

ALLEGATO N. 25.

SCHEMA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO
DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULL'EVOLUZIONE DEI PROBLEMI DELLA SICUREZZA
INTERNAZIONALE E SULLA RIDEFINIZIONE DEL MODELLO NAZIONALE DI DIFESA

II BOZZA

Premessa.

La IV Commissione permanente (Difesa) della Camera dei deputati nel gennaio 1990 ha deliberato, previa intesa con il Presidente della Camera, di effettuare una indagine conoscitiva sull'evoluzione dei problemi della sicurezza internazionale e sulla ridefinizione del modello di difesa.

In questi mesi la Commissione ha destinato a questo compito 16 sedute, per oltre 38 ore di lavoro, ascoltando 35 personalità tra vertici politico-militari, rappresentanti diplomatici, esperti e dirigenti industriali. Nelle audizioni sono intervenuti 24 deputati, in rappresentanza di 10 gruppi parlamentari.

Alle sedute dedicate all'indagine conoscitiva vanno poi aggiunti gli incontri, di natura informale ma vertenti sulla stessa materia, con il Segretario generale della NATO, Manfred Woerner, e con il ministro della difesa dell'URSS, maresciallo Dmitry Jazov; nonché gli incontri ufficiali di una delegazione della Commissione, recatasi a Budapest alla fine del maggio scorso, con i principali esponenti del Parlamento, del Governo e delle forze armate ungheresi, e lo scambio di vedute con una delegazione della Commissione difesa del Bundestag Tedesco. Ai fini del lavoro svolto hanno altresì rivestito vivo interesse le comunicazioni rese dai ministri della difesa e degli esteri alle Commissioni riunite IV e III il 14 giugno 1990, e - in relazione alla crisi del Golfo Persico - alle Commissioni riunite IV e III di Camera e Senato l'11 agosto 1990.

1. La distensione tra Est ed Ovest.

Le grandi trasformazioni politiche in corso nei Paesi dell'Europa centro-orientale delineano una situazione internazionale profondamente mutata rispetto al quadro degli ultimi 45 anni. I molteplici elementi di novità in essa presenti fanno sì che gli equilibri e le certezze più consolidati possano venir meno in tempi brevi o addirittura brevissimi.

Lo scenario con il quale confrontarsi consente di individuare al momento alcuni tratti salienti di grande evidenza ed importanza: l'attenuazione del confronto globale tra le due superpotenze ed il passaggio ad una forma di collaborazione; l'unificazione e l'integrazione di tutta la Germania nella NATO; la sensibile diminuzione delle forze militari dispiegate nel teatro europeo; l'arretramento di quelle sovietiche conseguente alla sostanziale dissoluzione del Patto di Varsavia e la correlativa dilatazione dei tempi di preavviso per un ipotetico e sempre più improbabile attacco da Est.

Essendo questa la situazione in cui la Commissione è chiamata a riflettere per la ridefinizione del nuovo modello nazionale di difesa, ben si comprende come sia diventato possibile parlare, dal punto di vista strategico-militare, di una diminuzione della minaccia da Est.

Secondo alcune valutazioni relative ai tempi di preavviso, cui si è appena fatto riferimento, alla conclusione dei negoziati di Vienna sulla riduzione delle armi convenzionali la NATO guadagnerà un margine assai rilevante rispetto ai tempi fin qui calcolati. In altri termini, ciò significa che si avvia praticamente a scomparire l'ipotesi di un attacco di sorpresa da Est; mentre si delinea una minaccia sempre più correlata con fattori politici, economici e sociali, che comportano la necessità di una politica di sicurezza più ampia della politica della difesa.

Tale ordine di valutazioni si fonda anche, d'altro canto, sulla ragionevole previsione secondo la quale, nel prossimo futuro, l'Unione Sovietica sarà più disponibile ad un rapporto di buon vicinato con

l'Occidente, tendendo nel contempo ad esercitare il proprio ruolo di grande potenza in relazione ai suoi interessi di contiguità territoriale.

Da un diverso angolo di visuale non é poi possibile non considerare che la minaccia ha acquisito una dimensione qualitativamente diversa, oltre che quantitativamente minore.

La crisi seguita all'invasione del Kuwait da parte dell'esercito iracheno conferma infatti la previsione di una situazione di rischio più diffusa. nel senso che aumentano le possibilità per l'Italia di essere coinvolta - anche contro la propria volontà - in situazioni di crisi che, cessato l'effetto di trascinamento delle grandi potenze, ben poco avranno in comune - quanto all'area interessata, alle dimensioni ed ai soggetti del conflitto incombente od in atto - con le "grandi crisi" tipiche degli scenari prodotti dal bipolarismo, con i quali si é fino ad oggi dovuta misurare l'Alleanza Atlantica.

Il nuovo processo di distensione aperto nell'ultimo anno trova una dimensione particolarmente significativa nelle incoraggianti prospettive che attualmente si aprono per i negoziati sul disarmo, sulle forze convenzionali e sulle armi chimiche.

Si é già avuto modo di fare riferimento all'importanza, nel quadro complessivo dei rapporti Est-Ovest, dei negoziati di Vienna sulla riduzione delle forze convenzionali, iniziati meno di due anni fa. Tali negoziati, cui partecipano tutti i Paesi della NATO e del Patto di Varsavia, sono fondati su un presupposto politico: il mantenimento, al più basso livello possibile di forze convenzionali, dell'attuale assetto degli equilibri politico-strategici europei.

Così delineato l'indirizzo negoziale di fondo, si comprende come i problemi più rilevanti non siano, in questa sede di confronto, quelli tecnici, peraltro non privi di elementi di complessità, bensì quelli politici, legati al futuro assetto dell'Europa ed al mantenimento delle due alleanze od alla forma che esse assumeranno.

Gli eventi di questi ultimi mesi hanno naturalmente avvicinato la conclusione della prima fase delle trattative. Secondo l'opinione prevalente l'accordo dovrebbe condurre ad un ridimensionamento dei principali sistemi d'arma della NATO ed a una drastica riduzione di quelli del Patto di Varsavia.

Le fasi successive dovrebbero condurre ad ulteriori, forti riduzioni dei "tetti" concordati nella prima fase nonché all'estensione dei negoziati al personale e ad altri sistemi d'arma. L'approdo finale del processo negoziale dovrebbe essere costituito dal conseguimento di una stabilità strategica concordata e gestita congiuntamente,

Poiché, tuttavia, anche in questa ipotesi i Paesi firmatari dell'accordo dovrebbero pur sempre guardarsi da minacce esterne all'area degli aderenti - e calibrare conseguentemente il loro modello di difesa - si delinea la confluenza di tale negoziato nell'ambito della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione europea (CSCE).

La Conferenza ha sin qui svolto un lavoro giudicato estremamente utile e da più parti si ritiene debba intensificare la sua attività sui vari temi che le competono attinenti all'economia, alla sicurezza ed ai diritti umani. In questo ordine di idee la Commissione condivide la decisione del vertice NATO di Londra, del 5-6 luglio 1990, di istituzionalizzare la Conferenza, decisione che sarà formalizzata nella riunione CSCE di Parigi il 19-21 novembre 1990.

Dopo gli accordi di Stoccolma del 1986, che prevedono scambi di informazioni su movimenti, trasferimenti e concentrazioni di truppe, la Conferenza è ora impegnata nel negoziato che ha come obiettivo, proposto dai Paesi NATO ed accolto dall'Unione Sovietica, di estendere lo scambio di informazioni anche all'organizzazione delle truppe, al personale ed all'equipaggiamento. Le prospettive della trattativa incoraggiano all'ottimismo e non può non rilevarsi come l'attività di questo organismo confermi ulteriormente la imprescindibile necessità di un sistema di misure destinato ad aumentare la fiducia e la sicurezza in ambito

europeo, anche e soprattutto oggi che l'unificazione della Germania é un fatto compiuto. Tali misure paneuropee di confidenza e di sicurezza potrebbero comportare l'attribuzione alla CSCE di compiti di polizia internazionale, nello spirito delle Nazioni Unite.

2. Il rapporto tra Nord e Sud.

Il miglioramento dei rapporti Est-Ovest si accompagna ad una crescente complessità del rapporto fra Nord e Sud. Un rapporto, questo, che presenta anche aspetti di carattere militare, considerato che Paesi dell'area del Mediterraneo e del Golfo Persico hanno apparati bellici dotati delle tecnologie più moderne e che alcuni Paesi mediterranei e mediorientali hanno intrapreso una vera e propria corsa al riarmo, nella quale trovano espressione aspirazioni e movimenti neonazionalistici.

Nella complessa tematica dei rapporti Nord-Sud, tuttavia, gli aspetti militari, pur importanti, sono affiancati da un complesso di questioni di grande rilievo, di ordine politico, sociale, economico e religioso. In questo quadro spicca, in particolare, la minaccia rappresentata dalla radicalismo islamico, che potrebbe combinarsi fermenti nazionalistici producendo effetti di grande instabilità e tensione. Un problema, questo, ancor più preoccupante se si considerano altri due fattori altamente destabilizzanti: il grave indebitamento estero ed il traboccamento demografico, in particolare sulla sponda africana del Mediterraneo.

Si tratta di un complesso di questioni di primaria importanza per un Paese situato al centro del bacino del Mediterraneo quale l'Italia. Occorre dunque valutarle attentamente, nel momento in cui proprio il Mediterraneo fa paradossalmente registrare, in controtendenza rispetto alla distensione fra Est e Ovest, un aumento della tensione che non sembra transitorio o contingente. In questa situazione appare

ragionevole prevedere crescenti pericoli di coinvolgimento - sia pure indiretto - dell'Italia in conflitti regionali.

In ragione delle considerazioni che precedono, la Commissione ritiene che, per la neutralizzazione di un eventuale rischio da Sud, dovranno essere attivati soprattutto strumenti ed interventi preventivi di carattere politico, economico, culturale e sociale, senza tuttavia escludere la più attenta valutazione degli aspetti strategici e militari, al fine di conferire alle forze armate una struttura idonea alla loro proiezione esterna. A cinque anni dalla pubblicazione del Libro Bianco della difesa, lo scenario appare profondamente mutato e forme di intervento militare sul fianco Sud rappresentano un'ipotesi non trascurabile.

La proliferazione di missili e di armi di distruzione di massa richiede il rafforzamento dell'attuale regime internazionale d'esportazione delle tecnologie critiche e degli armamenti, da concordarsi possibilmente fra tutti i Paesi industrializzati o, quanto meno, in ambito europeo. Richiede anche iniziative politiche intese ad estendere il regime di Helsinki al Mediterraneo e alle regioni ad esso strategicamente collegate. Sono infine da promuovere accordi di sicurezza tra gli Stati europei del Mediterraneo e la definizione di una politica congiunta europea nell'area.

3. L'evoluzione delle alleanze politico-militari.

Uno dei motivi di maggiore riflessione, ai fini dell'individuazione del nuovo modello di difesa italiano, è dato dai possibili mutamenti della struttura e del ruolo della NATO a fronte del dissolvimento di fatto del Patto di Varsavia, e quindi dei diversi scenari ipotetici di conflitto.

La Commissione ritiene che, pur nella prospettiva di un sistema unico di sicurezza europea, ed anzi proprio in questa ottica che oggi

coincide, come si é già detto, con le potenzialità di sviluppo della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione europea, la NATO possa e debba continuare a porsi come soggetto complessivo nei confronti dell'interlocutore sovietico, quale insostituibile strumento atto a garantire le esigenze di sicurezza in Europa.

Nel momento attuale, la NATO costituisce certamente e necessariamente un polo insostituibile nei negoziati per la riduzione delle forze militari in Europa, così come per la verifica della attuazione delle misure di disarmo e di quelle sulla fiducia, oltre che per il riassetto delle forze residue dei singoli Paesi membri.

La Commissione condivide l'affermazione secondo la quale la NATO é la sede naturale per stabilire posizioni comuni sugli equilibri europei. L'affermazione riecheggia, a sua volta, la dottrina secondo la quale la distensione non é l'obiettivo dell'Alleanza, il cui scopo politico finale é invece quello di realizzare nell'intera Europa un ordine pacifico, giusto e stabile, accompagnato da adeguate garanzie di sicurezza.

Un'ipotesi di evoluzione strutturale della NATO che riveste particolare interesse é quella di una sua trasformazione in una alleanza politico-militare di estrema flessibilità e mobilità, che ponga in evidenza il contributo prevalentemente aeronavale degli Stati Uniti e che sia tale da consentire il ritiro di consistenti forze terrestri americane dal continente europeo. Secondo questo modello, l'Alleanza dovrebbe acquistare una capacità di proiezione a distanza, assicurata da forze ad alta mobilità in grado di realizzare rapidi interventi ad ampio raggio. Ciò consentirebbe di collegare tra loro strutture difensive non contigue, conferendo alle stesse la necessaria coesione strategica.

A questa ipotesi di modifica strutturale dell'Alleanza si affianca quella che attribuisce alla NATO il compito del monitoraggio e dell'intervento nelle situazioni di crisi che possono determinarsi in ambito europeo, a seguito dell'insorgere di violente divisioni originate

da risvegli nazionalistici o, più in generale, in corrispondenza di vuoti di potenza di tale rilevanza da pregiudicare la pace e la stabilità del continente.

Questa prospettiva potrebbe assumere un respiro più ampio, qualora il controllo e l'intervento dell'Alleanza dovessero estendersi al di là dei confini europei e riguardare quelle che vengono attualmente definite crisi fuori area; con particolare riferimento al fianco Sud ed al Medio Oriente.

La Commissione, comunque, ritiene che in qualsiasi caso la riduzione della presenza americana dovrà essere compensata con la riorganizzazione politica e militare del pilastro europeo dell'Alleanza.

4. La cooperazione europea per la difesa .

Il Trattato di Roma, com'è noto, non ha attribuito alla Comunità economica europea alcun potere per quanto concerne la sicurezza e la difesa. Pertanto l'evoluzione strategica in atto riguarda la Comunità stessa solo marginalmente, in relazione agli aspetti che incidono o possono incidere sulla piattaforma politico-economica della sicurezza europea.

Qualsiasi impegno militare che, in prospettiva, la Comunità volesse assumere, dovrebbe presupporre necessariamente l'integrazione politica e la sua necessaria estensione al campo della difesa. Di converso, può anche affermarsi che la Comunità europea, se imboccasse decisamente la strada dell'integrazione politica, non potrebbe non operare nel campo della sicurezza generale, senza preclusioni o limitazioni.

Nel contesto di un sistema di sicurezza paneuropeo, si potrebbe giungere ad ipotizzare, sia pure per un futuro certamente non immediato, la partecipazione della Comunità ad una funzione di polizia internazionale, nel quadro dell'ONU e di una comunità di sicurezza che dovrebbe

coinvolgere Ovest ed Est e non potrebbe non darsi precise regole di equilibrio.

La Commissione ritiene altresì che la Comunità europea debba considerare l'opportunità di un'espansione del proprio ruolo, anche oltre gli interventi a favore del consolidamento della stabilità economica nell'Europa dell'Est. Anche in questo senso va ricordato che l'articolo 238 del Trattato di Roma non esclude che possano associarsi alla Comunità europea Paesi dell'Europa Orientale.

Sempre sul piano europeo, sono da valutare con attenzione l'ulteriore rilancio e la completa rivalutazione dell'Unione europea occidentale. A partire dal 1984-85, la UEO si è attivata allo scopo di riunire i Paesi europei e consentire il dialogo tra essi sui problemi della sicurezza, dibattito precluso nell'ambito della Comunità europea. È stata definita all'Aja, nel 1987, una piattaforma della sicurezza europea, quale base per costruire una linea di condotta comune. Quel testo, tuttavia, richiede di essere aggiornato rispetto all'impostazione riferita al conflitto Est-Ovest nella sua forma tradizionale.

Di rilancio della UEO si parla con riferimento all'impulso verso un maggior coordinamento e partecipazione dei Paesi europei al loro stesso sistema di sicurezza, un sistema che non smentisca l'impegno atlantico - la UEO è stata concepita come il pilastro europeo dell'Alleanza - ma venga a costituire uno strumento di sicurezza nell'ambito della cooperazione politica europea. Uno strumento che potrà progressivamente attivarsi in maniera più incisiva man mano che la sicurezza europea graverà in misura maggiore sugli stessi Paesi europei rispetto agli Stati Uniti.

La Commissione ritiene che l'avverarsi di questa ipotesi non contrasti con la permanenza della NATO, che tutti i Paesi europei occidentali intendono come la struttura difensiva da mantenere alla base del sistema di sicurezza europeo pur accentuandone il contenuto politico rispetto a quello puramente militare.

Un discorso analogo può farsi nei riguardi della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione europea, giacché anche di fronte ad un processo di integrazione di ambito più vasto, qual'è per l'appunto la CSCE, rimane pur sempre valida la preoccupazione per un sistema di sicurezza relativo all'Europa occidentale. Un siffatto sistema imperniato sulla UEO può costituire, ad esempio, la sede per lo studio e la messa a punto operativa di una grande unità europea, idea prospettata già da tempo proprio nell'ambito della stessa UEO, dove peraltro non si era mancato, da più parti, di sottolineare le difficoltà di varia natura implicite nel progetto.

E' stata anche formulata, infine, l'ipotesi di una sorta di "clausola UEO", in base alla quale le truppe dei Paesi membri dislocate nei vari Stati dovrebbero essere considerate come truppe nazionali e non come forze straniere ospiti.

5. Il ruolo internazionale dell'Italia nell'evoluzione del quadro internazionale.

L'Italia deve dunque tener conto del duplice contesto strategico in cui è inserita in quanto frontiera meridionale del futuro sistema di sicurezza europeo: l'Alleanza Atlantica ed il Mediterraneo. Questo secondo aspetto del problema strategico italiano richiede una accorta azione diplomatica, sostenuta da una credibile e flessibile potenzialità militare, imperniata su uno strumento in grado di assicurare una ampia gamma di opzioni.

La Commissione ritiene infatti che il rischio da Sud potrà caratterizzarsi in maniera diffusa e polimorfa, tendente a concretizzarsi in stati di crisi più che di guerra, in modo tale da richiedere una politica di sicurezza comprensiva dei profili politici, diplomatici, economici e militari.

Parallelamente la Commissione ritiene essenziale continuare a sviluppare l'atteggiamento favorevole nei confronti del passaggio dell'Europa dall'integrazione economica a quella politico-istituzionale, evitando che la situazione attuale possa risolversi in una tendenziale rinazionalizzazione degli assetti e degli strumenti della difesa europea.

L'evoluzione complessiva del quadro internazionale mette in evidenza una serie di processi fortemente innovatori, alcuni dei quali sembrano ormai aver acquisito il carattere della irreversibilità.

In questo senso pare opportuno sottolineare che:

a) la distensione fra Est ed Ovest e il disarmo procedono verso le forme più alte di collaborazione e di estensione dei diritti dell'uomo dall'Atlantico agli Urali;

b) il rapporto Nord-Sud tende a farsi più conflittuale a causa dei molteplici fattori di instabilità che vengono accumulandosi sul Terzo Mondo, ma i conflitti che possono malauguratamente derivarne non dovrebbero più esercitare alcuna capacità di "trascinamento" sulle grandi potenze;

c) le maggiori alleanze politico-militari si trovano dinanzi all'alternativa tra entrare in crisi o evolversi, accentuando la loro valenza politica e predisponendosi alla loro interazione nell'ambito di più ampi sistemi di sicurezza su scala intercontinentale;

d) il crescente disimpegno militare degli USA e dell'URSS in Europa occidentale chiama gli europei ad assumere ulteriori responsabilità per la difesa comune;

e) anche per questo, e insieme con l'unificazione politica, l'Europa dovrà procedere all'unificazione degli strumenti militari;

f) il declino inarrestabile delle dottrine militari e delle concezioni strategiche della guerra fredda, lascia il posto, ad Est come ad Ovest, all'idea della difesa "sufficiente" o "essenziale", la quale, a sua volta, comporta l'adozione di strumenti militari ridotti nella

quantità ma migliorati nella qualità e, comunque, sempre accompagnati da misure politiche di controllo e garanzia reciproche.

I processi appena richiamati possono costituire altrettanti linee di riferimento per il Governo del nostro strumento militare e per lo svolgimento della stessa attività legislativa nella fase di transizione al nuovo modello di difesa.

6. Il nuovo modello nazionale di difesa.

L'evoluzione delle relazioni internazionali, in particolare in tema di sicurezza, non può dunque non riflettersi sul modello di difesa italiano, che il Libro Bianco del 1985 definisce quale "schema strategico e operativo che, in relazione agli indirizzi di politica di sicurezza e ai principi di politica militare, indica le missioni operative fondamentali, le priorità difensive, la configurazione e lo schieramento delle forze nei vari settori operativi".

a) La ridefinizione delle funzioni e la Forza di intervento rapido.

Il mutamento del modello difensivo comporta, in primo luogo, la ridefinizione delle due fondamentali funzioni della difesa nazionale, che sostituiscono le attuali cinque missioni operative interforze.

La prima funzione è relativa alla difesa del territorio, della frontiera marittima e delle linee di navigazione, nonché dello spazio aereo. A tal fine occorre ridimensionare, anche notevolmente, i contingenti terrestri ed aerei impegnati sulla soglia di Gorizia; ed al contempo aumentare la vigilanza sul fianco Sud, mediante un adeguamento delle forze navali ad esso preposte, nonché un completamento ed un ammodernamento dei dispositivi aerei in proporzione alla possibile minaccia, con particolare riferimento ai sistemi di sorveglianza, avvistamento ed intervento tempestivo.

In tale funzione, deve rientrare altresì la salvaguardia dell'integrità politico-amministrativa del Paese in caso di crisi, quantunque la Commissione ritenga che lo scenario internazionale non dovrebbe incidere in misura rilevante su di essa. Per quest'ultimo aspetto, pare comunque opportuno un organico concorso dei diversi corpi delle forze dell'ordine, la cui ampiezza non trova riscontro nei Paesi assimilabili al nostro, a fini di tutela territoriale e costiera.

In tale ambito, inoltre, la Commissione ritiene altresì utile avviare un processo di assorbimento della protezione civile, a fini di chiarificazione ordinamentale e per meglio utilizzare il potenziale dell'esercito al soddisfacimento delle esigenze urgenti della collettività nazionale.

La seconda funzione della difesa nazionale afferisce invece agli impegni assunti dal nostro Paese quale contributo alla pace ed alla sicurezza internazionale. La progressiva assunzione di responsabilità delle Nazioni Unite e dell'Alleanza Atlantica in ordine al conseguimento di un equilibrio mondiale, nonché l'eventualità della tutela di vitali equilibri nazionali in emergenze fuori area, implicano l'esigenza di conformare e qualificare il relativo dispositivo interforze soprattutto se, nell'alternativa tra difesa territoriale autonoma e difesa integrata in ambito multinazionale, la scelta verterà sulla seconda ipotesi, più rispondente al prevedibile sviluppo dei rapporti internazionale e più coerente con lo strumento militare degli alleati.

All'adesione a quest'ultima fondamentale opzione strategica la Commissione ritiene non possa non fare riscontro una preminenza degli elementi di integrazione interforze, flessibilità, mobilità ed efficienza delle forze armate, che trova il suo naturale corollario nella ristrutturazione della Forza di intervento rapido (FIR), inquadrabile in una forza mobile multinazionale sotto egida ONU, NATO e CEE/UEO ed eventualmente CSCE.

La nuova FIR dovrebbe essere costituita in permanenza e disporre di una cospicua componente anfibia ed aviotrasportata.

b) L'adeguamento delle forze aeronavali.

Nella medesima ottica si inquadra il potenziamento della componente aeronavale.

Per quanto riguarda le forze navali, l'imminente radiazione delle unità più vetuste, con conseguente contrazione di oltre un quinto della linea operativa, determina in particolare l'esigenza di adeguare la componente d'altura, di dare sollecito corso alle decisioni già assunte in ordine all'aviazione imbarcata e di garantire un idoneo supporto logistico alla proiezione della marina verso il fianco Sud.

Per ciò che concerne invece le forze aeree, si impone la necessità di garantirne un armonico sviluppo, invertendo così il trend attuale che determina una condizione di progressiva obsolescenza dei mezzi della difesa aerea.

In particolare per tale settore persiste l'esigenza di acquisire un nuovo velivolo intercettore, per sostituire gli attuali F.104/S che sono ormai superati operativamente e che dovranno comunque essere dismessi a breve termine anche per motivi di sicurezza, nonché radar aeroportati, artiglieria contraerea, velivoli dotati di contromisure elettroniche e sistemi missilistici per la difesa di obiettivi prioritari.

In concreto si tratta di avviare una serie di programmi specifici capaci di integrare quanto già effettuato dalla forza armata ed assicurare a tale importante settore una concreta capacità operativa.

c) La ristrutturazione dell'esercito.

Il nuovo modello di difesa configura con tutta evidenza l'esigenza di uno strumento militare qualificato e specializzato, essenzialmente formato da professionisti, affiancato da un più ampio ambito di

riservisti in caso di mobilitazione. Il servizio militare obbligatorio potrebbe comunque essere mantenuto, anche per i rilevanti significati di ordine morale e sociale inerenti all'assolvimento del dovere costituzionale di difesa della Patria, ma ulteriormente ridotto nella durata. Ad esso potrebbero essere attribuiti anche compiti di difesa territoriale e di protezione civile.

Le funzioni richieste dallo stato della sicurezza internazionale consigliano tuttavia una prudente ma attenta valutazione circa l'opportunità di puntare, sempre con il necessario gradualismo, ad un esercito professionale, composto da volontari, concepito come una struttura flessibile, capace di adeguarsi a repentine variazioni quantitative dipendenti dall'evoluzione delle relazioni internazionali e dotato di mezzi evoluti che ne consentano l'integrazione a livello europeo.

d) Il bilancio programmatico.

L'impostazione di una coerente difesa nazionale non può prescindere da una realistica valutazione delle risorse disponibili. A tal fine, non può più essere sostenibile la tesi di una riduzione bilanciata e proporzionale delle risorse attualmente attribuite alle diverse componenti, che costituirebbe una scelta distonica rispetto al disegno fin qui illustrato.

Nemmeno si può prescindere dalla definizione della quota annuale di prodotto interno lordo che deve essere destinata a questo scopo. L'analisi delle nuove previsioni di spesa che vengono formulando gli altri Paesi europei potrebbe offrire a tal fine utili indicazioni. E' comunque molto difficile porgrammare la riforma del nostro strumento militare se non si conoscono a priori le entità finanziarie che debbono alimentarla.

Per conseguire le finalità del nuovo modello di difesa, la Commissione ritiene basilare che si passi dal bilancio attuale ad uno programmatico. Per bilancio programmatico deve intendersi un bilancio che, sulla base di una valutazione realistica della provenienza, della qualità e della consistenza del rischio, sappia individuare le priorità della difesa, nel rispetto dei criteri di integrazione interforze e di efficienza tecnologica, traducendo le direttive politiche in precisi indirizzi operativi, e ad essi conformando le risorse disponibili.

In via preliminare ciò richiede da un lato nuove procedure per la formazione del bilancio e dall'altro lato l'adozione di nuovi criteri per la classificazione della spesa e l'ordinamento dei conti.

Sul piano delle disponibilità finanziarie, tale riforma sarebbe vanificata se non si invertisse l'attuale processo di sottocapitalizzazione del bilancio della difesa. Oggi, essendo praticamente incompressibile la spesa per il personale e rischiosa la riduzione indiscriminata di quella logistica, ogni risparmio si traduce in un taglio ai capitoli destinati all'ammodernamento. Per il futuro, occorre dunque avviare un programma, complessivo per le tre forze armate, di misure di contenimento che punti alla razionalizzazione ed al conseguente accentramento delle strutture amministrative, concentrando le risorse disponibili sulla qualificazione del personale in servizio, sulla ricerca e sviluppo e sull'ammodernamento dei mezzi.

Nella sua impostazione complessiva o quanto meno nella modulazione delle spese di investimento, il bilancio dovrà costituire la specificazione annuale della programmazione pluriennale.

L'esercito deve perseguire il previsto piano di riduzione, impostato sui seguenti criteri: maggiori riduzioni sull'area logistico-territoriale; incremento della regionalizzazione; decongestionamento delle infrastrutture; accentramento delle funzioni di reclutamento e mobilitazione; unicità di comando nelle aree di

schieramento delle forze; drastica riduzione delle spese non finalizzate all'efficienza operativa. Tale piano si realizzerà con la riduzione della leva, del personale militare e civile in organico, del numero delle regioni militari, delle brigate e delle scuole; dei distretti, dei consigli e degli uffici di leva; nonché con la creazione di centri di riparazione pluriservizio.

La marina accompagnerà le riduzioni di due comandi in capo di dipartimento, di comandi di marina, di basi navali, di enti comando, di magazzini e di depositi, con una rilevante riduzione delle forze di leva.

L'aeronautica pur perseguendo il completamento della difesa aerea, deve ridurre basi e gruppi di volo, scuole e corsi, radiando immediatamente dal servizio gli aerei obsoleti.

A maggior ragione, sembra opportuno distinguere tra le attività inerenti a funzioni propriamente militari e funzioni che l'amministrazione della difesa è chiamata a svolgere in supplenza di altre amministrazioni.

Infine, occorre incentivare la mobilità del personale della difesa nell'ambito della pubblica amministrazione, per garantire il conseguimento di un rapporto equilibrato costi-efficacia, preordinato all'effettivo conseguimento degli obiettivi.

e) La riforma dei vertici militari.

La definizione del nuovo modello di difesa comporta non solo una ristrutturazione del bilancio, ma anche una riconsiderazione dell'ordinamento. Uno dei punti fondamentali è la riforma dei vertici militari. Si tratta di una tappa indifferibile del più generale processo riformatore, essenziale per consentire una equilibrata ristrutturazione delle forze armate.

La Commissione ritiene che, nel nuovo assetto, fondato sulla realizzazione dell'integrazione interforze, la figura del Capo di stato maggiore della difesa debba essere ridefinita fino a farne il responsabile della elaborazione della pianificazione generale interforze con i conseguenti programmi tecnico-finanziari, dell'impiego dello strumento militare, nonché dei relativi rapporti e attività in campo internazionale. Nell'ordinamento costituzionale italiano ciò deve avvenire con legge, ed è pertanto indifferibile l'approvazione del disegno di legge sull'ordinamento dei vertici. E' altresì indifferibile l'approvazione di una normativa sulla gestione politico-strategica delle crisi e delle emergenze, in linea con il precetto costituzionale e con le risultanze della Commissione Paladin.

f) L'industria della difesa.

Il sistema difensivo richiede una base di mobilitazione anche industriale, caratterizzata da flessibilità produttiva.

La Commissione ritiene che l'industria nazionale della difesa debba integrarsi a livello europeo, con uno sforzo organizzativo da perseguire mediante alti livelli di professionalità e investimenti mirati, anche in considerazione dell'effetto trainante che la ricerca tecnologica di settore esercita sulla produzione civile.

Non può essere inoltre sottovalutata, in particolare in sintonia con l'obiettivo della difesa europea, l'importanza di consentire all'Italia di partecipare ai programmi europei in misura adeguata al ruolo che essa svolge nella Comunità. La partecipazione a programmi internazionali, e soprattutto quelli ad alto contenuto tecnologico, consente altresì ai Paesi partecipanti vantaggiose economie di scala, ma deve essere sostenuta da una quota di domanda interna, che deve essere pianificata e non esposta a continue oscillazioni nell'allocazione delle

risorse, in modo da consentire alle imprese una ragionevole programmazione industriale, anche sulla base di chiare indicazioni sul regime delle esportazioni.

Nelle misure di ristrutturazione delle industrie degli armamenti vanno considerati anche gli stabilimenti ed arsenali della difesa. Essi vanno soppressi o resi più funzionali con una drastica riduzione.

La Commissione ritiene inoltre che debba essere assecondata la severa selezione posta in essere dal mercato a vantaggio delle industrie più avanzate (aerospaziale, elettronica, dei nuovi materiali, ecc.), ma avverte anche l'esigenza di salvaguardare le imprese che siano suscettibili di conversione, parziale o totale, e di valorizzazione economica.

Note finali.

La Commissione difesa della Camera dei deputati conclude l'indagine conoscitiva riaffermandone l'opportunità alla stregua dell'ingente mole di valutazioni e dati acquisiti.

La Commissione esprime il suo vivo ringraziamento a tutte le personalità che hanno offerto con ampia disponibilità la propria collaborazione, così consentendo uno svolgimento dei lavori approfondito ed articolato; nonchè alla segreteria della Commissione, al servizio delle Commissioni, al servizio studi, al servizio stenografia, ai commessi ed a tutti coloro che, secondo le loro funzioni, hanno collaborato con la consueta professionalità.