

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 2703

DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori FILETTI, FLORINO, FRANCO, GRADARI,
LA RUSSA, MANTICA, MISSERVILLE, MOLTISANTI, PISANÒ,
PONTONE, POZZO, RASTRELLI, SANESI, SIGNORELLI,
SPECCHIA e VISIBELLI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 MARZO 1991

**Abolizione del servizio obbligatorio di leva e istituzione del
servizio militare volontario. Trasformazione delle Forze
armate in esercito professionale**

ONOREVOLI SENATORI. — Il presente disegno di legge ripropone il testo della proposta di legge, presentata dal Gruppo del Movimento sociale italiano-Destra nazionale alla Camera dei deputati nell'VIII legislatura (atto Camera n. 83 del 20 giugno 1979) e nella IX legislatura (atto Camera n. 57 del 12 luglio 1983), nonché nella legislatura in corso (atto Camera n. 598 del 6 luglio 1987), perchè quanto mai attuale anche in relazione alle esperienze acquisite ed alle prospettive future.

È a tutti nota la sproporzione tra l'attuale spesa militare e l'efficienza delle nostre forze armate, tanto da far ritenere che detta spesa, così come è oggi distribuita, sia inutile se non addirittura uno spreco.

All'onere sopportato dal contribuente italiano non corrisponde infatti un proporzionato grado di efficienza delle nostre forze armate.

Se a ciò si aggiunge l'accentuata tendenza, sviluppatasi soprattutto nell'ultimo decennio, a comprimere la percentuale delle spese della Difesa rispetto al bilancio dello Stato, tale sproporzione appare ancor più grave, tenuto conto che all'interno del bilancio della Difesa è incomprimibile, ed anzi si dilata, l'area delle «spese vincolate» (costo del personale) con inesorabile riduzione dell'area delle «spese discrezionali» (programmi di forza, ammodernamento e rinnovamento dei mezzi).

Abolizione del servizio di leva obbligatorio

La via dell'efficienza non può che passare attraverso l'abolizione della ferma obbligatoria.

Chi si attarda ancora a volere il servizio di leva obbligatorio, magari anche in nome di qualche «sacro» principio, sostanzialmente punta a lasciare le forze armate così come sono, cioè a tenerle a bagnomaria nell'inefficienza e nell'abbandono. E non rende certo un buon servizio al Paese: sia perchè impedisce che le forze armate camminino al passo con la società civile, sia perchè contribuisce - con forze armate strutturalmente antiquate - a far perdere credibilità al Paese sul piano del confronto internazionale.

La stessa società civile, con un esercito che dal punto di vista organizzativo è rimasto al modello ottocentesco, dimenticando che c'è da vivere l'era nucleare, perde tono, è destinata a scadere, perchè si priva di quel flusso di benefici indotti che tutti gli eserciti del mondo che si rispettino fanno piovere sulla società civile, attraverso l'applicazione di quelle tecnologie avanzate che sono poi avanguardia e coadiuvante dello stesso progresso economico e sociale.

Oggi, con il servizio di leva obbligatorio, le nostre forze armate sono ancora legate alla logica dell'esercito da caserma che, come quelli delle repubbliche sudamericane, è composto soprattutto da generali e ufficiali superiori, con personale esuberante destinato a funzioni burocratiche anzichè ad impieghi militari operativi. Con l'aggravante che spesso si arriva a dar vita ad uffici inutili per occupare, in qualche modo, esponenti della gerarchia militare che, altrimenti, resterebbero senza alcun impegno concreto.

Le conseguenze? Inevitabili. Con le ridotte dimensioni del bilancio e l'alto numero di persone da retribuire, gli ufficiali ed i sottufficiali di carriera sono pagati male. Anche da ciò il clima di sfiducia e di disimpegno che viene a pervadere l'intera organizzazione militare che, all'atto pratico, si dimostra ben lontana dall'essere

quella scuola di virtù, di educazione e di formazione dell'individuo, tradizionalmente decantata.

Se dunque la via dell'efficienza passa attraverso la riduzione degli effettivi, puntando alla qualità e non quantità; se le disponibilità finanziarie devono essere opportunamente ripartite tra la formazione del personale e l'aggiornamento tecnologico dell'armamento (scuole altamente specializzate, centri di addestramento, infrastrutture moderne, molti colpi per arma, molto carburante per le navi e per i carri armati, molte ore di volo per i piloti, scorte sempre ripianate, ammodernamento e rinnovamento dei mezzi), il servizio di leva obbligatorio diventa anacronistico. Infatti un piccolo ma efficiente esercito produce, allo stesso costo, un miglior servizio di un grosso esercito male armato e peggio addestrato.

E un piccolo ma efficiente esercito, con formazione unica di base per le tre forze armate, non può certo essere appesantito dalla presenza di un contingente di leva, fatalmente male addestrato, spiritualmente debilitato, spesso debilitante se si considerino certe minoranze attivissime ed aggressive che arrivano oggi alle forze armate solo per seminarvi droga, immoralità e disfattismo.

I vantaggi tecnici-militari del volontariato

La più qualificata dottrina è pressochè unanime nel riconoscere i vantaggi del volontariato soprattutto sotto il profilo tecnico-militare.

Aldo Giobbio, nel saggio «*L'Esercito e i suoi critici*», dopo essersi chiesto se «la coscrizione non venga a mancare della sua base etico-politica, ammesso che mai l'abbia avuta», afferma che «la critica efficientista porta necessariamente a preconizzare l'esercito di mestiere». De Benedetti (*Il potere militare in Italia* - Laterza) cita le opinioni di Huntington e di Feld sul ruolo del «professionalismo» anche quale sicura garanzia «per un'effettiva sottomissione al

controllo civile», cioè quale garanzia della lealtà politica dei militari. Il Rochat, nello stesso volume, dopo avere rilevato che oggi le Forze armate «girano a vuoto» e «costituiscono una immensa burocrazia, che non deve produrre nulla (né sicurezza contro il nemico esterno, né sicurezza contro il nemico interno)», definisce una «esigenza indilazionabile» la «profonda ristrutturazione delle forze armate» richiamando al senso di responsabilità «tutte le parti che non siano ferme ad una conservazione passiva» ed accusando la «sinistra italiana» di chiudersi «in una passiva difesa del servizio di leva obbligatorio, considerato come garanzia democratica contro un "pronunciamento" delle forze armate». Più compiutamente si esprime il colonnello Carlo Jean nell'articolo vincitore del concorso della «*Rivista militare*» del 1976 dal titolo «Il problema difensivo italiano - Struttura delle forze terrestri e sistemi di reclutamento», monografia ricca di argomenti e di note bibliografiche. È doveroso precisare che il citato studioso di problemi militari non conclude consigliando senz'altro l'istituzione di un esercito di mestiere, ma ciò solo per motivi contingenti e soprattutto per la preoccupazione di tempi orientativamente lunghi, tanto è vero che alla indicazione dei vantaggi del volontariato non riesce a contrapporre apprezzabili svantaggi bensì «difficoltà» circa il passaggio da un sistema all'altro. Sarà evidentemente compito dell'autorità politica saper superare le difficoltà pur di conseguire - attuando razionalmente la trasformazione - il sicuro risultato dell'efficienza e la giusta proporzione tra costo e servizio.

Afferma dunque il Jean: «Dal punto di vista tecnico-militare i vantaggi del volontariato sono noti e generalmente illustrati in modo completo dai suoi fautori. La lunga permanenza alle armi costituisce garanzia di una preparazione tecnico-professionale ad alto livello e di una costante efficienza delle unità. Inoltre, il volontariato consente di adottare strutture più economiche. Intanto, le spese ed il tempo necessari per l'addestramento di un militare sono ammortizzati gradualmente

nel lungo periodo di utilizzazione presso i reparti. Poi, la consistenza dell'organizzazione addestrativa, rispetto a quella delle forze operative, è di molto inferiore a quanto necessario per la coscrizione. Infine, non è più necessaria la costosa organizzazione che negli eserciti di coscrizione è preposta alla leva, al reclutamento e alla mobilitazione. Il vantaggio di procedere alla soppressione della coscrizione obbligatoria e all'istituzione di un esercito di mestiere è poi accresciuto, come pone in rilievo il maggiore generale Guard (*The future of Military Profession*, in *Adelphi Papers* n. 103) dalle differenze sempre più grandi che esistono fra i valori essenziali per gli organismi militari - "dovere, disciplina, onore, Patria" - e i valori in cui crede o sembra credere gran parte della gioventù moderna... In relazione a ciò, sarebbe opportuno rinunciare alla coscrizione obbligatoria, del tutto negativa sul piano del rendimento, per fare affidamento unicamente su volontari ben pagati, ben trattati e ben addestrati, che darebbero maggiore garanzia di essere in possesso di un elevato spirito di corpo e del necessario senso della disciplina. Molti ritengono poi inevitabile l'abolizione della coscrizione obbligatoria per la generale tendenza, che si verifica nelle nazioni occidentali, di procedere a progressive riduzioni della durata della ferma di leva. Al di sotto di una durata di diciotto mesi decrescono rapidamente i vantaggi tecnico-militari della coscrizione. Un numero crescente di incarichi deve essere ricoperto da volontari. Dato che la leva obbligatoria deve essere comunque integrata dal volontariato tanto varrebbe, secondo molti, rinunciarvi addirittura, costituendo reparti più omogenei perchè formati solo da volontari. Infine, dal punto di vista sociale, un esercito di mestiere non distarrebbe i cittadini dalle loro attività e ripartirebbe più equamente il carico della difesa su tutti quanti. Ciò non può essere realizzato di fatto con la coscrizione che, per forza di cose, non comporta l'incorporazione effettiva di tutti i giovani, ma si attua su base più o meno selettiva».

L'articolo 52 della Costituzione

Queste sono alcune ragioni della proposta di abolizione della coscrizione di leva obbligatoria.

Le due principali obiezioni in contrario non reggono al vaglio di una critica serena. Si sostiene, anzitutto, che l'abolizione della coscrizione contrasterebbe con l'articolo 52 della Costituzione.

L'obiezione è priva di fondamento. L'articolo 52 afferma, infatti, che «il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge», per cui l'obbligatorietà riguarda il cittadino nei confronti dello Stato, e il principio permane anche quando lo Stato decida di non esercitare il diritto di chiamata. Una legge che abolisca la ferma obbligatoria, risolvendo altrimenti il problema della difesa del territorio nazionale, non viola quindi la norma costituzionale perchè non intacca il principio della obbligatorietà del servizio ma incide sui «limiti» e sui «modi» in cui tale obbligo viene adempiuto. Per cui come ogni cittadino senza distinzione di sesso resta impegnato - anche dopo l'abolizione della ferma obbligatoria - al «sacro dovere» di difendere la Patria, così per tutti rimane l'obbligo del servizio militare anche se lo Stato rinuncia - con legge - ad esercitare la sua pretesa. Del resto fino ad oggi non ha rinunciato a tale pretesa nei confronti delle donne e di molte altre categorie di cittadini? Eppure nessuno ha pensato di invocare per questo la illegittimità costituzionale delle varie leggi vigenti.

Ciò che conta è che la legge preveda «limiti» e «modi» dell'obbligo, lo *status* giuridico, i diritti e i doveri del militare volontario rispetto a quelli del cittadino ugualmente tenuto a servire la Patria in armi, ma di fatto lasciato alle occupazioni civili. E quanto a detti «limiti e modi» giova infine ricordare che la formula fu introdotta da un emendamento al progetto di Costituzione (che prevedeva la sola frase: «Il servizio militare è obbligatorio») proprio per non escludere il volontariato e le eccezioni all'obbligo del servizio, come fu chiarito dai proponenti.

La minaccia per le istituzioni democratiche

La seconda obiezione riguarda la pretesa attitudine dell'esercito di mestiere a diventare protagonista o strumento del colpo di Stato.

Nulla di più inesatto e di più assurdo.

Il Jean, nell'opera citata, afferma in proposito: «Molto frequentemente viene sostenuto che l'adozione del volontariato al posto della coscrizione potrebbe comportare dei rischi per le istituzioni democratiche. Troncato il legame con il corpo sociale costituito dai coscritti, che sono rappresentativi delle sue varie tendenze ideologiche, l'esercito avrebbe l'inevitabile tendenza a trasformarsi in una casta separata e ad imporre la propria volontà e i propri interessi agli organi costituzionali dello Stato o potrebbe comunque essere più facilmente strumentalizzato. Tutte le idee sono buone e meritano di essere esaminate. C'è peraltro da rilevare che la storia sembra escludere un rapporto diretto, di causa-effetto, fra esercito di mestiere e - per dirla in breve - colpo di Stato. Come si può rilevare dall'estesa casistica riportata dal Luttwak nel suo volume *Le coup d'Etat*, la esperienza storica insegna che i colpi di Stato sono stati effettuati essenzialmente da eserciti basati sulla coscrizione obbligatoria e non sul volontariato».

Del resto chi nulla ha da obiettare sulla presenza di oltre 80.000 carabinieri e di altrettanti agenti di polizia e di circa 40.000 guardie di finanza, - formazioni che per dislocamento territoriale, armamento, funzioni, meglio si adatterebbero al colpo di Stato - dimostra di non conoscere il problema o di sostenere questa tesi per ben altri interessi.

Forze armate efficienti per la credibilità internazionale

Un paese senza forze armate non ha credibilità. Si pone fuori dalla storia, cioè dalla vita. Con tutte le conseguenze che ne derivano, soprattutto per un Paese trasfor-

matore come il nostro che ha bisogno, per vivere, della concreta solidarietà internazionale. E questa solidarietà, da che mondo è mondo, poggia sulla organizzazione militare. Se questa è credibile, quel Paese avrà rispetto e, nel rispetto, l'aiuto necessario; se non è credibile quel paese sarà lasciato cuocere nella degradazione, e perderà del tutto la capacità contrattuale. Diventerà espressione geografica e tutto l'apparato produttivo ne sarà coinvolto irrimediabilmente.

Il periodo in cui viviamo è purtroppo illuminante anche da questo punto di vista. E non è senza significato che le strutture militari siano andate in crisi proprio nel momento in cui, da tutto il Paese, si levava il processo di accusa contro i ritardi, gli sprechi e gli abusi della pubblica amministrazione.

Forze armate scuola di valori civili

Fra le riforme di struttura, dunque, quella delle forze armate, per i riflessi morali che ha, per gli effetti scatenanti che comporta specie nel mondo giovanile, acquista valore prioritario.

Non riformare le forze armate, ma lasciarle marcire nei problemi non risolti, diventa un delitto.

Questo disegno di legge, che chiede la abolizione del servizio di leva obbligatorio e la trasformazione radicale di tutta la struttura, è per i proponenti il primo necessario passo perchè le nostre forze armate compiano, all'unisono con la società civile, un salto di qualità. Nell'interesse di tutti. Perchè solo forze armate moderne, efficienti, sono scuola. Anche, e soprattutto, di valori civili.

Onorevoli senatori, il Parlamento non può ulteriormente sottrarsi a questo fondamentale dovere.

Non si tratta di inventare una nuova categoria di lavoratori o di dare semplicemente assetto ad un pur vitale settore. Si tratta di gettare le basi di una società nuova: tutta protesa, con le sue energie giovanili lasciate agli impegni civili, a costruire il proprio presente ed il proprio futuro, nella sicurezza garantita da forze armate operose ed efficienti, strumento di pace e di progresso, produttrici di solidarietà internazionale, punto di riferimento dei più alti valori morali.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. È istituito il servizio militare su base professionale volontaria.

2. Fermo restando l'obbligo del servizio militare, le attuali modalità di prestazione del servizio militare di ferma obbligatoria sono soppresse.

Art. 2.

1. Il Governo è autorizzato ad emanare, entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per stabilire le condizioni e i modi del servizio militare volontario nonché i tempi tecnici necessari all'attuazione della riforma per evitare soluzioni di continuità nella garanzia della difesa.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 dovranno prevedere:

a) il numero di volontari da reclutarsi ogni anno fino al raggiungimento della forza globale voluta, per la sostituzione graduale dei militari di leva annualmente incorporati;

b) la formazione unica di base dei quadri delle tre forze armate;

c) le nuove finalità della professione militare tendenti a garantire la difesa del territorio nazionale attraverso il conseguimento della massima efficienza delle forze armate, ed a favorire lo sviluppo morale, scientifico, tecnologico e sociale della nazione;

d) le caratteristiche della nuova professione militare tendenti alla razionalità dell'addestramento, alla eliminazione totale dell'inattività e dei servizi inutili, alla armonizzazione dell'efficienza combattiva dei singoli e dei reparti con la utilizzazione degli stessi in tempo di pace in funzioni e in opere di pubblica utilità, oltre i casi

dell'emergenza e compatibilmente con la funzione prioritaria della difesa;

e) gli incentivi atti a garantire il reclutamento;

f) le misure atte a garantire la stabilità e l'eventuale trasferimento del militare, a servizio ultimato, nell'amministrazione statale o regionale o in imprese pubbliche con livelli di remunerazione e di responsabilità analoghi a quelli raggiunti sotto le armi;

g) l'attribuzione a personale civile delle mansioni non strettamente militari della vita di guarnigione e di caserma;

h) le misure atte a garantire al militare concrete possibilità di perfezionamento culturale e professionale;

i) le misure atte a garantire nell'organizzazione militare il massimo decentramento possibile delle responsabilità e dell'autorità;

l) l'equa ripartizione della spesa fra il trattamento economico del personale, l'aggiornamento tecnologico delle armi, dei mezzi, degli strumenti, e di perfezionamento delle infrastrutture e dei servizi.

Art. 3.

1. Il Governo, ai fini dell'emanazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 acquisisce il parere di una Commissione parlamentare costituita da quindici deputati e quindici senatori in rappresentanza di tutti i gruppi parlamentari, nominati rispettivamente dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.