

Audizione presso la Camera dei Deputati in IV Commissione difesa – Risoluzione 7/00228 primo firmatario on. Marianna IORIO – indennità di impiego operativo del personale militare, con particolare riguardo all’indennità per incursori ed ipotesi di applicazione dell’istituto del trascinamento.

Presidente RIZZO, Onorevoli della IV Commissione Difesa della Camera dei Deputati, a nome delle Forze Armate, rivolgo un deferente saluto e ringrazio per l’odierna convocazione che mi permetterà di fornire riflessioni, spero utili, sull’indagine conoscitiva in merito alle Forze speciali.

Il trattamento economico corrisposto al personale militare trova la sua fonte primaria nell’art 36 della Costituzione e gli elementi centrali che il costituente ha voluto sottolineare sono quelli della proporzionalità alla qualità e quantità del lavoro e della sufficienza ad assicurare al lavoratore ed alla famiglia una esistenza libera e dignitosa. Il principio della sufficienza trova applicazione nella garanzia di un minimo salariale, la cui tutela è affidata ai Contratti collettivi e per il caso specifico del personale militare ai provvedimenti di concertazione emanati con D.P.R. secondo le procedura di cui al d.lgs. 195/1995.

Il principio della proporzionalità è, invece, connesso alla qualità e quantità del lavoro prestato, sebbene per il pubblico impiego tale principio deve essere letto alla luce degli altri principi enunciati dall’ art 97 e 98 della Costituzione.

Un passo fondamentale è stato il riconoscimento della specificità dell’intero Comparto Difesa e Sicurezza operato dall’art 19 della legge 183/2010, il quale evidenzia i caratteri peculiari dei compiti, degli obblighi e delle limitazioni personali previsti da leggi e regolamenti per le funzioni di tutela delle istituzioni democratiche e di difesa dell’ordine e della sicurezza. Per la specificità che contraddistingue la condizione militare, il legislatore ha ritenuto di dover considerare:

- la soggezione a particolari limitazioni nell'esercizio dei diritti costituzionali, nonché l'osservanza di particolari doveri attinenti al proprio status;

- l'assoggettamento al codice penale militare di pace ed alle norme di principio sulla disciplina militare;
- il particolare impiego, che richiede una permanente idoneità psico-fisica al servizio ed all'esercizio di specifiche attività;
- la "verticalizzazione" delle carriere, con tassi di avanzamento selettivi e limiti di età diversi da quelli dei pubblici dipendenti civili;
- la poliedricità delle responsabilità e degli incarichi, uniti all'esigenza di un costante aggiornamento tecnico-professionale;
- la mobilità di lavoro e di sede;
- l'assoluta e permanente disponibilità al servizio, anche se temperata dal compenso per lavoro straordinario;
- i rischi, i disagi e le responsabilità connessi alle diverse situazioni d'impiego.

Da tale concetto di specificità deriva la centralità delle indennità d'impiego operativo, quali elementi caratterizzanti le peculiarità del trattamento economico, sia dal punto di vista esterno, fra le diverse amministrazioni del pubblico impiego, sia dal punto di vista interno, fra le diverse Forze armate e persino all'interno della Forza armata medesima.

Come considerazione generale relativa al trattamento economico, si può affermare che il personale legato all'Amministrazione da un rapporto di impiego o di servizio percepisce una retribuzione quale corrispettivo dell'attività prestata. La retribuzione è, quindi, il complesso delle competenze in danaro, fondamentali, integrative, accessorie ed eventuali, corrisposte ai pubblici dipendenti. Si tratta di un diritto soggettivo a contenuto patrimoniale:

- a. contemporaneo al rapporto d'impiego/servizio e limitato alla sua durata;
- b. modificabile solo con provvedimento normativo o per effetto di pronunciamenti dell'Autorità Giudiziaria.

Il trattamento retributivo è commisurato al ruolo, grado, posizione economica del militare ed è conseguente al provvedimento formale di nomina, all'assunzione effettiva del servizio e, successivamente, al progredire della carriera.

Rientrano nel trattamento retributivo in senso lato gli assegni/voci fissi e continuativi, quali: lo stipendio, commisurato al livello/posizione economica per i dirigenti ed al parametro per il personale “contrattualizzato”, nonché la paga giornaliera per i Volontari in ferma prefissata, l’assegno pensionabile e l’assegno funzionale. Il complesso di assegni fissi e continuativi costituisce il **trattamento economico fondamentale**.

Oltre alle voci del trattamento economico fondamentale, la retribuzione si compone di altri assegni che ne integrano il valore in relazione a particolari fattori:

a. gli assegni integrativi, come:

- (1) l’indennità integrativa speciale (confluita nel parametro per il personale non dirigente), che adegua il valore dello stipendio al costo della vita;
- (2) la 13^a mensilità, originariamente nata come gratifica per il personale più meritevole e ormai diventata parte integrante dello stipendio;
- (3) l’assegno per il nucleo familiare, corrisposto per integrare il reddito del dipendente in relazione al numero dei familiari a carico;

b. gli assegni accessori, cioè compensi a carattere patrimoniale, talvolta non periodici, connessi, per esemplificare, alla prestazione del servizio in particolari condizioni di disagio, rischio o responsabilità, oppure finalizzati a incentivare l’efficienza dell’attività di servizio. In tal senso, si fa riferimento, tra le varie accessorie, al:

- (1) Compenso Forfettario di Impiego e al Compenso Forfettario di Guardia;
- (2) Fondo per l’Efficienza dei Servizi Istituzionali;

c. gli assegni eventuali, quali spettanze corrisposte al ricorrere di particolari condizioni, quali:

- (1) la diaria, nei casi di missione;
- (2) le indennità ed i rimborsi connessi a provvedimenti di trasferimento “di autorità”.

La struttura del trattamento economico del personale militare evidenzia il fondamentale ruolo dell’elemento accessorio che riguarda tutto il comparto ed in modo

particolare la Difesa. Si consideri che più di un terzo della retribuzione è costituito da questo elemento.

La legge 23 marzo 1983, n. 78 riforma in maniera organica tutto il sistema delle indennità operative, elemento cardine del trattamento accessorio, e trova la sua ratio proprio nella volontà del legislatore di configurare una specifica componente accessoria che abbia la caratteristica di abbracciare tutte le diverse peculiarità di un modello di Forze armate complesso ed in continua evoluzione.

In tal senso, la filosofia di fondo della L. 78/1983 prevede un'indennità d'impiego operativo "*di base*", comune a tutto il personale militare indipendentemente dalla situazione di impiego, comunque caratterizzato da condizioni operative ben superiori a quelle del restante personale del pubblico impiego, ed altre indennità operative "*fondamentali*", il cui valore è calcolato secondo una maggiorazione percentuale della prima (che è pari al 100%), aventi lo scopo di compensare le specializzazioni del personale che sia qualificato ed impiegato in settori di maggior rischio, disagio e logorio psico-fisico.

A fianco delle citate indennità operative fondamentali, che operano una divisione per categorie di impiego, sono previste anche indennità operative "*supplementari*", le quali sono corrisposte per remunerare specifiche, più impegnative e più rischiose condizioni di lavoro.

Dal quadro delineato emerge che per calcolare quanto spettante a titolo di indennità operativa è necessario partire dalla indennità operativa di base, successivamente bisogna individuare l'indennità fondamentale spettante, la cui misura varia a seconda della tipologia di attività svolta, e successivamente aggiungere eventuali indennità supplementari in ragione del ruolo/incarico ricoperto e dell'ente d'impiego.

BASE	Supercampagna (fondamentale)	Indennità di incursore (Supplementare verticalizzata) ??	Indennità di Forze Speciali (Supplementare non verticalizzata)?
100%	150%	180%	120€

Le tre componenti individuate (base, fondamentale e supplementare) sono di massima “verticalizzate”, ovvero le rispettive misure crescono in base al grado. Fanno eccezione le cosiddette indennità “non verticalizzate”, la cui entità è individuata in misura autonoma o calcolata per tutti i gradi in rapporto alla misura dell’indennità operativa di base prevista per il grado di Maresciallo (a prescindere dal grado effettivo del percipiente). Tra quest’ultime, a titolo di esempio, rientra l’indennità supplementare per operatori di Forze Speciali (art. 6 DPR 171/2007) che è fissata, per tutti i gradi, nella misura di euro 120 mensili.

Ora passiamo a dare uno sguardo d’insieme a tutte le indennità operative fondamentali.

L’indennità di impiego operativa di base compete al personale militare di ogni categoria e grado, sempreché non sia destinatario di altra operativa di natura fondamentale corrisposta in relazione a specifiche e particolari situazioni di impiego maggiormente disagiate e rischiose.

Gli elementi essenziali per la determinazione dell’indennità operativa di base sono:

- il grado, che subisce variazioni nel tempo con gli avanzamenti di carriera;
- l’anzianità di servizio comunque prestato (servizio permanente, ferma/rafferma, etc.) con esclusione dei periodi di sospensione dal servizio che non concorrono alla determinazione dell’anzianità di servizio (es. aspettativa per motivi privati, sospensione disciplinare dall’impiego).

Anche i volontari in ferma prefissata (VFP1 e VFP4) hanno diritto a percepire le indennità di impiego operativo nelle misure mensili (e successive rivalutazioni) previste dalla legge n. 78/1983.

A decorrere dal 2010, con l’art. 1792 comma 3 del d.lgs. 66 del 2010 (COM) anche ai VFP4 in rafferma biennale è attribuita l’indennità di impiego operativo di base nelle stesse misure spettanti al 1° Caporal Maggiore.

Le altre indennità fondamentali sono quelle per reparti di campagna (125%), per truppe alpine (160%), di imbarco (183% Navi – 190% Pattugliatori e Cacciamine – 233% Sommergebili), di aeronavigazione (160% Velivoli elicotteri osservatori – 190%

plurimotori, elicotteri ed altri velivoli armati, paracadutisti – 250% Aviogetti), di volo per Equipaggi Fissi di Volo (145%), di volo per Sperimentatori in Volo (150%), per il Controllo Spazio Aereo (1° Livello 155% - 2° Livello 165% - 3° Livello 185%).

L'indennità di Supercampagna, che rientra fra le fondamentali, è stata introdotta con D.P.R. n. 360/1996 e spetta al personale che presta servizio presso enti di campagna impiegati nell'ambito di Grandi Unità di pronto intervento nazionali ed internazionali, nella misura del 150% di quella di base.

A fianco delle indennità operative fondamentali sono contemplate, come detto, anche le indennità d'impiego operativo supplementari, la cui peculiarità è dimostrata dalla loro corresponsione *"in aggiunta"* alle operative fondamentali.

Le indennità supplementari sono quelle di marcia (180%), per truppe da sbarco o anfibia (60% limitatamente ai soli giorni di effettiva partecipazione alle operazioni), per incursori, operatori subacquei e aerosoccorritori (180%), di Comando (30%), di Pronto Intervento Aereo (145% Reparti da Caccia – 85% altri Reparti), per piloti Collaudatori Sperimentatori (230%), per piloti Istruttori di Volo (200%) e di disagiata residenza (quest'ultima non verticalizzata).

Inoltre, il D.P.R. n. 171/2007 ha introdotto in favore del personale incursore anche un'indennità mensile per *"Operatore di Forze Speciali"* pari ad € 120,00 mensili lordi, cumulabile con tutte le operative fondamentali e supplementari. Infine, il DPR n. 52/2009 attribuisce al personale con qualifica di *"acquisitore obiettivi"* o *"ranger"*, in servizio rispettivamente presso l'85° Rgt. Paracadutisti ed il 4° Rgt. Alpini Paracadutisti, un'indennità supplementare mensile pari al 20% della base cumulabile con le altre indennità supplementari già in godimento. La stessa indennità è corrisposta in misura giornaliera al personale in servizio presso gli stessi reparti ma non in possesso delle predette qualifiche, in caso di partecipazione ad operazioni/esercitazioni.

In termini di cumulabilità, la legge prevede il divieto di cumulo fra operative fondamentali (art. 17 L. 78/1983), salvo le deroghe espressamente previste, di seguito indicate:

a) i piloti e gli specialisti di volo imbarcati a bordo di unità navali che svolgono attività di volo con aeromobili possono cumulare l'indennità di aeronavigazione con l'indennità d'imbarco, percependo l'indennità più favorevole in misura intera e l'altra in misura ridotta al 25%;

b) i piloti e i paracadutisti che svolgono attività di volo o di paracadutismo presso Comandi/Reparti delle truppe alpine possono cumulare l'indennità di aeronavigazione o volo con l'indennità operativa di campagna per truppe alpine, percependo l'indennità più favorevole per intero, l'altra in misura ridotta all'8%.

Nel caso in cui l'amministrato abbia diritto a più indennità fondamentali contemporaneamente, data la loro non cumulabilità, è previsto un diritto di opzione (in realtà operato d'ufficio) per il trattamento più favorevole (art. 17, comma 1 della Legge n. 78/1983).

Le indennità operative supplementari, create per riconoscere le numerose attività che il personale della difesa svolge anche contemporaneamente durante il servizio, possono essere percepite unitamente all'indennità operativa fondamentale e sono cumulabili tra loro solo se non remunerano la medesima professionalità e prontezza all'impiego (es.: le indennità supplementari connesse al volo sono alternative tra loro).

Trattiamo ora l'istituto del *trascinamento*, oggetto dell'audizione di oggi, che compensa il periodo trascorso in più logoranti condizioni d'impiego operativo allorché il personale è trasferito presso reparti destinatari di un'indennità inferiore.

Il personale che durante la propria carriera abbia prestato servizio in condizioni di impiego con diritto alla percezione di un'indennità operativa fondamentale diversa da quella di base, ha diritto ad una maggiorazione percentuale delle misure di quest'ultima per ogni anno di servizio effettivo prestato con diritto alla percezione di ciascuna indennità fondamentale e per un periodo massimo complessivo di 20 anni.

Tale maggiorazione, che costituisce appunto il cosiddetto *trascinamento*, è pari, per tutte le operative fondamentali, ad un ventesimo (1/20) della loro differenza percentuale con l'indennità operativa di base.

Tale istituto è stato introdotto con il D.P.R. n. 394/1995 in riferimento alle indennità fondamentali di campagna, imbarco, aeronavigazione, volo, controllo spazio aereo e successivamente esteso con il D.P.R. n. 360/1996 anche alla neo istituita indennità fondamentale di c.d. “Supercampagna”.

Tabella 1 - Esempi di “trascinamento” indennità fondamentali:

	<i>% INDENNITA' OPERATIVA FONDAMENTALE</i>	<i>% INDENNITA' OPERATIVA DI BASE</i>	<i>% DIFFERENZA</i>	<i>% ANNUA DI TRASCINAME NTO</i>
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c = a - b</i>	<i>d = c x 1/20</i>
<i>IND. SUPERCAMPAGNA</i>	<i>150%</i>	<i>100%</i>	<i>50%</i>	<i>2.50%</i>
<i>IND. IMBARCO</i>	<i>183%</i>	<i>100%</i>	<i>83%</i>	<i>4.15%</i>

L'art. 5, 10° comma, del D.P.R. n. 163/2002, ha esteso dal 1° gennaio 2002, in via eccezionale, l'istituto del trascinamento anche alle indennità operative supplementari connesse al volo (pronto intervento aereo per piloti e operatori di sistema reparti di caccia, pronto intervento aereo per piloti altri reparti, pronto intervento aereo per equipaggi fissi di volo, per piloti collaudatori-sperimentatori e per piloti istruttori di volo o di specialità). Tale estensione ha, in un certo senso, costituito una iniziale apertura rispetto ai principi base dell'intero impianto della legge 78/1983.

Tabella 2 - Esempi di trascinarsi indennità supplementari connesse al volo

	% INDENNITA' OPERATIVA SUPPLEMENTARE	% ANNUA DI TRASCINAMENTO
	a	$b = a \times 1/20$
Pronto intervento aereo per equipaggi fissi di volo	75%	3,75 %
Piloti istruttori di volo o di specialità	200%	10 %

Nel caso oggi in esame, l'art. 9, comma 2, della Legge n. 78/1983 prevede per il personale in possesso del brevetto militare di incursore od operatore subacqueo ed in servizio presso reparti incursori e subacquei, nonché presso centri e nuclei aerosoccorritori, un'indennità supplementare mensile pari al 180% dell'operativa di base. La stessa indennità è corrisposta, limitatamente ai giorni di effettiva partecipazione ad operazioni od esercitazioni, ai militari in servizio presso i suddetti reparti, centri o nuclei, ma non in possesso del brevetto di incursore, operatore subacqueo o aerosoccorritore.

Ad esempio, un militare in possesso di brevetto militare di paracadutista e di brevetto militare di incursore, in servizio presso un Reparto incursore facente parte delle Forze Speciali, percepisce:

- *indennità fondamentale di aeronavigazione per paracadutista – 190% della base;*
- *indennità supplementare di incursore – 180% della base;*
- *indennità supplementare non verticalizzata per le Forze Speciali – 120€.*

Nella risoluzione oggi in esame, presentata in IV Commissione Difesa con numero

7/00228 in data 4 aprile 2019, si intende:

- incrementare dal 180% al 220% l'indennità supplementare spettante al personale brevettato incursore od operatore subacqueo che sia in servizio presso reparti incursori e subacquei, nonché presso centri e nuclei aerosoccorritori. L'incremento di predetta misura percentuale si applicherebbe di conseguenza anche al personale non brevettato incursore o operatore subacqueo, che però sia in servizio presso i citati reparti/centri/nuclei, limitatamente ai giorni di effettiva partecipazione alle operazioni ed esercitazioni;
- introdurre anche l'istituto del "trascinamento" delle indennità supplementari in esame, secondo il meccanismo descritto al precedente paragrafo 5.

In ordine alla proposta di legge in argomento, si evidenzia che lo Stato maggiore della Difesa è da sempre sensibile alla materia. In merito, nel condividere in linea di principio l'incremento dell'indennità dal 180% a 220%, che comporterebbe un indiscusso riconoscimento della professionalità delle figure considerate nella norma in esame (incursori, operatori subacquei e aerosoccorritori), appare tuttavia doveroso evidenziare che la revisione dell'indennità supplementare in oggetto dovrebbe essere attentamente valutata nell'ottica di evitare una possibile alterazione del rapporto di equilibrio posto a fondamento generale della citata legge sulle indennità (L. 78/1983). Anche per quanto attiene il trascinamento, non si ravvedono motivi ostativi alla modifica normativa, da attuarsi anch'essa, come nel caso delle indennità supplementari di volo, a titolo eccezionale.

In tale contesto, tuttavia, potrebbe anche essere meritevole di attenzione tutta la categoria delle Forze Speciali, prevedendone una completa revisione normativa che ne disciplini l'ambito soggettivo di applicazione e tutti gli aspetti, formativi, addestrativi, operativi, di impiego, legali, previdenziali, assistenziali ed economici.