

ALLEGATO

**Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva
«Riforma della leva e nuovo strumento militare»**

INDICE

Premessa

1. L'evoluzione del contesto internazionale
2. Ristrutturazione delle Forze armate e vincoli di bilancio
3. Prospettive del servizio civile ed introduzione del servizio femminile
4. Le esperienze dei principali paesi europei
5. L'ipotesi della professionalizzazione
6. Conclusioni e proposte

Premessa

L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della IV Commissione (Difesa), nella riunione dell'11 luglio 1996, ha convenuto sull'opportunità di svolgere un'indagine conoscitiva avente ad oggetto: « Riforma della leva e nuovo strumento militare ». Su tale iniziativa è stata acquisita, ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento l'intesa con il Presidente della Camera.

La tematica sulla riforma del servizio militare — di preminente rilievo per la Commissione difesa — è strettamente collegata al complessivo processo di riorganizzazione delle nostre Forze armate, anche in vista dell'attuazione del Nuovo modello di difesa. L'interesse dell'indagine conoscitiva è apparso quindi essenzialmente legato alla necessità di valutare, con l'acquisizione di adeguati elementi conoscitivi, le finalità cui deve essere orientata l'attività delle Forze armate, nel contesto di una realtà politica e militare profondamente mutata, e le conseguenti linee che sarà necessario adottare nel procedere alla ridefinizione di strutture, uomini e mezzi. In questo quadro, dovranno essere affrontate, oltre alle ipotesi di riforma dei sistemi di reclutamento e alla durata del servizio militare di leva, le tematiche relative alla professionalizzazione del personale militare nonché quelle attinenti all'obiezione di coscienza, alle forme alternative di servizio civile e all'eventuale istituzione del servizio militare volontario femminile.

L'indagine conoscitiva ha consentito pertanto di approfondire una materia che presenta numerosi risvolti e sulla quale è in corso un intenso dibattito, sia in ambito nazionale sia in altri Paesi europei. Finalità dell'iniziativa è stata inoltre quella di acquisire elementi di conoscenza sui temi della riforma del servizio di leva e delle Forze armate.

L'attività svolta si è rivelata di grande interesse per la Commissione, i cui componenti hanno potuto acquisire utili elementi conoscitivi e preziosi spunti di riflessione sulle delicate tematiche relative alla

disciplina del servizio militare obbligatorio e alla riorganizzazione delle nostre Forze armate.

Nel corso delle audizioni svolte è emersa peraltro l'esigenza di effettuare una più compiuta disamina di taluni dei temi oggetto dell'indagine conoscitiva, attraverso l'acquisizione di una più ampia e differenziata gamma di contributi. A tal fine l'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione, nella riunione del 23 gennaio 1997, ha convenuto, all'unanimità, sull'opportunità di procedere ad una prima integrazione del programma dell'indagine conoscitiva che è stata deliberata nella seduta del 30 gennaio 1997, mentre un'ulteriore deliberazione di integrazione del programma stesso è stata successivamente adottata il 29 maggio 1997.

Infatti si è reso necessario approfondire le esperienze di altri paesi europei che hanno già avviato significativi processi di revisione dello strumento militare, effettuando incontri con omologhe Commissioni dei Parlamenti di altri Stati europei. A tal proposito è stato effettuato un incontro in Italia con il Presidente della Commissione Difesa del Congresso dei deputati del Parlamento spagnolo; in ambito internazionale invece, sono state svolte missioni di studio a Parigi, a Londra e a Bonn, per effettuare incontri con i parlamentari componenti le Commissioni competenti per la difesa dei rispettivi Parlamenti, nonché con esponenti governativi e con i vertici delle Forze armate di quei Paesi.

Particolare attenzione è stata inoltre dedicata alle esigenze ed alle aspettative del mondo giovanile, approfondendo alcune tematiche connesse all'eventuale istituzione del servizio militare volontario femminile, nonché ascoltando alcuni rappresentanti delle associazioni e dei movimenti giovanili dei partiti politici.

Le audizioni svolte nell'ambito dell'indagine conoscitiva sono state quelle del Ministro della difesa, del Capo di stato maggiore della Difesa, del Capo di stato maggiore dell'Esercito, del Capo di stato maggiore della Marina, del Capo di stato maggiore dell'Aeronautica, e del Segretario generale della Difesa, di rappresentanti del CESPI (Centro studi di politica internazionale), dello IAI (Istituto affari internazionali), dell'ISTRID (Istituto di studi e ricerche per la difesa), del Capo della Polizia, del Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri e del Comandante generale della Guardia di finanza, di rappresentanti del Comitato tecnico-scientifico del COPIT (Comitato di parlamentari per l'innovazione tecnologica e lo sviluppo sostenibile), di rappresentanti del CASD (Centro alti studi della Difesa), del CEMISS (Centro militare di studi strategici), dell'ISTAT (Istituto nazionale di statistica), dell'Associazione obiettori non violenti, della L.O.C. (Lega obiettori di coscienza), del Ministro per le pari opportunità, di rappresentanti della Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna, di rappresentanti dell'A.NA.DO.S. (Associazione nazionale donne soldato), dell'Archivio Disarmo, del RITAD (Raggruppamento delle industrie a tecnologia avanzata per la difesa), dell'ANCI (Associazione nazionale comuni italiani), dell'AIA (Associazione industrie aerospaziali), del COCER Interforze (Consiglio centrale della rappresentanza militare), nonché di numerosi rappresentanti giovanili delle forze politiche.

In totale si sono svolte 30 sedute e sono state ascoltate in tutto 58 persone.

Tutti questi spunti conoscitivi evidenziano come l'indagine si sia svolta a tutto campo e si sia arricchita di documenti e memorie che potranno consentire all'opinione pubblica e alle istituzioni di ricavare elementi di conoscenza utili alle impegnative decisioni che dovranno essere prese.

1. *L'evoluzione del contesto internazionale.*

La necessità di avviare un processo di riforma complessiva delle Forze armate italiane, già avvertita da molti anni, è stata fortemente rilanciata dagli eventi che hanno completamente trasformato lo scenario e gli equilibri politici internazionali, con il venir meno della contrapposizione fra i blocchi Est-Ovest. La presentazione del Nuovo modello di difesa, nel 1991, si palesava come la prima risposta delle istituzioni a tale situazione, e prefigurava la definizione di uno strumento militare omogeneo — almeno in linea teorica — al nuovo concetto di sicurezza.

Il problema che si proponeva al nostro Paese era in effetti non dissimile rispetto a quello che dovevano affrontare i principali *partners* europei, e si può riassumere nella esigenza di ridimensionare le strutture militari concepite per la difesa del territorio da possibili attacchi provenienti dal blocco dell'Est, e contestualmente ridefinire una organizzazione essenzialmente proiettata su missioni ed interventi esterni, da svolgersi prevalentemente — se non esclusivamente — nell'ambito del sistema internazionale (ONU), e delle alleanze che riuniscono le nazioni occidentali (NATO, UEO).

In realtà, fin dai primi anni '90 con le missioni in Somalia e Mozambico, e con la partecipazione alla guerra del Golfo, l'Italia aveva comunque dimostrato di poter allestire, in tempi relativamente brevi, piccoli contingenti in grado di dare un significativo contributo ad interventi di *peace keeping* e *peace enforcement* in situazioni molto complesse. L'esperienza della missione IFOR in Bosnia ha poi pienamente confermato la adeguatezza delle forze italiane a questo tipo di impegni.

Tuttavia proprio queste esperienze hanno anche evidenziato la contraddizione e la scarsa funzionalità di un sistema nel quale pochi reparti di pronto impiego convivono con una struttura di grandi dimensioni, con un consistente quantitativo di reclute che sono soltanto parzialmente utilizzabili in compiti operativi, mentre si registrano notevoli difficoltà nell'adeguamento e nell'ammodernamento degli armamenti e delle strumentazioni di supporto.

La particolare posizione politica e geografica del nostro Paese ha in effetti condizionato, per tutto il periodo successivo alla seconda guerra mondiale, la scelta degli assetti organizzativi delle Forze armate. Si è data così priorità alla consistenza numerica delle truppe, al fine di assicurare la copertura delle regioni a più alto rischio di attacco via terra. All'indomani della frantumazione dell'Unione Sovietica, l'Italia si è quindi trovata a misurarsi con una totale riconversione, laddove

Paesi come la Francia o la Gran Bretagna potevano affrontare la nuova situazione con dati di partenza indubbiamente più favorevoli, anche in virtù di precedenti storici e militari molto diversi.

È tuttora aperto, fra gli esperti del settore, il dibattito sul nuovo concetto di sicurezza, che sarebbe da contrapporsi al tradizionale principio della difesa nazionale, nato e sviluppatosi con l'avvento dello Stato moderno. Appare generalmente condivisa la considerazione per la quale l'impiego dello strumento militare sembra destinato ad essere sempre più condizionato dall'azione della politica e della diplomazia, e che, proprio per questa ragione, esso dovrà modellarsi in funzione di supporto ad iniziative di composizione dei conflitti, o di stabilimento/rafforzamento della pace, decise dai singoli paesi, o, molto più frequentemente, dalle organizzazioni ed alleanze internazionali.

Su questo presupposto, è chiaro che l'esigenza prioritaria va individuata nella disponibilità di Forze armate connotate da notevole flessibilità, rapida capacità di mobilitazione, e alta qualificazione professionale.

Tale sembra essere, del resto, l'orientamento che si riscontra in tutti i principali Paesi del blocco NATO, e verso lo stesso obiettivo si muove il progetto di Nuovo modello di difesa, elaborato dal Governo italiano, il cui ultimo aggiornamento risale al 1995.

L'Italia ha dovuto peraltro affrontare questo impegno con posizioni di partenza decisamente arretrate rispetto ad altri Paesi, disponendo di una struttura che, almeno in alcune sue componenti, presentava notevoli ritardi sia sotto l'aspetto tecnologico che dal punto di vista della formazione professionale del personale.

Inoltre — come si vedrà meglio nel successivo paragrafo — il nostro paese ha dovuto scontare una rilevante erosione delle risorse destinate alla difesa, ciò che ha determinato — e continua a determinare — grossi scompensi fra obiettivi di riforma e concrete possibilità di attuazione.

Non va del resto trascurato, in tale contesto, il ruolo fondamentale che viene ad assumere il fattore rappresentato dalla qualità e adeguatezza di sistemi d'arma. È evidente che non si può partecipare utilmente ad operazioni militari comuni — come è avvenuto spesso negli ultimi anni — ove non si disponga di strumenti tecnologicamente compatibili con quelli in dotazione agli altri *partners*. Ma, d'altro canto, la accennata compressione dei bilanci, cui si è assistito per molti anni ha finito per incidere proprio e principalmente sul settore dell'ammodernamento ed aggiornamento dei sistemi d'arma, ed è appunto questo uno dei fattori principali che mettono in difficoltà il tentativo di realizzazione del Nuovo modello.

2. *Ristrutturazione delle Forze armate e vincoli di bilancio.*

Le politiche di risanamento della finanza pubblica, condotte dai governi succedutisi nelle ultime legislature, hanno determinato sensibili riduzioni della spesa nell'ambito delle pubbliche amministrazioni. Anche la difesa ha risentito di questi interventi, che hanno indubbiamente condizionato le strategie di riforma dell'intero settore.

La riduzione della spesa per la difesa, in termini reali, iniziata nel 1989, è proseguita negli esercizi successivi, accompagnandosi ad un graduale abbassamento dell'incidenza sul PIL. Tale tendenza è sostanzialmente analoga a quella registratasi negli altri Paesi occidentali. Tuttavia, il caso italiano appare caratterizzato da aspetti particolari, che rendono più problematica l'attuazione delle politiche di rinnovamento delle Forze armate. Da un lato, la percentuale delle spese militari sul PIL partiva da livelli inferiori rispetto ai principali Paesi europei, e tale divario si è quindi mantenuto anche in seguito all'avvio delle restrizioni introdotte negli anni '90 (1); dall'altro, e questa è l'annotazione più rilevante, la redistribuzione delle risorse causata dagli interventi di contenimento della spesa pubblica ha penalizzato quasi esclusivamente il settore dell'ammodernamento dei mezzi e dei sistemi d'arma. Le spese per il personale sono infatti, come è noto, ricomprese fra le spese obbligatorie, e quindi incomprimibili, e, di fatto, la percentuale di tali spese sul bilancio della difesa è cresciuta nel corso degli ultimi anni, passando dal 36 per cento (1985) a circa il 54 per cento (1996). A partire dal 1993 si è assistito ad una moderata inversione di tendenza, che ha ritoccato verso il basso tale percentuale, mentre il tasso percentuale di risorse per l'ammodernamento ha conosciuto un leggero rialzo, riportandosi nel 1997 ai livelli del 1991.

Una comparazione dei dati relativi alle spese militari con alcuni dei più importanti paesi europei (Francia, Gran Bretagna, Germania) mostra un sensibile divario in termini reali: il totale degli stanziamenti previsti dal bilancio della difesa italiano non supera il 50-60 per cento di quello che si riscontra in tali paesi (2).

Anche in rapporto al PIL, la spesa risulta nettamente più contenuta nei confronti di Francia e Gran Bretagna, mentre si colloca sullo stesso livello della Germania.

Ma l'elemento più significativo è rappresentato dalla distribuzione della spesa, che, come si è visto, privilegia ampiamente il settore personale/funzionamento rispetto agli investimenti, laddove nei paesi ora citati il rapporto fra queste due componenti risulta molto più equilibrato.

In altre parole, l'Italia spende ancora poco per l'adeguamento e l'aggiornamento tecnologico, e ciò comporta inevitabili conseguenze negative nel confronto con le Forze armate dei paesi alleati.

Il *gap* diventa particolarmente significativo quando si analizza l'entità degli investimenti per la funzione ricerca e sviluppo, che, come è superfluo ricordare, costituisce in tutti i campi uno dei presupposti per consentire programmi di adeguamento qualitativo degli strumenti. L'Italia spende in questo settore circa un sesto rispetto alla Gran Bre-

(1) La percentuale delle spese iscritte nello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa rispetto al PIL è pari all'1,59 per cento (dato riferito al bilancio 1997 non assestato).

(2) Nel 1994, la spesa dell'Italia per ciascun soldato risultava pari a un terzo di quella degli USA, meno della metà di quella della Gran Bretagna, e circa la metà di quella della Germania (dati ACDA - Agenzia americana sul disarmo e sul controllo degli armamenti).

tagna, un quinto nei confronti della Francia e due terzi rispetto alla Germania (3).

Inoltre, il bilancio della difesa italiano è in parte assorbito da finalità non strettamente inerenti alla funzione difesa: in particolare, assumono rilievo le spese per la sicurezza pubblica, che costituiscono circa il 28-30 per cento del totale.

In una situazione di questo tipo, l'attuazione dei programmi di ristrutturazione si presenta certamente più difficoltosa, e richiede, in ogni caso, interventi decisi sul fronte della spesa per il personale. Qui si riscontra, in realtà, uno dei punti critici del processo di riforma delle Forze armate, nel momento in cui si prospetta l'esigenza di contenere i costi di funzionamento — e quindi, principalmente, quelli appunto relativi al personale — per canalizzare risorse sul settore dell'innovazione tecnologica, mentre l'attuazione del Nuovo modello, che prevede un forte incremento del personale volontario, rende ovviamente necessario procedere a piani di reclutamento consistenti.

All'interno di questo scenario si inseriscono le scelte adottate con gli ultimi provvedimenti legislativi, che si concretizzano in un tentativo di razionalizzazione della intera struttura, al fine di predisporre le condizioni per l'effettiva attuazione del Nuovo modello di difesa.

Con le deleghe contenute nelle leggi collegate n. 549/1995 e n. 662/1996, si sono quindi dettate linee di ridefinizione strutturale sia dell'amministrazione della difesa, sia della consistenza degli organici del personale militare e civile. L'attuazione delle deleghe ha peraltro incontrato notevoli ritardi, e solo in questa legislatura ha conosciuto un concreto impulso da parte del Governo. Appare quindi al momento prematura qualsiasi analisi degli effetti che potranno realizzarsi in termini di recupero dell'efficienza dello strumento militare italiano.

Un passo sicuramente significativo è stato peraltro realizzato in sede parlamentare con l'approvazione — in avvio della XIII legislatura — della legge di riforma dei vertici militari, che da oltre dieci anni attendeva di essere varata, e con la quale si sono introdotte rilevanti innovazioni nella catena di comando militare ed amministrativa, affermando il ruolo di preminenza del capo di stato maggiore della difesa nei confronti dei capi di stato maggiore delle singole armi, rafforzando il ruolo del segretario generale del Ministero in ordine alle competenze amministrative, ed introducendo la possibilità di affidare tale incarico ad un funzionario civile, ipotesi espressamente esclusa dalla legislazione vigente.

Anche la riduzione della durata del servizio di leva da 12 a 10 mesi, già operante dal gennaio 1997 — e contenuta nel provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1997 — si iscrive nel novero dei provvedimenti di razionalizzazione del funzionamento e delle spese, anche se, sotto quest'ultimo profilo, i risparmi effettivi non sono da considerarsi di particolare consistenza, e, comunque, potranno essere riscontrati solo nel medio periodo. La possibilità di procedere ad una più consistente limitazione del periodo di leva — a sei/otto mesi — è stata esclusa in ragione del fatto che, non potendosi comprimere al di sotto di una certa soglia la fase di addestramento, questa verrebbe a

(3) Fonte: dati OCDE e NATO.

coprire quasi l'intero periodo di servizio, rendendo di fatto impossibile l'impiego operativo delle reclute.

Sempre con la legge collegata alla finanziaria per il 1997, sono state introdotte altre norme che vanno ad incidere sul tema della leva. Su iniziativa parlamentare, è stata infatti approvata una disposizione che consente ai giovani di prestare servizio nel reparto più vicino al luogo di residenza, e, possibilmente, entro 100 chilometri da esso. Inoltre, è stato affermato un importante criterio innovativo, secondo il quale le procedure di reclutamento ed avvio all'impiego per gli idonei dovranno essere realizzate « inserendo in un unico ed equilibrato piano di utilizzazione » le esigenze delle Forze armate e quelle delle Forze di polizia. Infine, si è anche prevista una riduzione dei contingenti di militari di leva utilizzabili annualmente in qualità di ausiliari nella Polizia e nell'Arma dei carabinieri.

È opinione condivisa dai principali studiosi del settore che — ferma restando per i prossimi anni la tendenza alla restrizione delle risorse dettata dalle politiche di contenimento della spesa pubblica — la realizzazione di un modello di esercito con forte componente volontaria potrà vedere la luce solo sulla base di una drastica riduzione complessiva del personale. Si tratta di portare la forza totale dai circa 320 mila effettivi odierni a non oltre 220/230 mila unità secondo alcuni esperti, secondo altri, in una più forte opera di professionalizzazione, si potrebbe scendere fino a 160/170 mila unità, e di ridurre in modo consistente gli organici del personale civile. L'ultimo aggiornamento del Nuovo modello di difesa, presentato nell'autunno del 1995, si colloca in effetti in questo ordine di grandezza. Dalla prima versione, che prevedeva un totale di 287mila uomini, si è passati ad una previsione di 250mila, dei quali 100mila fra ufficiali e sottufficiali, e 150mila di truppa. La componente volontari dovrebbe attestarsi sulle 70mila unità. Per il personale civile la proiezione è pari a 43mila effettivi, numero molto vicino a quello già indicato nella prima versione del modello (45mila).

Nel corso delle audizioni svoltesi proprio in sede di indagine conoscitiva, il Ministro della difesa Andreatta ha peraltro dichiarato l'intento di apportare alcuni ritocchi, in senso restrittivo, a queste cifre. In particolare, il totale degli effettivi dovrebbe attestarsi su 225mila uomini, dei quali 55mila volontari (4).

In questo schema, la distribuzione percentuale prevista per le varie categorie è la seguente:

- Ufficiali 9 per cento;
- Sottufficiali 30 per cento;
- Volontari 31 per cento;
- Militari di leva 30 per cento.

Le riduzioni incidono soprattutto sulla componente terrestre (-15 per cento), mentre per Aeronautica e Marina si prevede un ridimensionamento più contenuto (rispettivamente -9 per cento e -8 per cento).

(4) Vedi seduta della Commissione difesa del 19 settembre 1996.

Il primo passo concreto nel senso indicato è venuto dalla delega contenuta nella legge collegata n. 662 del 1996, con la quale si è indicato l'obiettivo di ridurre gli organici e le consistenze effettive degli ufficiali delle Forze armate di una quota pari al 25 per cento nell'arco di otto anni.

Anche le previsioni contenute nell'ultima versione del Nuovo modello rischiano tuttavia di risultare di difficile attuazione. Il processo di ristrutturazione, del quale si è appena avviata la prima fase, potrà dare effettivi esiti in termini di risparmi solo nel medio-lungo periodo, e quindi determinare l'ulteriore allungamento dei tempi di realizzazione del modello stesso.

Inoltre, il massiccio incremento della componente volontaria potrà avvenire nella misura in cui saranno apprestati strumenti di incentivazione e di sostegno, anche in relazione agli sbocchi occupazionali successivi, sull'esempio di quanto avviene nelle Forze armate dei paesi che già da tempo impiegano personale professionista.

3. Prospettive del servizio civile e introduzione del servizio femminile.

Nel quadro della complessa opera di ridefinizione dello strumento militare, vanno necessariamente ricomprese le tematiche collaterali che fanno capo alla prestazione del servizio civile alternativo. In realtà, questo tema si presenta storicamente collegato, nel nostro come in altri paesi, a quello dell'obiezione di coscienza, il cui riconoscimento è avvenuto con la legge n. 772 del 1972. Da fenomeno di ristrette dimensioni, peraltro, l'obiezione di coscienza, e la collegata prestazione del servizio civile, ha progressivamente interessato quote crescenti di giovani, specie a partire dal momento della equiparazione della durata del servizio civile con quello militare, determinatasi in seguito alla sentenza n. 470/1989 dalla Corte costituzionale (5).

Si è già da molti anni avvertita la necessità di una revisione della vecchia normativa sull'obiezione, tanto in relazione alle notevoli difficoltà incontrate dall'amministrazione della difesa nella gestione di un numero così elevato di obiettori, quanto in considerazione dell'insoddisfacente funzionamento dei meccanismi di assegnazione agli enti convenzionati. Parallelamente, è andata sviluppandosi la consapevolezza di una scarsa capacità di impiego delle energie rappresentate dai giovani obiettori a fronte dei numerosi problemi esistenti in molti settori della società (sanità, beni culturali ed ambientali, protezione civile). Si è quindi palesato un orientamento volto ad istituire una organizzazione nuova ed autonoma del servizio civile, nella quale far confluire non solo gli obiettori di coscienza, ma anche tutti quei soggetti che fossero interessati ad una attività alternativa al servizio militare, da svolgersi in funzione di primari interessi sociali del Paese, ed in tal senso idonea all'assolvimento dell'obbligo sancito dall'articolo 52 della Costituzione.

Sulla opportunità e sulle caratteristiche di questo nuovo istituto — che ha trovato concretizzazione in un disegno di legge presentato dal

(5) Nel 1988 le domande di obiezione erano state 5.697, per passare nell'anno successivo a 13.746. In seguito, sono costantemente aumentate, fino alle 47.824 del 1996.

Governo, attualmente in discussione presso la Commissione difesa del Senato — è in corso da alcuni mesi un dibattito che coinvolge tutte le forze politiche, e nel quale si evidenziano divergenze, anche molto significative. Uno dei problemi principali si riscontra sul punto che riguarda la gestione organizzativa e finanziaria del servizio civile. Questa dovrebbe risultare autonoma dall'amministrazione della difesa, anche in considerazione delle diverse modalità di svolgimento del servizio civile rispetto a quello militare. Tuttavia, il legame con gli organi della leva non potrebbe che continuare a sussistere almeno nella prima fase del reclutamento, e fino al momento della opzione formulata dal giovane interessato.

Nell'ipotesi di professionalizzazione integrale delle Forze armate, il servizio civile non potrebbe che assumere natura esclusivamente volontaria. Dovrebbe inoltre essere aperto in forma volontaria alle donne, e prevedere l'impiego del personale anche fuori dal territorio nazionale. Sarebbe probabilmente utile affidare lo studio delle modalità organizzative di tale struttura ad una apposita commissione.

Naturalmente, fino a quando sussiste il servizio militare di leva, deve essere garantita l'obiezione di coscienza.

Un altro tema di grande rilievo, del quale la Commissione difesa ha avuto modo di occuparsi anche in sede di esame di specifiche proposte di legge (6), è quello che concerne l'introduzione del servizio militare femminile. Sia nel corso del dibattito sulle iniziative legislative, come anche nell'ambito delle audizioni in sede di indagine conoscitiva, si è registrata un'ampia convergenza sulla opportunità di procedere ad una piena apertura delle carriere militari alle donne. È stato piuttosto sottolineato, da più parti, il ritardo che il nostro Paese deve scontare rispetto alle esperienze dei principali Stati occidentali, nei quali già da molti anni la presenza, anche ai più alti livelli gerarchici, di personale femminile è non solo prevista dalle rispettive normative, ma anche concretamente realizzata nella prassi.

Restano certamente da definire molti aspetti, anche importanti, riguardanti le modalità di accesso delle donne, le prospettive di carriera, e l'individuazione di incarichi o specializzazioni che, per loro natura, possano eventualmente essere riservate al personale maschile.

Tuttavia, sul piano dei principi, non sembrano sussistere significativi dissensi in ordine ad una positiva conclusione dell'*iter* legislativo dei testi in discussione.

4. *Le esperienze dei principali paesi europei.*

I radicali mutamenti che hanno caratterizzato il panorama politico internazionale all'inizio degli anni '90 si sono tradotti, per tutti i paesi occidentali, in una profonda ridefinizione del concetto di sicurezza. La sostanziale scomparsa del pericolo di un conflitto con il blocco sovietico, sul quale era stata impostata la politica di difesa per oltre un

(6) Si tratta delle proposte C 1050, Poli Bortone e Napoli, C 2970, Spini ed altri, C 3553, Simeone. Assunta quale testo base la C 2970, Spini ed altri, la Commissione ha concluso l'esame in sede referente il 25 giugno scorso; si è attualmente in attesa dell'esame del provvedimento in Aula.

quarantennio, ha lasciato il posto ad uno scenario nel quale prevalgono i rischi di destabilizzazioni locali, destinate in alcuni casi — come è avvenuto prima con l'invasione del Kuwait, poi nella *ex* Jugoslavia — a sfociare in guerre, coinvolgendo pesantemente le aree limitrofe. È emersa sempre più chiaramente l'esigenza di ridisegnare gli strumenti militari esistenti, finalizzandoli ad obiettivi in larga misura diversi rispetto a quelli in funzione dei quali tali strutture erano state concepite.

In questo quadro, assumono significato fondamentale gli impegni che derivano dalla partecipazione alle organizzazioni internazionali, a partire dall'ONU, che annovera fra le sue principali finalità proprio quella connessa al mantenimento della pace.

La missione di mantenimento e/o rafforzamento della pace si è d'altra parte rivelata prioritaria nell'ambito del nuovo ruolo che la Alleanza Atlantica ha inteso assumere fin dal 1991 (Vertice di Roma). In questo ambito, rileva, tra i compiti della NATO, proprio la decisione di intervenire a sostegno alle operazioni umanitarie e di *peace keeping* che siano promosse dalle Nazioni Unite o dall'OSCE.

Per adempiere efficacemente a questo tipo di finalità, si rendeva necessario un processo di adeguamento strutturale delle Forze armate, tale da consentirne un impiego marcatamente più rapido e flessibile. Riduzione degli organici, e contestuale miglioramento qualitativo, sono stati quindi i punti fermi verso i quali ci si è orientati negli anni scorsi.

Il Paese che più tempestivamente ha intrapreso questo percorso è senz'altro la Gran Bretagna, che fin dagli anni '50 ha optato per l'esercito interamente professionale.

La riforma dello strumento militare inglese è stata avviata nel 1989-90 con un programma di ristrutturazione denominato « *Options for change* » destinato ad adeguare le Forze armate alle mutate esigenze del quadro internazionale, ma anche ad una consistente riduzione delle spese. Nel 1994 si è sviluppata una nuova fase del programma, mirata ad un impiego più efficace delle risorse, con priorità per la disponibilità di reparti di prima linea ad alta specializzazione, capaci di essere mobilitati in tempi rapidi (*'Front line first'*).

Rilevante il decremento della forza complessiva, che è passata dai 327mila uomini del 1985 ai circa 226mila attuali. Per l'anno 2000 si è preventivato un ulteriore ridimensionamento, pari a circa 19.000 uomini, dei quali 2.200 nell'esercito, 7.500 nell'Aviazione, e 1.900 nella Marina.

In tale contesto, il piano di ristrutturazione ha prodotto effetti significativi soprattutto nell'esercito. Le divisioni operative sono state ridotte da 4 a 2, i battaglioni di fanteria da 55 a 41, e i reggimenti di cavalleria (carri armati o blindati) da 19 a 11. Tuttavia, la componente terrestre è anche quella che più delle altre risulta coinvolta nelle azioni di *peace keeping* e ciò ha determinato riaggiustamenti verso l'alto delle iniziali previsioni numeriche relative ai contingenti.

L'attuazione del piano di riforma è strettamente collegato ad una ridefinizione delle politiche che presiedono alla formazione del bilancio della difesa. Dall'inizio degli anni '90, il Ministero della difesa provvede ad una accurata analisi degli strumenti necessari per realiz-

zare le tre missioni fondamentali affidate alle Forze armate: difesa del territorio nazionale, protezione da minacce esterne, contributo al mantenimento della stabilità internazionale. Sulla base di tale analisi, vengono formulate previsioni per la quantificazione e la ripartizione delle risorse finanziarie da destinare alla difesa.

I dati relativi al bilancio mostrano una sensibile riduzione degli stanziamenti nel corso degli anni recenti. Le spese per la difesa, che erano pari a 43.5 milioni di dollari nel 1985, si sono assestate nel 1995 su 34.5 milioni di dollari. Nello stesso periodo, la percentuale *pro capite* di tali spese, ripartita per il numero degli abitanti, è scesa da 770 a 586 dollari (in Italia tale percentuale era pari, nel 1995, a 346 dollari).

La percentuale delle spese per la difesa in rapporto al PIL è scesa in dieci anni dal 5.2 per cento (1985) al 3.1 per cento (1995).

Va notato che nel bilancio della difesa le spese per strutture ed armamenti coprono circa il 40 per cento delle risorse.

Anche la Francia, sulla base di analoghe esigenze, ha avviato negli anni 90 una politica di ristrutturazione delle Forze armate, intesa primariamente ad alleggerirne il complesso assetto organizzativo e ridimensionare la spesa. La decisione, annunciata nel maggio 1996 dal Presidente Chirac, di procedere nell'arco di pochi anni all'abolizione della leva obbligatoria per passare al sistema professionale, va indubbiamente ricondotta ad una analisi che considera ormai superate le esigenze difensive tradizionali, sulla base delle quali erano stati originariamente concepite le Forze armate.

La svolta francese non ha mancato di suscitare qualche opinione critica, per lo più imperniata su argomenti attinenti le vicende storiche e politiche di quel Paese. Si sono riscontrate, in effetti, posizioni di dissenso nell'ambito degli schieramenti politici, ma il programma è stato comunque varato con una consistente maggioranza, ed a partire dal 1° gennaio 2003 la coscrizione obbligatoria sarà definitivamente soppressa.

Il processo di rinnovamento ha peraltro caratteristiche più ampie, e prevede, nei prossimi 15-20 anni, una profonda razionalizzazione delle spese, con forte riduzione degli organici, e allocazione prioritaria delle risorse nei settori degli equipaggiamenti e degli investimenti.

Anche per quanto riguarda l'entità delle spese militari francesi, il confronto con il nostro Paese si presta a considerazioni analoghe a quelle svolte con riferimento al Regno Unito. I dati di partenza sono infatti considerevolmente più elevati, sia in termini reali che in percentuale sul PIL. Non va del resto dimenticato che queste nazioni, in quanto ex potenze coloniali, hanno per molti anni conservato contingenti di una certa consistenza fuori dal territorio nazionale, ove la tutela dei propri interessi — pur assicurata prioritariamente sul piano politico e diplomatico — richiedeva in ogni caso un supporto militare adeguato.

Nel caso della Francia, si deve anche tenere nella giusta considerazione la politica perseguita negli anni '60 dal presidente De Gaulle — e confermata almeno fino ai primi anni 80 dai suoi successori — improntata alla ricerca di un ruolo centrale nello scenario politico e militare europeo, con la conseguente scelta — venuta meno solo nel 1996

— di non partecipazione all'organizzazione militare dell'Alleanza Atlantica.

È chiaro dunque come l'indirizzo fortemente innovativo della politica francese in campo militare non si possa comprendere se non valutandolo in stretta connessione con l'avvio di una diversa strategia complessiva, nella quale vengono sostanzialmente accettati i principi che sono alla base della nuova NATO. E, in particolare, quello che prevede come strumento ordinario per la tutela della sicurezza comune la partecipazione agli interventi di difesa della pace promossi dall'ONU.

In questo senso, la opzione per il sistema del professionismo delle Forze armate potrebbe essere indicativa di una specifica valutazione, in forza della quale l'efficienza e la qualità richieste dal nuovo contesto possono essere meglio assicurate da un esercito composto esclusivamente da volontari.

L'analisi dello scenario europeo offre in verità altri elementi per suffragare quest'ultima considerazione. Soltanto pochi mesi dopo l'annuncio dato del presidente Chirac, anche il leader spagnolo Aznar ha dichiarato ufficialmente che il suo Paese si sarebbe presto aggiunto all'elenco, ormai piuttosto lungo, delle nazioni nelle quali svolgere il servizio di leva non ha più carattere obbligatorio.

Quella che sembrava una prerogativa degli Stati di cultura anglosassone (Gran Bretagna e Stati Uniti), e di qualche altro Paese (come il Belgio), sta quindi diventando l'orientamento prevalente in grande parte dell'Europa.

E occorre sottolineare che, tanto nel caso della Francia quanto, successivamente, in quello della Spagna, la scelta della professionalizzazione, sebbene promossa direttamente dai *leaders* istituzionali di quei paesi, ha anche formato oggetto di specifiche indagini da parte delle commissioni parlamentari competenti, nell'ambito delle quali è stato possibile approfondire il dibattito sui vari aspetti connessi a tale opzione.

In effetti, a parte l'Italia, l'unico grande Paese del nostro continente ad avere mantenuto la leva obbligatoria è la Germania. In questo caso, peraltro, vanno considerate le rilevanti ragioni storiche per le quali le principali forze politiche tedesche continuano a ritenere necessario un forte legame tra società e Forze armate, attraverso il mantenimento della leva. Di recente, tuttavia, il dibattito su questo tema si è riproposto, in seguito ad una proposta dell'organizzazione giovanile del Partito liberale tedesco, intesa appunto al superamento del sistema della leva.

5. *L'ipotesi della professionalizzazione.*

Il tema della possibile professionalizzazione delle Forze armate italiane è stato ampiamente discusso nel corso delle audizioni svoltesi nell'ambito della indagine conoscitiva. Per meglio comprendere quali siano in concreto le prospettive di una simile opzione, occorre ricordare che vi sono alcuni dati oggettivi dai quali è evidentemente impossibile prescindere.

In primo luogo, è in corso di attuazione il piano di rinnovamento previsto dal Nuovo modello di difesa, con le integrazioni apportate dalla più recente legislazione (7).

Tale processo di riforma è finalizzato all'obiettivo di un sistema misto, nel quale la componente volontaria e quella di leva risultino sostanzialmente equivalenti sul piano numerico. È a questo tipo di modello che molti dei soggetti ascoltati nel corso dell'indagine si sono — pur con motivazioni non sempre omogenee — dichiarati favorevoli.

L'altro dato del quale è necessario tener conto è rappresentato dai vincoli relativi alla spesa, sui quali ci si è soffermati nel paragrafo 2.

Gli stanziamenti per la difesa, che hanno conosciuto una consistente flessione nel corso dei primi anni '90 — peraltro in linea con quanto avvenuto in tutto il settore della spesa per le amministrazioni statali — sono ora attestate su un totale di circa 30mila miliardi annui, dei quali circa 22mila effettivamente destinati alla funzione difesa.

Considerando che i costi per l'addestramento, la formazione e la retribuzione di un soldato professionista risultano circa quattro volte più elevati rispetto a quelli necessari per un militare di leva, appare chiaro che il percorso che conduce alla soppressione della leva potrà realizzarsi solo sul presupposto di una rilevante riduzione delle forze. In altri termini, una simile scelta non solo è incompatibile con i numeri attuali (310mila effettivi all'anno), ma anche con quelli previsti dal Nuovo modello, che indica in circa 240mila (225mila secondo le ultime modifiche annunciate dal Ministro Andreatta) il totale di militari in servizio, comprendendo componente di leva, componente volontaria ed ufficiali.

A parità di risorse investite, un ipotetico sistema professionale potrà in effetti realizzarsi solo configurando una notevole riduzione (almeno del 40 per cento) delle forze operative attuali.

D'altra parte, è pur vero che la tendenza generale riscontrabile nei paesi europei è proprio quella di una ristrutturazione in senso fortemente riduttivo delle Forze armate, sulla base delle nuove missioni che ad esse sono affidate, per le quali non appaiono più necessari grandi ed articolati schieramenti di truppe sul territorio.

Vanno anche considerate le situazioni peculiari di ciascuna nazione, e, ad esempio, Francia e Gran Bretagna, anche in forza della loro condizione di *ex* potenze coloniali, e comunque in ragione di un diverso ruolo nello scenario internazionale, possono avere esigenze diverse da quelle dell'Italia.

In relazione agli impegni internazionali, e, in particolare, agli interventi di sicurezza comune svolti nell'ambito ONU, NATO e UEO, si ritiene generalmente adeguata la disponibilità di reparti di pronto impiego di dimensioni contenute, ma connotati da elevata preparazione professionale. In questa prospettiva, anche una riduzione molto consistente — quale quella sopra delineata — del numero degli effettivi non

(7) La legge 28 dicembre 1995, n. 549, ha conferito al Governo deleghe intese alla ristrutturazione delle aree amministrativa ed operativa del Ministero della difesa, i cui schemi di decreto sono stati trasmessi al Parlamento, per l'espressione del parere. L'ultimo presentato in ordine di tempo, che riguarda la ristrutturazione dell'area tecnico-industriale, è attualmente all'esame della Commissione difesa.

sembra poter compromettere un'efficace adempimento dei nuovi compiti istituzionali propri delle Forze armate. Sono inoltre da valutare positivamente e da incentivare gli accordi per la formazione di unità operative congiunte, come quelli già stipulati tra alcuni paesi europei (EUROFOR, EUROMARFOR) quale condizione utile a ripartire su più paesi anche gli oneri in termini di organici di personale.

Vi è anche chi evidenzia il tema, nell'ambito del sistema misto leva obbligatoria-Forze armate professionali, di una ipotizzabile differenziazione di compiti e formazione, nonché del permanere dell'obbligo generale in capo a tutti i cittadini nei casi di emergenza e mobilitazione.

È quindi possibile affermare che, almeno limitatamente a questo punto, l'opzione della professionalizzazione non dovrebbe scontrarsi con ostacoli insormontabili. Sempre che, come si è detto, si accetti il presupposto di un ridimensionamento delle forze più consistente di quello previsto nel Nuovo modello di difesa.

Vi è tuttavia un altro, importante aspetto che si presenta assai problematico, non solo nella ipotesi della scelta professionale, ma nello stesso percorso di attuazione del Nuovo modello di difesa. Si tratta del reclutamento dei volontari.

Nel 1996, le Forze armate italiane hanno impiegato circa 15mila volontari; il Nuovo modello di difesa ne prevede — a regime — 75 mila (55 mila secondo le modifiche indicate dal Ministro Andreatta nella audizione del 19 settembre 1996) (8).

L'incremento della componente volontaria non può che collocarsi al centro del processo di riforma dello strumento militare, essendo considerata essenziale per l'attuazione del sistema misto configurato nel Nuovo modello, e dovendosi, ovviamente, ritenere addirittura imprescindibile nell'ipotesi della professionalizzazione. D'altra parte, anche in caso di permanenza del sistema di leva obbligatoria, l'obiettivo di un sensibile miglioramento qualitativo delle capacità operative delle Forze armate non potrà che essere perseguito mediante periodi di addestramento adeguati, che sono concepibili solo per personale che resti in servizio nell'arco di almeno tre/cinque anni. In questo senso, dalle audizioni effettuate è emersa la generale esigenza di attivare un piano di incentivi che rendano effettivamente competitiva la scelta dell'ingresso nelle tre Forze armate. Se assume particolare importanza in questo ambito l'adeguamento del trattamento economico — pur con i limiti imposti dalle politiche di risparmio della spesa pubblica — non può essere trascurata, ed anzi diviene aspetto prioritario, la predisposizione di sbocchi occupazionali successivi al periodo di ferma, anche valorizzando l'esperienza e la preparazione professionale acquisite nel corso di tale periodo (9).

La recente normativa in materia è in effetti orientata in tal senso. Sono infatti previste riserve di posti per l'accesso alle carriere nelle amministrazioni delle Forze di polizia, riserve che operano a beneficio

(8) La Francia dispone attualmente, nel solo esercito, di circa 30mila volontari.

(9) Norme intese a promuovere l'arruolamento dei volontari sono state inserite nel provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1997 (cfr. articolo 1, commi 111-114, della legge 23 dicembre 1996, n. 662).

di quanti abbiano prestato servizio nelle Forze armate senza demerito per almeno tre anni (10). Sembra tuttavia opportuno consolidare, e rendere maggiormente incisivo, il sistema delle incentivazioni, prevedendo ulteriori programmi specifici di formazione anche mediante l'istituzione di borse di studio da svolgere o realizzare durante o dopo il volontariato femminile.

Quali che siano le opinioni in proposito, va senz'altro affermato che il dibattito sulla professionalizzazione delle Forze armate si sviluppa oggi sul piano delle valutazioni di opportunità, molto più che su quello delle posizioni ideologiche. Per molti anni, questa ipotesi è stata in effetti pesantemente condizionata da preoccupazioni e diffidenze nei confronti di una trasformazione dell'organizzazione militare in una istituzione potenzialmente pericolosa per la stabilità delle istituzioni democratiche. Tali considerazioni — che hanno avuto ragione d'essere in una determinata fase storica del nostro Paese — sembrano oggi in gran parte superate, e ciò consente di affrontare il problema concentrandosi sugli obiettivi che il Paese intende perseguire con il proprio strumento militare.

Occorre, in ultima analisi — posto che le risorse finanziarie disponibili non potranno, almeno nel prossimo futuro, discostarsi dai valori attuali — definire con sufficiente chiarezza i compiti, interni ed internazionali, che si vogliono affidare alle Forze armate, e sulla base di questi individuare le modalità e i criteri organizzativi che meglio possono concorrere alla realizzazione di tali compiti.

6. Conclusioni e proposte.

I dati forniti e le considerazioni svolte sulla base dei risultati dell'indagine conoscitiva consentono di prospettare una serie di riflessioni conclusive che, insieme alle valutazioni contenute nel documento, possono costituire un momento di riflessione importante nell'ambito del processo di realizzazione del Nuovo Modello di Difesa in atto ormai da qualche anno.

Peraltro appare opportuno far confluire gli elementi di valutazione raccolti in un dibattito politico in Parlamento volto a far emergere anche la linea tendenziale verso Forze armate di professionisti e volontari, obiettivi alla cui realizzazione pervenire per fasi e verifiche successive.

In parallelo in questo caso è necessario procedere alla costituzione di un gruppo di lavoro per formulare proposte per l'istituzione di un servizio civile anche volontario, da svolgere sia in Italia che all'estero. Nel caso o nel momento in cui non ci fosse più la leva obbligatoria occorrerebbe comunque raccogliere la spinta positiva che può venire in questo senso sia dai giovani che dalle giovani del nostro Paese. Ciò anche per non disperdere quanto in questo senso è stato costruito con l'obiezione di coscienza, collegando questo servizio anche a momenti

(10) La disciplina delle riserve è contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica 2 settembre 1997, n. 332, che ha anche ridefinito i criteri per la programmazione del reclutamento dei volontari, e per la successiva destinazione del personale congedato nei ruoli delle amministrazioni.

di qualificazione dei giovani che possano rafforzare la loro posizione nel mondo del lavoro.

In tale prospettiva appare opportuno che il Governo prenda in considerazione l'eventualità di mettere a punto un sistema di incentivi che valorizzino l'esperienza professionale acquisita dal militare volontario nel corso della sua esperienza, mettendolo in condizione di beneficiarne ai fini del suo inserimento nella società quale professionista qualificato e riconosciuto nel settore di competenza.

Tale scelta dovrebbe essere ulteriormente articolata nel senso di calibrare il conferimento delle mansioni inerenti al servizio in modo da rispettare in linea di principio gli interessi e le aspirazioni professionali dei volontari in rapporto sia alle relative esperienze culturali e sociali sia alla relativa età. In tale contesto non deve essere ignorata la possibilità di svolgere in modo programmato nell'ambito della prestazione del servizio volontario idonei corsi di formazione per preparare i militari allo svolgimento di attività « atipiche » rispetto al relativo ruolo. Si ricordano, per esempio, le attività di pubblica sicurezza e di controllo del territorio, finora troppo legate ad estemporanee circostanze di necessità ed urgenza, nonché le attività di rilievo in qualche modo « sociale », come quelle svolte in occasione degli interventi in aree colpite da calamità naturali a fianco degli organici della protezione civile oppure per vigilare le frontiere e prevenire i fenomeni di immigrazione clandestina recentemente aumentati nel nostro Paese.

È inoltre importante generalizzare l'introduzione di riconoscimenti conseguenti alla prestazione del servizio militare volontario, prevedendo per esempio punteggi aggiuntivi ai fini della compilazione delle graduatorie dei vincitori dei concorsi pubblici o valutazioni preferenziali ai fini dell'assegnazione in locazione di abitazioni di proprietà di enti pubblici.

L'eventuale assunzione di personale militare volontario deve in ogni caso essere articolata sulla base di un'efficace programmazione pluriennale che sia funzionale al soddisfacimento delle esigenze primarie della Difesa in rapporto alle dotazioni finanziarie a tal fine previste in sede di annuale definizione della manovra finanziaria. In sede di avvio di una simile iniziativa dovrebbe peraltro essere mantenuta la chiamata di militari di leva anche se per circoscritti corpi militari delle tre Forze armate.

La realizzabilità di una tale opzione richiede risorse finanziarie, cosa che è in controtendenza con la periodica revisione al ribasso delle dotazioni del bilancio della Difesa; a tal fine tuttavia la ristrutturazione in atto nell'ambito dell'area tecnico-industriale della Difesa, nonché la dismissione già avviata di beni del demanio militare consentono di ipotizzare la soluzione di destinare, eventualmente con apposite finalizzazioni nell'ambito della gestione del bilancio di previsione della Difesa, adeguate risorse allo sviluppo di un esercito di militari di mestiere.

L'esame in corso di progetti di legge volti, da un lato, a coinvolgere personale femminile nella prestazione del servizio militare volontario e, dall'altro, a definire un servizio civile nazionale ed una formula di raccordo delle ragioni degli obiettori di coscienza con le esigenze della difesa, consentono dunque di delineare un quadro di riferimento ricco

di spunti ed iniziative per pervenire in tempi non lontani alla messa a punto di un nuovo strumento militare capace di conciliare le esigenze di sicurezza con le aspirazioni di larghe fasce sociali del Paese, in una fase congiunturale in cui l'eventualità di nuove occasioni di lavoro qualificato dovrebbero apparire come un non disprezzabile obiettivo per il Paese.