

La revisione dello strumento militare

29 aprile 2022

La [legge n. 244 del 2012](#), nota anche come legge "Di Paola" sulla revisione in senso riduttivo dello strumento militare, ha inciso profondamente sul funzionamento e sulla organizzazione delle nostre Forze armate con l'obiettivo di realizzare uno strumento militare di dimensioni più contenute, ma più sinergico ed efficiente nell'operatività e pienamente integrato e integrabile nel contesto dell'Unione europea e della NATO. In sostanza, uno strumento più piccolo, ma capace di esprimere un'operatività più qualificata rispetto al passato, sostenuto da risorse per l'operatività, per il mantenimento, l'addestramento e la preparazione del personale, che li deve gestire.

Il Governo, attraverso una serie di documenti trasmessi al Parlamento, fornisce dati sulle consistenze attuali delle dotazioni organiche delle singole forze armate sottolineando l'andamento del processo di revisione in relazione agli obiettivi previsti dalla legge "Di Paola".

Dati aggiornati sono, in particolare, contenuti nel Documento Programmatico pluriennale della Difesa che il Ministero della Difesa presenta annualmente al parlamento entro il mese di aprile.

Ulteriori elementi sono contenuti nella relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello stato anch'essa annualmente presentata alle Camere.

La legge n. 244 del 2012 sulla revisione dello strumento militare

La [legge n. 244 del 2012](#), approvata sul finire della sedicesima legislatura, ha inciso profondamente sul funzionamento e sulla organizzazione delle nostre Forze armate con l'obiettivo di realizzare uno strumento militare di dimensioni più contenute, ma più sinergico ed efficiente nell'operatività e pienamente integrato e integrabile nel contesto dell'Unione europea e della NATO. In sostanza, uno strumento più piccolo, ma capace di esprimere un'operatività più qualificata rispetto al passato, sostenuto da risorse per l'operatività, per il mantenimento, l'addestramento e la preparazione del personale, che li deve gestire.

In sintesi, la legge in esame ha conferito al Governo un' ampia delega riguardante i seguenti settori di intervento, oggetto di revisione in termini riduttivi:

- l'assetto strutturale e organizzativo del Ministero della difesa (articolo 1);
- le dotazioni organiche complessive del personale militare dell'Esercito italiano, della Marina militare, escluso il Corpo delle capitanerie di porto, e dell'Aeronautica militare (articolo 2);
- le dotazioni organiche complessive del personale civile del Ministero della difesa(articolo 3).

In termini concreti tali interventi sono stati strutturati in maniera tale da conseguire, secondo una tempistica delineata nella stessa legge delega, i seguenti effetti:

1. una **contrazione complessiva del 30%** delle strutture operative, logistiche, formative, territoriali e periferiche della difesa, anche attraverso la loro soppressione e il loro accorpamento, 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. Tale obiettivo dovrà essere conseguito entro

sei anni dalla data di entrata in vigore (26 febbraio 2014) del decreto legislativo attuativo della delega relativa alla revisione in senso riduttivo dell'assetto strutturale e organizzativo del Ministero della difesa.

2. una **riduzione generale a 150.000 unità** di personale militare delle tre **Forze armate** (Esercito, Marina militare ed Aeronautica militare) dalle attuali 190.000 unità, da attuare entro l'anno 2024;
3. una riduzione delle dotazioni organiche del **personale civile** della difesa **dalle attuali 30.000 unità a 20.000 unità**, da conseguire sempre entro l'anno 2024;
4. il riequilibrio generale del Bilancio della **"Funzione difesa"**, ripartendolo orientativamente in 50% per il settore del personale, 25% per l'esercizio e 25% per l'investimento.

In relazione all'attuazione del processo di revisione in senso riduttivo dell'assetto strutturale e organizzativo del Ministero della difesa e della riduzione delle dotazioni organiche del personale militare e civile, la **legge in esame ha previsto, poi, una serie di misure di diretta applicazione** intese a garantire:

1. la flessibilità di bilancio e il miglior utilizzo delle risorse finanziarie.
2. una maggiore condivisione delle responsabilità tra Governo e Parlamento in merito alle scelte concernenti l'adeguamento dei sistemi e delle dotazioni del personale militare.

In attuazione della delega prevista dalla [legge n. 244 del 2012](#), sulla revisione dello strumento militare - nota anche come "riforma Di Paola" il Governo ha adottato i decreti legislativi nn. 7 e 8 del 2014 concernenti, rispettivamente, *disposizioni in materia di revisione in senso riduttivo dell'assetto strutturale e organizzativo delle Forze armate* (decreto n. 7 del 2014) e *disposizioni in materia di personale militare e civile del Ministero della difesa, nonché misure per la funzionalità della medesima amministrazione* (decreto n. 8 del 2014). Sui relativi schemi di decreto A.G.n. [32 e A.G.n. 33](#)) le competenti commissioni parlamentari avevano previamente espresso il prescritto parere parlamentare. Successivamente (febbraio 2016) il Governo ha trasmesso alle Camere lo schema di decreto legislativo n. 277 (ora decreto legislativo [n.91](#) del 26 aprile 2016), recante disposizioni integrative e correttive ai decreti legislativi 28 gennaio 2014, n. 7 e n. 8. Su tale atto la Commissione difesa della Camera, nella seduta del 20 aprile 2016, ha espresso un parere favorevole con quattro condizioni e 10 osservazioni.

Si segnala, altresì, che l'[articolo 1, comma 5, della legge n. 244 del 2012](#) è stato novellato dall'articolo 7, comma 4-bis, del [decreto legge n. 185 del 2015](#) al fine di contemplare, oltre alla possibilità per il Governo di adottare decreti correttivi o integrativi dei decreti legislativi attuativi della delega, anche la previsione in base alla quale una quota parte non superiore al 50% dei risparmi di spesa di parte corrente di natura permanente derivanti da tale revisione - di cui all'articolo 4, comma 1, lett. c) e d) - deve essere impiegata per adottare ulteriori disposizioni integrative entro il 1° luglio 2017, al fine di assicurare la sostanziale equiordinazione delle Forze armate e delle Forze di polizia. In attuazione di tale disposizione sono stati adottati i [decreti legislativi nn. 94 e 95 del 2017](#).

Da ultimo, il [decreto-legge n. 113 del 2018](#) (c.d. "decreto sicurezza e immigrazione") ha previsto una delega al Governo per l'adozione, entro il 30 settembre 2019, di decreti legislativi integrativi e correttivi in materia di riordino dei ruoli delle Forze armate e delle Forze di polizia, nei limiti delle risorse appostate su un Fondo appositamente istituito dall'articolo 35 del decreto-legge stesso, nel quale sono confluite le autorizzazioni di spesa già previste per il riordino dei ruoli e delle carriere del personale e delle Forze di polizia e delle Forze armate e non utilizzate (una prima attuazione è stata compiuta con i citati decreti legislativi n. 94 e n. 95 del 2017 e con il [decreto legislativo n. 126 del 2018](#), correttivo del solo decreto legislativo di riordino delle Forze di polizia [d.lgs. n. 95 del 2017](#)). A queste risorse si aggiunge uno stanziamento pari a 5 milioni di euro annui a decorrere dal 2018 previsto dall'articolo 35 del medesimo decreto legge. Le risorse del Fondo istituito dall'articolo 35, come precisato nel secondo periodo della medesima disposizione, sono finalizzate all'adozione di provvedimenti normativi in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle forze di polizia delle forze armate, comprese le capitanerie di porto. Il disegno di legge di bilancio 2019 dispone, a sua volta, un incremento di 70 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2020, del medesimo Fondo.

In figura 1 si riportano due tabelle relative al *modello da conseguire al 2024*, con contingenti suddivisi tra Esercito, Marina e Aeronautica, nelle versioni in vigore prima e dopo il 20 febbraio 2020.

Si segnala infatti che il **D.lgs. 27 dicembre 2019, n. 173**, di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze Armate, pur lasciando invariati i totali in grassetto nelle tabelle che seguono, ha modificato all'interno di tale modello la ripartizione interna del numero delle dotazioni tra le categorie. In particolare:

- all'interno dei sottufficiali, viene unificato l'obiettivo della consistenza di primi marescialli e marescialli;

- all'interno della truppa volontari, viene aumentato il numero dei volontari in servizio permanente (750 unità per l'EI, 375 per la MM e l'AM) con una corrispondente riduzione di quelli in ferma prefissata.

Figura 1 - Modello di riduzione del personale a 150.000 unità da raggiungere entro il 2024, per Forze armate e per categorie di suddivisione, in vigore prima e dopo il 20 febbraio 2020.

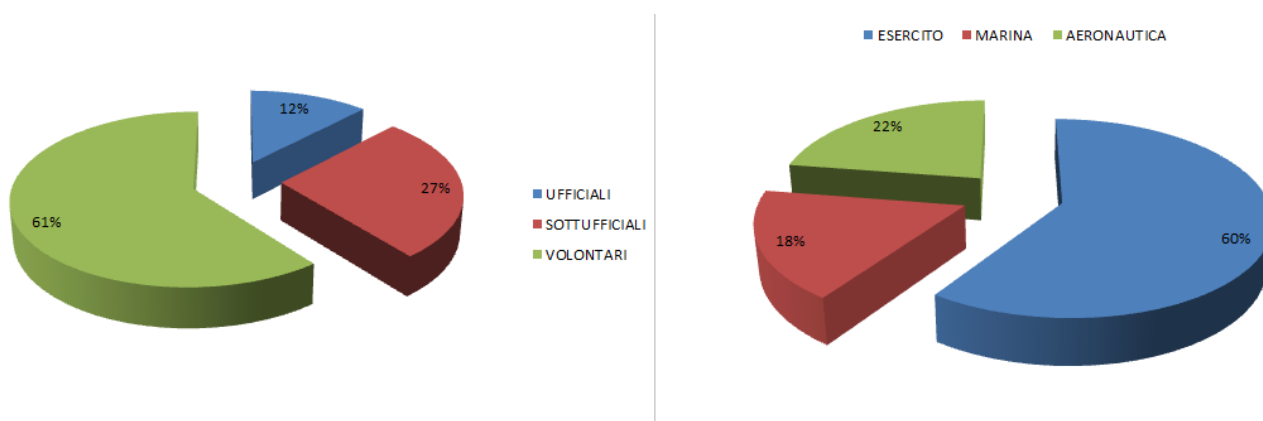
(in vigore fino al 19 febbraio 2020)	FORZE ARMATE	ESERCITO	MARINA	AERONAUTICA
Ufficiali	18.300	9.000	4.000	5.300
Sottufficiali	40.670	16.170	9.250	15.250
<i>primi marescialli</i>	4.650	1.500	1.350	1.800
<i>marescialli</i>	13.850	4.600	3.950	5.300
<i>sergenti</i>	22.170	10.070	3.950	8.150
Truppa volontari	91.030	64.230	13.550	13.250
<i>in servizio permanente</i>	56.330	41.330	7.950	7.050
<i>in ferma prefissata</i>	34.700	22.900	5.600	6.200
TOTALE	150.000	89.400	26.800	33.800

(in vigore dal 20 febbraio 2020)	FORZE ARMATE	ESERCITO	MARINA	AERONAUTICA
Ufficiali	18.300	9.000	4.000	5.300
Sottufficiali	40.670	16.170	9.250	15.250
<i>marescialli</i>	18.500	6.100	5.300	7.100
<i>sergenti</i>	22.170	10.070	3.950	8.150
Truppa volontari	91.030	64.230	13.550	13.250
<i>in servizio permanente</i>	57.830	42.080	8.325	7.425
<i>in ferma prefissata</i>	33.200	22.150	5.225	5.825
TOTALE	150.000	89.400	26.800	33.800

Fonte: Elaborazione Servizio Studi Camera - Dipartimento Difesa su dati articolo 798-bis del D. Lgs.66/2010, nel testo introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. b), D.Lgs. 28 gennaio 2014, n. 8 (prima tabella, **in vigore fino al 19 febbraio 2020**) e come modificato dal D.lgs. 27 dicembre 2019, n. 173, di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze Armate (seconda tabella, **in vigore dal 20 febbraio 2020**).

I grafici di Figura 2 riportano la suddivisione dei contingenti obiettivo per categoria e per forza armata. Come si è anticipato, i totali dei contingenti e le percentuali per categoria e per forza armata sono rimasti invariati a seguito delle modifiche apportate dal D.lgs. 27 dicembre 2019, n. 173, di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze Armate.

Figura 2 - Ripartizione dei contingenti obiettivo per categoria e per Forza armata.



Fonte: Elaborazione Servizio Studi Camera - Dipartimento Difesa su dati articolo 798-bis del D. Lgs.66/2010.

Focus

[Il decreto legislativo n. 7 del 2014](https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_5896.html)

https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_5896.html

[Il decreto legislativo n. 8 del 2014](https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_5897.html)

https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_5897.html

[Il decreto legislativo n.91 del 26 aprile 2016](https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_lo_schema_di_decreto_legislativo_correttivo_n__277.html)

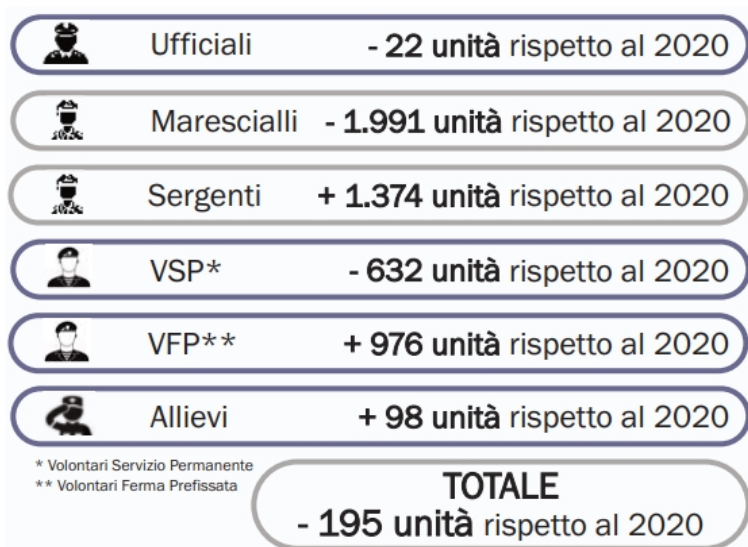
https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_lo_schema_di_decreto_legislativo_correttivo_n__277.html

Lo stato di attuazione della "riforma Di Paola"

Il [DPP 2021-2023](#) segnala che la progressiva riduzione degli organici, tesa al raggiungimento del traguardo previsto per il 2024 con il personale militare a quota 150.000 unità, si realizza di fatto con provvedimenti di contenimento della spesa pubblica nel settore del personale che incidono in maniera significativa sulle capacità di assunzione della componente militare, ovvero, con notevole riduzione dei reclutamenti nell'intero comparto. Tale processo, con particolare riferimento ai prossimi anni, fa sì che le consistenze in AA.P. scendano da 172.657 unità del 2017, a 171.079 unità del 2018, a 169.855 unità nel 2019 e a rispettivamente 169.360 e 169.086 unità nel 2020 e 2021. 169.855 unità del 2019, a 167.252 unità nel 2020, a 167.057 unità nel 2021 e a rispettivamente 166.484 e 165.529 unità nel 2022 e 2023.

Le variazioni intervenute nei contingenti di personale militare tra il 2020 e il 2021, per ciascuna categoria, sono evidenziate nella tabella di figura 3.

Figura 3 - Variazioni al modello professionale rispetto all'anno 2020



Fonte: [DPP 2021-2023](#)

Si veda l'Allegato E del [DPP 2021-2023](#) per i dati dettagliati.

Al riguardo, il DPP fa presente che "si rileva una riduzione complessiva rispetto all'anno precedente più evidente per il personale in servizio permanente e parzialmente compensata dall'incremento del personale a ferma prefissata. Relativamente al ruolo degli ufficiali, la riduzione, apparentemente esigua, è il risultato delle fuoriuscite del personale in servizio permanente compensate dall'incremento del personale a tempo determinato (incrementato anche a seguito dei reclutamenti di personale sanitario a ferma annuale avvenute a seguito dell'emergenza COVID-19). Il ruolo Marescialli evidenzia una significativa riduzione, mentre si rileva un incremento per il ruolo Sergenti; tale ruolo risulta in espansione per le immissioni di personale proveniente dal ruolo dei Volontari in Servizio Permanente e l'assenza di significative fuoriuscite per limiti di età. La riduzione dei VSP è determinata dal mancato transito in

servizio permanente di VFP. Risultano in incremento anche i Volontari in Ferma Prefissata e gli allievi. L'incremento di quest'ultimi è determinato dalle maggiori immissioni degli allievi marescialli ed è teso a mitigare il repentino calo delle consistenze dovuto alle fuoriuscite per limiti di età previsto dal 2024".

Il grafico seguente mette in relazione il numero del personale militare negli anni 2017-2020, le previsioni per il triennio 2021-2023 e quello da raggiungere nel 2024 (Fig. 4).

Figura 4 - Contingenti di personale militare per categoria nel quadriennio 2017-2020, previsioni 2021-2023 e obiettivo 2024.



Fonte: Rielaborazione Servizio Studi Camera - Dipartimento difesa - su dati articolo 798-bis Codice dell'ordinamento militare (come modificato dal D.lgs. 27 dicembre 2019, n. 173), All. E, DPP 2018-2020 e DPP 2019-2021, DPP 2020-2022 e DPP 2021-2023.

Con riferimento alle dotazioni organiche del personale civile della Difesa, il DPP segnala l'esigenza di raggiungere l'obiettivo delle complessive 20.000 unità alla data del 1 gennaio 2025 da realizzare mediante l'adozione di piani gradualità.

Al riguardo viene fatto presente che la progressiva riduzione delle consistenze effettive è "facilitata" anche, almeno fino alla fine del 2017, dalle limitazioni sul turnover del personale sul fronte delle assunzioni, imposte dalla vigente normativa di pubblico impiego (comma 1, art. 3, dl 24 giugno 2014, n. 90 il cui sblocco è stato confermato dalla legge 19 giugno 2019, n. 56), e mediante il collocamento in quiescenza del personale.

Il DPP evidenzia infine che, con l'"Atto di indirizzo per l'avvio del ciclo integrato di programmazione della performance e di formazione del bilancio di previsione per l'e.f. 2021 e la programmazione pluriennale 2022- 2023", è stata confermata la necessità, già introdotta con il precedente documento del 2020, di valutare la possibilità di differire il conseguimento dell'obiettivo di 20.000 unità di personale civile entro il 2024.

La **relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato 2020** ([vol. II, tomo II](#)), in relazione alla legge Di Paola segnala che "è allo studio un processo di riforma del modello di Difesa che prevede un incremento dell'organico, motivato dall'aumento degli impegni che le Forze Armate devono sostenere in Italia e all'estero, e un differimento della stessa scadenza del 2024. Considerato che l'eventuale nuovo obiettivo deve essere sottoposto alla valutazione collegiale del Governo, prima, e al vaglio parlamentare successivamente, occorre evidenziare che ogni ricalibratura del modello originario, anche quantitativa, dovrà essere proporzionata alle criticità da superare e alle nuove esigenze operative da soddisfare, ferme restando le necessità generate dalla situazione economica radicalmente mutata nel 2020

per la pandemia da Covid-19 e che tale rimodulazione dovrà comunque essere valutata alla luce degli effetti finanziari che ogni scelta comporta e quindi dei più generali vincoli di finanza pubblica".

"Come già rilevato con riferimento all'atto di indirizzo 2019 - prosegue la Corte - anche nell'Atto di Indirizzo 2020 del Ministero della difesa è stato evidenziato che le scelte effettuate con la legge 244/2012 che miravano ad incrementare le risorse destinate al funzionamento dello Strumento militare riducendone il personale non avrebbero sortito pienamente l'effetto auspicato e, posto che il quadro di riferimento risulterebbe decisamente mutato dal 2012, la riduzione del personale sino ad oggi operata, impatterebbe prevalentemente sulle componenti operative delle Forze Armate, determinando sensibili criticità e un progressivo invecchiamento del personale militare e civile. È stata quindi evidenziata la necessità di un aggiornamento degli obiettivi prefissati alla luce del nuovo contesto geostrategico. Ad avviso della Corte per procedere eventualmente in tal senso è comunque necessaria una formale revisione della legge n. 244/2012".

Per quanto concerne l'obiettivo della Riforma Di Paola della combinazione percentuale **50-25-25 tra spese di personale, di esercizio e di investimento**, la Corte rileva che, considerata la sola "Funzione Difesa", nel 2020 essa è gravata

- per il **65,7 per cento** dalle spese per il **personale**, in diminuzione e controtendenza, nonostante il momento emergenziale, rispetto al 2019 (in cui era pari al 74,4), e anche rispetto al 2018 (71,7 per cento) e al 2015 (68,8 per cento);
- per il **17,6 per cento** dalla componente "**esercizio**", che risale dopo essersi ridotta dal 14,1 per cento del 2018 al 13,9 per cento del 2019 (con un 15 per cento nel 2015).
- per il **16,7 per cento** dalla componente "**investimento**". Tale componente, che dal 14,2 per cento del 2018 era diminuita all'11,7 per cento del 2019, nel 2020 è aumentata al 16,7 per cento (era il 16,2 per cento nel 2015).

Pur nel particolare momento caratterizzato dall'epidemia da Covid 19, la Corte rileva che lo squilibrio tra le componenti **non appare coerente** con l'esigenza di riforma dello strumento militare di cui alla legge n. 244/2012.

Dossier

[Documento programmatico pluriennale per la Difesa per il triennio 2021-2023 - Doc. CCXXXIV, n. 4](https://temi.camera.it/dossier/OCD18-15572/documento-programmatico-pluriennale-difesa-triennio-2021-2023-doc-ccxxxiv-n-4)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-15572/documento-programmatico-pluriennale-difesa-triennio-2021-2023-doc-ccxxxiv-n-4.html>
