

COMMISSIONE IV

**DIFESA**

**VI**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 14 OTTOBRE 1992**

*(Ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera)*

**SEGUITO DELL'AUDIZIONE DEL MINISTRO DELLA DIFESA, ONOREVOLE SALVATORE ANDÒ, SUL COMPLESSO DEI PROBLEMI DEL SUO DICASTERO**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GASTONE SAVIO**

**INDICE DEGLI INTERVENTI**

---

	PAG.
<b>Seguito dell'audizione del ministro della difesa, onorevole Salvatore Andò, sul complesso dei problemi del suo dicastero:</b>	
Savio Gastone, <i>Presidente</i> .....	97, 113
Andò Salvatore, <i>Ministro della difesa</i> .....	97

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 16,30.**

**Seguito dell'audizione del ministro della difesa, onorevole Salvatore Andò, sul complesso dei problemi del suo dicastero.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, del ministro della difesa, onorevole Andò.

Ricordo che l'audizione è iniziata nella seduta del 15 luglio scorso ed è proseguita in quelle del 22 e 28 luglio, del 16 settembre e del 1° ottobre. Avverto inoltre che al termine della replica del ministro non potranno essere presentati documenti di indirizzo al Governo in quanto, come ho detto, l'audizione si svolge ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento. Do quindi la parola al ministro per la sua replica.

SALVATORE ANDÒ, *Ministro della difesa*. Signor presidente, vorrei innanzitutto ringraziare i colleghi i quali, attraverso un dibattito di grande pregio che mi ha consentito di acquisire rilevanti indicazioni, mi hanno dato la possibilità di organizzare la mia replica con la quale cercherò di valorizzare tali indicazioni e di inserirli in una trama discorsiva che, nella sua unitarietà, terrà conto di quanto è emerso nel corso del lungo dibattito.

Il 5 luglio, allorquando presentai la relazione contenente i lineamenti di indirizzo di politica della difesa, collocai tali lineamenti nell'ambito della profonda evoluzione intervenuta nel quadro di sicurezza

internazionale e chiari come questa evoluzione, con lo spostamento di enfasi verso fenomeni di instabilità nell'Europa balcanica e quindi nell'area mediterranea, ci chiami ora a svolgere un ruolo sempre più attivo rispetto a quello del passato e ci imponga di adattare, sempre con riferimento agli ancoraggi tradizionali dell'Alleanza atlantica e della Comunità europea, anche gli strumenti della nostra politica di sicurezza.

Il dibattito svoltosi in Commissione non mi sembra abbia fatto emergere elementi che contraddicano questo tipo di analisi; semmai alcuni interventi hanno rilevato che, rispetto al momento in cui il nuovo modello di difesa è stato concepito, alcune caratteristiche della situazione internazionale, che all'epoca stavano prendendo forma, si sono via via consolidate, accentuando le potenzialità di destabilizzazione che già affioravano *in nuce*. Le premesse da cui abbiamo preso le mosse per delineare il nuovo modello di difesa e gli obiettivi che ci siamo assegnati mi sembra abbiano assunto, nel corso del dibattito, una rinnovata validità.

Se siamo quindi d'accordo che il quadro politico-strategico del decennio a venire si è modificato rispetto a quello cristallizzatosi durante i primi quarant'anni di guerra fredda, mi limiterò in questa sede a prendere in esame alcune delle osservazioni specifiche che sono state fatte negli interventi di alcuni onorevoli deputati, naturalmente mantenendo sempre fermo il quadro di riferimento che avevo avuto modo di delineare attraverso

l'esposizione degli orientamenti programmatici in occasione dell'audizione del 15 luglio.

Concordo con chi, come l'onorevole Tasone, ha rilevato che i nuovi fenomeni di tensione e di instabilità devono essere trattati anche attraverso l'impiego crescente di strumenti politici ed economici. La configurazione delle forze armate contemplata nel nuovo modello di difesa risponde anche all'obiettivo di adattare lo strumento militare ad un'azione politico-diplomatica che deve risultare adeguata alle nuove esigenze di stabilizzazione internazionale.

Punto di riferimento insostituibile dell'azione che siamo chiamati a svolgere in questa direzione (come è emerso in vari interventi, e segnatamente in quello dell'onorevole Folena) appaiono le Nazioni Unite, che debbono e possono avvalersi del clima instauratosi con la fine della guerra fredda, per dare un'attuazione concreta alla naturale vocazione di questo organismo di visibile e concreto tutore della pace.

In tale contesto, da parte italiana sono stati appoggiati e continueranno ad essere appoggiati tutti gli sforzi che vengono dal segretario generale dell'ONU in direzione dell'accrescimento dell'efficacia degli strumenti oggi a disposizione delle Nazioni Unite. Nello stesso spirito è stata data, da parte italiana, una valutazione positiva al programma di Boutros Ghali contenuto nella sua « agenda per la pace », che contempla appunto un più ampio e meglio organizzato ricorso a forze di pace direttamente organizzate dalle Nazioni Unite. Ovviamente, bisognerà approfondire il problema delle forme e dei metodi da seguire per la creazione e l'impiego di tali strutture.

Un altro punto di riferimento è rappresentato dalla CSCE che, grazie anche ad uno sforzo propositivo italiano, che per altro si colloca in una visione politica risalente già agli anni precedenti alla fine della guerra fredda, si afferma sempre più quale istituzione che non si limita soltanto a svolgere compiti di consultazione e cooperazione, ma è capace di promuovere

efficaci azioni di stabilizzazione. Del resto, questa scelta non è stata fatta soltanto dall'Italia a titolo nazionale, ma anche dalle organizzazioni di difesa cui apparteniamo: mi riferisco alla NATO e all'UEO.

L'adattamento dell'Alleanza atlantica al nuovo quadro strategico e le sue aperture verso i paesi dell'Europa centrale e orientale (questo dato emerge in modo costante dalle azioni intraprese soprattutto dal segretario generale della NATO Manfred Woerner, compresi quindi gli sforzi verso la Russia e gli altri Stati eredi dell'Unione sovietica) sono una conferma di questa tendenza e di questo sforzo.

All'onorevole Folena, che nel suo intervento si è soffermato su tali problemi, devo far presente che il consiglio nordatlantico di cooperazione, che include sedici paesi della NATO oltre agli Stati del disciolto Patto di Varsavia, rappresenta un'iniziativa che l'Italia ha fortemente appoggiato e che si sta rivelando assai utile nel favorire in Europa l'approccio politico e cooperativo alle questioni di sicurezza.

Mi pare che lungo linee analoghe si sia mossa e continui a muoversi l'UEO, cui stiamo apportando un contributo specifico in relazione alla nostra posizione attuale di detentori della presidenza di turno. Mi pare inoltre che, soprattutto negli ultimi tempi, l'UEO si sia aperta al dialogo con i paesi dell'est nell'ambito dello stesso disegno cooperativo che ispira l'Alleanza atlantica.

Queste evoluzioni e questi adattamenti non sono preludio ad un interventismo militare (desidero dare questa assicurazione soprattutto all'onorevole Russo Spina, che ha sollevato problemi di tale natura, e all'onorevole Ingrao), ma costituiscono predisposizioni volte a sostenere un'azione politica di stabilizzazione in Europa.

Vorrei soffermarmi ulteriormente sul quadro delle alleanze di cui l'Italia fa parte: la nostra adesione alla NATO è frutto di libere scelte del Governo e del Parlamento italiano dell'epoca. Tale scelta continua a riflettere un largo consenso della nostra opinione pubblica. Anzi, il consenso originario si è allargato in ra-

gione e sulla base di giudizi a tutti noti che non mi pare opportuno ripetere in questa sede; si tratta di un consenso che vede in tale organizzazione non solo un indispensabile strumento collettivo posto a protezione della nostra sicurezza, ma anche il mezzo per moltiplicare l'efficacia della nostra azione internazionale a favore della prevenzione dei rischi e della stabilità.

Le decisioni che vengono assunte in ambito NATO si basano, quindi, sulla regola del consenso, per cui nessuna iniziativa può essere presa senza l'accordo di tutti i paesi membri. Tale regola è valida, pertanto, anche per l'Italia.

Le considerazioni che ho ascoltato sul trasferimento di sovranità nazionale (mi riferisco alle osservazioni fatte dagli onorevoli Ingrao e Ciccimessere) mi sembrano, da questo punto di vista, improprie sul piano dell'identità istituzionale della NATO e delle conseguenze che tale identità comporta in ordine alle decisioni operative assunte a livello nazionale.

Anche la nostra adesione al trattato di Bruxelles modificato, che diede vita all'Unione europea occidentale, fu una libera scelta del nostro Governo e del nostro Parlamento. A partire soprattutto dal 1984 si è accentuata la connotazione dell'UEO quale foro di sicurezza del processo di integrazione europea e, soprattutto nel momento in cui parliamo, dopo il vertice di Maastricht, questa caratteristica dell'UEO ha assunto un significato più preciso, che mi auguro anzi possa essere in tempi brevi più compiuto; auspico inoltre che si possa sviluppare, con riferimento all'identità dell'UEO, un processo che risulti in qualche modo parallelo a quello di integrazione politica europea.

L'UEO, cioè, non può non rappresentare in questa fase una « soluzione ponte », per far sì che si sviluppi una identità di difesa nell'ambito della integrazione comunitaria, in attesa appunto che la futura unione europea possa assumere direttamente e gestire in proprio tale responsabilità.

In questa prospettiva è evidente che ci avviamo ad uscire dal quadro intergovernativo, che tuttora regola l'Unione europea occidentale e nel quale vigono quindi le

stesse regole del consenso di tutti i membri che si applicano alla NATO.

Il giorno in cui l'integrazione europea si realizzerà, dovranno trovare piena attuazione, anche a livello dell'unione, gli stessi principi democratici che ispirano i singoli paesi della CEE.

Come ho avuto modo di rilevare partecipando nei giorni scorsi ad un seminario organizzato dal ministro della difesa francese Pierre Joxe, la tutela della sicurezza è una primaria espressione della sovranità nazionale e il suo trasferimento ad organismi sovranazionali impone, in ogni caso, che venga salvaguardato l'efficace controllo democratico. Mi pare che su questo tema tra i governi comunitari si sia aperto un dibattito interessante: mi riferisco all'annoso problema del deficit democratico che caratterizza queste istituzioni. Da tale punto di vista sono d'accordo con l'onorevole Ciccimessere il quale auspicava su questo terreno non soltanto attenzione e vigilanza, ma anche atti concreti e quindi concrete sollecitazioni da rivolgere alle istituzioni comunitarie.

Nel corso del dibattito, dal punto di vista qui considerato e cioè da quello attinente al problema dell'efficace controllo democratico di istituzioni del tipo di quelle da me ricordate, sono stati posti alcuni problemi con riferimento alle missioni dell'UEO e della NATO in Adriatico (sto parlando delle missioni disposte dalle risoluzioni 713 e 757 del Consiglio di sicurezza dell'ONU). Si tratta di un problema sollevato dagli onorevoli Ingrao, Bertezolo, Crippa e Russo Spina, sotto il profilo della consistenza, della natura istituzionale della decisione con la quale è stato disposto l'impiego di queste forze in Adriatico.

Mi pare che tale decisione — e i fatti di questa settimana l'hanno confermato — sia stata coerente con l'azione che stanno svolgendo e che continuano a svolgere in quest'area le Nazioni Unite. Ritengo poi che tale azione sia assolutamente compatibile con gli obiettivi perseguiti dall'ONU per risolvere la crisi nell'ex Jugoslavia. Le operazioni navali in Adriatico si stanno svolgendo, tutto sommato, con successo.

Ho detto con successo pensando al numero di imbarcazioni che, oltrepassato il canale d'Otranto, si sono lasciate identificare; ma penso alla solerzia dei governi dei paesi, la cui bandiera battono le navi che hanno attraversato queste acque, nel controllare le segnalazioni che sono venute da quei paesi che dirigono le operazioni di monitoraggio. Da questo punto di vista, tali operazioni sono state efficaci, naturalmente per come potevano esserlo delle operazioni di monitoraggio, che non comportano una ispezione coattiva sui mezzi.

Credo, quindi, che alcune perplessità della vigilia non abbiano ragion d'essere. In particolare, come italiani, lo possiamo dire perché abbiamo la responsabilità, per quanto riguarda l'UEO, del coordinamento di queste operazioni. Mi sembra che tale nostra attività sia stata ben svolta, giacché unanime è stato l'apprezzamento rivolto da parte dei paesi nostri alleati.

Credo che il nostro contributo in queste attività non rappresenti alcuna anticipazione del nuovo modello di difesa. Si trattava e si tratta di un concorso al raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalle Nazioni Unite, attraverso l'impegno del nostro paese in contingenti multinazionali, che sono stati decisi e sollecitati dalle risoluzioni sopra ricordate. Peraltro, si tratta di adempimenti su cui è stato informato anche il Parlamento.

Vorrei aggiungere che non deve essere confuso il contributo al monitoraggio navale nell'Adriatico con la protezione dei convogli umanitari, dei quali si è tanto parlato nelle scorse settimane.

I motivi per i quali le Nazioni Unite hanno deciso di rafforzare l'UNPROFOR per migliorare la sicurezza della distribuzione degli aiuti in Bosnia, sono ben noti. Si trattava di compiere uno sforzo, da parte di tutti, per far sì che gli eventi bellici in Bosnia non impedissero l'arrivo di viveri e medicinali a quelle popolazioni martorate dal conflitto che hanno subito e continuano a subire violenze di ogni tipo.

Ebbene, abbiamo fatto il nostro dovere nel momento in cui abbiamo risposto positivamente ad una sollecitazione che ci veniva dalla comunità internazionale at-

traverso l'offerta di forza, fatta nei termini a tutti noti. In proposito, vorrei ricordare che non esiste alcuna regola delle Nazioni Unite circa la non partecipazione dei paesi confinanti ad operazioni di pace. Esiste una prassi, che anche in questo caso ha avuto una conferma: l'ONU nel momento in cui ha acquisito le diverse offerte si è riservata di valutare le circostanze e di decidere sulla opportunità che forze armate di paesi limitrofi potessero prendere parte a questo genere di operazioni.

Credo che l'Italia, nell'ambito dell'UEO, non poteva esimersi dall'offrire una propria disponibilità a contribuire alla azione umanitaria dell'alto commissariato per i rifugiati. Ed è quanto ha fatto. Le Nazioni Unite hanno poi deciso di non avvalersi della disponibilità di tutti i paesi confinanti con la ex Jugoslavia. Abbiamo preso atto di questa decisione; non si trattava di partecipare ad una corsa per arrivare primi od essere inseriti nel *pool* dei paesi assegnatari di questa missione. Valuteremo come prestare il nostro concorso in altre forme, in quelle che naturalmente ci saranno richieste da chi ha la responsabilità di organizzare gli aiuti.

Aggiungo inoltre che, con riferimento ad un problema che mi pare sia stato sollevato dall'onorevole Sospiri, il nostro modello di difesa, ma già il modello di difesa presentato alle Camere dal mio predecessore, aveva tenuto conto dei mutamenti del concetto strategico dell'alleanza, rivisti a seguito del nuovo quadro politico internazionale. Quindi, da questo punto di vista, credo che uno sforzo in tal senso fu compiuto dall'allora ministro Rognoni. Debbo anche sottolineare come la partecipazione, il contributo che le nostre forze armate danno al corpo d'armata di reazione rapida conferma questa disponibilità: tale contributo, infatti, rappresenta l'espressione principale dei nuovi concetti operativi. Mi pare che su tale questione si sia soffermato in particolare l'onorevole Tassone. Si tratta di un corpo d'armata destinato ad intervenire sia a difesa dei paesi alleati sottoposti a minaccia sia

eventualmente, sotto l'egida dell'ONU e della CSCE, per il mantenimento della pace.

D'altra parte, proprio sulla solidarietà dell'alleanza si fa affidamento quando con il nuovo modello di difesa si adotta il concetto, qui ripreso da qualcuno, di difesa sufficiente.

Rispetto a tutto ciò, diverso è il caso dell'UEO: essa si propone, oltre che come pilastro europeo della NATO, anche quale polo di sicurezza di tutti i paesi della comunità. Come organizzazione militare essa è solo in embrione e non mi pare possa essere paragonata alla NATO per quanto riguarda capacità di comando, pianificazione ed intervento. Ad essa guardano però con crescente fiducia tutti gli europei, quale ulteriore elemento — lo ripeto ancora una volta — di coagulo nella direzione dell'unificazione e dei comuni interessi ai fini della sicurezza.

È stato rimproverato, da parte di diversi intervenuti, che le questioni relative al disarmo non abbiano trovato alcun riscontro nella mia relazione introduttiva. È vero: ritenevo — forse questo giustifica quella lacuna — e ritengo che il nostro paese in questo settore abbia fatto il proprio dovere fino in fondo, tenuto conto delle responsabilità che su di esso incombono in questa materia. Siamo impegnati, e continuiamo ad esserlo, nel settore del disarmo in tutte le componenti.

Per quanto riguarda il nucleare, i relativi negoziati sono di competenza dei paesi che detengono tali armi; ciò non toglie, però, che l'Italia sia stata tra i più attivi sostenitori di una dinamica politica di riduzioni nel corso delle frequenti consultazioni che hanno avuto luogo fra gli alleati alla NATO su tale materia. In quella sede abbiamo sempre espresso con chiarezza le nostre aspettative che alla positiva rivoluzione del quadro internazionale corrispondessero drastici tagli delle armi strategiche e l'eliminazione di intere categorie di quelle tattiche; queste aspettative mi pare si siano realizzate e si stiano realizzando con i risultati che sono sotto gli occhi di tutti. In questo stesso contesto apprezziamo gli intendimenti ma-

nifestati in più occasioni dalle potenze nucleari di porre via via una limitazione anche alle sperimentazioni; ci auguriamo che questo settore possa far registrare ulteriori progressi. Non vi è stato foro e non vi è stata occasione in cui non abbiamo ribadito questo auspicio.

Siamo stati inoltre seriamente impegnati (non dico che siano stati tra i protagonisti), all'interno del negoziato sugli armamenti convenzionali che è sfociato nell'importante trattato CFE, che ha trasformato alla radice gli assetti militari in Europa, orientandoli in senso strettamente difensivo. Nel luglio scorso è seguita poi la conclusione del trattato CFIA, che contiene impegni dei paesi contraenti a non superare determinati limiti negli effettivi delle proprie forze armate; per riconoscimento generale, l'Italia va annoverata tra coloro che più attivamente ed efficacemente hanno perseguito tali obiettivi.

Non bisogna inoltre dimenticare che il quadro del disarmo convenzionale e delle misure di fiducia in Europa è completato dal trattato sui « cieli aperti », firmato nel marzo scorso ad Helsinki, che consente dei voli di osservazione di intrusività inusitata su tutti i paesi nell'area da Vancouver a Vladivostok. Anche in questo caso siamo stati, a mio giudizio, tra i paesi maggiormente impegnati nella direzione di un accordo.

Una funzione significativa è stata svolta dall'Italia anche nel campo della messa al bando degli armamenti chimici; la relativa convenzione, dopo anni di estenuanti negoziati a Ginevra, è stata finalizzata il 3 settembre scorso. Ci auguriamo, e in questo senso ci adopereremo, che le procedure di firma e di ratifica di questa convenzione nell'ambito delle Nazioni Unite possano procedere nel modo più spedito possibile.

Grande attenzione è stata naturalmente dedicata — non poteva non essere così — al problema dei nuovi compiti delle forze armate, tenuto conto della mutata situazione internazionale, mutata nei termini che anch'io ho avuto modo di rappresentare. Da questo punto di vista, credo che forse occorra andare oltre alcune indicazioni contenute nel documento che è stato

trasmesso al Parlamento dal mio predecessore; una cosa è certa, la nuova strategia nazionale abbandona la concezione, ormai ampiamente superata, delle cinque missioni indicate, contenute nel libro bianco del 1985, e fa invece riferimento all'assolvimento di tre funzioni — tutte di valida attualità e pienamente interforze, differenziate in termini di continuità dell'impegno — che vorrei ribadire ancora una volta.

La prima funzione riguarda la presenza e la sorveglianza, ed è intesa in senso permanente e continuativo fin dal tempo di pace; essa si esercita, sia pure in misura e con modalità differenziate in tutta l'area di interesse strategico. In quanto continuativa, questa funzione ha la massima probabilità di occorrenza, ma presenta anche un basso livello di pericolosità associata; essa comprende le visite a carattere politico-diplomatico, la cooperazione militare e gli scambi addestrativi, il controllo del disarmo e l'applicazione delle misure di sicurezza e fiducia, la presenza avanzata quale naturale evoluzione della difesa avanzata, la raccolta di informazioni ed il controllo dei movimenti delle forze non alleate o potenzialmente ostili, la vigilanza del territorio, dei confini, delle coste, dello spazio aereo e dei bacini marittimi di interesse. Essa si svolge con forze « in vita » ad elevato grado di approntamento e di addestramento e si avvale, per specifiche funzioni, del concorso dei corpi armati dello Stato. Ha un carattere eminentemente nazionale, pur comprendendo il concorso all'assolvimento di analoghe funzioni su base NATO e, in prospettiva, nei termini che ho indicato, su base europea.

La seconda funzione si riferisce alla difesa degli interessi nazionali esterni ed al contributo alla sicurezza nazionale; è una funzione non continuativa, da assicurare fin dal tempo di pace, e si esercita in tutta l'area di interesse strategico ed anche in zone non limitrofe. Ha una consistente probabilità di occorrenza e presenta, in generale, un livello di pericolosità associata variabile e di difficile quantificazione che può essere relativamente basso nell'immediato ma che può crescere, nel tempo o di riflesso, in caso di intervento intempe-

stivo, insufficiente o inefficace e può esporre le forze che vi partecipano a situazioni di scontro armato. Il suo svolgimento può aver luogo con forze « in vita » ad elevato grado di approntamento e di addestramento, appositamente equipaggiate, dotate di elevata mobilità, trasportabilità e flessibilità; può avere o un carattere nazionale ma, più frequentemente, internazionale; può essere subordinata a decisioni caso per caso. Per quanto riguarda il contesto NATO, rientra negli impegni prestabiliti di comune accordo fra gli alleati.

La terza funzione è quella della difesa integrata degli spazi nazionali; è una funzione permanente e continuativa, ma da attuare completamente in caso di minaccia diretta o di effettiva aggressione contro gli spazi nazionali (terrestri, marittimi o aerei). Si esercita all'interno dello spazio nazionale, ma può comprendere azioni di ritorsione e, in caso di minaccia evidente ed inequivocabile, anche preventive, al di fuori di detto spazio. Ha bassa probabilità di occorrenza, ma può presentare diversi livelli di pericolosità, mitigata allo stato attuale da ampi tempi di preavviso. Essa comprende tutte le missioni della guerra classica, si svolge con l'impiego al massimo grado di tutte le forze « in vita » e si avvale di tutte le capacità di mobilitazione e di rinforzo interno ed internazionale, con piena applicazione della strategia e della pianificazione.

Al di là delle funzioni delineate, che sono strettamente attinenti all'applicazione dei concetti strategici di impiego dello strumento militare, esistono ulteriori funzioni, non vere e proprie missioni, che derivano dalle norme di principio sulla disciplina militare. Mi riferisco soprattutto a due funzioni: quella di concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni, che costituisce il primo dovere di ogni cittadino e quindi soprattutto del militare, e quella di concorso della protezione civile in interventi a favore della popolazione in caso di eventi calamitosi.

Questo è pertanto il quadro delle missioni alle quali devono corrispondere l'organizzazione e lo strumento militare. Gli

onorevoli Bampo, Caroli e Potì hanno posto il problema di andare oltre il modello illustrato a suo tempo al Parlamento, approfondendo tutte le indicazioni in esso contenute e tenendo conto delle novità intervenute delle quali ho cercato di dar conto sia nella relazione introduttiva sia nell'odierna replica. Mi pare di aver colto l'unanime parere degli intervenuti circa l'opportunità di un aggiustamento e di un'ulteriore riflessione sulle proposte avanzate in precedenza e non posso — lo ribadisco ancora una volta — non trovarmi d'accordo su tale necessità. Due sono le principali ragioni alla base di tale necessità: l'ulteriore evoluzione politico-strategica che ho ricordato e le difficoltà economiche che il nostro paese sta attraversando e che rendono inattendibile l'ipotesi finanziaria che sta alla base di quel modello.

Credo che, pur in presenza di fattori di indeterminatezza della situazione internazionale, siamo tutti d'accordo o quasi tutti sulla revisione dello strumento militare; tuttavia ritengo che dobbiamo convenire su una revisione coerente con la situazione finanziaria. È vero che l'indeterminatezza dei possibili rischi che incombono sul nostro paese non consente di abbassare la guardia oltre un certo livello, però è anche vero che questa esigenza va in ogni caso assolta, tenuto conto sia delle risorse concretamente disponibili sia di quelle che prevedibilmente lo saranno per gli anni che verranno. Dal punto di vista finanziario ritengo che siano tre le considerazioni di fondo da fare. Il bilancio della difesa nel corso degli anni ha visto il crescente stanziamento di risorse destinate al pagamento degli stipendi ed al finanziamento di funzioni largamente estranee alla difesa vera e propria; mi riferisco agli stipendi dei carabinieri, al pagamento della quiescenza del personale militare ed alle spese extraistituzionali, che sono tante ed in continua crescita. È chiaro che una situazione di questo tipo fa sì che rimangano sempre meno risorse a disposizione per gli investimenti e per gli esercizi. Il rischio, perdurando una siffatta situazione, è quello di avere forze armate sempre più assistenziali e sempre meno militari.

La seconda osservazione è che il piano di risanamento della finanza pubblica ed i criteri macroeconomici decisi a Maastricht non mi pare consentano un forte rifinanziamento della difesa, com'era invece previsto nel modello presentato in Parlamento nel novembre 1991. L'altra osservazione riguarda la situazione strategica, che fa diminuire l'importanza di forze che, per essere pienamente efficienti, hanno bisogno della mobilitazione; aumenta invece l'importanza di forze che risultino immediatamente operative e quindi di elevato livello qualitativo. Tenuto conto di queste esigenze, delle risorse disponibili nonché di quelle che prevedibilmente lo saranno nei prossimi anni, dobbiamo pervenire rapidamente alla determinazione di un nuovo strumento militare, del quale dobbiamo avviare con urgenza l'attuazione. Se fino a ieri esistevano soltanto situazioni strategiche, in presenza di uno scenario internazionale completamente nuovo che ci imponeva questa riflessione ed un conseguente adeguamento, oggi questa esigenza è ulteriormente sottolineata — e per certi aspetti le risposte che si pensava di fornire risultano ancor più accelerate — dalla situazione finanziaria che abbiamo di fronte.

Fatte queste premesse, che ovviamente costituiscono parte integrante delle proposte che esporrò, vorrei sinteticamente indicare le linee generali del modello di difesa che si intende adottare. Ripeto ancora una volta che si tratta di rivedere il modello presentato nel 1991, per giungere a conclusioni — e su questo vorrei insistere — che siano in linea con il presente quadro macroeconomico e coerenti sia con il ruolo politico-strategico del paese sia con le sue esigenze di sicurezza. Tuttavia l'una e l'altra esigenza vanno poste sullo stesso piano.

Ritengo che la nuova pianificazione dello strumento militare debba partire da limiti politicamente ed economicamente credibili di impegno finanziario, per precisare in questo quadro quale sia la struttura ipotizzabile per raggiungere al meglio gli obiettivi di sicurezza e di difesa che vengono individuati dal Governo e dal Parlamento. In particolare la difesa conta

di recuperare margini di finanziamento e di efficacia all'interno del suo stesso bilancio attraverso una serie di operazioni di snellimento, di razionalizzazione, di accorpamento e di ricerca di un migliore rapporto costi-efficacia. Inoltre la difesa ritiene che sia possibile utilizzare altre risorse finanziarie in questo senso aggiuntive, che potranno essere rese disponibili da possibili dismissioni, dall'utilizzazione di altri strumenti di bilancio e da mutamenti nella politica degli approvvigionamenti. Si tratta di misure che in parte potranno essere modeste o limitate, ma che comunque vanno messe in conto anche se richiedono l'adozione di opportuni strumenti legislativi.

Tutto questo dovrebbe permettere alla difesa di riequilibrare un bilancio che oggi è sempre più ipotecato dalle sole spese per il personale, con il rischio di ridurre in modo inaccettabile l'efficacia e l'utilità del nostro strumento militare. Una nuova programmazione deve puntare ad aumentare la trasparenza e l'efficacia della difesa in quanto dicastero di spesa, eliminando i rischi di tagli improvvisi del bilancio a metà corso (le esperienze pregresse in questo senso sono ben presenti alla nostra memoria) ed organizzando meglio la programmazione della spesa, nonché il rapporto fra impegni ed esborsi.

In termini finanziari partendo dal bilancio 1993, pari in totale a 25.960 miliardi (di cui 7.377 assorbiti dalle spese per l'Arma dei carabinieri, le funzioni esterne e gli anticipi dei trattamenti di quiescenza) si tratta di passare, nel giro di 10 anni, da una funzione difesa, stimata per il 1993 a 18.583 miliardi, ad una funzione difesa, a regime per il nuovo modello, da valutare intorno ai 21.500 miliardi del 1992 (da raggiungere negli anni 2003-2004). Si tratta di un obiettivo inferiore a quello individuato dal modello del 1991, ma comunque superiore all'attuale situazione che risulta fortemente carente. Si propone pertanto di raggiungere tale obiettivo attraverso un incremento progressivo del capitolo relativo agli investimenti (uno dei più carenti allo stato attuale), senza così

comprimere innaturalmente i costi dell'esercizio che vanno certo razionalizzati, ma non diminuiti.

Un aumento progressivo annuale di 300 miliardi (pari all'1,16 per cento del bilancio della difesa del 1993), compensato per l'inflazione ed aggiunto alla rivalutazione negli stessi termini della sola quota parte del bilancio della difesa relativa alla funzione difesa, al termine di 10 anni avrà portato tale funzione a livello di bilancio voluto ed avrà permesso di contare sull'insieme di investimenti aggiuntivi pari a circa 16.500 miliardi del 1992. Tale obiettivo è certo molto inferiore a quello previsto nel modello di difesa del 1991, che prevedeva investimenti aggiuntivi per circa 70 mila miliardi del 1992, ma consentirà comunque un importante ammodernamento tecnologico ed un netto miglioramento di efficacia dello strumento militare, a condizione però che si accompagni ad un netto ridimensionamento dello strumento militare e ad una sua radicale trasformazione. Se non si procederà in questa direzione le somme indicate risulteranno assolutamente inattendibili, tenuto conto delle finalità esposte.

Tra risorse aggiuntive, quelle da reperire all'interno del bilancio ordinario e quelle prevedibili sulla base di una semplice ripetizione su 10 anni degli stanziamenti del bilancio 1993, dovrebbero ammontare, per investimenti e per la ristrutturazione delle forze armate, escluse le spese di esercizio ed inclusa una piccola aliquota di spesa per il personale, a circa 66 mila miliardi del 1992 così calcolati: 38 mila miliardi per investimenti ordinari, 16.500 miliardi per gli investimenti aggiuntivi, 5.200 miliardi per investimenti reperiti in altri capitoli del bilancio della difesa. In questo totale le maggiori spese per il personale potrebbero essere valutate in circa 5-7 mila miliardi; il totale per investimenti disponibili su 10 anni, ammonterebbe dunque a circa 59-61 mila miliardi del 1992.

Tale operazione non sarà certo indolore perché equivale ad una nettissima diminuzione rispetto alle previsioni complessive del nuovo modello di difesa del 1991. Essa

potrà realizzarsi solo grazie ad una diminuzione del personale militare, ad un mutamento della composizione dello stesso che faccia spazio ad una maggiore aliquota di soldati volontari, riducendo drasticamente il numero di quelli di leva ed accorpando e razionalizzando le strutture operative, logistiche e di comando.

In un tale quadro il mutamento dell'equilibrio volontari-coscritti è destinato ad accrescere il costo-efficacia dei militari di base. Calcoli iniziali fanno ritenere che ad una diminuzione della forza (escluso il personale in servizio permanente ed i carabinieri) pari al 45 per cento, il drastico mutamento del rapporto coscritti-volontari (oggi di 16 a 1, ma in futuro di 1,5 a 1), dovrebbe far diminuire la forza disponibile in permanenza nell'arco delle 24 ore ed in condizioni di impiego ordinario solo del 30 per cento, mentre il suo costo in termini di stipendi potrebbe aumentare del 5-8 per cento, a seconda delle configurazioni finali. In compenso il costo-efficacia di un tale strumento ridotto potrebbe crescere notevolmente (un ordine iniziale di grandezza suggerisce un miglioramento del rapporto costo-efficacia che potrebbe situarsi attorno al 40 per cento). Bisogna quindi calcolare un modesto aumento dei costi diretti del personale militare da portare a regime nel corso dei 4-5 anni iniziali di applicazione del modello, che tuttavia dovrebbe essere compensato da una netta diminuzione dei costi indiretti e di supporto, grazie alla riduzione della forza ed alla sua migliore efficacia di impiego.

Naturalmente perché tutto ciò possa avvenire il complesso delle forze dovrà essere « asciugato » e snellito di una serie di funzioni, ruoli sociali ed impieghi territoriali non immediatamente operativi che dovranno essere assunti da altri enti ed amministrazioni. Tali forze armate potrebbero quindi contare su 230-250 mila uomini (Arma dei carabinieri e capitaneria di porto escluse), rispetto ai 360 mila uomini del 1992, con una presenza permanente dei giovani di leva da situare tra i 50 e i 70 mila uomini e un contingente di soldati volontari che potrebbe oscillare tra i 60 ed i 75 mila uomini.

Il minore impiego del contingente di leva pone comunque con urgenza questo problema, se non altro per ragioni di equità. Forze armate di questo genere non riescono infatti ad impiegare la totalità del contingente di leva disponibile e ritenuto abile all'arruolamento. Primi calcoli fanno ritenere che, già a partire dal 1995, l'applicazione di un simile modello non permetterebbe l'impiego di circa il 35 per cento degli incorporabili, sino ad arrivare a circa il 50 per cento. È quindi necessario costituzionalmente, così come è opportuno economicamente, che lo Stato organizzi in modo efficace il servizio civile alternativo, ben oltre quanto viene oggi assicurato dalle organizzazioni assistenziali che assorbono una aliquota degli attuali obiettori di coscienza, includendo quella larga parte del contingente di leva che non verrà incorporata dalle forze armate.

Allo stesso modo si porrà un problema di mobilità del personale delle forze armate alla società civile, motivato dalla trasformazione del modello di difesa e della organizzazione militare. I due problemi da affrontare sono i seguenti: una riduzione dei quadri in SPE e di complemento, oggi impiegati essenzialmente in rapporto alla leva o alla gestione di enti territoriali e logistici da ridurre (la partenza dalle forze armate sarà motivata anche da una inevitabile diminuzione delle aspettative di carriera); il reimpiego delle aliquote dei soldati volontari al termine del loro servizio militare (che avrà una durata media di circa 4 anni) che, una volta a regime, immetterà sul mercato del lavoro circa 15-18 mila uomini ogni anno, di cui solo una modesta aliquota potrà trovare reimpiego nelle forze armate, mediante una loro incorporazione nei quadri SPE.

Mentre il primo problema è da considerarsi congiunturale e coincide con il periodo di trasformazione dello strumento militare fino a che il nuovo modello non giungerà a regime, il secondo è di carattere strutturale. A tale riguardo si potrebbe studiare sia un travaso di quadri in SPE dalla difesa verso un nuovo servizio civile, sia l'inquadramento operativo in tale ser-

vizio di quella parte del contingente che non verrà più assorbito dalle forze armate. Tale contingente di leva, almeno per quanto riguarda la protezione e l'assistenza civile, sarebbe non militarizzato e non armato, ma verrebbe impiegato in compiti di utilità pubblica al diretto servizio dello Stato, in piena analogia con i coscritti impegnati nel servizio militare, senza creare discriminazioni tra chi serve la patria nelle forze armate e chi sceglie di non farlo o è in esubero rispetto alle esigenze meramente militari.

L'obiettivo è sia quello di evitare uno spreco di risorse preziose sia quello di rispettare la libertà di coscienza di ciascuno.

In termini di uomini, rispetto al 1992, si tratta di pensare ad una riduzione complessiva di circa il 35 per cento, passando dagli attuali 360-370 mila uomini a circa 230-250 mila uomini. Su questo numero complessivo, i soldati di leva sono oggi in media circa il 60 per cento (215 mila uomini) e dovrebbero scendere — come ho ricordato — a 50-70 mila (tra il 22 e il 28 per cento); personalmente esprimo una netta preferenza per la prima aliquota. Ciò, naturalmente, una volta completato il processo di ristrutturazione.

I soldati volontari rappresentano oggi il 3,6 per cento del totale delle forze armate (il loro numero è pari a 13.100) e dovrebbero passare ad una percentuale collocata tra il 24 e il 32,6 per cento (con una quantità compresa tra 60 e 75 mila uomini), con una netta preferenza per la seconda aliquota, anche in questo caso una volta giunti al termine del processo di ristrutturazione.

Ufficiali, sottufficiali e allievi costituiscono oggi quasi il 37 per cento della forza complessiva (132.800 uomini); essi potrebbero in futuro collocarsi attorno alle 104-105 mila unità, con una diminuzione di circa il 21 per cento rispetto al 1992, ma con un aumento in percentuale sulle forze restanti poiché questi uomini in SPE costituirebbero il 41-46 per cento della forza complessiva che risulta dalla riduzione di cui ho elencato i numeri.

L'analisi delle riduzioni per forza armata colpisce in modo prioritario la forza più numerosa e più dipendente dalla leva, cioè l'esercito; tuttavia, la riduzione riguarda anche la marina e l'aeronautica.

Per l'esercito si suggerisce un obiettivo finale di circa 150 mila uomini complessivi, con una riduzione di circa il 39 per cento rispetto alla situazione attuale e una diminuzione di circa il 15 per cento rispetto agli obiettivi di forza indicati dal modello del 1991.

Per la marina, la forza potrebbe attestarsi attorno ai 39-40 mila uomini, con una diminuzione di circa il 20 per cento rispetto alla situazione attuale e una ulteriore riduzione di quasi il 10 per cento rispetto agli obiettivi di forza indicati dal modello del 1991.

Per l'aeronautica, la forza potrebbe attestarsi sui 60 mila uomini, con una diminuzione del 20 per cento rispetto alla situazione attuale e del 10 per cento rispetto agli obiettivi di forza indicati dal modello del 1991.

Se poi, al termine del decennio, si decidesse (questa non è una mia proposta ma soltanto un'ipotesi che sottopongo alla valutazione della Commissione) di passare a forze armate integralmente volontarie, ciò permetterebbe probabilmente un'ulteriore riduzione della forza complessiva a circa 210 mila uomini. Tale decisione però andrebbe valutata sulla base delle esperienze fatte nel decennio.

Per poter gestire in modo razionale questi livelli di forza e adeguare ad essi lo strumento militare, è opportuno pensare ad un adeguamento delle realtà operative, reso per altro necessario anche dalla diversa consistenza degli investimenti previsti.

In particolare, per l'esercito si suggerisce di ragionare in termini di circa 45-50 battaglioni-*tranches* (mi riferisco al rapporto complessivo tra uomini, esercito e battaglioni operativi), cioè di 45 formazioni operative di base cui aggiungere tutto il loro contorno di comandi, servizi, logistica, artiglieria, genio e così via. Il battaglione-*tranche* potrebbe quindi avere una consistenza di circa 3 mila uomini (nel

caso in cui i battaglioni fossero 50) o di circa 3.300 uomini (nel caso in cui essi fossero 45). Attualmente l'esercito ha 70 battaglioni con una consistenza di 3.300 uomini (inclusa la leva in addestramento). 45 battaglioni (con un'aliquota molto più alta di soldati volontari e quindi un'efficienza operativa superiore di circa il 40 per cento quanto a tempi reali di utilizzo del totale della forza impiegata) potrebbero permettere la formazione di 5 brigate su 4 battaglioni e di altre 7-8 su 2-3 battaglioni, con l'obiettivo finale di mantenere una forza operativa composta da 5 brigate di pronto impiego e da 7-8 brigate di secondo tempo (ma ad alta prontezza operativa e a ranghi quasi completi). Si tratterebbe di un complesso di 12-13 brigate, abbastanza vicine all'obiettivo delle 15 brigate fissato dal modello del 1991, senza però le 4 brigate di mobilitazione.

Simili riduzioni dovranno naturalmente essere « pantografate » per quel che riguarda il settore dei materiali.

Per la marina, si suggerisce uno snellimento della linea delle navi d'altura. Esse sono attualmente 20, e 20 ne prevede il modello, tra incrociatori, cacciatorpediniere e fregate. Si può ragionevolmente pensare di ridurle del 10 per cento, portandole a 18, senza per questo ridurre in modo sostanziale l'operatività della marina, a condizione che la restante pianificazione del modello venga sostanzialmente mantenuta. Forse qualche altro risparmio potrà essere compiuto per quel che riguarda il naviglio minore. Il secondo incrociatore aeromobili, che dovrebbe sostituire il *Vittorio Veneto*, dovrà essere messo in produzione al momento finanziariamente più opportuno, quando la marina individuerà la necessaria disponibilità ordinaria di bilancio.

Per l'aeronautica, il discorso è reso complesso dallo stretto legame tra numero dei mezzi e loro costo. È evidente, per esempio, che se il progetto l'EFA (vi è stata al riguardo una *vexata quaestio*, non solo in questa sede), dovesse procedere nei termini originari, finirebbe per assorbire quote di bilancio tali da rendere necessari altri tagli. Molto dipende dunque dai mezzi

effettivamente prescelti. Comunque, in via pregiudiziale, la mutata minaccia consente la progressiva chiusura di 12 basi aeree sulle 24-25 oggi operative, e il relativo accorpamento, in un minore numero di basi, dei gruppi operativi, con importanti risparmi di « code logistiche ». Del resto, se si confronta l'uso che facciamo delle nostre basi e quello che ne fanno paesi con i nostri stessi problemi, si può constatare che altrove l'uso è più intensivo. Si tratta quindi di scelte che non compromettono l'efficacia operativa.

Per quanto riguarda i gruppi operativi e i relativi mezzi, è possibile ritenere che, con riferimento ai caccia intercettori (oggi 146 su 8 gruppi), sia possibile prevedere una ulteriore riduzione rispetto alle previsioni del modello (130 su 6 gruppi). Molto dipenderà, ai fini della credibilità di tale programmazione, dal costo del « nuovo EFA » (lo dico con riferimento ai problemi che questa vicenda sta comportando, come ho avuto modo di sottolineare anche in questa sede). Allo stato attuale, suggerisco di considerare un insieme di 110 aerei caccia intercettori, per assolvere alle funzioni alle quali dovrebbe assolvere l'EFA, da organizzare su 5 gruppi, che però potrebbero scendere a 90 su 4 gruppi se il costo dell'aereo che, per comodità di linguaggio, chiamiamo EFA, dovesse risultare troppo elevato.

Su questo terreno mi sembra che non vi sia ancora un accordo, ma vi sono dei ragionamenti che si stanno sviluppando. Se la soglia invalicabile dovesse essere quella dei 75 miliardi (è questa la condizione posta dagli spagnoli per restare nel progetto), la prima opzione da me indicata (110 su 5 gruppi) dovrebbe essere quella sulla quale poter lavorare.

Per quanto riguarda i cacciabombardieri *Tornado*, essi sono già stati acquisiti. In ordine agli *F-104*, credo che si tratti di mezzi prossimi alla « pensione ». Bisogna spendere quel tanto che ci consenta di poterli mantenere « in vita » fino a quando non disporremo di un nuovo mezzo.

Gli aerei caccia da appoggio tattico ed addestramento (attualmente 310 su 11 gruppi) nel modello del 1991 venivano

ridotti a 226, su 9 gruppi, includendo sia gli *AMX* sia gli *MB339*. A mio avviso occorrerebbe procedere ad una riduzione più sostanziale, non acquistando possibilmente l'ultimo lotto degli *AMX*. Ritengo che sia questa la soluzione praticabile per poter scendere a 7 gruppi complessivi per tale tipo di aereo.

Nel complesso, quindi, per ciò che riguarda questi tre tipi di aerei, attualmente organizzati in 23 gruppi (che il modello del 1991 proponeva di organizzare in 19 gruppi), la mia proposta è quella di pervenire ad un'ulteriore riduzione della componente operativa, strutturandola su 16 gruppi.

Non c'è dubbio che questo ridimensionamento, questa riorganizzazione si devono riflettere anche sulla struttura di vertice, sulla struttura centrale e su quella periferica delle forze armate. Su tali problemi si sono, in particolare, soffermati gli onorevoli Pappalardo e Sospiri. Personalmente ritengo che in tempi brevi, per non dire strettissimi, occorrerà pervenire alla revisione della struttura dei vertici militari. Se ne parla da molto tempo, ma, in sostanza, la situazione continua a rimanere bloccata.

Credo, e in questo senso mi pare di interpretare un convincimento diffuso, che occorra intervenire su una eccessiva ed antieconomica frammentazione delle competenze delle autorità di comando. Un capo di stato maggiore della difesa, che abbia l'autorità e gli strumenti di comando effettivi su tutte le forze armate ed un segretario generale della difesa, che sulla base delle esigenze operative indicate dal capo di stato maggiore della difesa possa procedere ad una gestione centralizzata delle attività economiche fondamentali del ministero, devono essere gli elementi fondamentali, l'asse portante di questo disegno. Tale ipotesi, già descritta nel modello del 1991, è la più logica e coerente con l'obiettivo di una profonda riforma e razionalizzazione, quale può essere operata in modo centralizzato e con le necessità operative che possono essere desunte dal nuovo scenario strategico-internazionale che insieme abbiamo descritto.

L'obiettivo è quello di trasferire quanto più possibile, quindi, il potere decisionale dagli stati maggiori delle forze armate allo stato maggiore di difesa, che deve essere costituito appunto da ufficiali delle tre forze armate.

È mia intenzione, quindi, riflettere attentamente sulla proposta di legge presentata nel corso della precedente legislatura, anche per cogliere i suggerimenti scaturiti dal suo esame e definirla attraverso una appropriata norma di legge da approvare in tempi brevi.

A tale riforma dovrà contestualmente corrispondere — su questo sono intervenuti moltissimi colleghi — una razionalizzazione e una riduzione della organizzazione territoriale e logistica delle forze armate, così come delle direzioni generali e centrali.

Nel settore dei comandi territoriali, il modello di difesa prevede due differenti approcci alla razionalizzazione: una, più immediata, che consiste nella riduzione *tout court*; un'altra più ambiziosa ma anche di più difficile e problematica attuazione, impostata su una visione interforze di tali comandi. È questo l'obiettivo da privilegiare. Una riorganizzazione così radicale delle forze armate naturalmente ha delle ricadute che risultano di tutta evidenza anche nell'area tecnico-industriale. L'ha detto molto bene lo stesso onorevole Caccia, il quale, nel corso del suo intervento, ha sottolineato la necessità di mettere mano alla ristrutturazione dell'area tecnico-industriale. So bene che si tratta di scelte non facili, di scelte che comportano dei problemi che però vanno affrontati e superati, sfruttando anche le nuove occasioni offerte dalle privatizzazioni e dalle dismissioni.

Si tratterà di procedere sulla strada già indicata nel modello di difesa e ispirata ai seguenti criteri: trasferimento al settore privato della quasi totalità delle attività di produzione e di gran parte delle lavorazioni di manutenzione; soppressione degli stabilimenti e arsenali non più necessari ed accorpamento di quelli che svolgono attività da conservare e che risultano integrabili in un unico complesso funzionale; snellimento delle procedure e razionalizza-

zione dei criteri di gestione; localizzazione delle attività in funzione della configurazione geografica del nostro paese e delle esigenze di schieramento e di impegno dello strumento operativo.

Il modello di difesa, com'è noto, propone un'ipotesi di ristrutturazione riduttiva, la cui realizzazione già prevede un opportuno passaggio attraverso un confronto con le organizzazioni sindacali. Devo dire che questa riflessione, ancorché non formalmente impostata, almeno per quanto riguarda il metodo della consultazione, è stata già avviata con le organizzazioni sindacali. Sto anche organizzando un ufficio *ad hoc* all'interno del ministero, tenuto conto che questa sarà materia di difficile gestione, per poter avere con le organizzazioni sindacali la più rapida, efficace e ravvicinata possibile consultazione. Il successo delle operazioni descritte dipende anche da una reale comprensione reciproca dei problemi dell'amministrazione e del sindacato.

In estrema sintesi si tratterà di ridurre da 30 a 13 gli arsenali del settore terrestre, da 7 a 3 quelli del settore navale e da 9 a 7 gli uffici tecnici della marina militare.

La riorganizzazione e le riduzioni indicate si rifletteranno anche in una esuberanza di personale militare e civile, che imporrà la adozione di opportuni provvedimenti correttivi e compensativi.

Per i 55 mila dipendenti civili della difesa si imporrà un taglio di circa 12 mila unità, che interesserà in misura pressoché identica l'area tecnico-operativa e quella tecnico-amministrativa. Credo che molte esigenze di sicurezza e logistiche possano essere soddisfatte senza incidere sul personale dei reparti di impiego. Penso che una larga parte del personale civile potrebbe svolgere funzioni logistiche nei reparti.

Questa riduzione prospetta una serie di problematiche che vanno pregiudizialmente risolte e che comportano l'adozione di misure da assumere in un ampio e articolato raccordo interministeriale. Le linee direttrici di tali misure potrebbero essere le seguenti: mobilità del personale all'interno della pubblica amministrazione; transito di manodopera all'industria

pubblica e privata; facilitazioni dell'esodo delle unità che dovessero risultare ancora esuberanti.

Vi è un problema di esubero non soltanto del personale occupato nei settori prima trattati, ma anche di quello di grado elevato. L'adozione di questo modello comporta ovviamente un eccesso di ufficiali di grado elevato e, più in generale, dei quadri rispetto alla truppa. Si tratta di un problema sul quale si sono soffermati gli onorevoli Savio, Gasparotto, Dorigo, Sospiri e Tassone, e costituisce un problema reale.

Per quanto concerne l'esuberanza di personale di grado elevato — generali e colonnelli —, la situazione è stata anche alimentata dagli effetti negativi di una serie di provvedimenti che originariamente erano stati varati al fine di assicurare legittime aspettative di carriera ed economiche degli interessati. In tal modo si è però creata una turbativa al vigente sistema di avanzamento, che ha finito per determinare un eccessivo addensamento di ufficiali nei gradi elevati. Tale anomalia non può non essere corretta: occorre una nuova legge sull'avanzamento, peraltro già allo studio degli stati maggiori.

Va invece approfondito complessivamente il tema della sproporzione fra quadri e truppa; è necessario infatti tenere conto che vi sono esigenze di comando e di *staff* che devono e possono essere svolte solo dai primi. Vi è anche un impegno continuo e crescente di quadri per nuovi compiti, soprattutto per esigenze sorte in ambito internazionale.

Anche il corpo d'armata di reazione rapida della NATO, costituito la scorsa settimana in Germania, prevede una partecipazione italiana nel comando di circa venti fra ufficiali e sottufficiali, finora non previsti in alcuna tabella organica. Indubbiamente la riduzione delle forze armate e le ristrutturazioni previste nel progetto implicano tagli anche su questo terreno. Già il nuovo modello di difesa del 1991 indicava una riduzione di quadri del 12 per cento circa per gli ufficiali e del 9 per cento per i sottufficiali.

Tale ordinamento riduttivo deve essere ulteriormente incrementato (probabilmen-

te incontreremo resistenze in questo senso; ho infatti ben presenti le osservazioni svolte su questo problema dagli onorevoli Gasparotto e Potì, ma ritengo che se si è progressisti occorra esserlo sia quando si definisce un modello complessivo sia quando si definiscono le politiche del personale, ovunque prevalentemente esso risieda, altrimenti si è progressisti « strabici », andando al di là del modello del 1991; occorre cioè rideterminare gli organici, prevedendo naturalmente degli incentivi a lasciare il servizio, anche attraverso il reimpiego del personale presso altre amministrazioni o nella protezione civile. La mia idea è quella di creare un incentivo concreto e reale: chi optasse per il servizio civile fruirebbe non del beneficio ma delle condizioni che normalmente si praticano ai civili per quanto riguarda il pensionamento, cioè recupererebbe da tre a cinque anni di servizio.

Va quindi avviata una serie di provvedimenti, che in un certo senso ho cercato di anticipare, naturalmente per via amministrativa: ho infatti disposto il blocco dei trattenimenti per « sessanta giorni », un fenomeno diffuso, per non definirlo una piaga. Dunque, no alle proroghe, no ai trattenimenti, no alle reimmissioni: si tratta di circa 1.700 tra ufficiali e sottufficiali che venivano trattenuti in servizio oltre i limiti di età e che, da un mese, non lo sono più.

Parallelamente è stata anche avviata una riduzione delle aliquote di allievi ammessi alle accademie e nelle varie scuole (restringendo la base attraverso cui si sfianca tutta la piramide); devo però dire che, soprattutto nell'esercito, il numero di ammessi era già inferiore alle esigenze organiche.

Si pone poi il problema di intervenire sulla condizione militare nei suoi molteplici aspetti; da questo punto di vista sono d'accordo con le considerazioni degli onorevoli Pappalardo e Sospiri.

Vorrei fare invece una battuta sulla rappresentanza: qualcosa è stato fatto nella direzione di dare ad essa una configurazione più correttamente sindacale. Ma in questo terreno non si può intervenire in

un modo surrettizio: possono parlare, possono fare i comunicati, possono avere un rapporto più facile con l'opinione pubblica, ma il mio augurio, onorevole Pappalardo, è che sappiano fare buon uso di questi maggiori spazi di libertà. Il problema di una soggettività negoziale chiara si deve però affrontare, ripeto, non in maniera surrettizia ma attraverso la legge. Si pone però anche un problema di cultura sindacale adeguata, perché, una volta scelta questa strada, la rappresentanza unica non ha più senso; dati i poteri, riconosciuta la soggettività negoziale piena, occorre riconoscere che il mercato sindacale — tra virgolette — rifluisce poi inevitabilmente nell'alveo di quel tipo di rappresentanza.

Non mi pare — voglio assicurare gli onorevoli Gasparotto, Russo Spina, Tassone e Bampo — che la questione dell'obiezione di coscienza costituisca una grande occasione di conflitto politico, come qualcuno temeva o sperava. Il Governo si è saggiamente fatto da parte, tenuto conto che si trattava di un'iniziativa parlamentare, perché non può e non deve essere controparte allorché si tratti di definire gli spazi pratici di un diritto di libertà così importante. Il Governo ha fatto quel che un governo deve fare quando una libertà rischia di essere solo scritta sulla carta, come ha affermato la Corte costituzionale, preoccupandosi di verificare se esistano strumenti normativi affinché non rimanga semplicemente scritta sulla carta. Nel momento in cui vi è un grave conflitto in Parlamento, che riguarda anche il regime di questa legge, se il Governo può e sa farlo, deve presentare emendamenti che riducano il conflitto sdrammatizzandone i termini, evitando così il varo di una legge redatta male o concretamente ingestibile.

Il Governo ha quindi ritenuto di non poter e non dover essere controparte ed ha offerto la propria mediazione a fronte di una difficoltà parlamentare certificata dai fatti e non inventata dal Governo stesso; a mio giudizio, quegli emendamenti costituivano e costituiscono una strada praticabile per venire a capo di questa difficoltà. La soluzione di tutti i problemi può discendere dalla vera realizzazione di un servizio

civile degno di questo nome, perché quella di far prestare da oggi in poi un servizio all'interno di una struttura inesistente costituisce una soluzione cosiddetta all'italiana, una brutta soluzione. Il servizio civile non può essere inserito all'interno del Ministero della difesa, me ne rendo conto, anche perché quest'ultimo non dispone degli strumenti e non ha la cultura necessari per poter gestire un servizio simile.

Realizzando questo disegno ci troveremo in presenza di una grande eccedenza di infrastrutture, che per altro sono già esuberanti ed in via di dismissione. Negli ultimi sessanta giorni ho licenziato 45 provvedimenti di dismissione; altri ne verranno licenziati nelle prossime settimane per attuare in primo luogo una convenzione stipulata nel 1986 fra il Ministero della difesa e la regione Sardegna (mi riferisco all'annosa questione delle servitù in Sardegna), convenzione che stranamente non aveva ricevuto attuazione limitatamente al 20 per cento di quanto in essa era previsto. Poiché ritengo giusto attuarla, le servitù in essa contemplate verranno dismesse entro poche settimane per la parte relativa alla nostra competenza; per la parte a carico del Ministero delle finanze possiamo svolgere sollecitazioni ma non funzioni supplenti. Si tratta di affrancare alcune regioni da gravami inutili; il problema infatti non riguarda solo la Sardegna ma, per esempio, anche il Friuli-Venezia Giulia.

Ritengo che l'eccedenza delle infrastrutture, se opportunamente utilizzata, potrà fornire un contributo alla realizzazione di quei programmi di ammodernamento dei mezzi e dei sistemi d'arma dei quali si discorre. Perché ciò possa avvenire è necessario ricorrere ad un provvedimento legislativo che consenta il travaso dei proventi al bilancio della difesa. Al momento attuale credo che le alternative esistenti non posseggano caratteristiche tali da costituire adeguata soluzione a questo problema. La restituzione all'intendenza di finanza rappresenta infatti la perdita secca del bene senza alcun corrispettivo economico, mentre l'istituto della permuta ap-

pare poco flessibile e comunque difficilmente praticabile ai fini cui ho accennato.

Un altro argomento da affrontare nel quadro delle indicazioni che ho riferito è quello dell'industria nazionale della difesa, del quale hanno trattato, con toni comprensibilmente preoccupati, gli onorevoli Caccia, Pappalardo, Folena ed altri. Credo che non si possa parlare di efficienza delle forze armate senza riferirsi all'industria della difesa e sono convinto che molte decisioni che dovranno essere assunte nell'ambito del nuovo modello di difesa siano destinate ad influire pesantemente sulle aziende italiane del settore. Si tratta di aziende che oggi sono già penalizzate da una legislazione — il mio non è un giudizio di valore, ma una constatazione di fatto — che ha comportato una minore presenza della nostra industria sui mercati nazionali. Credo che a queste imprese si debba innanzitutto dare certezza con riferimento ai programmi che verranno decisi; esse infatti hanno bisogno di sapere quali siano le prevedibili esigenze della difesa nazionale, ma soprattutto, laddove si impone una loro riconversione, di conoscere la pianificazione ed i programmi che dovranno essere puntualmente attuati. Altrimenti il nuovo modello di difesa comporterà nei fatti la distruzione dell'industria nazionale.

Credo che sia necessaria una riconversione di tale industria e ritengo che riconversione non significhi necessariamente chiusura (questa Commissione ha svolto un'indagine conoscitiva i cui risultati sono ancora oggi attendibili).

Condivido l'opinione dell'onorevole Caccia a proposito delle prospettive certe che bisogna offrire all'industria nazionale: da questo punto di vista il problema non è quello del *quantum* di risorse da destinare, ma è la certezza in ordine alla tempistica che chiediamo loro per la riconversione (però gli impegni assunti devono essere onorati). La previsione delle disponibilità nel settore degli investimenti, che deve essere sufficientemente consolidata nel

tempo, deve impegnare non solo il ministro della difesa, ma anche il Governo in quanto tale.

Avremo problemi crescenti, sulla base delle cose che ho esposto, nell'ambito della cooperazione internazionale; non vi è dubbio che quest'ultima ha costituito e costituisce tuttora un'opportunità per conseguire vaste economie di scala e per rafforzare le nostre relazioni con altri paesi. Essa si presenta oggi come una necessità che non presenta alternative, soprattutto quando la produzione concerne sistemi d'arma complessi che richiedono risorse incompatibili con le disponibilità finanziarie che possiamo destinare a questi scopi. Credo che l'industria nazionale sia in grado di corrispondere a tali esigenze di cooperazione; mi pare infatti che i rapporti finora istaurati abbiano dimostrato che l'industria italiana è in grado di onorare i suoi impegni. Abbiamo un'industria che presenta aree di eccellenza con notevoli possibilità di produzione e di sviluppo sia autonomo sia in collaborazione; vi è tuttavia il problema di garantire la domanda, soprattutto con riferimento alle dimensioni industriali che richiediamo nel momento in cui prevediamo una contrazione della domanda. Queste sono le linee generalissime del nuovo modello di difesa.

Naturalmente si pone il problema di chi gestirà questo modello. Ho parlato di dismissione, di commesse all'industria militare, di programmazione della spesa e di un rapporto costi-efficacia che, una volta definito, deve essere controllato. Penso che tutto questo non si possa rimettere all'ampia discrezionalità di ogni forza armata, chiamata a decidere di volta in volta in merito alle strutture da affrontare ed ai materiali di cui approvvigionarsi. Credo pertanto che occorra un supporto di valutazione e di analisi che risulti serio ed attendibile; non abbiamo, infatti, un sistema che ci consenta di poter disporre di fonti attendibili di valutazioni e di analisi. L'idea alla quale sto lavorando è quella di istituire all'interno del CASD un vero e proprio nucleo di valutazione che controlli l'efficacia della spesa militare, composto

da esperti non tutti reperibili all'interno dell'amministrazione.

Questioni particolari sono state sollevate, per esempio, dagli onorevoli Ciccio-messere e Dorigo a proposito del programma *Ariete*; vorrei fare una sola osservazione a questo proposito e cioè che a suo tempo quel programma fu deciso ed intrapreso — la fase ricerca e sviluppo è compiuta — perché sul piano finanziario comportava costi competitivi rispetto alle forme di acquisto diretto. Attualmente non mi pare che i termini della questione siano cambiati, trattandosi inoltre di un programma che consentiva di acquisire credibilità e *know-how* certamente utili per l'industria nazionale.

Per quanto riguarda il problema EFA, mi pare di aver detto come stanno le cose; tale aereo verrà realizzato a condizioni nuove, che riguardano il costo complessivo e le caratteristiche tecniche, le quali dovranno essere complessivamente riconsiderate.

L'onorevole Meleleo si è occupato, con una passione ormai nota e consolidata, dei problemi della sanità militare: credo che occorra, all'interno di una revisione globale del nostro strumento militare, affrontare il problema del riordino del servizio sanitario militare, adeguandosi ai nuovi scenari di impiego. Abbiamo strutture e reparti della sanità militare che hanno svolto e svolgono un'opera di primo piano negli interventi posti in essere dalle forze armate, ma credo che le prospettive di questo settore dipendano in larga misura dalla progressiva integrazione fra l'organizzazione sanitaria militare e quella civile. Ritengo che uno degli obiettivi primari dell'azione di riforma, come ha auspicato l'onorevole Meleleo, sia quello di garantire un concorso sempre più cospicuo e qualificato della sanità militare alla tutela della salute del cittadino. Credo quindi che dal potenziamento di tali strutture sia lecito attendersi risultati concreti anche in relazione a fenomeni di particolare gravità, come la tossico-dipendenza, l'AIDS ed altre patologie emergenti.

Queste sono le linee generali alle quali ritengo debba ispirarsi il nuovo modello di difesa. Ringrazio nuovamente la Commissione per aver consentito un dibattito così ricco ed interessante su un tema di estrema importanza.

**PRESIDENTE.** A nome della Commissione ringrazio il ministro per l'esauriente replica testé svolta. Le argomentazioni da lui addotte e le tesi esposte saranno tenute in debita considerazione allorquando esamineremo nel merito il progetto del nuovo modello di difesa. Con la seduta odierna si

conclude l'audizione del ministro Andò sul complesso dei problemi del dicastero della difesa.

**La seduta termina alle 18,15.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA*

**DOTT. VINCENZO ARISTA**

---

*Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia il 15 ottobre 1992.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO