

COMMISSIONE IV

DIFESA

(n. 1)

SEDUTA DI MARTEDÌ 5 LUGLIO 1994

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

**AUDIZIONE DEL MINISTRO DELLA DIFESA, SENATORE CESARE PREVITI,
SUGLI ORIENTAMENTI PROGRAMMATICI DEL SUO DICASTERO**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PAOLO BAMPO

INDICE

	PAG.		PAG.
Audizione del ministro della difesa, senatore Cesare Previti, sugli orientamenti pro- grammatici del suo Dicastero:		Bampo Paolo, <i>Presidente</i>	3, 14
		Previti Cesare, <i>Ministro della difesa</i>	4, 14

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16.

Audizione del ministro della difesa, senatore Cesare Previti, sugli orientamenti programmatici del suo dicastero.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento del ministro della difesa, senatore Cesare Previti, sugli orientamenti programmatici del suo dicastero.

Intendo innanzitutto ringraziare il ministro Previti per la sua presenza, che sicuramente darà modo alla Commissione di individuare i punti su cui incardinare i prossimi lavori legislativi. Ciò che dirà il ministro costituirà inoltre una base necessaria nonché un utile strumento per l'attività informativa che ci siamo prefissi di sviluppare fin dall'insediamento della Commissione.

È auspicio comune, credo, che il ministro possa intensificare le sue presenze in Commissione per mantenere quello stretto rapporto di collaborazione che deve intercorrere tra il Governo e le Commissioni parlamentari anche al fine di evitare spiacevoli e non impossibili discrepanze tra l'operato governativo e quello parlamentare, discrepanze che potrebbero sorgere dal mancato suddetto collegamento.

La relazione del ministro sarà sicuramente ampia e per molti versi esaustiva, tuttavia, senza volerlo anticipare, mi permetto di sottolineare alcuni temi di natura generale, altri più specifici ed altri ancora di più toccante attualità cui ritengo interessante fare un accenno specifico per una presa di coscienza da parte del Governo. Li elencherò schematicamente per non to-

gliere spazio ai colleghi che successivamente vorranno iscriversi a parlare.

Chiedo pertanto al ministro di chiarire se nel metodo è intenzione del Governo garantire la continuità dei progetti dei precedenti ministri della difesa, in particolare per ciò che attiene al nuovo modello di difesa e alla riforma dei vertici. Sarà altresì utile chiarire qual è la sua posizione in merito al ruolo e all'atteggiamento dell'Italia verso le grandi organizzazioni internazionali, in particolare per quanto riguarda gli aspetti della difesa e della sicurezza, cioè l'ONU, la NATO e l'UEO; quali sono gli elementi principali che hanno portato il ministro, in alcune sue recenti dichiarazioni alla stampa, ad ipotizzare e preventivare riduzioni del personale militare, a prevedere l'istituzione di contingenti femminili e volontari, e soprattutto come intende collocarsi il Governo a fronte delle apparentemente antitetiche dichiarazioni del Presidente del Consiglio — che parla di riduzione della spesa militare — e del ministro qui presente, che parla invece di riqualificazione e incremento delle spese militari, nel bilancio dello Stato.

Ritengo in ogni caso doveroso segnalare l'opportunità di valutare l'urgenza di un intervento di riordino della spesa per la difesa, volto ad individuare ulteriori risorse senza aggravare le già evidenti difficoltà del settore, ed in particolare il processo di sottocapitalizzazione, già troppo avanzato. In tale senso sarebbe auspicabile una verifica della congruità del patrimonio infrastrutturale della difesa rispetto alle attuali funzioni, ma ancor più rispetto a quelle previste dal nuovo modello di difesa, e quindi considerare eventualmente anche l'opportunità di un parziale smobilizzo del patrimonio immobiliare e demaniale.

Sicuramente il ministro vorrà inoltre renderci partecipi dell'ipotesi di un eventuale intervento dei nostri soldati in Ruanda: raccomando di interessare preventivamente il Parlamento per qualsiasi decisione in merito, ricordandone il ruolo centrale nella politica italiana assegnatogli dalla Costituzione.

La Commissione ha inoltre necessità di conoscere la posizione del Governo su importanti questioni, quali l'obiezione di coscienza e la moralizzazione all'interno delle forze armate in tutti i suoi aspetti. In ultimo è doveroso un riferimento alla necessità di ridurre drasticamente gli sprechi e le spese che poco hanno a che fare con la funzione della difesa.

Certamente tanti altri saranno i punti che vorranno toccare i colleghi nei loro successivi interventi: e a loro ricordo che al termine dell'intervento del ministro potranno iscriversi a parlare uno per gruppo, per un tempo contingentato di cui stabiliremo l'entità. Il ministro ha però chiesto di poter terminare l'audizione odierna alle ore 17 per un impegno con il Presidente del Consiglio. Successivamente, nel prosieguo dell'audizione, che si svolgerà martedì 12 luglio, potranno parlare tutti i colleghi nell'ordine di iscrizione, indipendentemente dal gruppo di appartenenza.

Detto questo permettetemi di ricordare al signor ministro l'importanza che riveste per tutti noi questa sua audizione, che per la Commissione si inserisce nel programma formativo ed informativo che insieme avevamo stabilito per dare concretezza e fondamento al nostro lavoro, che noi tutti vogliamo produttivo e appagante per i risultati ed incontestabile per gli indirizzi e la competenza.

Do quindi la parola al ministro Previti.

CESARE PREVITI, *Ministro della difesa*.
Mi scuso per essere giunto soltanto adesso a riferire a questa Commissione, ma vi assicuro che impadronirsi del meccanismo della ristrutturazione del modello di difesa non è una cosa semplice. Inoltre, per naturale senso di riguardo, mi sono dovuto recare prima al Senato. Qui leggerò le stesse cose che ho detto al Senato, dove ho avuto cura

di non dare la relazione alla stampa, mentre lo farò dopo l'audizione come segno di riguardo a questa Commissione.

Per quanto riguarda la mia disponibilità temporale limitata per la seduta della Commissione di oggi, preciso che purtroppo essa è dovuta ad un impegno di Governo; potrò invece essere disponibile senza limiti di tempo martedì prossimo. La mia relazione, d'altro canto, sarà abbastanza complessa e ritengo che non si possa costringere il dibattito entro limiti angusti, se occorre chiarire gli obiettivi che il Governo intende perseguire con il nuovo modello di difesa.

Onorevoli deputati, pur consapevole degli innumerevoli problemi che confluiscono nel quadro generale della politica di difesa, ritengo opportuno soffermarmi, per ora, sui temi fondamentali di tale politica, che riguardano innanzitutto il nuovo assetto delle forze armate, ovvero l'attuazione del nuovo modello di difesa; l'Arma dei carabinieri; la situazione oggettiva della condizione militare e del rapporto fra forze armate e paese; il problema della obiezione di coscienza e quello della rappresentanza militare.

Per quanto riguarda il primo punto, è ormai dall'estate del 1991, periodo nel quale fu sottoposto per la prima volta all'attenzione del Parlamento, che si è acceso il dibattito sul nuovo modello di difesa. A tutt'oggi, però, non si è ancora riusciti a pervenire a provvedimenti normativi, atti a dare corpo e legittimità alle complesse azioni per il rinnovamento dello strumento militare nazionale e per il suo adeguamento all'evoluzione dello scenario internazionale. È un adeguamento che è reso necessario anche dall'evoluzione dell'Alleanza atlantica, con il mutamento di strategie e di prospettive che tale evoluzione comporta.

Talune delle ipotesi formulate all'indomani della caduta del muro di Berlino si sono nel frattempo consolidate, alcuni dei rischi che venivano allora solo avvertiti si sono manifestati apertamente e drammaticamente. La comparsa di nuovi soggetti geopolitici, spesso alla ricerca di un ruolo e di una diversa identità, nonché l'accres-

sciuto attivismo di preesistenti entità socio-politiche, non più imbrigliate dalla logica del sistema dei blocchi, hanno messo in luce pericolosi processi di disgregazione e di aperta conflittualità. Pur nella sua dinamicità, il quadro complessivo offre la possibilità di cogliere alcuni elementi che sembrano ormai definiti, quali l'instabilità della situazione generale in molti paesi e, in particolare, in quelli che insistono direttamente o indirettamente sul Mediterraneo; la diffusione di contrasti e rivendicazioni di natura etnica e religiosa; la difficile governabilità dei focolai di crisi.

Ad una minaccia diretta molto forte si è venuto via via sovrapponendo e sostituendo un ampio ventaglio di rischi più diffusi e di conflitti di media o bassa intensità. Il problema della sicurezza ha assunto dimensioni nuove, non più delimitabili entro precisi confini geografici. Lo scenario odierno vede una continua crescita della domanda d'impegno per la sicurezza, rivolta all'occidente sia da singole nazioni, sia dai maggiori organismi internazionali: il Golfo Persico, i Balcani, le regioni caucasiche, il Medio Oriente e l'Africa ne sono gli elementi più attuali e significativi. A tale pressante domanda, l'occidente deve poter corrispondere mediante un impegno collettivo, sul piano politico come su quello militare, cui l'Italia non può sottrarsi.

In questo scenario politico-militare in costante evoluzione, tutte le organizzazioni di sicurezza si sono trovate nella necessità di rivedere il loro ruolo. L'ONU si presenta quale garante della pace e degli equilibri mondiali ed organo di legittimazione delle attività militari di stabilizzazione e di pacificazione; per la loro esecuzione, non disponendo di una propria struttura militare, l'ONU deve tuttavia avvalersi delle forze rese, di volta in volta, disponibili dalle singole nazioni o da altre organizzazioni di difesa, quali la NATO e l'UEO: queste ultime riconosciute come strumenti insostituibili dell'ordine internazionale. Mentre l'UEO sta cercando di rafforzare il proprio ruolo operativo per proporsi quale pilastro europeo dell'Alleanza atlantica e punto focale degli interessi di sicurezza dei

paesi membri, la NATO ha già individuato una nuova strategia basata sul principio della « presenza avanzata » ed ha già adattato ad essa la struttura delle proprie forze, contraddistinta ora da una minore consistenza, ma da accentuata flessibilità, mobilità, efficacia operativa integrata in disposizioni multinazionali espandibili.

Le aspettative nate dalla cessazione del confronto est-ovest sono quindi rimaste deluse: la pace, lungi dall'essere acquisita, deve tuttora essere difesa e riconquistata attraverso il dialogo, il controllo delle crisi, la prevenzione dei conflitti e l'impegno misurato della forza militare per favorirne la conclusione o, quanto meno, per circoscriverne l'estensione e limitarne gli effetti. Le forze armate assolvono, oggi ancor più di ieri, a un ruolo essenziale come strumento di politica estera e quale fattore indispensabile per il mantenimento della stabilità e della pace. Forze armate che si differenziano sostanzialmente da quelle predisposte nel passato per fronteggiare emergenze riconducibili allo schema bipolare. Oggi l'evoluzione della minaccia verso una connotazione di rischio diffuso postula forze armate con capacità di risposte multidimensionali, che includano tutti i possibili meccanismi di prevenzione e gestione delle crisi, in un quadro di collaborazione con i membri della comunità internazionale: alla difesa della sovranità e dell'integrità territoriale si associa l'esigenza di contribuire alla sicurezza collettiva e di garantire la salvaguardia degli interessi primari della nazione.

Crescono dunque le esigenze da soddisfare ed i compiti divengono più articolati e differenziati: ne sono dimostrazione le missioni che nostre forze armate hanno svolto, e stanno tuttora svolgendo, intervenendo due volte nel Golfo Persico e poi nel Kurdistan, nel Mar Rosso, in Cambogia, in Namibia, in Adriatico, in Albania, in Somalia ed in Mozambico. L'esperienza conseguita è certamente stata positiva, ma, per diversi aspetti, settoriale. I suoi effetti benefici si sono estesi solo in parte al resto dello strumento militare. L'elevatissima intensità di impiego e lo spiccato contenuto tecnologico hanno comportato, da un

lato, un alto livello di consumo delle scorte esistenti e, dall'altro, un'usura dei mezzi più moderni che ha intaccato il capitale, accrescendo ed accelerando le normali necessità di rinnovamento.

A queste attività di carattere internazionale, occorre aggiungere le operazioni di ordine interno in Sardegna, in Sicilia, in Calabria ed in Campania per la lotta contro la criminalità organizzata che vasti consensi hanno sollevato nei vari strati sociali, a conferma di una nuova stagione dei rapporti tra forze armate e paese di cui avrò modo di parlare più diffusamente in seguito.

È con il conforto di tali positive recenti esperienze che risultano confermate pienamente le funzioni principali cui lo strumento militare italiano deve essere messo in grado di assolvere: presenza e sorveglianza, esercitata in misura permanente e continua fin dal tempo di pace, mediante l'attività di dispositivi di sicurezza e sorveglianza ai confini, negli spazi aerei e marittimi di interesse, al fine di promuovere la stabilità, di scoraggiare atti ostili, di rilevare l'insorgere di situazioni di rischio, reagendo tempestivamente per prevenirle, e di concorrere alla salvaguardia delle libere istituzioni ed agli interventi in caso di pubbliche calamità; difesa degli interessi esterni e contributo alla sicurezza internazionale, esercitata in tutte le aree di interesse strategico ove possano insorgere situazioni di instabilità, di tensione e di crisi, a salvaguardia degli interessi nazionali e nel contesto di interventi multinazionali, quale contributo alla sicurezza ed alla legalità internazionale; difesa integrata degli spazi nazionali, sviluppata mediante l'impiego della forza, in caso di fallimento della deterrenza, a tutela dell'integrità e della sovranità nazionale e degli alleati.

L'ineludibile esigenza di onorare tali obblighi impone di disporre di una organizzazione militare migliorata ed adeguata ai nuovi compiti e predisposta quindi a farvi fronte con prontezza, efficienza, mobilità anche oltre i confini nazionali, sostenibilità nel tempo e capacità di integrazione in complessi multinazionali: condizioni indispensabili per mettere il

paese in grado di esercitare, con credibilità, il suo ruolo politico nel contesto internazionale. Ulteriori ritardi nell'avvio del complesso processo di rinnovamento comporterebbero il rischio di un degrado irreversibile di alcuni indispensabili punti di forza nei settori più qualificanti, con conseguente emarginazione ad un ruolo militare totalmente subordinato nei confronti delle altre nazioni occidentali. In sostanza, se non si provvede in tempo il fattore militare rischia di essere, per l'Italia, un fattore di assoluta debolezza nel quadro delle politiche di difesa e di sicurezza nazionale.

Il quadro generale nel quale si viene ad inserire il nuovo modello di difesa ha improntato la linea di azione del Governo, tesa soprattutto a porre in essere le azioni necessarie per dare subito avvio alla sua attuazione. Il nuovo modello di difesa, presentato dal primo Governo della precedente legislatura e confermato dal secondo, è stato pertanto rivisitato ed è risultato coerente con le esigenze della futura organizzazione militare, nei suoi aspetti concettuali e sostanziali. Infatti esso risulta ispirato al principio della sufficienza; non risulta ulteriormente comprimibile nei limiti di risorse finanziarie necessarie; è costituito da moduli flessibili che, opportunamente vagliati alla prova dei fatti, si prestano ad aggiustamenti, la cui necessità nel medio termine già si intravede. È questa la nuova riflessione che il Governo ha introdotto e che dovrà dar luogo ad un ulteriore processo di trasformazione della struttura organizzativa dello strumento militare.

Il problema di fondo che si porrà contestualmente alla attuazione del nuovo modello di difesa sarà quello di coniugare forze armate a connotazione parzialmente professionale ad un servizio di leva che esca dal guado nel quale esso si trova: troppo breve per consentire di alimentare uno strumento militare adeguato alle esigenze, troppo lungo e per molti versi demotivante se rapportato al contenuto di professionalità realisticamente necessario.

È quindi obbligatorio, sulla falsariga di quanto già fatto da altri paesi europei, imboccare la strada della progressiva ri-

duzione della ferma di leva; una riduzione che non deve però essere il solito provvedimento di cosmesi politica, che lasci insoluti, anzi aggravati, i problemi sia della leva che delle forze armate. La strada da imboccare dovrà essere percorsa sino in fondo e dovrà avere come scopo una sostanziale riqualificazione della leva, come periodo breve, ma intensissimo, nel quale tutti i cittadini siano chiamati ad acquisire le nozioni di base dell'addestramento militare, che potranno consentire l'assolvimento di impegni di vario tipo nel territorio — dal supporto alle forze di polizia, alla protezione civile, alla tutela dell'ambiente, all'intervento in caso di calamità naturali e via dicendo — ma anche la formazione di unità di mobilitazione generale quando e se il paese lo richiedesse. Ci tengo a porre l'accento sulle parole « tutti i cittadini »: occorre infatti ricreare, proprio attraverso una riqualificazione di un servizio di leva più ridotto e quindi più universalmente accettato, quello spirito di servizio che promana dal dettato dell'articolo 52 della Costituzione. Questo, senza peraltro trascurare la esigenza di una giusta considerazione della obiezione di coscienza: una obiezione che deve però essere sottratta alla astrazione ideologica che troppo spesso ne viene fatta e riconsegnata ai suoi reali e soggettivi contenuti etici.

Il punto nodale di questo processo riduttivo, che ne detterà i tempi e i modi, è rappresentato dal successo che il reclutamento di personale volontario avrà e quindi dalla alimentazione che potrà essere assicurata alle nuove unità così costituite. Le condizioni perché questo accada esistono e il Governo è convinto che le prospettive di collocazione dei congedati nell'ambito dell'impiego dello Stato, ma anche le occasioni che le acquisiste professionalità dei singoli offriranno in un mercato del lavoro che si intende assolutamente rivitalizzare e rendere più dinamico, costituiranno una solida base di incentivazione per i giovani. Va da sé che questo richiede uno sforzo collettivo e la cooperazione fattiva degli altri dicasteri interessati, nella coscienza che le forze armate sono un patrimonio comune, un

laboratorio capace di restituire alla società civile cittadini più preparati, più consapevoli delle proprie responsabilità e dei propri doveri, pronti immediatamente ad essere utilizzati in quelle attività per le quali il senso del dovere e lo spirito di servizio costituiscano pre-requisiti fondamentali e irrinunciabili.

In ultima analisi, quindi, l'ulteriore processo di riforma dello strumento militare, che ha come elemento costitutivo una riduzione per tappe successive, da sottoporre a continua verifica, del servizio di leva pone come pre-condizione irrinunciabile l'immediato avvio e una quanto mai rapida attuazione del nuovo modello di difesa.

Il Governo confida che l'adesione alle indicazioni e alle linee programmatiche che da due anni sono oggetto di discussioni, di dibattiti e di ampia diffusione sugli organi di stampa, agevolino sicuramente il varo dei provvedimenti cardine che fanno da cornice. Primo fra tutti la riforma dei vertici militari, che verrà al più presto riproposta nella versione approvata dal Senato nella precedente legislatura. Essa, come è noto, prevede l'accentramento delle responsabilità generali di gestione dello strumento militare nel capo di stato maggiore della difesa, posto alle dirette dipendenze del ministro e suo unico interlocutore per tutte le problematiche operative. Alle dipendenze del capo di stato maggiore della difesa, per le attribuzioni tecnico-operative, il segretario generale della difesa dipende viceversa dal ministro per tutte le problematiche di natura tecnico-amministrativa; egli esercita altresì le funzioni di direttore nazionale degli armamenti ed è quindi responsabile delle attività di ricerca e sviluppo, produzione e approvvigionamento dei sistemi d'arma. I capi di stato maggiore di forza armata dipendono dal capo di stato maggiore della difesa e restano responsabili della preparazione e gestione delle rispettive forze armate. Analogamente, i vertici dell'organizzazione tecnico-amministrativa centrale dipendono dal segretario generale. Si tratta di un provvedimento che consente alla difesa di uscire dalla

logica della separazione delle responsabilità, attribuendo le facoltà decisionali ad un vertice unico, responsabile dell'efficienza dello strumento nel suo insieme. Dopo moltissimi anni si presenta finalmente alla approvazione del nuovo Parlamento in una versione frutto di lunghe e meditate riflessioni e mediazioni e con il supporto di una avvenuta approvazione da parte del Senato nel corso della precedente legislatura.

Diverso, invece, l'approccio al secondo provvedimento legislativo, quello relativo alla ristrutturazione delle forze armate e al riordino del personale militare e civile della difesa. Rispetto al disegno di legge presentato nella passata legislatura, quello attualmente predisposto non contiene più le norme sulla obiezione di coscienza e sul servizio sostitutivo civile, per non far dipendere da esso l'approvazione di un provvedimento fondamentale per la realizzazione del nuovo modello di difesa. Sono state inoltre inserite nuove norme specifiche per il personale civile, che consentiranno, fra l'altro, di condurre a soluzione il problema del mansionismo, in termini che corrispondono alle aspettative del personale civile e alla volontà espressa dalla maggioranza delle organizzazioni sindacali e che contemporaneamente sono rispettosi delle obiettive esigenze funzionali della amministrazione. Per ultimo, è stato previsto uno specifico ruolo per i volontari.

Ma, oltre alla approvazione dei due provvedimenti sopra descritti è di fondamentale importanza reperire le risorse finanziarie necessarie per conseguire un adeguato ammodernamento e rinnovamento dei mezzi. La crisi economica, che sta ora presentando alcuni positivi segnali di risoluzione, ha fatto sentire pesantemente i suoi effetti sul bilancio della difesa nell'ultimo quinquennio, provocando una perdita cumulativa, in termini reali, di oltre 9 mila miliardi ed una sensibile flessione del rapporto della spesa militare rispetto al PIL. Considerati i gravami extra-istituzionali che ne appesantiscono l'entità, il valore del bilancio della difesa 1993 in rapporto al PIL (1,63 per cento) è stato tra i più bassi dell'occidente e pari a meno della

metà di quelli di Francia e Gran Bretagna. Tale situazione, considerata la presumibile entità del bilancio assestato, si presenta in termini analoghi nel 1994, ma con la tendenza ad una ulteriore riduzione. Occorre quindi che nel 1995 il rapporto rispetto al PIL venga stabilizzato almeno sul valore del 1993. In una prospettiva di più lungo termine, appare poi indispensabile tendere gradualmente ad allineare l'aliquota di ricchezza devoluta alla difesa nazionale a termini almeno comparabili con quelli medi adottati dai paesi europei che, per dimensioni demografiche ed economiche e per obiettivi politici e strategici, possono costituire utile riferimento.

Sarà inoltre necessario pervenire, in un decennio, ad un più equilibrato assetto tra spese di funzionamento e spese di investimento, ora fortemente sbilanciato a vantaggio delle prime. Si intende conseguire questo obiettivo agendo in due direzioni. Da una parte ponendo un freno alle spese per il personale, che tenderebbero notevolmente a salire, a causa del maggiore costo dei volontari: ciò sarà possibile grazie all'effetto compensativo dei risparmi derivanti da una diminuzione degli organici del personale con rapporto di impiego, dalla revisione riduttiva delle strutture esistenti e dal minor ricorso alla leva ordinaria. Dall'altra, con un progressivo allineamento delle assegnazioni finanziarie per la difesa (inclusi i carabinieri) su un rapporto nei confronti del PIL più vicino al 2 per cento; ciò consentirà di liberare le risorse necessarie da destinare principalmente alle attività addestrative, al rinnovamento dei materiali e dei mezzi e alla ricerca e sviluppo.

È d'uopo sottolineare che questo valore del rapporto nei confronti del PIL non costituirebbe un incremento, bensì un parziale riallineamento a quanto in atto prima del 1992, cioè prima dei rilevanti tagli operati a causa della grave crisi economica che ha interessato non solo l'Italia ma l'intero mondo industrializzato. In termini di risultato, infatti, la percentuale di PIL da destinare alla difesa, nonostante l'adozione su larga scala del volontariato, sarebbe comunque inferiore a

quella adottata nel passato: essendo però riferita a livelli di forza più piccoli, essa sarebbe sufficiente a consentire l'auspicato salto di qualità e a trasformare il paese da consumatore a produttore di sicurezza.

È opportuno a questo punto porre l'accento sul rilievo particolare che, ai fini del conseguimento degli obiettivi del nuovo modello, assume il problema dell'industria della difesa; essa versa da alcuni anni in una situazione di grave crisi, che ne ha fortemente penalizzato la potenzialità ed è quindi innanzitutto indispensabile mantenere l'impegno assunto dal precedente Governo volto a garantire all'industria della difesa un flusso più adeguato di commesse relative ai mezzi ad ai sistemi d'arma (non meno di 55 mila miliardi nel decennio). L'attuale Governo ritiene di dover onorare tale impegno, tenendo presenti i ritardi accumulati con i tagli subiti dal settore dell'investimento nell'esercizio in corso.

La disponibilità di una solida industria della difesa, capace di salvaguardare l'importante patrimonio tecnologico accumulato negli anni e ora grandemente a rischio per la crisi che la attanaglia è garanzia di una qualificata presenza nei progetti di cooperazione internazionale, i soli in grado di affrontare i rilevanti oneri legati allo sviluppo ed alla produzione dei moderni sistemi d'arma.

Altro importante elemento di sostegno è il riordino dell'attività di politica industriale, per quanto attiene alla disciplina degli scambi di materiale d'armamento e di quello ad alto contenuto tecnologico. La soppressione del CIRD — comitato interministeriale per gli scambi di materiale d'armamento per la difesa — prelude infatti ad una revisione della materia trattata dalle leggi n. 185 del 1990 e n. 222 del 1992; fatti salvi i principi ispiratori delle citate leggi, è necessario che l'Italia si allinei alle posizioni dei *partners* europei in un settore fortemente penalizzato ed essenziale per la sopravvivenza del comparto industriale della difesa e della base tecnologica nazionale.

Occorre inoltre pervenire ad una più efficace gestione delle risorse assegnate, anche migliorando la contrattualistica

della difesa, al fine di consentire una semplificazione effettiva delle procedure, tenuto conto della peculiarità dei sistemi d'arma e degli equipaggiamenti. Essa è tanto più necessaria per il fatto che — tra le varie amministrazioni — la difesa è la maggiore utilizzatrice di beni e di servizi.

Infine, specifica attenzione deve essere posta nella ricerca di sinergie con altre amministrazioni dello Stato, soprattutto nelle aree di ricerca e sviluppo e di alta tecnologia. Nella prospettiva di una affermazione del principio che la politica industriale della difesa costituisce parte indissolubile della politica industriale nazionale, occorre altresì procedere alla razionalizzazione dell'area tecnico-industriale della difesa, trasferendo all'esterno la quasi totalità delle attività produttive, accorpando le attività non alienabili di supporto tecnico-logistico e ricercando una graduale integrazione interforze degli organi di studio e sperimentazione.

Coerentemente con quanto ho finora indicato, l'organizzazione militare nazionale della quale ora si chiede la realizzazione si ispira al principio della « sufficienza », attraverso il conseguimento di: spiccata flessibilità d'impiego delle forze; dotazione di mezzi e materiali moderni, efficaci ed interoperabili nel contesto multinazionale; valorizzazione della componente professionale; snellimento delle strutture di comando; razionalizzazione dell'area tecnico-amministrativa.

Dall'attuazione del nuovo modello di difesa discenderà un'organizzazione sensibilmente ridotta rispetto a quella attuale, con spiccata connotazione interforze, con articolazioni delle forze coerente con i compiti da assolvere, con capacità operativa adeguata e paragonabile, sul piano qualitativo, a quella delle forze dei paesi alleati a noi più vicini.

Nel settore delle strutture ordinarie, l'organizzazione centrale subirà un profondo riordinamento. Lo stato maggiore della difesa verrà potenziato per far fronte alle nuove responsabilità: nel suo interno sarà costituito un organismo di comando e controllo interforze per la pianificazione e la condotta delle operazioni militari e

verranno realizzati l'accorpamento e l'unificazione di funzioni, nella prospettiva di una loro graduale integrazione. Parallelamente saranno rimodellate le strutture degli stati maggiori di forza armata per adeguarle alle più contenute funzioni da svolgere. Anche l'area tecnico-amministrativa subirà un processo di razionalizzazione e semplificazione strutturale, che si tradurrà, in primo luogo, nell'adeguamento dell'ufficio del segretario generale ed inoltre nella riduzione da 24 a 15 delle direzioni generali e degli uffici centrali, e da 37 a 20 dei vari enti dell'organizzazione territoriale.

Interventi di notevole portata verranno attuati anche a livello periferico ed interesseranno l'intera organizzazione militare con riduzioni che, per risultare efficaci, equilibrate e lineari, dovranno essere rivolte armonicamente sia al settore operativo sia al settore tecnico-industriale.

Nel settore terrestre saranno soppressi 4 alti comando su 10, tutti i 12 comandi intermedi territoriali, 30 distretti militari su 55 e numerosi organi logistici e di supporto pari al 40 per cento del totale. Le unità operative dell'esercito si assesteranno gradualmente su 13 brigate, 28 unità di supporto (artiglieria, genio e trasmissioni) a livello reggimento e 14 gruppi di elicotteri con una riduzione pari al 30 per cento del totale. In sostanza la componente terrestre dello strumento militare sarà caratterizzata da una dimensione sensibilmente ridotta rispetto a quella attuale, ma sarà posta in condizioni di affrontare adeguatamente i nuovi impegni nazionali ed internazionali attraverso l'acquisizione di *standard* di efficacia più elevati nei settori dei materiali e del personale.

Nel settore marittimo saranno soppressi un dipartimento militare marittimo su 4, 2 comandi marina su 6 ed alcuni organi logistici e di supporto per una entità pari al 15 per cento del totale. Le unità operative della marina si assesteranno gradualmente su 18 combattimenti di prima linea (di 2 unità maggiori), 4 gruppi di sorveglianza ed interdizione di seconda linea, 2 gruppi sommergibili, 3 gruppi contromisure mine, un gruppo anfibio ed un gruppo

di unità speciali, integrati da un gruppo di aerei imbarcati a decollo verticale e da 5 gruppi elicotteri. Complessivamente il settore operativo subirà una riduzione, rispetto al recente passato, pari al 20 per cento circa. L'aspetto più rilevante della ristrutturazione nel settore marittimo è l'adozione di un nuovo concetto che, superando quello tradizionale dei due gruppi d'altura per i bacini orientale ed occidentale del Mediterraneo, prevede un unico *pool* idoneo a garantire la presenza continuativa in mare di forze navali di consistenza e tipologia variabile in funzione della missione.

Nel settore aeronautico, i comandi operativi regione aerea, in attesa della completa automazione, saranno inizialmente ridotti ad uno solo, che rimarrà subordinato al comando in capo della forze aeree. Sensibili riduzioni saranno attuate anche tra gli enti del supporto tecnico, logistico ed amministrativo nella misura di circa il 15 per cento del totale. La componente operativa addestrativa si assesterà su 35 gruppi di volo di diversa tipologia e 4 gruppi di intercettori teleguidati, con una riduzione pari al 20 per cento del totale. La flotta aerea potrà contare su 350 velivoli da combattimento. Ad essi si affiancherà un'adeguata componente di velivoli di supporto per l'addestramento, il trasporto, il rifornimento in volo, il controllo radar, il pattugliamento marittimo, la ricerca e il soccorso, la guerra elettronica, le radiomisure e l'aerofotogrammetria. Per conseguire un assetto ottimale, salvaguardando la flessibilità d'impiego delle forze e la capacità di ospitare altre forze alleate, occorrerà disporre di un minimo di 13 basi idonee, in particolare, ad ospitare la componente di velivoli da combattimento. La componente aerea, pur ridotta sotto il profilo quantitativo, potrà soddisfare, per l'aspetto qualitativo, la duplice esigenza della difesa degli spazi aerei nazionali e della eventuale proiezione fuori dal territorio.

A fattore comune per le tre forze armate, anche l'organizzazione scolastico-addestrativa subirà alcuni ritocchi, necessari per corrispondere alle riconosciute

esigenze di maggiore professionalità del personale. Adeguamenti di analoga entità saranno apportati all'organizzazione sanitaria, di campagna e territoriale, per la quale si promuoverà una progressiva fisio-nomia interforze ed una significativa integrazione con il servizio sanitario nazionale.

Per il funzionamento dell'organizzazione sopra delineata sarà necessario disporre di uomini preparati ma quantitativamente commisurati ai nuovi livelli di forza e alle funzioni da svolgere. Ciò comporterà consistenti riduzioni dell'entità delle due componenti del personale della difesa, quella militare e quella civile. Il personale militare (esclusa l'Arma dei carabinieri e le capitanerie di porto) scenderà dalle attuali 330 mila a 250 mila unità complessive, di cui 150 mila per l'esercito, 40 mila per la marina e 60 mila per l'aeronautica: una riduzione che ha come presupposto il progressivo miglioramento del rapporto volontari-leva. Il personale civile si ridurrà da 51 mila a 43 mila unità. La contrazione degli organici dovrà procedere di pari passo con la riduzione delle strutture e si prevede di poter completare l'intero processo nell'arco di un decennio.

Una riduzione consistente interesserà gli organici degli ufficiali, che passeranno a circa 22 mila unità, con un calo del 25 per cento. Tuttavia, il riordino dei ruoli e delle carriere consentirà di meglio corrispondere alle esigenze funzionali delle forze armate. Per i sottufficiali le riduzioni saranno più contenute, ma il riordino dei loro ruoli sarà più consistente per assicurare la prevista equiordinazione con le corrispondenti categorie delle forze dell'ordine. Nelle future forze armate, basate su una consistente aliquota di volontari, la figura del sottufficiale sarà ancora più importante e richiederà concrete misure di valorizzazione, specie sul piano dell'elevazione culturale. Una situazione di equo bilanciamento tra leva e volontariato consentirà di far assestare la truppa su circa 150 mila unità complessive e di ripensare la funzione della leva, consentendo la graduale riduzione della durata della ferma. I volontari dovranno costituire le unità di pronto impiego ed i giovani di leva forme-

ranno le rimanenti unità da impiegare prevalentemente sul territorio.

Per il personale civile, le previste riduzioni saranno programmate attraverso un processo graduale che verrà valutato in stretta consultazione con i sindacati e basato sugli esodi naturali o spontanei e su una misurata politica delle assunzioni. Anche il personale civile dovrà essere interessato da un processo di adeguamento sul piano professionale e culturale, per un efficace mantenimento nella futura organizzazione della difesa.

La profonda revisione delle strutture ordinarie ed il nuovo assetto del personale non saranno tuttavia in grado di conseguire, da soli, i risultati auspicati: lo strumento militare deve infatti essere contestualmente dotato dei mezzi e dei materiali necessari per dare efficacia ed efficienza all'azione operativa. Dovranno pertanto essere ricercati sia un più favorevole tasso di capitalizzazione *pro capite* sia una più elevata densità tecnologica, attraverso un adeguato programma di investimenti, cui ho fatto cenno in precedenza, realisticamente perseguibile nel prossimo decennio. Il rispetto di tale programma configura, nel settore dei materiali, il prerequisito senza il quale verrebbe a mancare la sostenibilità concettuale del nuovo modello di difesa.

Per quanto riguarda l'Arma dei carabinieri, la duplicità delle funzioni — militari e di polizia — che la caratterizza sin dalle origini, incide profondamente sulla formazione e sull'organizzazione. La condizione militare non è solo un retaggio tradizionale, ma una sentita e perdurante esigenza permanente e funzionale, che l'Arma coltiva anche per l'assolvimento dei compiti di polizia. Per la sua essenza l'Arma è fortemente e tradizionalmente radicata nello stesso contesto culturale e professionale che accomuna le forze armate. È anche per questo che il nuovo modello di difesa ha confermato, anzi dato per scontate, la militarità dei carabinieri e la loro partecipazione all'assolvimento dei compiti istituzionali delle forze armate.

Ne sono ulteriore conferma, sul piano operativo, i numerosi e gravosi impegni

che i carabinieri hanno assolto nel recente passato nell'ambito delle operazioni all'estero, inquadrati in contingenti delle forze armate (Libano, Mozambico, Somalia, Albania), impegnati in compiti speciali per sgombero di connazionali e protezione di ambasciate, autonomamente e in qualità di forze di polizia sotto l'egida delle Nazioni Unite (Salvador, Cambogia, Somalia e Palestina). I compiti militari dell'Arma dovranno, perciò, continuare a prevedere l'impegno in operazioni militari in Italia ed all'estero, il concorso alla difesa degli spazi nazionali contro ogni insidia e minaccia, l'assolvimento dei servizi di polizia militare e di polizia giudiziaria militare, il concorso alle operazioni di mobilitazione.

La caratterizzazione dell'Arma quale forza militare dedicata prevalentemente alle esigenze funzionali del Ministero dell'interno esige l'adozione di norme che tengano conto della sua specificità, ne confermino l'inquadramento nel dicastero della difesa e le attribuiscono moduli organizzativi idonei ad assicurare l'adeguata autonomia di programmazione e di bilancio, di gestione del personale e di aggiornamento del dispositivo territoriale alle emergenti esigenze del servizio d'istituto. Nel quadro degli adeguamenti normativi di interesse del personale, appaiono in definitiva irrinunciabili tutti quei provvedimenti di equiparazione che, da un lato, eliminino gli ostacoli formali che si oppongono al concreto riconoscimento della pari condizione militare con i colleghi delle forze armate; dall'altro, consentano una definitiva sanzione del principio di equiparazione con le forze di polizia.

Passando alla condizione militare, gli avvenimenti degli ultimi anni, sia in Italia sia all'estero, hanno visto balzare prepotentemente alla ribalta le forze armate. Si tratta di una ribalta molto diversa rispetto a quella penosa e dolorosa del secondo conflitto mondiale, che ha riconsegnato al paese forze armate ancora moralmente salde, nonostante tutto, ma progressivamente e sistematicamente emarginate, oserci dire ghettizzate. Si è trattato di un periodo lunghissimo, che ha tracciato il percorso della vita di intere generazioni di

ufficiali e sottufficiali, durante il quale essi hanno dovuto costantemente confrontare la loro dedizione e il loro spirito di sacrificio con l'indifferenza della società.

Fortunatamente, gli eventi degli ultimi anni hanno visto nascere e crescere una nuova stagione dei rapporti tra le forze armate ed il paese. È ancora viva l'eco delle riserve, della forte opposizione di una parte della classe politica ma anche di una parte della società civile all'impiego delle forze armate prima in Sardegna, nella missione « Forza Paris », e poi in Sicilia, nella missione « Vespri Siciliani ».

Bene, tutto questo è ora consegnato agli archivi. Ho avuto modo di constatare personalmente, recandomi in Calabria, in Sicilia ed in Sardegna, come sia mutato l'atteggiamento delle popolazioni, delle amministrazioni locali e regionali nei confronti di questa presenza, che non ha nulla di sospetto e di minaccioso, ma che è ora rassicurante, fortemente voluta e contribuisce ad un sostanziale riavvicinamento del popolo di quelle regioni alle istituzioni, allo Stato, che grazie ai successi conseguiti dalle forze di polizia e a questa presenza delle forze armate sul territorio, è ora più presente, più sentito.

Su questo straordinario risultato occorre ora costruire qualcosa di più solido e duraturo, che definisca con una legge quadro la « condizione militare » nel suo complesso e nei rapporti con la società.

Quanto alla obiezione di coscienza, tale fenomeno ha un'incidenza continuamente crescente che può incidere sul processo di attuazione del nuovo modello di difesa. Un ulteriore accentuarsi del fenomeno può ridurre eccessivamente l'indispensabile alimentazione della leva, dalla quale proviene il personale volontario, rallentando complessivamente il processo di riforma. L'effetto più deleterio sarebbe, però, la enorme difficoltà, se non la impossibilità di pervenire, per passi successivi, a quella consistente riduzione della ferma di leva che è l'obiettivo ulteriore del Governo e che resta subordinata al ripristino dei valori insiti nell'articolo 52 della Costituzione, cui ho fatto già cenno. Occorre

quindi ridare alla obiezione di coscienza la sua giusta dimensione, mediante una riflessione pacata che, nel rispetto dei valori etici che la determinano, eviti i rischi di creare situazioni di iniquità sociale e di privilegiare soluzioni di comodo.

Quanto alla rappresentanza militare essa è indubbiamente un'esperienza utile, frutto di un meditato bilanciamento fra le diverse esigenze. Il problema di un suo aggiornamento è sentito e condiviso, ma questo, per le forze armate, deve sempre avvenire nel rispetto della sua natura di organo consultivo e propositivo all'interno della organizzazione militare, facendo salvi i cardini della istituzione militare, rappresentati dalla disciplina e dalla gerarchia.

In conclusione, con l'attuazione rapida delle misure e degli indirizzi illustrati, il Governo intende compiere uno sforzo vigoroso e concreto nella direzione del rinnovamento delle forze armate. Il modello che si vuole realizzare nell'immediato punta, in una linea di estremo rigore, all'obiettivo primario della maggiore efficienza, che viene avvertita come esigenza inderogabile a tutti i livelli e per tutte le componenti (terrestre, navale ed aerea). Sulla base di questa riconquistata efficienza, l'ulteriore obiettivo è quello di una migliore collocazione funzionale del servizio di leva che, attraverso una sua progressiva riduzione, cui dovrà corrispondere una maggiore efficacia ed interesse, lo restituisca ai cittadini in tutti i suoi valori etici e sociali, senza con questo intaccare, anzi, migliorando sostanzialmente il servizio che le forze armate forniscono al paese. Tale sforzo e tale rigore legittimano l'attesa di un'adeguata disponibilità a comprendere le esigenze vitali dell'istituzione militare, che sono diretto riflesso di esigenze di tutta la collettività nazionale, ad accettare gli oneri finanziari necessari per realizzare gli obiettivi. Se così non fosse la spesa militare rischierebbe di diventare totalmente improduttiva giacché l'efficienza operativa delle forze armate, già ora precaria per taluni aspetti, tenderebbe rapidamente ad annullarsi e tutti gli impegni

prese nell'ambito della NATO e dell'UEO andrebbero rivisti e drasticamente ridimensionati.

L'esigenza di un programma minimo di ammodernamento e rinnovamento richiede l'assegnazione di adeguate risorse finanziarie che non trovano corrispondenza nell'attuale bilancio ordinario della difesa. Coerentemente con i presupposti sopra enunciati, e prendendo a riferimento gli impegni già assunti dal precedente Governo, la programmazione nel settore è stata modulata, con ragionevole approssimazione, sulla previsione di una disponibilità di bilancio, nel settore del rinnovamento, non inferiore a 55 mila miliardi, a valori 1993, nell'arco dei prossimi dieci anni.

Per conseguire un graduale riequilibrio del bilancio, con un progressivo aumento della quota destinata agli investimenti, e in una prospettiva più ampia di quella legata agli accordi governativi già stipulati, occorre comunque procedere ad una revisione dei principi che concorrono alla formazione del bilancio della difesa.

Un primo passo indispensabile è quello della sua stabilizzazione rispetto al PIL, superando la logica che la politica della difesa possa essere una variabile indipendente dal complesso della politica economica e che la sicurezza nazionale sia un « bene comprimibile », oggetto prioritario di scelte congiunturali.

Per poter svolgere tutt'intero il ruolo primario che le spetta, l'Italia deve coltivare un rapporto equilibrato tra i due alimentatori fondamentali della vita di uno Stato moderno: sviluppo e sicurezza. Il primo non è soltanto un fattore economico e il secondo non è soltanto un fattore militare. Oggi non è possibile immaginare uno Stato democratico nel quale la « sicurezza nazionale » non sia frutto di impegno tra le diverse articolazioni della vita sociale. Occorre dunque consolidare una concezione della sicurezza nazionale, e quindi del ruolo delle forze armate, come espressione della sovranità nazionale e come fattore di garanzia della crescita globale dell'intera nazione.

Ciò detto, è bene anche, e in conclusione, ricordare che l'efficienza dell'istitu-

zione militare dipende in primo luogo della sua saldezza morale. Troppe volte negli ultimi anni tale saldezza morale è stata messa alla prova sia da atteggiamenti di scarsa considerazione, sia dall'idea che le regole del mondo militare siano anacronistiche e che quindi si debba andare sempre più (per essere veramente democratici) verso le regole delle istituzioni civili. Questo è un grosso rischio, perché l'istituzione militare è, dovunque nel mondo, un'istituzione atipica.

Occorrono quindi un recupero ed una salvaguardia dei valori propri del mondo militare. Per questo importante aspetto occorre, in sintesi, impostare e varare una legge-quadro sulla « condizione militare », che sancisca i principi essenziali della militarità e ne tuteli la dignità. La piena legittimità di tale aspirazione trova sostegno nella palese correttezza delle forze armate nel loro complesso, pur in un contesto politico-istituzionale caratterizzato da gravi turbamenti e cedimenti del tessuto morale.

È doveroso che queste scelte e queste iniziative non vengano ulteriormente rinviate, perché lo strumento militare resta sempre espressione di tutta la nazione e una delle chiavi essenziali della politica estera e di sicurezza dell'Italia.

PRESIDENTE. Signor ministro, nel ringraziarla per la sua approfondita relazione, le chiedo se conferma la propria indisponibilità ad essere presente dopo le 17.

CESARE PREVITI, Ministro della difesa. Signor presidente, purtroppo non mi è possibile rinviare l'impegno già previsto. Inoltre ritengo che non sia opportuno frammentare il dibattito su una materia così delicata, anche perché nel corso di questa settimana matureranno « aggiornamenti » su certe questioni particolari. Preferirei pertanto che l'intero dibattito avvenisse in una prossima seduta.

PRESIDENTE. In considerazione del già alto numero degli iscritti a parlare e preso atto che la Commissione condivide l'osservazione testé fatta dal ministro Previti, ritengo opportuno rinviare a martedì 12 luglio la fase degli interventi e, se il ministro è d'accordo, a martedì 19 luglio la sua replica.

CESARE PREVITI, Ministro della difesa. Sono d'accordo.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente il ministro della difesa per la sua disponibilità.

La seduta termina alle 17.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia alle 19,45.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO