità di bilancio e garantire il miglior utilizzo delle risorse finanziarie:

a) la sezione II del Documento di economia e finanza (DEF), di cui all'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, riporta, in apposito allegato, informazioni di dettaglio sui risultati conseguiti nell'attuazione del processo di riconfigurazione dello strumento militare, anche sotto il profilo del recupero delle risorse realizzato ai sensi della lettera d) del presente comma e sulle previsioni di reindirizzamento delle medesime risorse nei settori di spesa in cui si articola il bilancio del Ministero della difesa, almeno per il triennio successivo;

b) la legge di stabilità, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, sulla base dei dati afferenti il recupero di risorse riportati nel DEF, provvede alla regolazione delle grandezze previste dalla legislazione vigente in termini di rimodulazione delle risorse finanziarie tra i vari settori di spesa del Ministero della difesa, al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi di stabilità, razionalizzazione e redistribuzione delle risorse;

c) le risorse recuperate a seguito dell'attuazione del processo di revisione dello strumento militare sono destinate al riequilibrio dei principali settori di spesa del Ministero della difesa, con la finalità di assicurare il mantenimento in efficienza dello strumento militare e di sostenere le capacità operative;

d) nel corso di ciascun esercizio finanziario, con decreto del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono accertati i risparmi realizzati in relazione allo stato di attuazione delle misure di ottimizzazione organizzativa e finanziaria. Detti risparmi, previa verifica dell'invarianza sui saldi di finanza pubblica, affluiscono mediante apposite variazioni di bilancio, da adottare con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, nei fondi di cui all'articolo 619 del codice dell'ordinamento militare¹⁸,

¹⁷ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Relazione sullo stato.....*, Doc. cit. CCVIII, n. 45, pagina 38.

¹⁸I fondi in questione sono quelli previsti nello stato di previsione del Ministero della difesa, un fondo in conto capitale e uno di parte corrente, le cui dotazioni sono determinate dalla legge di stabilità in relazione alle esigenze di realizzazione del programma della dotazione infrastrutturale delle forze armate. In particolare, a legislazione vigente, al fondo in conto capitale concorrono i proventi derivanti dalle attività di valorizzazione effettuate dall'Agenzia del demanio con riguardo alle infrastrutture militari, ancora in uso al Ministero della difesa. Alla ripartizione dei predetti fondi si

unitamente alle maggiori entrate non soggette a limitazioni ai sensi della legislazione vigente riferite ad attività di pertinenza del Ministero della difesa non altrimenti destinate da disposizioni legislative o regolamentari. Alla ripartizione delle disponibilità dei predetti fondi, fermo restando il divieto di utilizzare risorse di conto capitale per il finanziamento di spese correnti, si provvede con decreto del Ministro della difesa, su proposta del Capo di stato maggiore della difesa:

e) nelle more del completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato di cui all'articolo 40 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, i decreti legislativi di cui all'articolo 1 della presente legge, potranno prevedere per un periodo massimo di tre anni la sperimentazione di una maggiore flessibilità gestionale di bilancio connessa al mantenimento in efficienza dello strumento militare e al sostenimento delle relative capacità operative. Resta fermo il divieto di utilizzare risorse in conto capitale per finanziare spese correnti;

f) nelle more del riordino di cui all'articolo 51, comma 2, secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, al fine di garantire la massima trasparenza della spesa, il suo monitoraggio nel corso dell'anno e di agevolare l'accertamento dei risparmi di cui alla lettera d) del presente comma, sono attivate, anche mediante apposite convenzioni, procedure volte ad assicurare la certezza e la tempestiva disponibilità al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato delle informazioni allo scopo necessarie.

Il comma 2 prevede che al codice dell'ordinamento militare sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al capo II del titolo II del libro terzo, dopo l'articolo 537 é aggiunto, in fine, il seguente: «Art. 537-bis. - (*Cooperazione con altri Stati per i materiali di armamento prodotti dall'industria nazionale*) – 1. Il Ministero della difesa, nel rispetto dei principi e delle norme in materia di esportazione di materiali d'armamento di cui alla legge 9 luglio 1990, n. 185, d'intesa con il Ministero degli affari esteri, può svolgere per conto di altri Stati esteri con i quali sussistono accordi di cooperazione o di reciproca assistenza tecnico militare, attività di supporto tecnico-amministrativo ovvero contrattuale, per l'acquisizione di materiali di armamento prodotti dall'industria nazionale e per le correlate esigenze di supporto logistico e assistenza tecnica, richiesti dai citati Stati, nei limiti e secondo le modalità disciplinati nei citati accordi. 2. Nell'ambito dei medesimi accordi di cui al comma 1, previa specifica intesa con il Ministero degli affari esteri, può essere prevista la cessione di sistemi d'arma, di mezzi e di equipaggiamenti in uso alle Forze armate, risultanti obsoleti ovvero eccedenti, anche ai sensi dell'articolo 310. 3. Con regolamento adottato, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, dal Ministro della difesa di concerto con il Ministro degli affari esteri e con il Ministro dell'economia e delle finanze, é definita la disciplina esecutiva e attuativa delle disposizioni di cui al presente articolo. 4. I proventi derivanti dalle attività di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo, sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere integralmente riassegnati ai fondi di cui all'articolo 619. 5. Restano ferme le procedure in materia di esportazione dei materiali d'armamento stabiliti dalla citata legge n. 185 del 1990»;

b) nella sezione II del capo I del titolo III del libro terzo, dopo l'articolo 549 é aggiunto, in fine, il seguente: «Art. 549-bis. - (*Concorsi a titolo oneroso resi dalle Forze armate*) – 1. Al fine di garantire il rimborso dei concorsi a titolo oneroso resi dalle Forze armate per attività di protezione civile, nei casi non soggetti a limitazioni ai sensi della legislazione vigente, possono essere disposte una o più

provvede mediante decreti del Ministro della difesa, da comunicare al Ministero dell'economia e delle finanze.

aperture di credito, anche su diversi capitoli di bilancio, a favore di uno o più funzionari delegati nominati dal Ministero della difesa, per provvedere al ripianamento degli oneri direttamente o indirettamente sostenuti e quantificati sulla base delle tabelle di onerosità predisposte dallo stesso Ministero. Agli ordini di accreditamento, di cui al primo periodo, si applica l'articolo 279, comma 1, del regolamento di cui al regio decreto 23 maggio 1924, n. 827. Per le modalità di gestione dei fondi accreditati e le modalità di presentazione dei rendiconti amministrativi, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 8, comma 4, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367. Gli ordini di accreditamento disposti dopo la data del 30 settembre di ciascun anno, non estinti al termine dell'esercizio finanziario, possono essere trasportati all'esercizio successivo».

Il comma 3 prevede che dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

La RT, in merito al comma 1, riferisce che le norme ivi previste non possono determinare effetti finanziari giacché dirette esclusivamente a introdurre i citati meccanismi giuridico-contabili idonei a garantire, durante l'intero processo di revisione dello strumento militare, la necessaria flessibilità della programmazione finanziaria e della gestione delle risorse che si rendono disponibili nel corso del medesimo esercizio finanziario a seguito del processo.

In riferimento al comma 2, lettera a), afferma che la norma è finalizzata a consentire, nel rispetto delle disposizioni della legge 9 luglio 1990, n. 185, recante norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, al Ministero della difesa di svolgere, nel quadro di accordi internazionali di cooperazione o di assistenza militare, per conto degli Stati interessati attività contrattuale per l'acquisizione di materiali di armamento prodotti dall'industria nazionale, ovvero attività di supporto tecnico-amministrativo per il soddisfacimento, nel medesimo settore, di esigenze di sviluppo, produzione, supporto logistico e assistenza tecnica.

La disposizione, afferma la RT, non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato, consentendo, al contrario, possibili introiti, non quantificabili, derivanti dalla cessione di sistemi d'arma, di mezzi e di equipaggiamenti obsoleti o eccedenti le esigenze della Difesa, ovvero dall'attività svolta in favore dei citati Stati terzi.

La disposizione di cui all'articolo 4, comma 2, lettera b), reca infine la disciplina relativa alle modalità di rimborso per i concorsi a titolo oneroso resi dalle Forze armate per attività di protezione civile, attraverso il meccanismo del funzionario delegato, e in tal senso risulta quindi neutrale sotto il profilo finanziario, tanto più

considerando che la disposizione precisa come tale possibilità sia prevista solo nei casi in cui non sussistono limitazioni ai sensi della legislazione vigente.

Al riguardo, innanzitutto per i profili di copertura, posto che il comma 3 dell'articolo reca espressamente una clausola di invarianza in relazione ai commi 1 e 2, si ribadisce quanto previsto dall'articolo 17, comma 7, quarto periodo della legge di contabilità, in merito alla acquisizione di dati ed elementi idonei a certificarne l'effettiva sostenibilità.

In proposito, si deve segnalare che la RT si limita a riferire della neutralità delle norme, quindi anche con riferimento al comma 2, lettera a), laddove è espressamente prevista la stipula di accordi per la cessione di sistemi d'arma e la relativa assistenza, verso la controparte, da parte delle strutture del Ministero della Difesa, da cui potranno derivare possibili introiti. Quanto alla lettera b) del medesimo comma 2, ivi trattandosi di profili procedurali e contabili, nulla da osservare.

Ciò nondimeno, con specifico riferimento al comma 1, lettere b)-e), e alla previsione ivi stabilita di strumenti atti ad assicurare la flessibilità degli stanziamenti della difesa in relazione al riordino dello strumento militare di cui alla delega in esame, pur considerando che la maggiore flessibilità nell'utilizzo degli stanziamenti non potrà comunque consentire anche una versatilità nell'utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per la copertura di fabbisogni di parte corrente, va segnalato che la previsione di ulteriori strumenti normativi di flessibilità nell'utilizzo delle risorse iscritte in bilancio, aggiuntivi rispetto a quelli già previsti dalla legislazione vigente ai sensi dell'articolo 10, comma 14 del decreto legge n. 98/2011, contribuisce senz'altro al superamento del corretto circuito decisione - gestione - rendicontazione, che è posto alla base della nuova disciplina del bilancio dello Stato prevista dalla legge di contabilità.

Ad ogni modo, il meccanismo di realizzazione dei risparmi e di contestuale devoluzione e riassegnazione delle relative risorse al potenziamento delle spese di investimento della Difesa dovrà conformarsi al più assoluto rigore nella determinazione degli effetti contabili del trasferimento delle risorse dall'una all'altra finalità di spesa: assegnazione che comunque potrà operare non prima che risultino perfezionati tutti i presupposti normativi che condizionano la

loro effettiva realizzazione. E solo in ragione della loro misura "effettiva" attuazione, pro quota in ragione d'anno.

In altri termini, a titolo esemplificativo, posto che la soppressione di articolazioni o strutture dell'amministrazione della difesa sia stata approvata, con i singoli decreti delegati, l'assegnazione dei relativi risparmi ai fondi di qualificazione della spesa non potrà che avvenire solo, e progressivamente, a decorrere dall'anno, e nella misura in cui, queste risulteranno effettivamente accertate dalla apposita procedura.

In tal senso, va comunque segnalato che la lettera *d)* del citato comma 1, nel prevedere che, con un mero decreto del Ministro della difesa, adottato di concerto con quello dell'Economia e delle finanze, siano annualmente accertati i risparmi conseguiti nel corso dell'esercizio finanziario derivanti dall'attuazione delle misure di revisione dello strumento militare, stabilisce che solo previa verifica dell'invarianza sui saldi di finanza pubblica, i risparmi stessi affluiscono in appositi fondi, uno di parte corrente e uno di conto capitale, per la riallocazione di funzioni presenti in immobili da dismettere, ovvero relative al funzionamento, ammodernamento e manutenzione e supporto dei mezzi, dei sistemi, dei materiali e delle strutture in dotazione alle Forze armate. Al riguardo, va rilevato che trattasi di una chiara deroga al principio di unità del bilancio previsto dall'articolo 24, comma 4, della legge di contabilità.

In merito al superamento dei principi fissati dalla legge di contabilità, va poi segnalata la lettera *e)* laddove si prevede che i decreti legislativi, nelle more della approvazione della riforma della struttura del bilancio prevista dalla legge di contabilità, potranno prevedere un periodo di sperimentazione, non superiore ai tre anni, in cui sia consentita all'amministrazione militare della difesa una non meglio precisata "maggiore flessibilità gestionale", al fine di consentire il mantenimento in efficienza dello strumento militare e di sostenere la necessarie capacità operative, con l'unico limite del divieto di impiego di risorse di parte capitale per il sostenimento di spese correnti.

Sul punto, andrebbero richiesti elementi di chiarificazione su cosa si intenda per "maggiore flessibilità", tenuto conto della particolare flessibilità degli strumenti normativi contabili già previsti a legislazione vigente proprio per l'amministrazione della Difesa. La questione, lungi dal porsi come aspetto secondario, prefigura la

possibilità che d'ora innanzi la gestione del bilancio della Difesa risulti di fatto in deroga alla normativa di contabilità, ponendo il rischio che ne risulti pregiudicata la leggibilità a specchio con le previsioni iniziali approvate dal Parlamento. Sul punto, va inoltre segnalato che la gestione contabile delle forze armate già ad oggi risulta fortemente influenzata da una cospicua quota di risorse gestite in contabilità speciale di tesoreria, che rendono oltremodo difficoltosa la leggibilità delle dinamiche di spesa *ex post* alla luce delle sole previsioni di spesa formulate per l'esercizio.

Sul rispetto della invarianza dei saldi di finanza pubblica nell'attuazione del riordino, occorre poi tener conto che, alla nota asimmetria degli effetti d'impatto tra stanziamenti di parte corrente e stanziamenti di parte capitale - che vale per tutte le amministrazioni - si aggiungono, per la Difesa in particolare, le specifiche difficoltà di impegno ed erogazione degli stanziamenti previsti in bilancio per gli investimenti nei sistemi d'arma, che danno luogo alla frequente formazione di residui propri di rilevante importo, e per cui si registra, non di rado, una certa difficoltà nella pianificazione e coordinamento del dato di competenza "giuridica" con il momento della effettiva erogazione (cassa)¹⁹.

In merito invece alla lettera *f*) del medesimo comma 1 andrebbero chiarite le procedure che si intende porre in essere, al fine di garantire la massima trasparenza della spesa, il suo monitoraggio in corso di anno e ad agevolare l'accertamento dei risparmi di cui alla lettera *d*), dal momento che le contabilità speciali autorizzate ivi richiamate, risultano espressamente previste dall'articolo 51, comma 2, secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, a salvaguardia dell'operatività dello strumento militare. È appena il caso di segnalare che dette contabilità speciali materializzano la gestione di risorse erariali oggettivamente poste al di "fuori" dalla disciplina delle risorse iscritte in bilancio.

¹⁹ Sul punto, va segnalato il recente referto della Corte dei conti, nelle cui conclusioni si legge che il protrarsi delle "attività di preparazione dei contratti, già a partire dalla definizione dei requisiti, porta alla concentrazione delle stipulazioni verso la fine dell'anno finanziario" derivandone la consuetudine dell'impossibilità di effettuare pagamenti nel primo anno degli stanziamenti (unico anno quando si tratta di programmi annuali) e quindi l'automatica ed pressoché "immediata" trasformazione degli stanziamenti in residui per il nuovo anno. Cfr. CORTE DEI CONTI, Sezioni centrali di Controllo sulle Amministrazioni dello Stato, Deliberazione n. 4/2012/G recante analisi della "Gestione delle risorse allocate al capitolo 7120, articolo 4, del Ministero della difesa. (Spese per la costruzione, l'acquisizione, l'ammodernamento, dei mezzi materiali, attrezzature ed impianti per la telematica, le telecomunicazioni, il controllo, la guerra elettronica, con esclusione di quanto facente parte integrante dei sistemi d'arma).", pagina 41 e seguenti.

Articolo 5 *(Disposizioni finali e transitorie)*

Il comma 1 stabilisce che il Consiglio superiore delle Forze armate é soppresso a decorrere dal sesto mese successivo alla data di entrata in vigore della presente legge e, conseguentemente, dalla medesima data é abrogato l'articolo 23 del codice dell'ordinamento militare.

Il comma 2 prevede che in relazione all'andamento dei reclutamenti e delle fuoriuscite del personale, anche sulla base dell'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 3, commi 1, lettere i) e l), e 2, lettera d), il termine del 31 dicembre 2024, di cui all'articolo 3, commi 1, lettera a), e 2, lettera a), può essere prorogato, con decreto annuale del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della difesa, di concerto con i Ministri per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Lo schema di decreto é trasmesso alle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, le quali esprimono il proprio parere entro quaranta giorni dalla data della assegnazione; decorso tale termine, il decreto é adottato anche in mancanza del predetto parere.

La RT si sofferma sulla sola disposizione di cui al comma 1, riferendo che essa non comporta risparmi di spesa diretti, considerato che i componenti di tale organismo svolgono attività a titolo gratuito e non in via esclusiva. Comporta, invece, indubbi vantaggi sono il profilo del recupero delle risorse umane e strumentali messe a disposizione dall'Amministrazione per il funzionamento del citato organismo consultivo.

Al riguardo, posto che non ci sono osservazioni in merito al comma 1, occorre invece soffermarsi sul comma 2, dal momento che la norma ivi prevista stabilisce che sulla base di un apposito D.P.C.M. sia prevista la possibilità di un differimento del termine ultimo per la sua attuazione, che é invece prevista dal provvedimento in esame al 31 dicembre 2024.

In proposito, nel fare rinvio all'esame degli articoli 1-3 per la ricostruzione della "cronologia" dei profili finanziari della riforma in esame, rispetto alle regole stabilite dalla legge di contabilità in presenza di disegni di legge recanti leggi di delega, si ribadisce che il provvedimento non si pone che in termini "complessivi" ad invarianza rispetto alla finanza pubblica, dal momento che il medesimo prefigura in realtà una riforma *funditus* dei meccanismi e fattori di spesa della spesa della Difesa, al fine precipuo di trarne i mezzi necessari per una profonda revisione del medesimo settore, verso il potenziamento della componente degli stanziamenti di spesa relativi all'esercizio e alle spese di investimento.

Ne segue che, sotto il profilo della copertura finanziaria, il grado di realizzazione della riforma dello strumento militare dovrà necessariamente seguire la tempistica correlata alla progressiva realizzazione dei risparmi derivanti dalla attuazione della delega e, in particolare, in ragione della riduzione del personale e la razionalizzazione delle strutture militari.

Pertanto, a fronte della necessità che, ferma restando la possibilità di differimento dell'orizzonte cronologico nel suo complesso previsto al comma 2 dell'articolo in esame, risultino però chiari sin d'ora i termini almeno di "massima" circa gli effetti finanziari della riforma in esame, andrebbe valutata l'opportunità della acquisizione di un cronoprogramma delle azioni che si intende realizzare nel periodo 2013-2024, come già segnalato all'articolo 2.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico
alla URL <http://www.senato.it/documentazione/bilancio>