

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 2897

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori GUALTIERI, COVI, AGNELLI Susanna,
COLETTA, DIPAOLO, FERRARA SALUTE, PERRICONE, VALIANI
e VISENTINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 LUGLIO 1991

Norme concernenti la riorganizzazione delle Forze armate
della Repubblica su base professionale e volontaria e
l'istituzione del servizio nazionale civile

ONOREVOLI SENATORI. - Le rivoluzioni democratiche che nel 1989 hanno progressivamente e pacificamente abbattuto i regimi comunisti al potere nei Paesi dell'Est europeo e le trasformazioni politiche in corso nella stessa URSS hanno drammaticamente mutato un assetto geopolitico europeo sostanzialmente immobile da più di quarant'anni, facendo parlare di una «accelerazione della storia», che costituisce al tempo stesso una sfida ed un'opportunità per il Vecchio Continente.

Il patto di Varsavia, sottoscritto da nazioni non libere di scegliere i propri alleati e di determinare la propria politica estera, si è sciolto rapidamente quando i popoli dell'Est hanno potuto liberamente eleggere i propri governanti.

L'Alleanza atlantica, che per il nostro Paese e per i suoi alleati è nata da una libera scelta ed ha costituito una importante garanzia della nostra comune libertà, conserva invece tutta la sua utilità; ne è prova l'interesse che i Paesi dell'Est che hanno ritrovato la via della democrazia e dell'indipendenza mostrano per questa organizzazione, chiedendo di esservi in qualche maniera associati.

Ma la NATO ed i suoi Paesi membri devono mutare strategie e modelli di difesa, adattandoli alla nuova situazione geopolitica del Vecchio Continente, se vogliono poter continuare a garantire efficacemente la sua sicurezza.

Tale esigenza è resa ancor più viva dai recenti accordi per la riduzione delle forze

convenzionali in Europa, ed in particolare dalla prospettiva di un ridimensionamento del contingente militare americano ivi stanziato.

Nella linea degli orientamenti recentemente espressi dal vertice della NATO e delle deliberazioni già assunte da alcuni Paesi alleati, come il Regno Unito, anche l'Italia deve dotarsi di un nuovo modello di difesa, basato su una diversa organizzazione delle Forze armate; occorre puntare su un esercito meno numeroso, ma meglio addestrato ed equipaggiato, inquadrato in un comune sistema difensivo euro-atlantico atto a massimizzare le sinergie possibili, proseguendo nella linea già chiaramente indicata dal Libro bianco sulla Difesa realizzato nel 1985 per iniziativa dell'allora ministro Spadolini.

Come la guerra del Golfo ha ampiamente confermato, anche in un conflitto convenzionale ciò che conta non è la consistenza numerica delle forze, ma piuttosto l'efficienza delle armi, la qualità dell'addestramento, la disponibilità di adeguate infrastrutture di comunicazione e di supporto e la capacità di realizzare sinergie.

Le esigenze di professionalità imposte dall'uso dei moderni sistemi di arma e la necessità di disporre di forze capaci di intervenire anche al di fuori dei nostri confini, nell'ambito di una forza euro-atlantica di intervento rapido, ci spingono a puntare su Forze armate composte essenzialmente da professionisti e volontari a lunga ferma, come già avviene in larga misura nella Marina e nell'Aviazione, continuando a ricorrere alla leva solo nel periodo di transizione di cinque-sette anni necessario per realizzare il nuovo modello di difesa.

L'attuale situazione delle finanze pubbliche, anche supponendo che sia possibile raccogliere il consenso politico necessario per accrescere significativamente la dotazione del bilancio del Ministero della difesa, portandola a livelli comparativamente simili a quelli dei nostri alleati europei, non ci consente infatti di addestrare ed equipaggiare adeguatamente una forza militare delle dimensioni attuali.

Dovendo optare per un esercito meno numeroso ma meglio addestrato e meglio armato, è assai più logico, giusto, economico ed efficace costituirlo sulla base di una ferma volontaria di lunga durata, piuttosto che su contingenti di leva ridotti nella consistenza e nella durata della ferma.

La riorganizzazione delle Forze armate su base volontaria e professionale che noi proponiamo in questo disegno di legge non implica la soppressione dell'obbligatorietà del servizio militare prevista dalla Costituzione; lo Stato conserva infatti integralmente il diritto di procedere alla coscrizione dei giovani abili alle armi quando ciò è necessario.

Ma alla leva non sarà più necessario ricorrere in tempo di pace ed in assenza di gravi crisi internazionali, se si ridurrà l'organico delle Forze armate e sarà possibile reperire un numero sufficiente di volontari a lunga ferma. Noi crediamo che gli incentivi economici e non economici previsti dalla nostra proposta siano sufficienti a consentire di raggiungere questo obiettivo in tempi ragionevolmente brevi.

È comunque evidente che una riforma di questa portata non potrà essere realizzata che in maniera progressiva; per questo motivo prevediamo un periodo di transizione di cinque anni, corrispondente alla durata della ferma volontaria, ed indichiamo che tale periodo avrà inizio un anno dopo l'entrata in vigore della legge.

Il calendario previsto non è dunque irrealistico, ma tale da consentirci di procedere per tappe, in maniera coordinata con le ristrutturazioni previste nell'ambito della NATO e dell'Unione dell'Europa occidentale (UEO).

È altrettanto evidente che l'insieme delle modifiche normative ed operative, che una ristrutturazione delle Forze armate su base volontaria e professionale inevitabilmente richiede, comporta una forte iniziativa da parte del Governo; è per questo che la nostra proposta delega alla successiva decretazione governativa la definizione dell'insieme delle norme di attuazione.

Ma non per questo si tratta di un progetto sommario ed incompleto: il modello propo-

sto è organico e coerente e definisce chiaramente i termini del necessario processo di ristrutturazione dell'attuale assetto delle Forze armate. I proponenti si riservano comunque la facoltà di presentare, con un successivo ed ulteriore disegno di legge, un insieme più dettagliato di disposizioni relative alla fase di transizione prevista per il passaggio dall'esercito di leva a quello volontario e professionale.

Per i giovani abili alle armi che, a partire dall'inizio del periodo di transizione, non saranno chiamati a prestare servizio militare obbligatorio, prevediamo l'istituzione di un servizio nazionale civile, che progressivamente verrà ad assorbire la totalità dei giovani che non intendono prestare servizio militare volontario.

Tale servizio civile avrà durata uguale a quella del servizio di leva, ma dovrà essere strutturato in maniera da non obbligare chi vi partecipa ad interrompere per un anno gli studi o il lavoro. La nostra proposta mira a costituire una sorta di riserva territoriale permanente, utilizzabile in situazioni di emergenza civile e di catastrofi naturali o per esigenze straordinarie di tutela dell'ambiente.

Anche in questo caso, trattandosi di materia assai complessa, prevediamo una delega al Governo per la decretazione attuativa.

Al servizio militare volontario e, sempre su basi volontarie, al servizio nazionale civile riteniamo debbano avere diritto di accesso anche le donne, per ragioni di equità e di pari opportunità, come già avviene in molti altri Paesi.

Il nostro disegno di legge non prevede una stima delle risorse finanziarie necessarie alla sua copertura, non perchè intendiamo sfuggire alle responsabilità politiche e giuridiche che occorre assumere in materia, ma perchè i maggiori o minori costi della ristrutturazione da noi proposta dipendono dalla definizione delle dimensioni degli organici previsti e dalla determinazione degli oneri necessari al miglioramento dell'addestramento e delle dotazioni delle Forze armate, compiti questi che riteniamo debbano essere assunti dal Governo, che deve avanzare in materia

proposte concrete ed adeguate, alla luce degli orientamenti indicati dal Parlamento e delle esigenze determinate dalla nostra collocazione internazionale e dalla nostra partecipazione alla NATO.

Gli studi da noi realizzati mostrano comunque che il nostro Paese potrebbe dotarsi di Forze armate integralmente volontarie e professionali con una consistenza numerica di poco inferiore a quella della Gran Bretagna, e cioè di un Paese che ha una popolazione ed un prodotto interno lordo simile ai nostri, ma un peso politico ed una tradizione militare più consistenti, ad un costo non molto diverso dall'attuale, almeno per quanto attiene agli oneri diretti ed ai salari del personale militare.

Certo, un esercito dotato di armi moderne e ben addestrato costa più di un esercito di uomini male armati, poco addestrati e privi delle infrastrutture necessarie; ma costa meno armare ed addestrare bene un limitato esercito di volontari a lunga ferma che un numeroso corpo di soldati in servizio di leva per sei o per otto mesi, come propongono gli avversari della nostra tesi.

Il vero problema non è dunque quello del costo, ma quello della disponibilità dell'Italia ad assumere responsabilità militari pari al suo peso politico ed economico nell'ambito della Comunità europea e dell'Alleanza atlantica, indipendentemente dal carattere volontario o meno delle Forze armate.

La guerra del Golfo ha costituito per il nostro Paese l'occasione per prendere coscienza delle sue responsabilità internazionali e l'opinione pubblica italiana ha progressivamente iniziato ad intendere e condividere le scelte che necessariamente ne derivano; la nuova situazione offre dunque un'opportunità unica per rinnovare e ammodernare un modello di difesa ormai obsoleto, anche perchè per la prima volta in molti anni è possibile aggregare il consenso politico necessario a farlo.

I membri europei dell'Alleanza atlantica dispongono oggi di forze militari numericamente uguali a quelle degli Stati Uniti, ma i loro bilanci della difesa si avvicinano solo, presi congiuntamente, alla metà di quello americano.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Questa ripartizione degli oneri e delle forze è sempre stata ritenuta iniqua dai nostri alleati americani, che hanno insistito sulla necessità di far assumere agli europei una quota più rilevante dell'onere della sicurezza del nostro continente.

D'altra parte, la ripartizione ineguale degli oneri in seno all'Alleanza atlantica è un riflesso naturale del diverso peso politico-militare dei partecipanti e non è stata sinora superata nonostante le numerose risoluzioni di «buone intenzioni» più volte adottate dal Consiglio atlantico.

Ma oggi lo scenario è cambiato: ci avviamo ad una fase di riduzione delle forze convenzionali in Europa e della presenza militare americana. La guerra fredda è finita, ma restano le tensioni, le zone di

instabilità, i pericoli di conflitti locali che possono degenerare.

Per essere all'altezza delle proprie responsabilità internazionali e svolgere un ruolo attivo e positivo, contribuendo a garantire la pace ed il rispetto del diritto internazionale, l'Europa deve dotarsi di forze militari meno numerose, ma più integrate e meglio addestrate ed equipaggiate, in grado di intervenire con prontezza dove necessario.

E l'Italia deve essere in grado di partecipare pienamente a questo processo. Il disegno di legge per la riorganizzazione su base professionale e volontaria delle nostre Forze armate, che qui vi presentiamo, tende ad assicurare le condizioni necessarie a consentirlo.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Le Forze armate della Repubblica)

1. Le Forze armate sono al servizio della Repubblica. Il loro ordinamento si informa allo spirito democratico ed ai principi della Costituzione. La loro attività è regolata dalla legge e dai regolamenti di disciplina. È compito delle Forze armate assicurare la difesa della Patria. Previa delibera conforme del Parlamento esse operano per il mantenimento della pace e la tutela del diritto internazionale, attenendosi ai principi ed alle deliberazioni delle organizzazioni internazionali di cui l'Italia fa parte.

2. Le Forze armate sono formate da personale di carriera, da volontari a lunga ferma e da coscritti. In tempo di pace esse sono normalmente formate da militari professionali e volontari. Il servizio militare è espletato nei modi e nei limiti stabiliti dalla presente legge.

3. Le Forze armate della Repubblica partecipano al processo di integrazione delle forze militari dei Paesi alleati, per assicurare una comune difesa europea ed operare nell'interesse della pace e del diritto internazionale, sulla base dei trattati internazionali sottoscritti e ratificati dall'Italia.

4. A tal fine esse operano anche in base alle direttive di un comando integrato a carattere sovranazionale, in condizioni di pari dignità con le altre forze dei Paesi alleati, nei termini stabiliti dall'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), dall'Organizzazione del trattato del Nord Atlantico (NATO) e dalle istituzioni europee competenti per i problemi della sicurezza e della difesa.

Art. 2.

(Il servizio militare volontario)

1. È istituito il servizio militare volontario a lunga ferma. La ferma volontaria ha

durata quinquennale, con facoltà di congedamento anticipato al termine del terzo anno da parte del volontario che ne fa richiesta. Le domande di arruolamento volontario possono essere presentate da tutti i cittadini riconosciuti abili alla prestazione del servizio militare, aventi un'età compresa tra i 17 ed i 29 anni.

2. Al servizio militare volontario hanno ugualmente diritto di accedere le donne.

3. Il trattamento economico iniziale del volontario a lunga ferma è uguale a quello in vigore nell'Arma dei carabinieri.

4. I militari in ferma prolungata sono assegnati, tenuto conto per quanto possibile delle loro aspirazioni, alle specializzazioni, alle specialità ed agli incarichi di impiego indicati nei bandi di arruolamento in base alle esigenze di ciascuna Forza armata.

5. I militari ammessi alla ferma prolungata hanno accesso ai corsi di qualificazione e specializzazione organizzati dall'Amministrazione della difesa. Per l'ammissione ai suddetti corsi sono prese in considerazione, oltre alle richieste e preferenze degli interessati, anche le qualificazioni e specializzazioni possedute.

6. La promozione ai gradi di sottufficiale e l'ammissione ai corsi di formazione relativi sono riservate ai militari che hanno effettuato almeno tre anni di servizio volontario.

7. Al termine della ferma i volontari ricevono un premio di congedamento di entità pari ad un anno di stipendio nell'ultimo grado raggiunto. Tale premio è ridotto del 50 per cento in caso di congedamento anticipato al terzo anno e soppresso in caso di congedamento per mancanze disciplinari. Per i volontari che al termine della ferma entrano a far parte dell'organico del personale militare di carriera delle Forze armate, il premio di congedamento è utilizzato per il riscatto degli anni di servizio prestato a fini pensionistici.

8. Sei mesi prima del termine della ferma quinquennale, i volontari di età inferiore ai 29 anni possono presentare domanda di rafferma per un periodo di uguale durata. Se la domanda è accolta, il premio di cui al comma 7 viene corrisposto

all'atto del congedamento dalla rafferma, aumentato in relazione al totale degli anni di servizio prestati.

Art. 3.

(Diritti dei volontari al termine della ferma)

1. Al fine di facilitare il reinserimento nella vita produttiva dei militari che hanno prestato servizio volontario a lunga ferma, è costituita presso il Ministero della difesa un'apposita struttura operativa. Essa comprende una Agenzia nazionale per il reinserimento nel mondo del lavoro, alle dirette dipendenze del Ministro della difesa, ed una serie di uffici da essa dipendenti costituiti presso le Direzioni generali per il personale della difesa.

2. Ai cittadini che hanno prestato senza demerito servizio militare volontario e che sono in possesso dei requisiti e titoli richiesti, viene riservata in via prioritaria una quota del 10 per cento dei posti disponibili nei concorsi delle pubbliche amministrazioni. Essi beneficiano inoltre di un aumento dei massimali di età previsti per l'ammissione a tali concorsi, per un numero di anni pari a quelli del servizio prestato. Nelle liste di collocamento essi sono inseriti con una anzianità pari alla durata del servizio prestato.

3. L'ammissione ai concorsi per posti di agenti della Polizia di Stato, di allievi della Guardia di finanza, di agenti di custodia e del Corpo forestale dello Stato è riservata ai cittadini che hanno prestato servizio militare volontario a lunga ferma. I Ministeri competenti sono autorizzati ad ammettere a detti concorsi altri cittadini solo in assenza di un numero di candidati che hanno prestato servizio militare volontario sufficiente a coprire i posti disponibili.

Art. 4.

(Il servizio nazionale civile)

1. È istituito il servizio nazionale civile. Ad esso sono assegnati i cittadini ricono-

sciuti abili al servizio militare ma non chiamati a prestarlo. Possono ugualmente parteciparvi, su base volontaria, le donne. Agli effetti giuridici, l'attività prestata presso il servizio nazionale civile è parificata a quella prestata in adempimento agli obblighi militari di leva.

2. Il Governo è delegato ad emanare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, uno o più decreti aventi forza di legge concernenti l'organizzazione del servizio nazionale civile, attenendosi ai seguenti principi:

a) il servizio nazionale civile ha la durata di dodici mesi;

b) i cittadini chiamati a svolgere tale servizio possono essere chiamati a partecipare a corsi di addestramento ed a partecipare, se e quando necessario, ad azioni di protezione civile, a seguito di calamità naturali o altre emergenze, e ad iniziative a tutela dell'ambiente;

c) nel corso del periodo di transizione di cui all'articolo 6, sono assegnati prioritariamente al servizio nazionale civile gli obiettori di coscienza riconosciuti ed i cittadini che frequentano con profitto corsi di studio universitari o equiparati, che hanno una stabile occupazione o che hanno figli a carico;

d) le somme necessarie per il funzionamento del servizio nazionale civile sono a carico dei Dicasteri competenti.

Art. 5.

(Il servizio militare obbligatorio)

1. In attuazione dell'articolo 52 della Costituzione, il Governo ha la facoltà di disporre l'arruolamento dei cittadini riconosciuti abili, chiamandoli a prestare servizio militare obbligatorio.

2. Il Governo può esercitare tale facoltà:

a) a seguito di una dichiarazione di guerra;

b) in una situazione di crisi internazionale che giustifichi un temporaneo aumen-

to della consistenza numerica delle Forze armate mediante il reclutamento di militari di leva;

c) qualora il numero dei candidati allo svolgimento del servizio militare volontario sia in un determinato anno inferiore al fabbisogno previsto.

3. Nel caso in cui si determini una situazione di crisi internazionale di cui al comma 2, lettera *b*), il Governo può disporre il reclutamento di militari di leva previa autorizzazione delle due Camere.

4. Nel caso in cui si determinino le circostanze previste dal comma 2, lettera *c*), il Governo può procedere al reclutamento di coscritti per assicurare il completamento dell'organico, previo vincolante parere delle competenti Commissioni parlamentari.

5. Il servizio militare obbligatorio ha la durata di dodici mesi. La ferma può essere prorogata unicamente in caso di guerra.

6. Ai cittadini chiamati a svolgere servizio militare obbligatorio è corrisposto un trattamento economico pari al 75 per cento di quello previsto per i volontari, escluso il premio di congedamento.

7. Nel corso del periodo di transizione di cui all'articolo 6, il trattamento economico dei militari di leva è progressivamente elevato dai livelli vigenti alla data dell'entrata in vigore della presente legge ai livelli previsti dal comma 6. Le modalità di tale progressivo aumento sono specificate da un decreto legislativo emesso a norma dell'articolo 6.

Art. 6.

(Ristrutturazione delle Forze armate su base professionale e volontaria)

1. Le Forze armate della Repubblica sono progressivamente riorganizzate su base professionale e volontaria.

2. Il Governo, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, è delegato ad emanare uno o più decreti aventi forza di

legge concernenti le modalità ed i tempi di tale riorganizzazione, prevedendo:

a) la progressiva riduzione dell'organico complessivo delle Forze armate ad un livello compatibile con la necessità di assicurare la difesa della Nazione, di garantire un adeguato livello di addestramento del personale militare, di consentire gli investimenti necessari per ammodernare la tecnologia, il materiale e le infrastrutture di cui le Forze armate dispongono e di rispettare gli impegni assunti dall'Italia nelle organizzazioni internazionali di cui fa parte, tenuto conto delle risorse finanziarie disponibili a tali fini;

b) il progressivo aumento, nel corso di un periodo di cinque anni, del numero dei posti disponibili nell'organico delle Forze armate per volontari a lunga ferma, in maniera da far coincidere, al termine di detto periodo, il loro numero con il totale dell'organico del personale non di carriera, rendendo quindi non più necessario il ricorso ordinario alla leva;

c) il progressivo adeguamento alle esigenze di Forze armate organizzate su base professionale e volontaria del rapporto tra il numero degli ufficiali, dei sottufficiali e dei militari di truppa previsto in organico;

d) la costituzione di una riserva istruita, formata dai volontari che hanno terminato la ferma prolungata, e la ridefinizione delle norme relative all'organizzazione della mobilitazione;

e) il coordinamento e l'eventuale adeguamento della normativa di settore vigente con i principi della presente legge, anche con riferimento alla disciplina sul riconoscimento delle qualifiche e dei profili professionali acquisiti durante il servizio militare, agli effetti del servizio militare sul rapporto di impiego e all'iscrizione nelle liste di collocamento.

3. I decreti legislativi di cui al comma 2 sono accompagnati da una relazione del Governo concernente lo stato delle infrastrutture esistenti, corredata da un programma pluriennale per la realizzazione, anche mediante alienazioni e permuta di beni facenti parte del Demanio e del

patrimonio dello Stato, di opere di ammodernamento delle infrastrutture militari, che tenga conto delle nuove esigenze di dislocazione delle Forze armate sul territorio nazionale determinate dal nuovo modello della difesa, indicando gli stanziamenti straordinari eventualmente necessari alla realizzazione di tale programma.

Art. 7.

(Oneri finanziari)

1. All'onere derivante dall'applicazione della presente legge si provvede a carico degli ordinari stanziamenti dello stato di previsione del Ministero della difesa.

2. Sono apportate le occorrenti modificazioni agli stati di previsione del Ministero della difesa e degli altri Ministeri competenti, iscrivendo, sulla base dei decreti di attuazione menzionati negli articoli 4 e 6, gli stanziamenti necessari.

Art. 8.

(Disposizioni transitorie)

1. Nel corso del periodo transitorio quinquennale menzionato all'articolo 6, comma 2, lettera *b*), il servizio prestato in qualità di ufficiale, sottufficiale o ausiliario, presso l'Arma dei carabinieri o di altri corpi, organismi o enti diversi dall'Esercito, dalla Marina militare e dall'Aeronautica militare, resta considerato valido ai fini dell'assolvimento degli obblighi di leva nei casi previsti dalla legge. Con successive disposizioni si provvederà ad aumentare progressivamente gli effettivi degli organismi per i quali tale servizio ausiliario era previsto.

2. I militari in ferma di leva prolungata in servizio all'atto dell'entrata in vigore della presente legge continuano ad usufruire delle norme di avanzamento e dei premi di congedamento previsti al momento della loro entrata in servizio sino al termine del loro periodo di ferma. Essi possono presentare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge

domanda di trasformazione della loro ferma in ferma prolungata quinquennale, se non hanno superato il ventinovesimo anno di età.

3. I militari in ferma prolungata, arruolati successivamente all'entrata in vigore della presente legge sulla base di bandi di arruolamento emanati con la precedente normativa, possono chiedere che nei loro confronti si continuino ad applicare le disposizioni dell'articolo 36 della legge 24 dicembre 1986, n. 958, presentando a tal fine apposita domanda entro novanta giorni dall'arruolamento.