

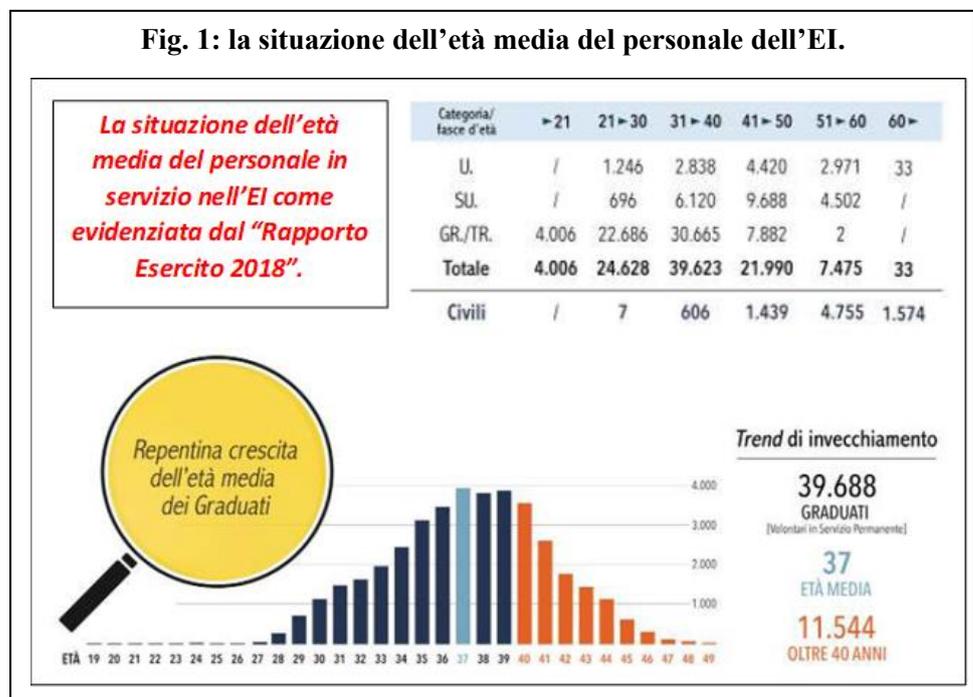
RINGIOVANIRE LE FORZE ARMATE: UNA IPOTESI PRATICA

Pietro PENGE

1. LA SITUAZIONE ATTUALE

Uno dei maggiori problemi che le F.A. italiane, quella terrestre in particolare, stanno incontrando nel loro continuo processo di rinnovamento e adattamento ai nuovi scenari è costituito dal progressivo ed apparentemente inesorabile invecchiamento del personale. La scelta di un modello di difesa largamente basato su personale in servizio permanente, infatti, unito alle disposizioni di legge che prevedono la maturazione di una anzianità contributiva complessiva di 41 anni¹ per l'accesso al pensionamento "di anzianità", stanno causando un repentino innalzamento dell'età media del personale. Il problema sta raggiungendo dimensioni preoccupanti, e non è un caso se sia il "Rapporto Esercito 2018" sia il recentissimo "Documento Programmatico Pluriennale per la Difesa per il triennio 2019-2021" gli hanno dedicato spazi significativi (fig. 1).

Tutte le vie finora tentate per arrestare o quantomeno limitare il fenomeno si sono dimostrate, nel corso del tempo, sostanzialmente inefficaci; escluso per ovvie ragioni finanziarie il ricorso a varie forme di prepensionamento, non ha trovato applicazione pratica, per tutta una serie di motivi che esulano da questa trattazione, neppure la possibilità di attuare forme di "mobilità" del



personale verso altre organizzazioni pubbliche, né potrebbe considerarsi sufficiente, allo scopo, la pur ventilata mobilità interna alla Difesa fra i ruoli del personale militare e quelli, molto più limitati, del personale civile.

Una delle soluzioni proposte, attualmente allo studio, prevede l'arruolamento di significative aliquote di personale "giovane" da immettere nei ruoli, previo innalzamento della forza tabellare autorizzata per le F.A. (attualmente pari a 150.000 unità complessive – fig. 2). Tale soluzione però comporterebbe l'indubbio svantaggio di un significativo aumento delle spese per il personale, che già oggi sono decisamente eccedenti il limite del 50% generalmente considerato indicativo di uno strumento militare "finanziariamente sano" (fig. 3).

¹ Nel quadro di questa analisi si è considerato tale limite di 41 anni come fisso, trascurando quindi da un lato la cosiddetta "finestra mobile" e l'aumento della "speranza di vita", dall'altro i periodi eventualmente maturati di maggiorazione figurativa del servizio; è possibile trascurare tali variabili in quanto è dimostrabile che, coi meccanismi che saranno nel prosieguo esplicitati, esse non hanno effetti stravolgenti sul modello teorico proposto.

Fig. 2: “Modello a 150.000 unità”.

(Articolo 798-bis decreto legislativo 66 del 2010 come modificato dall'articolo 1 del decreto legislativo 8 del 2014)
(fonte: DPP 2020-2022)

	TOTALE	E.I.	M.M.	A.M.
Ufficiali	18.300	9.000	4.000	5.300
Sottufficiali, di cui:	40.670	16.170	9.250	15.250
- Primi Marescialli	4.650	1.500	1.350	1.800
- Marescialli	13.850	4.600	3.950	5.300
- Sergenti	22.170	10.070	3.950	8.150
Truppa Volontari, di cui:	91.030	64.230	13.550	13.250
- in servizio permanente	56.330	41.330	7.950	7.050
- in ferma prefissata	34.700	22.900	5.600	6.200
TOTALE	150.000	89.400	26.800	33.800

Altre proposte in materia sono incentrate sull'introduzione di strumenti di reinserimento nel mondo del lavoro di personale che presti servizio per un numero limitato di anni senza poi passare in servizio permanente, o sulla reintroduzione del meccanismo della “riserva assoluta” dei posti per la partecipazione ai concorsi delle forze di Polizia; tali soluzioni però, per quanto potenzialmente funzionali, da un lato non permetterebbero di incidere significativamente sul personale ormai già in Servizio Permanente, e dall'altro troverebbero difficile applicazione in un mercato del lavoro sostanzialmente “rigido” come quello italiano o rischierebbero di spostare il problema dell'eccessivo innalzamento dell'età media del personale dalle Forze Armate a quelle di Polizia.

Fig. 3: Funzione Difesa anno 2019 per Settori.

(fonte: DPP 2020-2022)

E.F. 2019	IMPORTO	% del totale	Variazione 2018
PERSONALE	10.366,2	74,1 %	+ 2,83%
ESERCIZIO	1.746,4	12,5 %	+ 18,76%
INVESTIMENTO	1.869,9	13,4 %	- 23,30%

2. UNA POSSIBILE SOLUZIONE

Per quanto visto, appare chiaro che la ricerca di una soluzione al problema, per essere “politicamente” e “finanziariamente” accettabile, dovrebbe quindi preferenzialmente orientarsi verso proposte che:

- siano finanziariamente sostenibili, non solo nel breve ma anche nel lungo periodo, avvalendosi delle sole risorse ordinariamente disponibili per il Dicastero per la funzione “personale”, permettendone addirittura, nella migliore delle ipotesi, una riduzione;
- non comportino trasferimenti di personale verso altri enti pubblici, ma si esauriscano nell'ambito di procedure interne alla Difesa;
- aumentino, a parità di spesa, le possibilità assunzionali e di stabilizzazione del personale del Dicastero e al contempo non comportino una continua attività di revisione ed autorizzazione dei livelli di forza e delle relative pianificazioni, ma operino invece con carattere di automatismo.

Delineare i tratti salienti di una ipotetica norma che soddisfi appieno tutti i punti citati non è cosa semplice, ma forse nemmeno impossibile; ovviamente tale analisi non può che essere effettuata “a legislazione vigente” e prendere le mosse dallo studio del costo attuale del personale, contemperandolo con quelle che sono le *best-practices* impiegate all'estero.

Facendo astrazione dagli aspetti puramente matematici, che hanno necessariamente dovuto essere elaborati per l'effettuazione della presente analisi ma i cui dettagli non sono probabilmente di diretto interesse del lettore, ci si limiterà a presentare i risultati ottenuti per una ipotesi di Legge che preveda l'introduzione di una nuova posizione di stato del personale militare in servizio permanente (Art. 875 del COM – fig. 4), che sarà nel prosieguo definita “Ridotta Disponibilità Operativa (RDO)”²; tale posizione dovrebbe sottostare a 6 requisiti fondamentali:

1. essere concessa, dopo il raggiungimento dei 25 anni di servizio effettivo e unicamente a richiesta dell'interessato, entro contingenti determinati dai vertici delle F.A. nel rispetto di limiti massimi prestabiliti (orientativamente fissati per tutte le F.A., in questa analisi, al “tasso di sostituzione naturale” del personale in SPE, approssimato nel prosieguo al 2,5% per tutte le categorie)², divenendo irreversibile dopo la concessione;

Fig. 4: articoli del COM relativi allo stato del personale in S.P..

<p>Art. 874 Categorie di stato giuridico</p> <p>1. In base alla posizione di stato giuridico i militari si distinguono in:</p> <p style="margin-left: 40px;">a) militari in servizio permanente;</p> <p style="margin-left: 40px;">b) militari in servizio temporaneo;</p> <p style="margin-left: 40px;">c) militari in congedo.</p> <p>2. Tutti i militari sono collocati all'interno di una delle predette categorie in distinti ruoli.</p>
<p>Art. 875 Posizione di stato in servizio permanente</p> <p>1. I militari in servizio permanente si trovano in una delle seguenti posizioni:</p> <p style="margin-left: 40px;">a) servizio permanente effettivo;</p> <p style="margin-left: 40px;">b) servizio permanente a disposizione, limitatamente agli ufficiali;</p> <p style="margin-left: 40px;">c) sospesi dall'impiego;</p> <p style="margin-left: 40px;">d) in aspettativa.</p>

2. comportare la sostituzione di tutto il trattamento economico fisso ed eventuale con una “indennità di RDO” parametrata al 60% dell'importo lordo del trattamento economico fisso e continuativo in godimento (similmente al “*retirement*” volontario previsto per il personale delle F.A. USA, parametrato al 50% del trattamento fisso dopo 20 anni di servizio effettivo), erogato dal Dicastero della Difesa, fissato all'atto del collocamento in RDO e non ulteriormente modificabile³;
3. esonerare gli interessati da qualunque obbligo di servizio, fatti salvi:
- a. un breve periodo di richiamo annuale per la dimostrazione del mantenimento dei requisiti minimi richiesti per il Servizio Militare Incondizionato (orientativamente una settimana ogni anno, necessaria per l'effettuazione di visite mediche, prove fisiche ed eventuali altre attività ritenute indispensabili),
 - b. i richiami d'emergenza (di cui al successivo paragrafo);
4. essere cumulabile con qualunque altro reddito da lavoro non pubblico;
5. comportare l'immediato collocamento in quiescenza del personale in RDO appena maturati i requisiti minimi di legge, senza possibilità di transito in ausiliaria o altri istituti;
6. comportare, con carattere di automatismo, al 1° gennaio di ogni anno l'aumento della forza tabellare autorizzata di ciascuna Forza Armata in ragione del 50% del personale in posizione di RDO al 31 dicembre dell'anno precedente.

² Il “tasso di sostituzione naturale” è il ritmo teorico con cui il personale viene avvicinato in una data organizzazione. Nell'attuale quadro normativo, considerati 41 anni di servizio per accedere al pensionamento ad anzianità e una permanenza minima nei ruoli “non in Servizio Permanente”, nella migliore delle ipotesi, di 2 anni per Ufficiali e Sottufficiali e 5 anni per VSP e Sergenti, tale tasso, riferito al solo personale in SPE, oscilla tra il 2,56% e il 2,77%.

³ Su tale importo sarebbero ovviamente riparametrate anche le Ritenute Assistenziali e Previdenziali, tanto a carico del lavoratore quanto del Datore di Lavoro, e i versamenti IRAP.

Gli effetti di un simile disposto normativo si esplicherebbero su più livelli e, per l'analisi in corso, essi sono stati valutati sotto tre punti di vista fondamentali: l'impiego ipotizzabile per il personale in RDO in caso di richiamo in servizio, i livelli di forza bilanciata delle F.A. e le spese per il personale.

3. L'IMPIEGO DEL PERSONALE RICHIAMATO IN SERVIZIO DALLA RDO

La RDO costituirebbe un utile bacino da cui trarre, in caso di necessità, personale già idoneo al Servizio Militare Incondizionato, addestrato e con lunga esperienza di servizio, anche se relativamente avanti con l'età. Benché ipotizzare le modalità di richiamo ed impiego di tale personale esuli a rigore dalla trattazione in corso, se ne potrebbe comunque immaginare l'inclusione nei ranghi di una riserva "a due livelli", in cui il personale venga assegnato:

- nei primi 5 anni di RDO (ipotesi valutata nel prosieguo di questa analisi), oppure al di sotto di una certa età anagrafica, ad una "riserva di completamento" delle unità operative, da cui trarre all'emergenza quelle professionalità specifiche necessarie a portare rapidamente a pieno organico unità temporaneamente a corto di personale o, comunque, necessitanti di rimpiazzi;
- per tutto il periodo successivo prima del pensionamento, ad una "riserva di mobilitazione" con cui costituire, al bisogno, delle unità territoriali da assegnare a compiti "di guarnigione"⁴, liberando quindi da essi le unità operative.

Il richiamo in servizio del personale in RDO potrebbe essere "obbligatorio" in caso di attivazioni afferenti alla 1^a, 2^a e 3^a Missione, "volontario" in caso di attivazioni afferenti alla 4^a missione⁵. Ovviamente, qualsiasi richiamo in servizio comporterebbe sia l'innalzamento dell'Indennità di RDO dei due terzi, riparametrando quindi il trattamento economico a quello in godimento all'atto della cessazione dal servizio, sia la corresponsione di tutto il trattamento economico "eventuale" in godimento ai parigrado in SPE, senza però avere effetti sul livello della citata indennità all'atto della cessazione del richiamo (per assicurare la sostenibilità a lungo termine del modello delineato).

4. GLI EFFETTI SULLA FORZA BILANCIATA

Vediamo ora gli effetti sulla forza bilanciata: applicando alla situazione della forza tabellare organica autorizzata per il personale in SPE (riportata in fig. 2), per ciascuna categoria, un "tasso di sostituzione" del 2,5%, otteniamo che, al massimo, sarebbero collocabili in RDO, annualmente, i contingenti di personale riportati in fig. 5.

È ovvio che tali valori rappresentano il numero massimo di posizioni occupabili a richiesta degli aventi titolo e che, realisticamente, appare improbabile che tutte le posizioni possano essere sempre ricoperte, in considerazione della decurtazione economica conseguente; l'effetto "negativo" di tale decurtazione sarebbe però, almeno in parte, lenito dalla previsione della cumulabilità del reddito residuo con altri redditi da lavoro non pubblico, che renderebbe tale opzione appetibile per chiunque abbia realistiche possibilità di subentrare in attività di famiglia, di fornire prestazioni professionali pregiate e/o, semplicemente, la volontà di "rimettersi in gioco".

⁴ Tali "unità territoriali" potrebbero consentire, ad esempio, di elevare "in emergenza" al rango di battaglione le 20 articolazioni militari (di livello compagnia) con capacità "duali" in corso di studio da parte dello SME, focalizzate sull'impiego a livello regionale ed alimentate con personale militare "esperto", allo scopo di incrementare la capacità di risposta della Forza Armata in tutti gli ambiti ed ipotesi di impiego.

⁵ Le quattro missioni assegnate alle F.A. sono: (1) difesa dello Stato; (2) difesa degli spazi euro-atlantici ed euro-mediterranei; (3) contributo alla realizzazione della pace e sicurezza internazionali; (4) concorsi e compiti specifici.

Fig. 5: contingenti di personale collocabili annualmente in RDO (tasso di sostituzione 2,5%).

	EI		MM		AM		TOTALE	
	Forza Autorizzata	Potenziali RDO						
Ufficiali	9.000	225	4.000	100	5.300	133	18.300	458
Sottufficiali	16.170	404	9.250	231	15.250	381	40.670	1.016
Graduati	41.330	1033	7.950	199	7.050	176	56.330	1.408
VFP	22.900	-	5.600	-	6.200	-	34.700	-
TOTALE	89.400	1662	26.800	530	33.800	690	150.000	2.882

Altrettanto ovvio appare, comunque, che ogni conseguente riduzione, anche minima, di personale in SPE anziano, compensata (benché solo al 50%) dall'immissione in servizio di personale giovane nelle carriere iniziali, non può che essere benvenuta ai fini di un generale ringiovanimento delle F.A., comportando inoltre quali positivi "effetti collaterali":

- la disponibilità, in particolare nella categoria dei graduati, di posizioni "supplementari" da ricoprire mediante passaggio in SPE di personale VFP, aumentandone i tassi di "stabilizzazione" e contribuendo pertanto, in via "indiretta", ad aumentare l'*appeal* della professione militare fra i giovani;
- un contenimento dei problemi del "pendolarismo" e dei "ricongiungimenti", maggiormente sentiti fra il personale con maggiore anzianità rispetto a quello neo-arruolato.

Per esemplificare il meccanismo di funzionamento del requisito 6, poniamo il caso che, al termine del primo anno, fra il personale dell'Esercito abbia richiesto di avvalersi della RDO un contingente di 200 Ufficiali, 300 Sottufficiali e 1.000 VFP; la situazione discendente della forza bilanciata, nell'anno successivo, sarebbe quella riportata in fig. 6.

Fig. 6: esempio di applicazione dell'aumento della forza tabellare.

EI	Forza Autorizzata	Posizioni RDO disponibili	Personale posto in RDO nell'anno X	Nuova forza autorizzata (anno X+1)
Ufficiali	9.000	225	200	9.100 (di cui 200 in RDO)
Sottufficiali	16.170	404	300	16.320 (di cui 300 in RDO)
Graduati	41.330	1.033	1.000	41.830 (di cui 1.000 in RDO)
VFP	22.900	-	-	22.900
TOTALE	89.400	1.662	1.500	90.150 (di cui 1.500 in RDO)

A regime, considerando l'istituzione delle due "Riserve" ("di completamento" e "di mobilitazione") ipotizzate e un periodo di servizio effettivo di 41 anni, la situazione della forza organica delle F.A. sarebbe in un qualche punto intermedio fra le due ipotesi estreme riportate in Fig. 7.

In tutti i casi, una eventuale piena adesione ai programmi RDO, con i requisiti indicati, porterebbe a regime a FA considerevolmente ringiovanite, che avrebbero una "componente attiva" pari a circa l'85% della forza attualmente autorizzata, rapidamente aumentabile al 94% tramite ricorso alla "riserva di completamento" e al 115% (orientativo, giacché ci sarebbe da tener presente l'effetto sul personale delle variabili qui non analizzate⁶) mediante ricorso anche alla "riserva di mobilitazione".

⁶ Tali variabili, già citate in nota 1, sono da un lato la "finestra mobile" e l'aumento della "speranza di vita", dall'altro i periodi eventualmente maturati di maggiorazione figurativa del servizio.

Fig. 7: effetti minimi e massimi, a regime, della RDO sulla forza autorizzata di ciascuna F.A..

EI	Nessuna adesione alla RDO	Massima adesione alla RDO nei limiti ipotizzati (2,5%)		
		SPE	RDO (aliquota in "riserva di completamento")	RDO (aliquota in "riserva di mobilitazione" - ORIENTATIVA)
Ufficiali	9.000	7.200	1.125	2.475
Sottufficiali	16.170	12.936	2.021	4.447
Graduati	41.330	33.064	5.166	11.366
VFP	22.900	22.900	-	-
TOTALE	89.400	76.100	8.313	18.288

MM	Nessuna adesione alla RDO	Massima adesione alla RDO nei limiti ipotizzati (2,5%)		
		SPE	RDO (aliquota in "riserva di completamento")	RDO (aliquota in "riserva di mobilitazione" - ORIENTATIVA)
Ufficiali	4.000	3.200	500	1.100
Sottufficiali	9.250	7.400	1.156	2.544
Graduati	7.950	6.360	994	2.186
VFP	5.600	5.600	-	-
TOTALE	26.800	22.560	2.650	5.830

AM	Nessuna adesione alla RDO	Massima adesione alla RDO nei limiti ipotizzati (2,5%)		
		SPE	RDO (aliquota in "riserva di completamento")	RDO (aliquota in "riserva di mobilitazione" - ORIENTATIVA)
Ufficiali	5.300	4.240	663	1.458
Sottufficiali	15.250	12.200	1.906	4.194
Graduati	7.050	5.640	881	1.939
VFP	6.200	6.200	-	-
TOTALE	33.800	28.280	3.450	7.590

Appare peraltro chiaro che il limite delle posizioni RDO realisticamente concedibili da ciascuna FA andrebbe temperato con le relative esigenze in materia di personale (da cui la necessità di affidarne la determinazione ai vertici delle FA, pur nel rispetto dei limiti massimi prestabiliti), prevedendo che, ad esempio, la MM possa applicare un tasso di sostituzione limitato all'1% (mantenendo quindi in Servizio Permanente Effettivo una maggiore aliquota di personale), a fronte del 2,5% dell'EI e del 2% della AM.

Rimane ora da analizzare il vero punto chiave, ossia quale sarebbe l'effetto di una simile norma sulle spese per il personale.

5. GLI EFFETTI SULLE SPESE PER IL PERSONALE

Le figure 8 e 9 riportano, in forma grafica ed esulando dai valori assoluti di riferimento, i risultati di un paragone diretto fra il costo di due appartenenti a ciascuna categoria di personale in SPE e, invece, il costo degli stessi due soggetti transitati in RDO al superamento dei 25 anni di servizio e sostituiti da un nuovo assunto che sviluppi la propria carriera nel rispettivo lasso di tempo. Appare opportuno fare alcune specificazioni:

- la categoria “Sottufficiali” è stata scissa nelle due sottocategorie “Sergenti” e “Marescialli” perché esse seguono, nell’evoluzione della componente stipendiale fissa, due andamenti separati e nettamente distinguibili;
- per tutte le categorie si è tenuto conto di uno sviluppo di carriera “ottimale” (riportato, parallelamente agli anni di servizio, sull’asse delle ascisse), ossia della massima progressione possibile con le norme attualmente vigenti, in quanto rappresentativa della ipotesi di maggiore spesa per il personale; per la categoria “Ufficiali”, lo studio è stato fermato al grado di Colonnello per due ordini di fattori: da un lato, la scarsa rilevanza statistica del numero dei Generali rispetto al numero complessivo degli Ufficiali, dall’altro il fatto che gli appartenenti alla categoria che rientrano in posizione utile per ulteriori promozioni avrebbero scarsa propensione ad avvalersi della RDO, proprio in considerazione della possibilità di accedere ai massimi gradi.

Fig. 8: applicazione del modello teorico alle categorie “Graduati” e “Sergenti”.

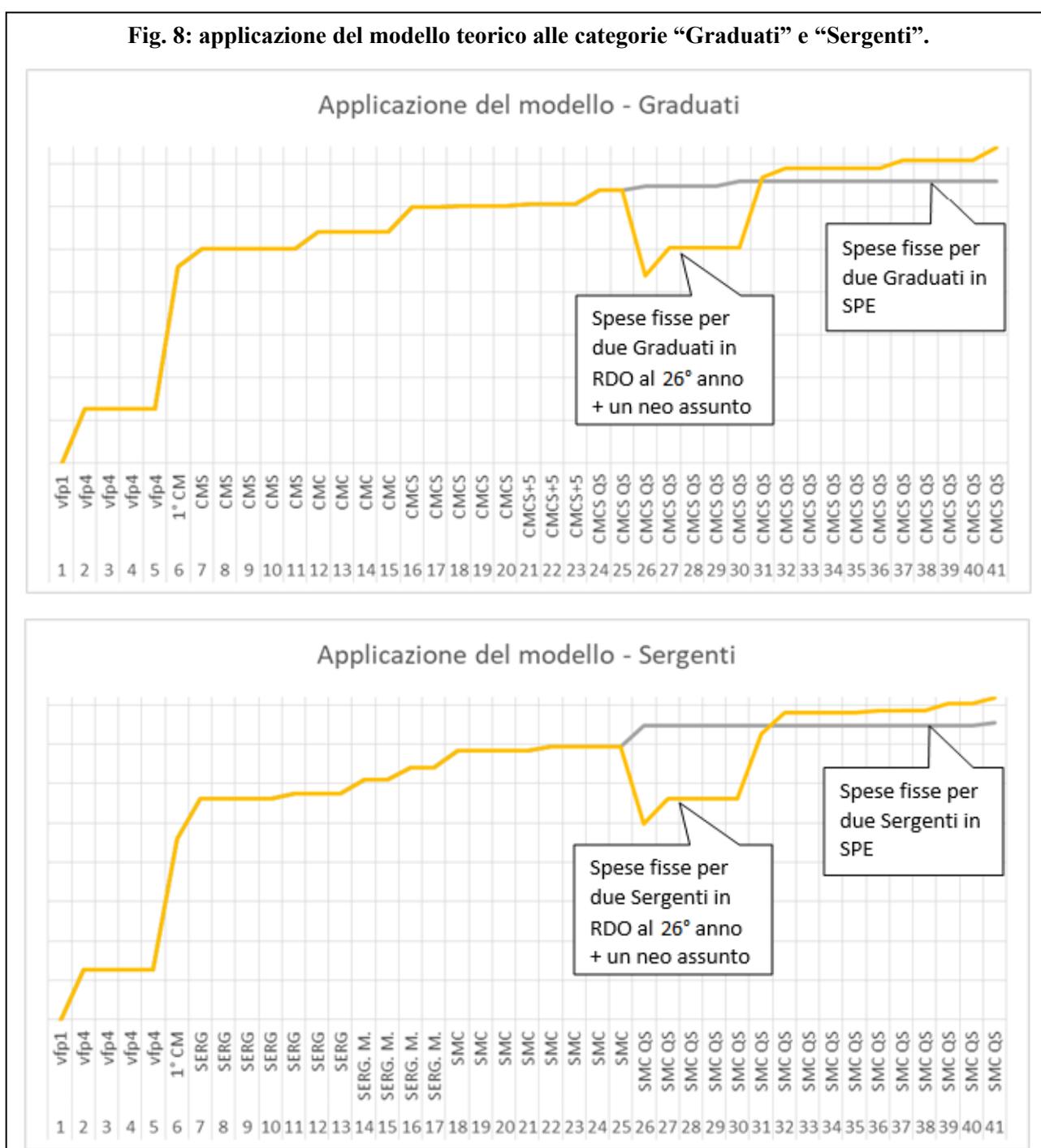
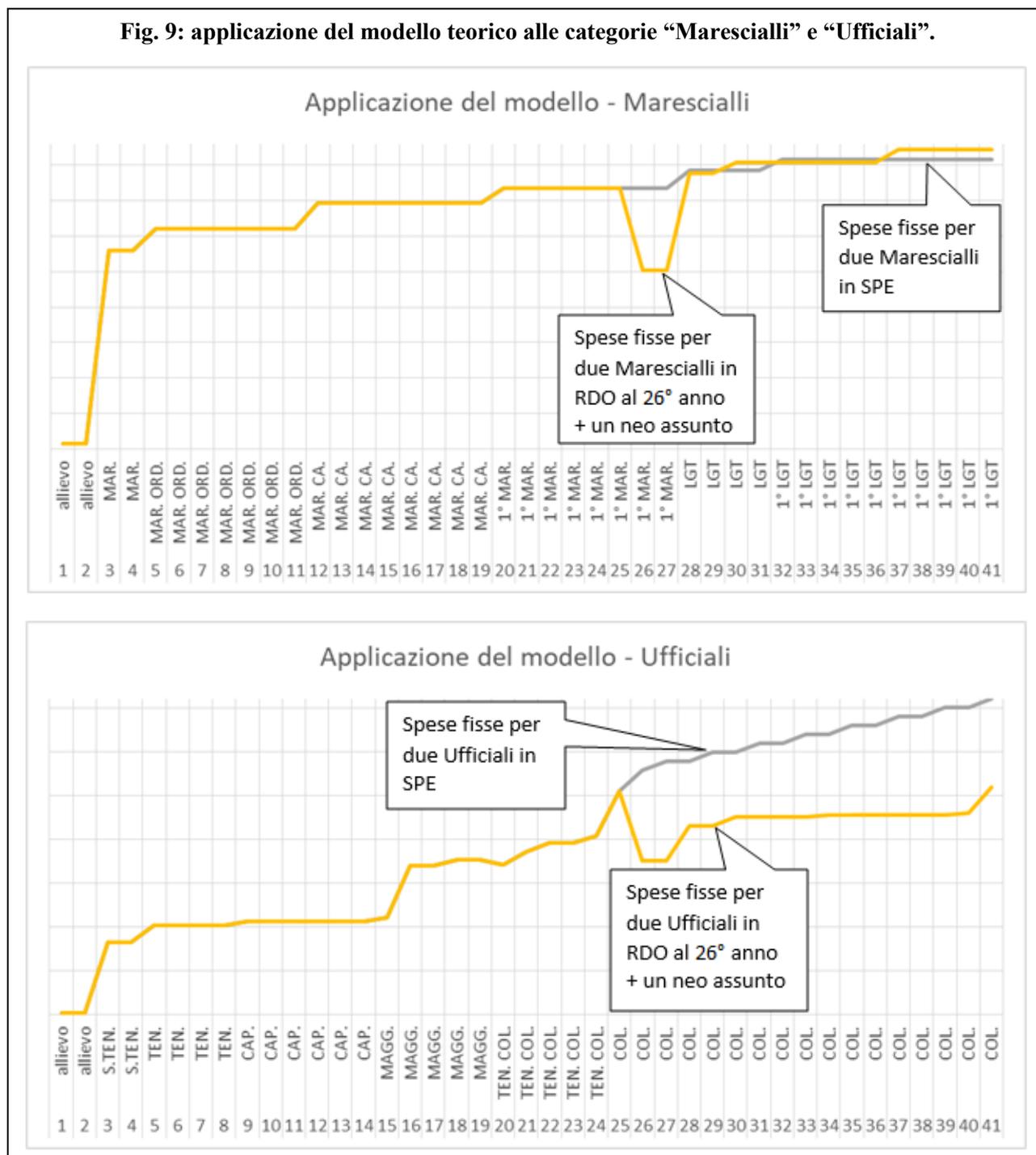


Fig. 9: applicazione del modello teorico alle categorie “Marescialli” e “Ufficiali”.



Dall’analisi delle fig. 8 e 9, emerge chiaramente che per TUTTE le categorie, in base ai dati disponibili per la presente analisi, i costi complessivi conseguenti all’applicazione della norma ipotizzata sarebbero inferiori a quelli di mantenimento dell’attuale sistema; in pratica, l’applicazione del modello dovrebbe portare un risparmio nelle spese fisse per il personale, oltre ad avere come corollario una probabile analoga diminuzione di quelle accessorie (che è però impossibile stimare precisamente a priori).

6. CONCLUSIONI

Lo studio qui effettuato non rappresenta ovviamente che un semplice esercizio di stile, l'analisi di un innegabile "problema" delle Forze Armate, quella terrestre in particolare, e la ricerca, con metodo scientifico, di una soluzione che permetta di preservare "capra" (l'operatività dello strumento militare per mezzo di una forza sufficientemente giovane ed equilibrata, pur se in SPE per specifico disposto normativo, e dotata di una efficace "riserva" con cui far fronte a eventuali necessità impreviste ed imprevedibili) e "cavoli" (la legittima aspirazione del personale, normativamente tutelata per l'aliquota in Servizio Permanente, a restare in servizio, in una forma o nell'altra, fino al raggiungimento dell'età pensionabile). L'ipotesi avanzata non ha ovviamente l'ambizione di essere una "bacchetta magica", né di porsi come una panacea a tutti i problemi (anche perché l'adesione a un sistema simile non potrebbe che essere volontaria, e sarebbero in ultima analisi i bisogni e le necessità dei singoli individui a determinarne, quando anche fosse applicata, il successo o il fallimento), ma piuttosto, pur con tutti i limiti possibili (tanto della norma ipotizzata quanto del suo estensore), vuole fornire uno spunto di riflessione e stimolare un dibattito non solo opportuno, ma ormai, a circa vent'anni dall'introduzione del servizio militare "professionale"⁷ e a circa 15 anni della sospensione della leva obbligatoria⁸, praticamente ineludibile.

⁷ Legge 14 novembre 2000, n. 331 "Norme per l'istituzione del servizio militare professionale".

⁸ Legge 23 agosto 2004, n. 226 "Sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva e disciplina dei volontari di truppa in ferma prefissata, nonché delega al Governo per il conseguente coordinamento con la normativa di settore".