



Università  
Ca'Foscari  
Venezia

Corso di Laurea  
in Storia dal  
Medioevo all'età  
contemporanea  
ordinamento ex D.M.  
270/2004

Tesi di Laurea  
**La fine della  
Guerra  
fredda ed il  
“Nuovo  
Modello di  
Difesa 1991”**

**Relatore**

Ch. Prof. Matteo Legrenzi

**Correlatore**

Ch. Prof.ssa Sara De Vido

**Laureando**

Giorgio Trivella  
Matricola 813940

**Anno Accademico**

2015 / 2016

## SOMMARIO

	<b>Introduzione</b>	p. 4
--	---------------------	------

### SEZIONE PRIMA: il PALCOSCENICO

<b>1.</b>	<b>La situazione internazionale nel 1991</b>	p. 6
1.1.	Un nuovo scenario europeo	p. 6
1.2	Sicurezza collettiva e Difesa nazionale	p. 8
1.3	Le scelte italiane	p. 9
<b>2.</b>	<b>Opinione pubblica e politica di Difesa in Italia</b>	p.10
2.1	Introduzione	p.12
2.2	Gli Italiani e la politica di Difesa	p.12
2.2.1.	Le minacce	p.14
2.2.2.	Le strategie	p.18
2.2.3.	Le risorse	p.19
2.2.4.	L'organizzazione della Difesa	p.19
2.3	Conclusioni	p.20

### SEZIONE SECONDA: *DRAMATIS PERSONAE*

<b>3.</b>	<b>Democrazia e FF.AA..</b>	p.22
<b>4.</b>	<b>Il reclutamento tra coscrizione e volontariato</b>	p.23
4.1.	Variabili funzionali e politico-sociali del reclutamento	p.23
4.2.	Tipologie di reclutamento	p.24
4.2.1.	Sistemi di reclutamento e modelli di esercito	p.25
4.2.2.	Reclutamento e struttura delle forze	p.25
4.2.3.	Quantità delle forze.	p.26
4.2.4.	Il grado di prontezza operativa	p.26
4.2.5.	Reclutamento e sofisticazione degli armamenti	p.27
4.2.6	Aleatorietà degli arruolamenti e della forza effettiva	p.27
4.2.7.	I costi di FF.AA. volontarie	p.28
4.2.8	Ricollocamento dei volontari a fine servizio	p.29
4.2.9	Diminuzione del gettito delle classi di leva	p.29
4.2.10.	Rapporti tra FF.AA. e società	p.30
4.2.11.	Considerazioni conclusive	p.30

<b>5.</b>	<b>Il servizio militare femminile</b>	p.31
5.1.	Il personale femminile nella struttura della Difesa	p.31
5.2.	Il servizio militare femminile nei Paesi N.A.T.O. nel 1992	p.31
5.3.	Il caso Italia	p.32

### **SEZIONE TERZA: il COPIONE**

<b>6.</b>	<b>Un nuovo “Modello di Difesa”</b>	p.34
6.1.	La N.A.T.O., l'Europa e la sicurezza	p.34
6.2.	La sicurezza e la difesa dell'Italia	p.35
6.3.	Le esigenze operative	p.35
6.3.1.	Le forze "pronte"	p.36
6.3.2.	Forze di secondo tempo	p.37
6.3.3.	Forze di riserva e mobilitazione	p.37
6.4.	Vertici della Difesa	p.38
6.5.	Il personale	p.38
6.6.	Il supporto	p.39
6.7.	Industrie della Difesa	p.40
6.8.	Le risorse finanziarie della Difesa	p.40

### **SEZIONE QUARTA: La CRITICA**

<b>7.</b>	<b>Analisi critica del “Modello 91”</b>	p.42
7.1.	La filosofia del “Modello 91”	p.42
7.2.	Difesa "sufficiente"	p.43
7.3.	Le tre funzioni primarie	p.44
7.4.	Categorie di rischio e capacità reali	p.46
7.5.	Spese militari e loro riflessi sul bilancio della Difesa	p.46
<b>8.</b>	<b>Considerazioni sul “Nuovo Modello di Difesa 1991” del C.S.M. della Marina Militare italiana, Amm. Sq. G. Venturoni</b>	p.49

### **CORREDI**

<b>9.</b>	<b>Bibliografia</b>	p.55
<b>10.</b>	<b>Tabelle</b>	p.57

## INTRODUZIONE

1989-1991: il biennio che ha chiuso un'epoca basata su equilibri instabili ma consolidati, per aprirne un'altra, caratterizzata da un'iniziale anelito di speranze e progetti, che si rivelerà brevissima e foriera di sconvolgimenti globali che ancora oggi avvolgono nella nebbia il futuro del Globo.

Il mutato quadro strategico seguito alle trasformazioni istituzionali dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche (U.R.S.S.) del 1991 ha innescato un processo di cambiamenti nelle politiche di difesa e sicurezza in Europa, ed in particolare in Italia, relativamente alla ridefinizione di differenti e diversificate capacità operative e modifiche delle alleanze militari.

Una progressiva rimodulazione dottrinale ed operativa delle politiche e dei sistemi di sicurezza ha permesso una riqualificazione degli aspetti strutturali, economici e sociali delle Forze Armate (FF.AA.), agevolando, in una prima fase, un parziale processo di decongestione delle crisi internazionali ed un temporaneo rafforzamento del concetto di un Europa non più unicamente di Stati.

In particolare, la rapidità delle trasformazioni economiche e strutturali nazionali, sommata ai successivi stravolgimenti degli scenari politico-sociali internazionali hanno portato a continue mutazioni che, seppur con significative eccezioni, si sono dimostrate solo parzialmente ad ampio respiro (strategiche), rivelandosi per lo più adattamenti temporanei (tattici), riflessi di carenze politiche e necessità economiche nazionali di breve periodo.

L'obiettivo di questo lavoro, articolato in quattro sezioni, è di analizzare nel suo complesso il nuovo modello di difesa italiano ideato, pianificato e parzialmente applicato nel 1991, in una fase di cambiamenti radicali dello scenario politico-strategico internazionale seguito al crollo dell'U.R.S.S..

Una prima sezione, di due capitoli, dapprima fotografa il contesto globale 1991 in cui si inserisce il "Nuovo modello '91" della Difesa italiana, per passare quindi alla presentazione di uno studio dell'*humus* ideologico, politico e sociale italiano in cui il cambiamento strutturale della politica di sicurezza e difesa italiane ha avuto sviluppo.

Una seconda sezione, di carattere generale e teorico, strutturata in tre capitoli, in cui, partendo dalla definizione delle relazioni tra Stato democratico e sue FF.AA., vengono descritte le opzioni alternative in tema di costituzione e struttura di un esercito nazionale; a corollario verrà introdotto quello che oggi si definirebbe "il problema di genere" nelle FF.AA. e cioè la previsione di un servizio militare femminile, fondamentale elemento strutturale che, affiancato dall'adozione del professionismo, caratterizzerà la futura identità delle nuove FF.AA. italiane.

Con la terza sezione si affronta il cuore della trattazione, attraverso la descrizione approfondita delle previsioni del nuovo modello di difesa italiano, centrata su un estratto del documento ufficiale edito dal Ministero della Difesa.

Seguito naturale dell'*excursus* analitico sul Modello '91 sarà, nella quarta sezione, un'analisi critica degli elementi strutturali principali su cui il progetto è stato basato.

Come conclusione della tesi si è voluto lasciare la parola ad uno tra i numerosi "padri fondatori" del processo di trasformazione della struttura della Difesa italiana,

l'Ammiraglio di squadra Guido Venturoni, al tempo Capo di Stato Maggiore della Marina militare italiana (C.S.M.M.)<sup>1</sup>.

Attraverso un incontro-intervista con l'Alto Ufficiale, sono stati messi sul tappeto i punti forza e le criticità dei pianificati cambiamenti nel mondo militare e conseguentemente nelle future opzioni politiche strategiche dell'Italia.

Nel 2016, trascorsi venticinque anni, in una nuova fase di trasformazione politico-sociale, anche questa volta legata a gravi problemi strutturali politico-economici e sociali ed a nuovi e mutevoli drammatici scenari internazionali, rimane comunque irrisolto il punto cruciale: l'identificazione di un livello di sintesi tra scarsità di risorse da destinare alla sicurezza ed alla difesa nazionali e capacità di affrontare, ed eventualmente risolvere, crisi globali a forte riverbero interno.

---- 0 ----

---

<sup>1</sup> Successivamente Capo di Stato Maggiore della Difesa (1994-1999), quindi primo Ufficiale italiano a ricoprire la carica di *Chairman* del N.A.T.O. *Military Committee* (1999-2002) e infine presidente di Finmeccanica (2013).

## **SEZIONE PRIMA: II PALCOSCENICO**

### **1. La SITUAZIONE INTERNAZIONALE nel 1991**

#### **1.1. Un nuovo scenario europeo.**

Nel periodo immediatamente successivo al crollo del muro di Berlino, nel biennio 1990-1991, il quadro generale, all'interno del quale si collocava il problema della sicurezza nazionale italiana, entra in una fase di rapida trasformazione. Il processo di ri-nazionalizzazione delle politiche di difesa, iniziato nell'est europeo con lo sfaldamento dell'U.R.S.S., gradualmente dilaga anche verso ovest, comportando, con la scomparsa del nemico primario, una trasformazione della funzione fondativa della N.A.T.O.: il confronto con le forze del Patto di Varsavia

La moltiplicazione delle istituzioni di sicurezza collettiva in Europa, come la C.S.C.E.<sup>2</sup> (TAB. 1) e l'U.E.O.<sup>3</sup> (TAB. 2), deboli e spesso in competizione tra loro, o gli embrioni di una difesa combinata<sup>4</sup>, diventano ulteriore fattore di confusione che, oltre a diminuire la fiducia nell'integrazione delle politiche di difesa, le svuota di contenuto e talvolta ne annulla, per elisione reciproca, le potenzialità operative. In effetti ciò che veniva a mancare a questi enti internazionali di sicurezza era un'identità che corrispondesse alle mutate condizioni del contesto internazionale in cui si trovavano ad operare. In altri termini, non era più ben definibile il concetto di sicurezza perché, al tempo, non furono individuati con sufficiente chiarezza gli attori che avrebbero dovuto assicurarla e le minacce dalle quali difendersi.

Il rapido declino della presenza militare sovietica in Europa orientale e la profonda crisi interna dell'ex-U.R.S.S. mutano gli obiettivi delle politiche di sicurezza in Europa<sup>5</sup>,

---

<sup>2</sup> La Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, fondata nel 1973, ha competenze su sicurezza, cooperazione economica e diritti umani. Alla prima Conferenza, svoltasi ad Helsinki, parteciparono trentacinque Stati, tra cui gli Stati Uniti, il Canada e tutti i Paesi Europei eccetto l'Albania. Nel 1991 i membri erano cinquantuno. In materia di sicurezza, attraverso la specifica Conferenza per il Disarmo in Europa, sono scaturiti due ulteriori negoziati: il C.F.E., *Conventional Forces in Europe*, e il C.S.B.M., *Confidence and Security Building Measures*. La struttura, delineata con la definizione nel 1990 della "Carta di Parigi per la Nuova Europa", ha previsto riunioni periodiche dei Capi di Stato e di Governo, un Consiglio dei Ministri degli Esteri e un Segretariato permanente. Inoltre sono stati costituiti un Centro di Prevenzione dei Conflitti e un Ufficio preposto al controllo delle elezioni. Tuttavia, la crisi jugoslava ha messo in luce una carenza di questa organizzazione che non dispone di proprie forze militari, né di un'organizzazione congiunta di comando, coordinamento e controllo.

<sup>3</sup> Nell'ottobre 1954 Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Regno Unito costituiscono l'Unione Europea Occidentale per promuovere la collaborazione sociale, culturale, economica e di difesa collettiva. Sino agli anni '80 essa non ha avuto ampi spazi di manovra poiché la Comunità Europea ha assorbito le competenze sociali, culturali e economiche e l'Alleanza Atlantica ne quelle politico-militari. Solo dopo l'incontro dei Ministri degli Esteri e della Difesa dell'U.E.O. a Roma nel 1984 si riscontra un nuovo interesse per l'istituzione a cui viene assegnata un duplice ruolo: partecipare al rafforzamento dell'Alleanza Atlantica e gestione del coinvolgimento dell'Europa in crisi in altre regioni del Mondo. Dopo la guerra del Golfo, nella quale l'U.E.O. ha coordinato i gruppi navali europei, si decide di potenziarne la capacità di intervento nelle crisi al di fuori dell'area N.A.T.O.. Con la dichiarazione comunitaria di Maastricht del 10 dicembre 1991 se ne sancisce il carattere complementare e non alternativo rispetto all'Alleanza Atlantica affidandole il ruolo di ponte fra essa e la Comunità europea.

<sup>4</sup> Si veda la costituzione nel maggio 1992 di un Corpo d'armata misto franco-tedesco, operativo dal 1995: [http://archiviostorico.corriere.it/1992/maggio/22/Parigi\\_Bonn\\_avanti\\_march\\_co\\_0\\_92052212017.shtml](http://archiviostorico.corriere.it/1992/maggio/22/Parigi_Bonn_avanti_march_co_0_92052212017.shtml).

<sup>5</sup> I termini politica di sicurezza, politica di difesa e politica militare hanno un significato differente e un contenuto progressivamente più ristretto e specifico. La politica di sicurezza comprende quella di difesa e quest'ultima include la politica militare. La politica di sicurezza rappresenta la risposta alla globalità delle

sebbene il residuale apparato strategico nucleare dell'ex-U.R.S.S., ancora la maggiore potenza militare nel continente europeo (TAB. 3)<sup>6</sup>, non consenta comunque di parlare di una sparizione della minaccia da Est, bensì di una sua rivalutazione sulla base del diverso e minore dispiegamento delle forze e del nuovo quadro politico internazionale: in pratica, si allungano notevolmente i tempi di reazione a disposizione della Alleanza Atlantica, passando da un periodo valutabile in settimane ad uno valutabile in mesi/anni.

Il successivo dissolvimento del Patto di Varsavia si accompagna da una parte ad una tendenza dei Paesi dell'Europa dell'Est a stringere legami sempre più stretti con l'Occidente, in un quadro di accordi per la riduzione degli armamenti<sup>7</sup> (TAB. 4), dall'altro a crescenti segnali di instabilità nell'area, e ciò soprattutto per quel che riguarda più direttamente l'area di interesse strategico dell'Italia, Balcani e Paesi dell'Esagonale<sup>8</sup>.

Le cause di questa fase di instabilità, che solo nel XXI secolo si è avviata verso una sua parziale composizione in area U.E. (Unione europea), possono essere ricondotte a problemi di diverso ordine:

- crisi dello Stato-nazione, conseguenza di conflitti etnico-linguistici, economici, sociali, politici e religiosi, predominante allora in Jugoslavia, Cecoslovacchia e Romania;
- crisi migratorie, legate ai conflitti già citati, ma anche alla crisi di riconversione economica e all'implosione dell'Unione Sovietica;
- crisi internazionali, derivate dagli sconvolgimenti interni degli Stati dell'Europa orientale.

Dal punto di vista dei rischi militari tutto ciò nel tempo ha comportato per le FF.AA. (Forze Armate) dei Paesi europei orientali un ri-dispiegamento verso Est ed una accresciuta funzione interna di ordine pubblico.

Guardando verso Sud, in area mediterranea, il quadro strategico si fa più complesso, anche se non si può parlare, in questa fase, di minacce militari ad alta intensità dirette contro il territorio nazionale italiano. Per alcuni versi, si viene a delineare uno scenario analogo a quello orientale: forte crescita della popolazione dei Paesi nordafricani e

---

sfide che ad uno Stato provengono dall'esterno e che non sono unicamente di carattere militare; la politica di difesa, nelle sue due componenti, difesa militare e difesa civile, è riferita specificamente alle minacce di tipo militare; la politica militare, infine, riguarda le concezioni e la pianificazione strategiche e le problematiche generali delle forze armate.

<sup>6</sup> **Nota generale:** tutte le Tabelle e le Figure inserite in questa tesi, se non diversamente indicato, sono state tratte dal Documento *Sintesi del nuovo Modello di Difesa presentato al Parlamento il 26 Novembre 1991*, edito dallo Stato Maggiore della Difesa nel 1991.

<sup>7</sup> Trattati C.F.E. (*Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*) firmati a Parigi il 19 novembre 1990 dai Paesi membri della NATO e dai Paesi membri dell'ex-Patto di Varsavia: [http://www.esteri.it/mae/it/politica\\_estera/temi\\_globali/disarmo/armi\\_convenzionali/controllo\\_armamenti.html](http://www.esteri.it/mae/it/politica_estera/temi_globali/disarmo/armi_convenzionali/controllo_armamenti.html)

<sup>8</sup> L'Iniziativa Centro Europea, nata nel novembre 1989 come "Quadrangolare" (Italia, Austria, Jugoslavia e Ungheria), divenuta "Pentagonale" con l'adesione della Cecoslovacchia (maggio 1990) e quindi "Esagonale" con l'ingresso della Polonia (luglio 1991), si prefigge il duplice scopo di valorizzare le attività economiche, tecnico-scientifiche e culturali dell'area danubiano-balcanica e di accelerare la transizione verso l'U.e.. Nel 1992, adottata la denominazione IN.C.E., sono state ammesse Bosnia-Erzegovina, Croazia e Slovenia, nel 1993 Repubblica ceca, Slovacchia e Macedonia, e nel 2000 l'allora Federazione di Jugoslavia. Gli organi dell'Iniziativa sono la Presidenza di turno, a rotazione annuale, i Coordinatori nazionali, i Gruppi di lavoro, incaricati di elaborare i progetti di cooperazione nei vari settori (trasporti, ambiente, piccola e media impresa, energia, protezione civile, turismo), il Comitato Finanziario e il Segretariato esecutivo per l'informazione e la documentazione. Attualmente gli Stati membri sono: Albania, Austria, Bielorussia, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Italia, Macedonia, Moldova, Montenegro, Polonia, Romania, Slovacchia, Serbia, Slovenia, Ucraina e Ungheria: <http://www.senato.it/lavori/21418/27746/27768/genpagspalla.htm>.

mediorientali<sup>9</sup>, basso tasso di sviluppo economico, alto tasso di instabilità politica interna, possibilità di colpi di Stato, guerre civili, conflitti internazionali su problemi di frontiere, minoranze e interessi economici. A differenza dell'Est europeo tuttavia, i problemi della sponda sud del Mediterraneo presentano alcune caratteristiche peculiari, di maggiore rischio politico e militare: un anti-occidentalismo che, pur politicamente ed economicamente motivato, contrasta con il desiderio presente nell'Est europeo di integrazione in un'entità che presto si trasformerà nell'U.E.; il pericolo di deriva fondamentalista; un attivismo delle FF.AA. sulle scene politiche nazionali; la presenza di ingenti quantità di armamenti, in alcuni casi superiori a quelle dei maggiori Paesi europei<sup>10</sup> (relativamente alle componenti aerea e terrestre).

Il Mediterraneo ha da sempre rivestito un'importanza strategica essenziale per l'economia dell'Europa; l'allora C.E.E. (Comunità economica europea) era il principale partner economico e commerciale dei Paesi dell'area, raccogliendo quasi il 49% del commercio dei paesi rivieraschi e il 30% di quello dei Paesi del Golfo persico<sup>11</sup>. In questo quadro, la valutazione di minacce per la sicurezza delle grandi linee di comunicazione e i rifornimenti energetici risulta più credibile per lo sviluppo della tecnologia missilistica e la proliferazione di armi chimiche e nucleari tattiche<sup>12</sup>.

Le due guerre del Golfo hanno messo drammaticamente in evidenza questi problemi, portando gli U.S.A. a mobilitazioni imponenti per rispondere a minacce marginali. Le conseguenze di queste crisi hanno condizionato il successivo sviluppo sociale, politico ed economico di questa regione, ampliandone i suoi margini geo-strategici.

In questa fase di instabilità strategica in Europa permane una visione che, pur mantenendo l'esigenza di dissuasione verso la potenziale minaccia strategico-nucleare dei Paesi ex-sovietici, delinei una politica di gestione e controllo dei rischi da est ma anche da sud, con la definizione di nuove strategie di dissuasione, prevenzione e proiezione delle forze. Una simile strategia avrebbe però richiesto una diversa capacità operativa delle FF.AA., nonché una trasformazione delle tradizionali alleanze militari.

## **1.2. Sicurezza collettiva e Difesa nazionale.**

Nel 1991 la sicurezza nazionale italiana non si basa concretamente sull'esame delle necessità e delle possibilità, su un'analisi precisa della configurazione geo-strategica del Paese nel sistema regionale in cui esso opera: è in pratica assente una valutazione rigorosa delle trasformazioni strutturali in atto, della novità qualitativa delle minacce, dei rischi potenziali e dell'individuazione delle risorse disponibili.

---

<sup>9</sup> Nel 1985, l'insieme della popolazione della Comunità europea e dei Paesi rivieraschi del Mediterraneo era suddivisa per il 61,5% nella C.e.e. e per il 38,5% negli altri Paesi mediterranei (i Paesi mediterranei della C.e.e. rappresentavano il 22,2% del totale). Nel 2000 la U.e. scende al 53,8% (con i Paesi mediterranei della U.E. al 20%). Nel 2015 si prevede che 372 milioni di cittadini dei Paesi rivieraschi del Mediterraneo si contrapporranno ai 333 milioni della U.e. (compresi i 127 milioni dei Paesi mediterranei comunitari). Quattro Paesi in particolare, il Marocco, l'Algeria, l'Egitto e la Turchia, raccoglieranno da soli circa 270 milioni di abitanti: [https://europa.eu/european-union/documents-publications/statistics\\_it](https://europa.eu/european-union/documents-publications/statistics_it)

<sup>10</sup> Si veda, per un accurato confronto quantitativo e qualitativo tra FF.AA. dei vari Stati, *The Military Balance 1991-1992*, edita dall'International Institute for Strategic Studies, London 1991.

<sup>11</sup> Il flusso di capitali e investimenti pubblici in quest'area da parte della Comunità europea nel periodo 1984-1987 ha sfiorato i 14 miliardi di usd: [https://europa.eu/european-union/documents-publications/statistics\\_it](https://europa.eu/european-union/documents-publications/statistics_it)

<sup>12</sup> Si riteneva che, in quest'area, solo Israele e Pakistan fossero dotati di testate nucleari. Capacità belliche chimiche erano già esistenti in Egitto, in Iran, in Iraq e ad uno stadio pre-operativo anche in Libia: cfr. B. BLAKE (cur.), *Jane's Weapon Systems 1991-1992*, Jane's Publishing Co., London 1991.



A Palazzo Chigi e in via XX settembre, nel succedersi dei diversi governi, ci si è sempre concentrati sulla conciliazione tra interessi contrastanti e proposte di mediazione temporanee, con la dilatazione dei tempi di decisione e l'adozione di soluzioni scarsamente efficaci ma necessitate dal far quadrare i conti: nella visione del sistema politico italiano la difesa rappresenta un bene pubblico residuale e marginale. Nel 1990 si conclude la fase in cui l'Italia è fruitrice della sicurezza politico-strategica fornita dagli U.S.A.. Il sistema politico italiano si pone di fronte all'assunzione di maggiori responsabilità in materia di sicurezza, all'interno di un quadro di riferimento di contenimento della spesa pubblica e strutturale inefficienza dello strumento operativo, combinato al graduale ritiro degli Stati Uniti dallo scenario europeo (TAB.5).

Parallelamente, in ambito comunitario, il processo di integrazione europea attraverso una politica di difesa comune ha uno sviluppo che si allontana nel tempo; la stessa U.E.O., che in linea teorica avrebbe dovuto costituire il nucleo della difesa europea, si è dimostrata un ibrido politico, strumento monco e scarsamente efficiente. D'altronde, anche il contestuale tentativo di riformare la N.A.T.O., caldeggiato dagli U.S.A., si rivelerà una soluzione parziale e incerta. Questo progetto prescindeva deliberatamente dall'esame delle nuove forme di minacce e rischi, evitando l'individuazione di precise aree d'intervento nelle quali le *Immediate Reaction Forces* e *Rapid Reaction Forces* della N.A.T.O. avrebbero potuto essere impiegate.

Quanto alla C.S.C.E., l'idea che potesse diventare una valida alternativa operativa svanirà con il bagno di sangue nella ex-Jugoslavia, in Moldova e nel Caucaso. Risulta difficile credere come un organismo, creato durante la Guerra fredda come *forum* di comunicazione tra Est e Ovest per consolidare le frontiere scaturite dalla Seconda guerra mondiale, avrebbe potuto trasformarsi in uno strumento operativo efficiente, quando proprio le stesse frontiere dell'Europa sarebbero state radicalmente messe in discussione.

### **1.3. Le scelte italiane.**

Rientrando in ambito nazionale, la costruzione di una politica di difesa italiana dalla fine della Seconda guerra mondiale può essere ricondotta a tre differenti fasi:

- 1) legittimazione e ricostruzione (1945-1972);
- 2) consenso nazionale e ammodernamento (1973 -1988);
- 3) distensione e ristrutturazione (1989-).

Superato il dibattito iniziale tra neutralità, scelta atlantica o europeista, l'Italia imposta il processo di ricostruzione delle proprie FF.AA. con l'aiuto statunitense, in ambito N.A.T.O., dando una netta prevalenza alle forze necessarie per la difesa della frontiera a nord-est e al problema della sicurezza interna.

Nella seconda fase, grazie anche all'allargarsi del consenso politico interno, il Parlamento consente il finanziamento di importanti programmi di ammodernamento delle FF.AA.<sup>13</sup>. Si precisa così il quadro politico e strategico della difesa italiana, che troverà una propria specifica formalizzazione nel Libro Bianco del 1985, pubblicato dal ministero della Difesa, e nella serie annuale delle "Note Aggiuntive al Bilancio della Difesa", da allora presentate annualmente in Parlamento dal ministro della Difesa.

Il Libro Bianco del 1985, pur collocandosi sempre in un'area dottrinale di derivazione N.A.T.O., affronta per la prima volta in modo coerente le diverse tematiche della sicurezza e della difesa, presentando nuovi elementi di autonomia programmatica per la definizione di ruoli più attivi nel contesto regionale. Ne è conseguita l'identificazione di missioni

---

<sup>13</sup> Tra le principali, la legge navale del 1975, le leggi promozionali per le FF.AA. del 1977, la legge speciale di ricerca e sviluppo interforze del 1982.

operative interforze, impennate su una maggiore importanza della difesa aerea, sulla strategia cd. "a sud", revisione del tradizionale scenario di minaccia da nord-est, e su una crescente proiezione internazionale delle FF.AA. italiane, da allora sempre più impegnate in missioni di pace (TAB. 6)<sup>14</sup>.

Dalla fine degli anni '80 il processo di distensione si accompagna ad una fase di consistenti riduzioni del bilancio della Difesa e al dibattito sulla definizione di un nuovo modello di difesa. Nel medesimo periodo si constata come le FF.AA. siano state sino ad allora sostanzialmente "sottocapitalizzate", abbiano cioè avuto un bassissimo tasso di ammortamento dei mezzi militari e siano ancora fortemente dipendenti dalla coscrizione obbligatoria. Diviene impellente una complessa ristrutturazione del sistema difesa, che individui compiti diversi da quelli tradizionalmente assegnati in ambito N.A.T.O., e adotti urgenti risoluzioni delle carenze organizzative e logistiche, da sempre il maggiore problema di coerenza della strategia militare italiana.

Nel campo della sicurezza nazionale si viene quindi a porre una difficile scelta tra una crescita della personalità militare (oltre che politica ed economica) italiana in ambito europeo e una progressiva riduzione dell'orizzonte difensivo al solo territorio nazionale, con la pratica auto-esclusione dal palcoscenico politico internazionale, poiché un maggiore ruolo internazionale e maggiori responsabilità avrebbero comportato un adeguamento tra capacità operative e relativi costi. Ma per croniche ristrettezze di bilancio non sarebbe stato possibile realizzare un nuovo modello di difesa all'insegna della pura autosufficienza; al concetto di "sufficienza", concepita come opposta al totale soddisfacimento di tutte le esigenze ipotizzabili, si sarebbe dovuto aggiungere anche un concetto di "maggiore specializzazione", a significare il fatto che le FF.AA. italiane avrebbero dovuto essere concepite in funzione di una difesa atlantica ed europea e non in funzione di una difesa nazionale.

Negli anni '90 l'Italia si trova dunque impegnata in un nuovo grande dibattito sulla ridefinizione della propria politica di sicurezza. Passaggio fondamentale è il "Modello di difesa" presentato al Parlamento dal ministro della Difesa Rognoni il 26 novembre 1991 che, nelle intenzioni, si proponeva di affrontare alla radice le tematiche relative, partendo cioè dalle forme di reclutamento sino alla definizione dei compiti operativi e alla programmazione dello strumento militare.

Ma di questo mutato e mutevole panorama internazionale le istituzioni e gli enti governativi non saranno gli unici attori; i *decision maker* si ritroveranno ad interagire con un co-protagonista: i cittadini o, più semplicemente, l'opinione pubblica.

## **2. OPINIONE PUBBLICA e POLITICA di DIFESA in ITALIA**

### **2.1. Introduzione.**

I cambiamenti del sistema politico internazionale post-Guerra fredda riaccendono anche in Italia il dibattito sulla politica di difesa e sui possibili contenuti di un nuovo modello di difesa<sup>15</sup>. In questo capitolo ci si propone di esplorare, per sommi capi, l'evoluzione degli atteggiamenti e delle opinioni degli Italiani del tempo su alcuni temi della politica di difesa italiana in un periodo di profonde trasformazioni: la

---

<sup>14</sup> *La difesa : libro bianco 1985*, Ministero della difesa, Roma 1985.

<sup>15</sup> Si vedano in proposito i saggi di C.M. Santoro, *La politica estera*, pp.51-64, e di L. Caligaris, *La politica militare*, in B. Dente (cur.), *Le politiche pubbliche in Italia*, Il Mulino, Bologna 1990, pp.65-82, nonché lo studio di L. Caligaris e C.M. Santoro, *Obiettivo Difesa. Strategia, Direzione politica, Comando operativo*, Il Mulino, Bologna 1986.

nascita della C.S.I.<sup>16</sup>, la riunificazione tedesca, la prima guerra del Golfo, i primi scricchiolii nello scenario politico italiano della Prima Repubblica.

Il contenuto del nuovo “Modello di Difesa” italiano sarebbe dipeso non solo dalla capacità di ideare nuove soluzioni strategiche e tecnico-organizzative, ma anche dal sostegno della società civile alle varie ipotesi e dalla congruenza tra le idee che la classe politica e la *policy community* avrebbero elaborato.

A questo scopo riesce utile descrivere l'evoluzione dal secondo dopoguerra al crollo del muro di Berlino degli atteggiamenti e delle opinioni degli italiani su questi temi. Quest'analisi si basa su quattro dimensioni in cui è possibile scomporre una politica di difesa: minacce, strategie, risorse e organizzazione, così definite:

1. Una politica di difesa ha l'obiettivo di fronteggiare le minacce alla sicurezza di un Stato con un particolare strumento, la forza bellica. Si cercherà di individuare le principali minacce percepite dall'opinione pubblica italiana nel periodo analizzato.
2. La seconda dimensione è costituita dalle strategie e dalle tattiche necessarie per assicurare la difesa dalle minacce<sup>17</sup>. Verranno esaminate le alternative strategiche oggetto di dibattito: soluzione atlantica, con l'appartenenza alla N.A.T.O., scelta neutralista per una politica militare indipendente dai due blocchi, rafforzamento della difesa europea e infine atteggiamento verso le armi nucleari.
3. Perché una strategia sia messa in pratica sono necessarie risorse. L'analisi verterà in particolare sull'impegno finanziario sopportabile secondo gli italiani.
4. Fase finale del processo, le diverse forme di organizzazione delle FF.AA.. Si analizzeranno le idee degli Italiani riguardo il dibattito sulla scelta tra esercito volontario ed esercito a coscrizione obbligatoria<sup>18</sup>.

Pur considerando la difficoltà di studiare problemi così complessi con sondaggi<sup>19</sup>, l'idea principale, attraverso la quale cercare di diagnosticare e, quando possibile, affrontare questi problemi, è quella della comparazione: si esamineranno domande di formulazione eguale, o ragionevolmente simile, contenute in sondaggi condotti in periodi di tempo differenti, in modo da mantenere sotto controllo il possibile effetto distorsivo della domanda, assumendo che abbia operato sempre nella medesima direzione; ciò consente di focalizzarsi sulle possibili fonti di variazione nelle risposte. La comparazione di domande riguardo lo stesso oggetto con formulazioni diverse

---

<sup>16</sup> Comunità Stati Indipendenti, ex-U.R.S.S.: L'8 dicembre del 1991 l'Accordo di Belavezha, firmato da Russia, Bielorussia e Ucraina, dichiarò formalmente dissolta l'Unione Sovietica (Urss) e istituì contemporaneamente la Comunità degli stati indipendenti (Cis). Nel gennaio 1993 fu adottata la Carta della Comunità degli stati indipendenti, che sostituiva gli accordi precedenti e definiva formalmente la Comunità. Tra il 1993 e il 1994 la Carta fu ratificata da tutti i paesi già membri Cis, ad eccezione dell'Ucraina e del Turkmenistan.: [http://www.treccani.it/enciclopedia/commonwealth-of-independent-states-comunita-degli-stati-indipendenti\\_\(Atlante-Geopolitico\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/commonwealth-of-independent-states-comunita-degli-stati-indipendenti_(Atlante-Geopolitico)/)

<sup>17</sup> Le strategie sono le linee di azione che rendono possibile il conseguimento degli obiettivi, le tattiche le modalità concrete con le quali realizzare le strategie scelte.

<sup>18</sup> Tra gli studi sul problema: rapporto di ricerca del Ce.Mi.S.S. (Centro militare di studi strategici), di P. Bellucci, *L'obiezione di coscienza al servizio militare in Italia*, Ed. Rivista Militare, Roma 1991; rapporto di ricerca Ce.Mi.S.S. di P. Bellucci e A. Gori, *Soppressione della leva e costituzione di forze armate volontarie in Italia*, Ed. Rivista Militare, Roma 1990; R. Mannheimer e G. Sani, *Sondaggio di opinione sulle problematiche della leva e del volontariato*, in rapporto di ricerca Ce.Mi.S.S. AA.VV., *Il reclutamento in Italia*, Ed. Rivista Militare, Roma 1990, pp.125-163.

<sup>19</sup> Per una rassegna critica di queste evidenze si veda B. Russett e T.W. Graham, *Public Opinion and National Security Policy: Relationships and Impacts*, in M. Midlarsky (cur.), *Handbook in War Studies*, Allen & Unwin, London 1988.

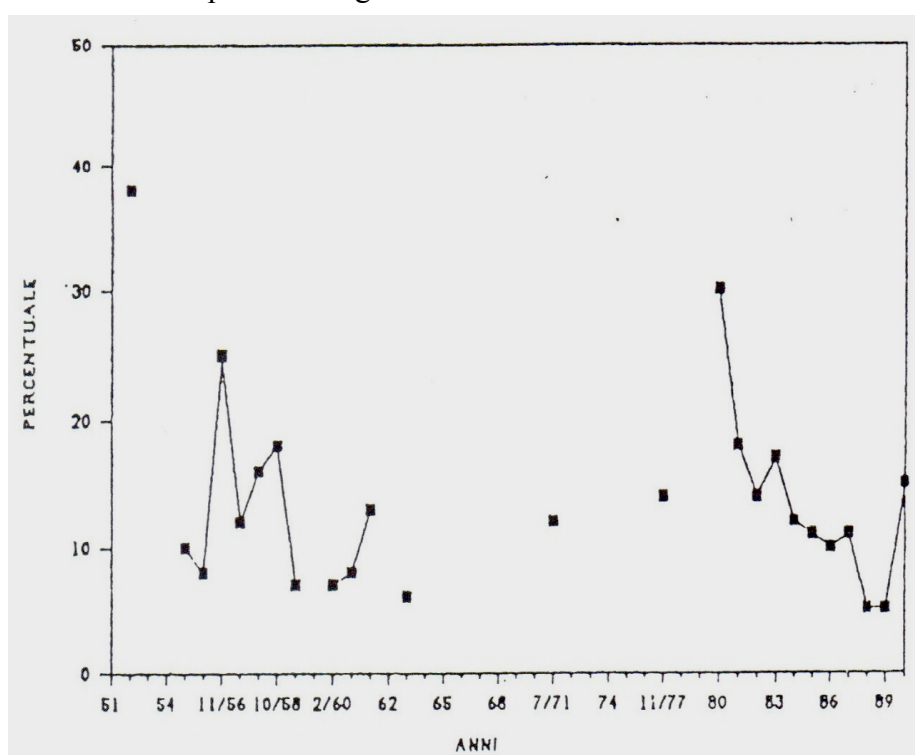
consente inoltre di evidenziare e valutare gli effetti distorsivi del contenuto delle domande e di accertarne la direzione.

## 2.2. Gli italiani e la politica di difesa.

### 2.2.1. Le minacce.

La politica estera italiana, sin dalla fine della Seconda guerra mondiale, ha ruotato attorno a due scelte di campo: la scelta europeista o quella atlantica, ovvero l'integrazione dell'Italia nell'area europea o la militanza nell'Alleanza Atlantica, più precisamente alleanza con gli U.S.A. attraverso la N.A.T.O.. Entrambe le scelte venivano giustificate, almeno in parte, dalla minaccia sovietica all'esterno e da quella del P.c.i. all'interno. Per mettere a fuoco la valutazione della minaccia militare e politica sovietica si è innanzitutto cercato di ricostruire l'evoluzione della percezione del livello della tensione internazionale, intesa come aspettativa di guerra, sulla base di un termometro del pericolo di guerra mondiale.

La FIG.2.1 (a lato) riporta la percentuale di italiani che, tra il 1950 e il 1990, hanno risposto di ritenere probabile (con probabilità superiore al 50%) una guerra mondiale nel futuro, e fornisce una prima idea dell'evoluzione e del timore di una guerra mondiale<sup>20</sup>.



Negli anni '50 si ha un picco del timore di una guerra nel novembre 1956, con il 25% degli italiani che ritengono probabile la guerra nei successivi tre/quattro anni. Tra gli anni '70 e '80 il picco si ha nel 1980, quando il 32% di italiani dichiarava probabile una guerra nei successivi dieci anni.

<sup>20</sup> Cfr. R.L. Merritt e D.J. Puchala, *Western European Perspectives On International Affairs: Public Opinion Studies and Evaluations*, Praeger, New York, N.Y. 1968; Eurobarometro, servizio di sondaggi e analisi della Commissione europea, vari anni dal 1970. Domanda settembre 1952: "Lei è preoccupato circa la possibilità che scoppi una guerra?" È riportata la percentuale di coloro che hanno risposto "molto" [Merritt e Puchala 1968, 189]. Domanda dicembre 1955-luglio 1966: "Qua! è la sua idea sul pericolo di una nuova guerra mondiale nei prossimi tre o quattro anni. Quale grado lei darebbe al pericolo di una tale guerra?" È riportata la percentuale di coloro che hanno indicato 60 % o più [Merritt e Puchala 1968, 192]. Domanda 1977-1990: "Quale stima lei darebbe della probabilità che scoppi una guerra mondiale nei prossimi 10 anni?" È riportata la percentuale di coloro che hanno indicato 60% o più [Eurobarometro/vari anni].

Questi due momenti storici coincidono con due fasi particolarmente acute del conflitto Est-Ovest. Nel novembre 1956 si erano da poco verificate la crisi di Suez e l'invasione dell'Ungheria, eventi che avevano scosso non solo i rapporti tra le due grandi Potenze, ma anche quelli tra queste ultime e i Paesi europei. Nel 1980 erano appena avvenute l'invasione sovietica dell'Afghanistan, la crisi polacca, il dibattito sugli "euromissili" e le dichiarazioni della futura Amministrazione Reagan sulle possibilità di guerra nucleare limitata all'Europa occidentale. Il sondaggio sembrerebbe testimoniare la rispondenza dell'opinione pubblica all'evoluzione della situazione internazionale; questa reattività è confermata dalla impennata, di minore portata comunque, del timore della guerra nel 1990, attribuibile alla crisi Iraq-Kuwait: nel novembre 1990 il 15% degli italiani considerava molto probabile una guerra mondiale nei successivi dieci anni, rispetto al 5% del novembre 1989.

La FIG.2.1. segnala poi un ulteriore elemento, l'esistenza cioè di una quota fisiologica del 10-15% di intervistati che, a prescindere dalla situazione internazionale, è molto preoccupata in generale di una futuribile guerra<sup>21</sup>. In un simile contesto non sorprende che il declinare del timore di eventi bellici negli anni '80 sia stato collegato al venire meno della preoccupazione per la minaccia sovietica: di fatto l'U.R.S.S. aveva cessato di costituire una minaccia militare ben prima degli anni di Gorbacëv.

La FIG.2.2. (in basso) riporta le risposte in percentuali a due diverse domande: la prima, posta nella prima metà degli anni '80, sulla probabilità di un attacco militare sovietico all'Italia nei successivi cinque anni; la seconda, posta nella seconda metà degli anni '80, sui Paesi che avrebbero potuto costituire una minaccia per l'Italia<sup>22</sup>.

<b>Anno</b>	<b>Attacco militare URSS</b>	<b>Minaccia sicurezza</b>
Aprile 1978 .....		18
Luglio 1981.....	21	
Aprile 1982.....	24	
Luglio 1983 .....	18	
Maggio 1984 .....	17	
Dicembre 1985 .....	7	
Luglio 1987 .....		13
Ottobre 1987 .....		31
Luglio 1988 .....		20
Dicembre 1989.....		16

<sup>21</sup> F. Battisti, *The Fear of War in European Public Opinion: Historical Trends and Social Constancies*, in A. Fusco, F. Battisti e R. Tomassoni (cur.), *Issues in Cognition and Social Representation*, Franco Angeli, Milano 1983, pp. 281-283.

<sup>22</sup> Documenti DXUS S82024, S84055/S, S85111 e S83065; la sigla DXUS indica i sondaggi Doxa svolti per conto dell'U.S.I.C.A., *United States International Communication Agency*, istituita dal presidente J. Carter il 27 marzo 1978 con l'*Executive Order* n.12048. Per una panoramica delle competenze si veda: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=30576&st=&st1=#axzz1eiOxOt8V>. Domanda aprile 1978: "Lei ritiene vi sia pericolo che l'URSS e i suoi alleati del Patto di Varsavia minaccino la sicurezza dell'Europa occidentale nei prossimi cinque anni?" È riportata la percentuale dei "sì". Domanda luglio 1981, aprile 1982, maggio 1984 e dicembre 1985: "Secondo lei è probabile che l'Unione Sovietica attacchi l'Europa occidentale nei prossimi cinque anni?" È riportata la percentuale di coloro che rispondono molto o abbastanza probabile. Domanda luglio 1983: "Secondo lei è probabile che l'Unione Sovietica attacchi l'Europa occidentale nei prossimi cinque o dieci anni?" E riportata la percentuale di coloro che rispondono molto o abbastanza probabile. Domanda settembre e ottobre 1987 e luglio 1988: "Secondo lei quale paese o quali paesi, se ce ne sono, costituiscono una minaccia militare per la sicurezza dell'Italia?" La domanda era aperta e viene riportata la percentuale di coloro che spontaneamente indicano l'U.R.S.S.. Domanda dicembre 1989: "Secondo lei quale paese straniero, se c'è, costituisce una minaccia militare per la sicurezza dell'Italia?" La domanda era aperta e viene riportata la percentuale di coloro che spontaneamente indicano l'U.R.S.S..

Emerge come la maggioranza degli italiani fosse convinta già agli inizi degli anni '80 che non vi fosse un reale pericolo di attacco sovietico; la percentuale di intervistati che riteneva tale attacco probabile diminuisce ulteriormente tra il 1981 e il 1985, passando dal 20% al 7%. Questo dato riflette senza dubbio la diminuzione della tensione Est-Ovest durante anni '80 registrata dalla FIG.2.1.. Ciò non toglie che l'ex-U.R.S.S. abbia pur sempre continuato a rappresentare, per una minoranza degli italiani, una possibile, quantunque generica, minaccia alla sicurezza della nazione; alla domanda aperta «quale Paese o quali Paesi, se ce ne sono, costituiscono una minaccia militare per la sicurezza dell'Italia», il 13% degli italiani nel 1987 e il 31% nel 1989 indicano l'Unione Sovietica<sup>23</sup>. Insieme alla Libia, al primo posto tra le minacce alla sicurezza dell'Italia per una quota di italiani compresa tra il 30% e il 47%, l'U.R.S.S. viene considerata il principale Paese ostile all'Italia.

### 2.2.2. Le strategie.

Nel 1949 il Governo italiano spingeva fortemente per l'adesione del Paese al Patto Atlantico, nella convinzione di assicurare la sopravvivenza del sistema politico italiano nei confronti delle minacce interne ed esterne. Tuttavia, la scelta atlantica, al contrario di quella europeista, non ha mai conquistato l'unanimità dei consensi.

La FIG.2.3. (in basso) riporta la percentuale di Italiani che hanno giudicato la N.A.T.O. essenziale o che si sono dichiarati favorevoli all'appartenenza ad essa<sup>24</sup>.

Mese e Anno	Appartenenza Italia	Mese e Anno	Essenzialità NATO
Dicembre 1955	34	Agosto 1976	58
Marzo 1981	60	Anrile 1977	54
Luglio 1981	47	Marzo 1978	58
Anrile 1982	59	Ottobre 1980	54
Luglio 1983	63	Marzo 1981	62
Luglio 1988	69	Luglio 1983	61
		Maggio 1984	63
		Febbraio 1987	58
		Settembre 1987	64
		Novembre 1989	46

Sulla base dei dati disponibili il sostegno alla N.A.T.O. sembra sia cresciuto nel tempo, passando da un terzo circa del campione alla metà degli intervistati; minore è il numero di quelli che l'hanno reputata militarmente essenziale per la sicurezza. Collegando i due risultati si potrebbe sostenere che gli italiani siano stati nei primi anni '90 favorevoli alla N.A.T.O. proprio perché strumento non più essenziale dal punto di vista militare, conseguenza della sensibile diminuzione della minaccia che l'aveva generata.

Sin dagli anni '50, per accertare le preferenze riguardo le diverse strategie di difesa astrattamente possibili, a varie riprese è stato posto il problema di quale sarebbe potuto essere il metodo migliore con cui l'Italia avrebbe dovuto provvedere alla propria sicurezza.

<sup>23</sup> DXUS S87100, S87101, S88110 ed S89161.

<sup>24</sup> I dati relativi a questa tabella sono desunti per il 1955 Merritt p.345, per il 1976-77-78 U.S.I.C.A. *West European Perceptions of N.A.T.O.*, Research Report M-7-78, 8 maggio 1978, tab.9, per il 1980-81 S.M. Shaffer, *West European Public Opinion On Key Security Issues 1981-1982*, Office of Research, International Communication Agency, R-10-82, june 1982, tabb. 17 e 19, per il 1982-83-84-87 Doxa, vari anni, per il 1989 EuroBarometro 32, vol.1 Rapporto, tab. A26, p.A41.



La FIG.2.4. (a lato) riporta la distribuzione percentuale delle risposte alle varie alternative di sicurezza prospettate. In una fase di accentuata conflittualità internazionale, sia la soluzione neutralista che quella atlantica apparivano poco promettenti per uno Stato come l'Italia; la prima, presumibilmente, per il timore di esposizione a pressioni sovietiche, la seconda per il timore di venire coinvolti in un conflitto tra grandi Potenze. In questo caso appare comprensibile come la scelta di una Europa militarmente autonoma, o meglio, di una Europa in grado di assumere un maggiore peso in seno all'Alleanza sia risultata la più votata; con il ridimensionamento dell'attrazione verso il neutralismo e la N.A.T.O.<sup>25</sup>, le tensioni internazionali sembrano avere creato, negli anni '80, un aumentato favore verso l'opzione europeista.

Mese e anno	A	B	C	D
Dicembre 1955	33		4	21
Maggio 1957 (A)	43		4	21
Maggio 1957 (B)	39		5	26
Novembre 1957	39		4	18
Aprile 1979	32		17	25
Aprile 1980	24	30	17	8
Marzo 1981	30	37	15	
Aprile 1984	33	34	7	20
Febbraio 1987	28	29	7	27
Settembre 1987	54		22	18
Ottobre 1987	30	32	8	21
Luglio 1988	47		26	20
Dicembre 1989	52		22	17

La FIG.2.5. (a lato) analizza la correlazione tra orientamenti strategici ed appartenenze partitiche, evidenziando due dati rilevanti: il primo è la sostanziale stabilità del consenso intorno alle due opzioni polari nello spettro delle alternative discusse in Italia: la scelta atlantica e la scelta neutralista. Un terzo circa degli Italiani, con un picco del 43% nel maggio 1957 e una caduta al 24% nell'aprile 1980, tra la metà degli anni '50 e la fine degli anni '80 si è dichiarata favorevole alla originaria struttura del Patto Atlantico mentre un quinto ha sostenuto l'opzione per un'Italia neutrale. Il marcato

1957							
Preferenze partitiche							
Strategia	PCI	PSI	DC	Laici	MSI	Non risponde	Totale
NATO	2	29	58	61	48	29	39
Europa	2	6	2	4	7	6	4
Neutralismo	45	32	9	11	17	12	18
Altro	39	18	18	18	20	22	21
Non risponde	13	15	19	7	7	32	18
Totale	100	100	100	100	100	100	100
Numero casi	(153)	(175)	(276)	(183)	(273)	(118)	(807)
1979							
Preferenze partitiche							
Strategia	PCI	PSI	DC	Laici	MSI	Non risponde	Totale
NATO	6	24	55	53	45	25	32
Europa	22	21	12	8	25	18	17
Neutralismo	40	28	16	17	16	26	25
Altro	18	18	5	14	4	14	12
Non risponde	14	9	13	9	10	18	13
Totale	100	100	100	100	100	100	100
Numero casi	(153)	(175)	(276)	(183)	(273)	(118)	(1178)
1989							
Preferenze partitiche							
Strategia	PCI	PSI	DC	Laici	MSI	Non risponde	Totale
NATO	33	62	64	69	62	49	52
Europa	33	22	17	31	31	18	22
Neutralismo	28	10	10	4	4	21	17
Altro							
Non risponde	7	6	9	4	4	13	9
Totale	100	100	100	100	100	100	100
Numero casi	(153)	(175)	(276)	(183)	(273)	(118)	(1017)

<sup>25</sup> Per il 1955 e 1957 p.328, per 1979 e 1980 EuroBarometro 11 e 13, per 1984-87-88-89 Doxa per U.S.I.C.A. vari anni.

aumento del sostegno verso la N.A.T.O. registrato a partire dai sondaggi del 1987 include comunque una quota consistente di Italiani che avrebbero voluto una Alleanza profondamente riformata in direzione di un maggiore peso europeo. Il secondo dato riguarda la crescita del sostegno per le soluzioni europeiste. Negli anni '50 non più del 5% degli Italiani preferiva questa soluzione; questa percentuale raddoppierà negli anni '80.

Questo ri-orientamento di una parte della cittadinanza in direzione europeista è da attribuire sostanzialmente all'evoluzione dell'elettorato progressista in direzione pro-europeista<sup>26</sup>.

Negli anni '50 vi era una frattura netta tra elettorato di sinistra, neutralista o sostenitore di forme di accordo dall'Atlantico agli Urali, e di centro-destra, decisamente atlantista. Il contrasto tra il partito della N.A.T.O. e quello della neutralità coincideva sostanzialmente con la frattura sinistra-destra e, in particolare, tra D.c. e P.c.i.. Nel novembre 1957 il 39% del campione totale sostiene la N.A.T.O., il 4% una struttura di difesa europea, il 18% la neutralità e il 19% un accomodamento con l'U.R.S.S... Nel P.c.i. e nella sinistra socialista vi erano i più accesi avversari del Patto Atlantico e i più convinti sostenitori della neutralità.

E' da notare come in quel periodo l'opzione europeista fosse assolutamente minoritaria presso tutto l'elettorato, il 4%, a sottolineare come l'idea di Comunità europee, nate solo da alcuni mesi, non si fosse ancora fatta strada nell'opinione pubblica italiana. Nell'aprile 1979, ventidue anni dopo, si noteranno due novità: la difesa europea è divenuta una valida opzione per il 17% degli Italiani, mentre tra gli elettori di sinistra e quelli di destra l'ipotesi di difesa europea suscita maggiore entusiasmo, anche se l'ipotesi neutralista resta comunque al primo posto tra le preferenze della Sinistra.

Sarà il venir meno del blocco sovietico che produrrà il cambiamento più profondo all'interno della Sinistra. Da un lato, l'elettorato socialista alla fine degli anni '80 diventa strenuo sostenitore della N.A.T.O., ciò anche per effetto dei cambiamenti di linea di politica estera con la segreteria Craxi a partire dal 1979; dall'altro lato, il P.c.i. appare diviso: nel 1989 il 33% sostiene la N.A.T.O. (il 2% nel 1957 e il 6% nel 1979), un altro 33% opterebbe per una difesa esclusivamente europea (2% nel 1957 e il 22% nel 1979), mentre il 28% si mostra favorevole alla neutralità (45% nel 1957 e il 40% nel 1979).

Negli anni '80, in sintesi, la Comunità politica europea è divenuta, per una quota sostanziale dell'elettorato comunista, una soluzione più attraente della neutralità. I cambiamenti nell'Europa orientale e in Unione Sovietica non solo hanno ridotto agli occhi degli Italiani, l'importanza della minaccia sovietica, ma hanno avviato un processo di riavvicinamento tra l'elettorato dei vari partiti politici, in direzione di un rinnovato sostegno per una N.A.T.O., ma con un maggior peso specifico dei *partner* europei. I dati del dicembre 1989 confermano questo trend: il 74% degli intervistati è d'accordo con l'affermazione che l'Italia avrebbe dovuto continuare ad essere un membro della N.A.T.O., mentre solo il 36% è dell'idea che l'Italia avrebbe avuto bisogno di una forte difesa nazionale per difendersi da sola, e il 35% condivide l'opinione secondo cui con il fatto di essere membro della N.A.T.O. l'Italia avrebbe di fatto ridotto la propria sovranità nazionale.

L'effetto principale dello sfaldamento del Patto di Varsavia è quindi stato quello di accentuare il ruolo della N.A.T.O. per la difesa dell'Italia, a scapito dell'idea di una difesa

---

<sup>26</sup> Per il novembre 1957 DXUS 10, 11/57, l'aprile 1979 EuroBarometro 11, il dicembre 1989 DXUS 89-S89161.



autonoma. Una serie di domande sugli effetti dei mutamenti nei Paesi dell'Europa orientale sulla posizione militare dell'Italia nel 1989<sup>27</sup> consente di precisare le ragioni alla base di questo orientamento: una maggioranza del 50% si mostrava favorevole alla riduzione dell'ampiezza dell'E.I. e una maggioranza ancora più consistente, il 62%, era dell'idea che fosse necessario ridurre le spese militari. Gli italiani sembravano vedere quindi nella N.A.T.O. una scorciatoia ai problemi della sicurezza nazionale, uno strumento attraverso il quale delegare gli impegni per la difesa in un contesto europeo.

Dalla FIG.2.6. (in basso) emerge una possibile linea interpretativa del perché la N.A.T.O. post-Guerra fredda non venga ritenuta la struttura più appropriata per assicurare la sicurezza dell'Italia, ma allo stesso tempo non debba essere eliminata<sup>28</sup>. Nel 1990, la N.A.T.O. viene percepita come una organizzazione troppo controllata dagli U.S.A., comportando con ciò il rischio di coinvolgimento dei Paesi europei in conflitti nei quali gli interessi europei non sarebbero in gioco.

Ragioni a sostegno %		Ragioni contro %	
Senza la NATO saremo vulnerabili nei confronti dell'Unione Sovietica e del Patto di Varsavia.	7	La NATO è uno spreco di denaro. Non ci serve.	9
La NATO è, per i paesi dell'Europa occidentale, un modo di cooperare e lavorare insieme.	30	La NATO è una minaccia per la pace.	9
La NATO assicura l'intervento degli Stati Uniti nella difesa dei paesi membri dell'Europa occidentale.	16	La NATO incita l'Unione Sovietica e l'Europa orientale ad investire sempre di più in armamenti.	9
La NATO è presente da molti anni e ci ha garantito la pace. Ha funzionato e dovremmo mantenerla.	36	La NATO è in realtà controllata dagli Stati Uniti e dà agli Stati Uniti troppo potere sui nostri affari.	33
Non risponde	11	Per il fatto di far parte della NATO potremmo essere coinvolti in un conflitto contro i nostri interessi.	30
Totale	100 (1017)	Non risponde	19
		Totale	100 (1017)

D'altro canto, le ragioni addotte a sostegno dell'Alleanza non hanno nulla a che fare con gli argomenti militari tradizionalmente sostenuti: solo il 7% degli intervistati menziona a sostegno della N.A.T.O. la difesa dall'Unione Sovietica, mentre il 36% indica il fatto che l'Alleanza atlantica abbia funzionato nel passato e quindi dovrebbe continuare ad esistere; infine il 30% ne teorizza, come principale ragione di esistenza, un nuovo ruolo come forum di coordinamento delle politiche di Sicurezza occidentali.

Da questi dati, per quanto limitati e parziali, emerge quindi come gli Italiani intervistati abbiano concepito le Comunità europee come lo strumento per lo sviluppo politico nell'area dell'Europa, area che sembra includere i Paesi orientali ma escludere le due grandi Potenze.

La N.A.T.O. è una istituzione che con il declinare della minaccia sovietica sembra aver acquistato maggiori simpatie, non tanto per le proprie capacità militari, quanto piuttosto per le potenzialità di coordinamento delle politiche atlantiche. Che quindi la N.A.T.O. abbia goduto nel periodo 1990/91 di un favore senza precedenti presso il pubblico italiano è dovuto essenzialmente alla prevalenza del suo ruolo politico su quello militare.

Vi è nelle questioni strategiche attinenti alla N.A.T.O. un aspetto che ha sempre suscitato grande attenzione, quello relativo al ruolo degli armamenti nucleari<sup>29</sup>. La dottrina ufficiale della N.A.T.O., sino ai cambiamenti intercorsi nell'Europa

<sup>27</sup> DXUS 89, S89701.

<sup>28</sup> DXUS 89-S89161.

<sup>29</sup> La letteratura sulle dottrine della N.A.T.O. e le loro implicazioni strategiche è vastissima. A titolo di esempio si possono citare P. Buteux, *Strategy, Doctrine and the Politics of the Alliance. Theater Nuclear force Modernization in N.A.T.O.*, Westview Press, Boulder, Co. 1983, nonché M.S. Legge, *Theater Nuclear Weapons and The N.A.T.O. Strategy of Flexible Response*, The Rand Corporation, R-2964-FF, Santa Monica, Ca., april 1983.

orientale, ha sempre contemplato esplicitamente la possibilità di utilizzare la componente nucleare, dapprima con la dottrina della rappresaglia massiccia, che prevedeva di scatenare la guerra nucleare generalizzata in caso di attacco sovietico in qualsiasi parte del globo, e a partire dal 1967, con la dottrina della risposta flessibile, che prevedeva, in caso di preponderante attacco convenzionale sovietico, la possibilità di ricorrere per primi alle armi nucleari tattiche.

Rispetto a questa evoluzione dottrinale, l'opzione nucleare non ha mai goduto del sostegno degli italiani. Come mostra la FIG.2.7. (in basso) la maggioranza relativa degli Italiani è sempre stata contraria all'uso degli armamenti nucleari. Negli anni '50, di fronte

Mese/Anno	Mai usarle	Usarle solo per secondi	Usarle solo se sconfitti	Non risponde
Ottobre 1954	84	9	7	
Febbraio 1955	38	7	19	3
Settembre 1962	55	8	12	2
Febbraio 1963	56	5	17	3
Luglio 1981	42	38	12	7
Ottobre 1981	55	31	10	4
Aprile 1982	39	42	14	6
Ottobre 1983	47	28	5	2
Maggio 1984	41	44	9	5
Maggio 1986	67	29		4
Febbraio 1987	44	36	13	7

all'alternativa se ricorrere o meno all'arma nucleare, tra il 71% e l'85% degli intervistati si dichiarava contrario; negli anni '80 la metà degli Italiani è contraria all'uso in ogni caso e circa un terzo favorevole all'uso unicamente in risposta ad un attacco nucleare. Solo una ridotta quota degli intervistati, tra il 5% e il 14%, si sarebbe dichiarata favorevole ad usare le armi nucleari in caso di preponderante attacco convenzionale sovietico, una percentuale ben inferiore a quella che si dichiarava favorevole all'uso per primi negli anni '50<sup>30</sup>.

### 2.2.3. Le risorse.

Sul tema dell'impegno economico per la difesa e del rafforzamento dell'apparato militare non esiste una serie storica sufficientemente lunga da consentire di misurare l'evoluzione del sostegno degli Italiani tra il 1950 e il 1991; negli anni '50 i sondaggi, essenzialmente svolti dall'U.S.I.C.A. non contenevano domande su questi temi, se non in forme generiche.

Nei primi anni '50, anni di ricostruzione e avvio di una fase di *boom* economico, è solo possibile ipotizzare come la maggioranza degli Italiani, in seguito alla proposizione in ambito N.A.T.O. nel settembre 1952 di un vasto programma di riarmo in Europa, il "piano di Lisbona", fosse contraria ad aumentare le spese militari se ciò avesse comportato ulteriori sacrifici per la qualità della vita.

Solo alla fine degli anni '70 si inizia a formulare domande dirette a stabilire se le spese militari avessero dovuto essere

Anno	Aumentarle	Lasciarle invariate	Diminuirle	Non risponde	Sostegno netto
1977	17	27	27	29	-10
1980	10	36	39	15	-29
1981	16	36	43	6	-27
1982	16	34	46	4	-30
1983	18		66	16	-48
1984	18	34	42	7	-24
1985	14	33	46	7	-32
1988	12	37	43	8	-31
1989	6	27	62	5	-56

<sup>30</sup> R.L. Merritt e D.J. Puchala, *Western European Perspectives*, p.381.

aumentate, diminuite o mantenute al medesimo livello (FIG.2.8. in alto) <sup>31</sup>. La maggioranza relativa appare contraria ad un aumento di tali spese. Il 18% degli intervistati negli anni '80 auspica un aumento del bilancio della Difesa. Il gruppo dei favorevoli ad una diminuzione delle spese militari sarebbe aumentato a partire dall'inizio degli anni '80, per compiere un ulteriore balzo nel 1989. Gli ultimi avvenimenti alla fine degli anni '80 non solo hanno accentuato il divario tra sostenitori dell'aumento e sostenitori della riduzione, ma hanno anche ridotto la quota di coloro che avrebbero inteso mantenere le spese militari ai medesimi livelli; nel 1989, infatti, solo il 6% degli Italiani intervistati si mostra favorevole all'aumento delle spese militari, contro il 62% favorevole alla loro diminuzione e il 27% contrario ad ogni variazione.

#### 2.2.4. L'organizzazione della Difesa.

L'ultimo aspetto esaminato attiene all'organizzazione della difesa nazionale. Gli italiani sono sempre stati poco favorevoli allo stanziamento di risorse economiche per l'area della Difesa. Questa riluttanza appare coerente con la convinzione che la minaccia sovietica sia stata poco credibile e che in ogni caso la presenza degli U.S.A. sarebbe stata più che sufficiente a garantire la sicurezza dell'Italia.

A fine anni '80 il dibattito politico, riflettendo anche i radicali mutamenti di scenario internazionale, si concentra sulle forme di organizzazione delle FF.AA. più funzionali, tenendo conto sia dei cambiamenti in corso nell'Europa dell'Est sia dell'evoluzione delle tecnologie militari, le quali hanno imposto una maggiore professionalizzazione dei quadri. In questo contesto, il dibattito si polarizza sull'alternativa tra FF.AA. di leva o

Anno	Obbligatorio	Volontario	Misto	Altro/Non risponde
Dicembre 1969	55	22	12	10
Settembre 1986	21	72		7
Gennaio 1989	24	66		10
Febbraio 1989	24	34	42	
Dicembre 1991	22	74		4

professionali. La FIG.2.9. (a lato) indica come nel tempo vi sia stata una profonda evoluzione degli atteggiamenti e delle opinioni su questi temi<sup>32</sup>. Nel 1969 la maggioranza degli

Italiani intervistati, il 56%, era favorevole alle FF.AA. di leva e solo il 22% sosteneva l'ipotesi di un esercito volontario. Alla fine degli anni '80 la distribuzione delle opinioni appare rovesciata: il 24% è a favore dell'esercito di leva, mentre il 34% sostiene la formazione di un esercito professionale, con un 42% che auspica un sistema misto, attuato riducendo la durata del servizio di leva e aumentando la quota di

<sup>31</sup> Nell'aprile 1982, al 46% che ha dichiarato di voler ridurre le spese militari viene chiesto se avrebbe confermato questo orientamento nel caso in cui l'aumento delle spese militari avesse comportato più posti di lavoro: il 52% dichiarerà di essere ancora contrario e solo un terzo muterebbe la propria valutazione in questo caso. Nel 1984 e nel 1987 è stato posto agli Italiani il quesito se fossero favorevoli ad un aumento delle spese militari, qualora ciò avesse significato una riduzione della dipendenza dal nucleare a favore del convenzionale: il 49% degli intervistati ha optato per un aumento delle spese militari; per il 1977 U.S.I.C.A., *West European Perceptions of N.A.T.O.*, Research Report M-7-78, 8 maggio 1978, per 1980-81-82 S.M. Shaffer, *West European Public Opinion*, tab.3, per 1984-85-88-89 Doxa per U.S.I.C.A. vari anni.

<sup>32</sup> Per il 1969 Doxa, S69002, per il 1986 "Europeo"-SWG, settembre, per il 1989 "Epoca"-SWG, gennaio, per il febbraio 1989 Mannheim e Sani, 1990, p.144, per il 1991 "Europeo"-Consulting Unit, febbraio.

volontari; nel 1969 un tale sistema misto riscuoteva il consenso del 12% degli intervistati.

Seppure da interpretare con cautela, per la differente formulazione delle domande e le diverse forme di sondaggio<sup>33</sup>, questi dati segnalano un fenomeno rilevato anche in altri Paesi europei<sup>34</sup>, vale a dire la crescita del consenso per ipotesi di difesa diverse da quelle incentrate sulla leva obbligatoria e per forme di servizio alternative a quello militare, quali il servizio civile e l'obiezione di coscienza. Su quest'ultimo tema è stato possibile ravvisare una evoluzione analoga a quella per il servizio volontario. Nel 1969 il 75% del campione intervistato disapprovava l'obiezione di coscienza; poco meno di vent'anni dopo, nel 1986, il 53% è disposto a contemplare l'idea dell'obiezione di coscienza per sé o i propri figli, mentre solo il 28% si oppone a tale ipotesi<sup>35</sup>.

E' possibile ricondurre questa variazione all'ingresso di nuove generazioni sulla scena politica italiana. Nel 1969 erano i più giovani, tra i sedici e i trentaquattro anni, più istruiti, di classe sociale superiore e principalmente del nord-Italia ad essere maggiormente favorevoli ad un servizio volontario o misto. Dalla ricerca di Mannheim e Sani del 1990 emerge come siano state proprio categorie, critiche nei confronti del servizio militare di leva, a supportare modifiche in senso riformistico<sup>36</sup>.

E' interessante sottolineare come a fine anni '80 gli irriducibili, i contrari per principio al servizio militare, si collochino sempre tra i più giovani, gli studenti e le donne, mentre i critici-possibilisti<sup>37</sup>, critici cioè verso il servizio militare obbligatorio ma disposti a riforme del sistema, si ritrovino soprattutto nelle classi di età intermedie, trenta-quarantenne anni, proprio quelle che nel 1969 avevano all'incirca tra i sedici e i trentaquattro anni.

### 2.3. Conclusioni

A conclusione di questo *excursus* sugli atteggiamenti dell'opinione pubblica italiana su quattro temi della politica di difesa, è possibile tracciare alcune considerazioni conclusive sulla base dei risultati dei sondaggi analizzati.

La prima concerne la crescente legittimazione delle scelte di politica estera da parte dell'opinione pubblica. Rispetto agli anni '50 e '60, caratterizzati dalla frattura politica tra destra e sinistra circa le migliori strategie per assicurare la difesa nazionale, gli anni '80 hanno visto una crescita sistematica del sostegno per le scelte europee e atlantiche del Paese. Questo cambiamento è imputabile a numerosi fattori, quali l'ingresso di nuove generazioni nello scenario politico, il nascente interesse per i problemi internazionali da parte dell'opinione pubblica, un nuovo atteggiamento dei partiti politici di sinistra dapprima verso la C.E.E. e quindi verso l'Alleanza atlantica. Questo mutamento di prospettiva ha fatto sì che la principale differenza tra partiti di sinistra e partiti di centro-destra in materia di politica estera e militare sia consistita proprio nella maggiore enfasi e importanza attribuita alla Comunità europea

---

<sup>33</sup> La comparazione tra i due sondaggi va presa con cautela sia perché condotti in modi differenti, con interviste faccia-a-faccia quello Doxa del 1969, con interviste telefoniche quello Mannheim-Sani del 1989, sia perché il sondaggio Doxa è basato su un campione di soli maschi, mentre quello Mannheim-Sani su un campione misto.

<sup>34</sup> In proposito F. Battistelli, P. Isernia, *Dove gli angeli non osano mettere piede. Opinione pubblica e politica internazionale in Italia*, in "Teoria politica", 7, n.1, 1991.

<sup>35</sup> Sondaggi svolti nel 1969 e nell'aprile 1986 dalla S.W.G. per conto di "Famiglia Cristiana". I campioni del 1969 e del 1989 includevano sia uomini che donne.

<sup>36</sup> Cfr. R. Mannheim e G. Sani, *Sondaggio di opinione*, in AA.VV., *Il Reclutamento in Italia*, pp.125-163.

<sup>37</sup> Ivi, pp.127-128.

in questo settore dai primi rispetto ai secondi. L'Italia del periodo in definitiva è sembrata quindi permeata da un crescente consenso trasversale sulle principali scelte di politica estera.

La seconda considerazione attiene ai contenuti di questo consenso. L'atteggiamento degli italiani verso la politica di difesa è stato sostanzialmente governato dalla convinzione che la sicurezza nazionale non fosse pensabile se non in un quadro di alleanze europee. Pur con differenze di orientamento politico, età e condizione sociale, i principi uniformanti per la maggioranza degli Italiani riguardo la difesa del Paese potevano riassumersi in:

- indisponibilità a sostenere una politica di neutralità;
- propensione ad un maggiore coordinamento politico-militare tra Paesi europei e U.S.A., con un accresciuto ruolo della componente del vecchio Mondo;
- orientamento da una difesa basata prevalentemente sul nucleare ad una difesa essenzialmente affidata a forze convenzionali;
- supporto per una riforma del servizio militare verso il professionismo.

La terza considerazione, di carattere più generale, attiene all'interazione tra opinione pubblica e politica estera: i dati esaminati sottolineano un approccio razionale degli italiani alle valutazioni di politica estera, dimostrando stabilità e consapevolezza degli eventi internazionali. Due dati avvalorerebbero questa tesi: in primo luogo, coerentemente con l'evoluzione dei rapporti tra le due grandi Potenze, l'immagine che l'opinione pubblica italiana ha avuto del sistema internazionale, che passa, nel periodo della distensione, da un sistema ad egemonia americana, con l'U.R.S.S. in posizione di sfidante, ad un sistema internazionale bipolare, caratterizzato dalla parità militare tra i due blocchi; in secondo luogo, il timore di un conflitto mondiale ha oscillato in relazione all'evoluzione dei rapporti tra U.S.A. e U.R.S.S. e, dalla prima guerra del Golfo, in relazione a crisi internazionali di grande rilevanza. Ben lontano quindi dal riflettere erratici mutamenti di umore popolare, il timore della guerra ha anch'esso mostrato una evoluzione reattiva al mutare della situazione internazionale.

---- 0 ----

## SEZIONE SECONDA: DRAMATIS PERSONAE

### 3. DEMOCRAZIA e FF.AA..

Le questioni inerenti il tipo di rapporti tra civili e militari, gli *asset* militari e le risorse destinate allo strumento militare, in pratica “la questione militare”, hanno goduto di periodi alterni di minore o maggiore attenzione da parte del mondo accademico ed istituzionale.

Nel XIX secolo, negli anni relativamente pacifici post-napoleonici, la questione militare passa in secondo piano, lasciando il posto alla questione sociale. Già nel secolo precedente Montesquieu, Rousseau e in particolare Adam Smith avevano sostenuto che il commercio andava sostituendo la guerra come modo di scambio dominante tra i vari Stati<sup>38</sup>. Si andrà diffondendo all'alba dell'Ottocento l'idea che le società umane sarebbero andate inarrestabilmente evolvendo da una fase aristocratica, violenta e militare, verso una fase democratica, pacifica e industrial-commerciale.

Con il trionfo del liberalismo gli Stati più democratici, al fine di far fronte al problema del potere militare, elaboreranno una serie di soluzioni, le cui pietre angolari saranno il controllo civile e la responsabilità parlamentare.

Il processo di implementazione di valori democratici nelle FF.AA. europee vedrà differenze sostanziali tra Stati. Nel proprio saggio *Staatsverfassung und Heeresverfassung*, Otto Hintze sostiene che nel Regno Unito, Stato in cui un esercito permanente, lo *Standing Army*, era l'eccezione in virtù della mancanza di confini territoriali, la sicurezza insulare e la sua dipendenza dalla potenza navale sono stati elementi decisivi per spiegare lo sviluppo di istituzioni non assolutiste, autonome e democratiche, mentre sul continente europeo l'esercito sarebbe diventato la spina dorsale stessa dei nuovi Stati centralizzati<sup>39</sup>. Nel caso dei Paesi continentali l'esercito diventa, secondo una definizione di Raymond. Aron, <<il garante della nazione>><sup>40</sup>, e l'istituzionalizzazione del controllo politico dei militari diviene così più complesso. Malgrado una lunga esperienza di subordinazione, almeno formale, delle FF.AA. al potere civile, alcuni vertici militari, in differenti Paesi e differenti periodi, hanno potuto giustificare la propria disobbedienza politica con la tesi dell'identificazione dell'esercito con lo Stato<sup>41</sup>.

Connesso all'intera questione si è posto nel tempo il delicato problema della autonomia corporativa, cioè della concessione ai supremi vertici militari di potere decisionale indipendente. L'obiettivo della trasformazione delle FF.AA non è centrato tanto sull'impedire al potere militare di rimuovere o sovvertire le istituzioni democratiche esistenti, quanto sul rimuovere o sovvertire le istituzioni militari esistenti al fine di dare al potere democratico la possibilità di affermarsi; in definitiva, la questione da risolvere non è stata “democrazia e potere militare” ma “democratizzazione e potere militare”<sup>42</sup>. Nelle condizioni prevalenti, si sono rivelate della massima importanza per la democratizzazione scelte come la creazione di una milizia di cittadini, l'estensione della coscrizione universale e dell'addestramento militare, lo scioglimento degli eserciti

<sup>38</sup> A. Smith, *La ricchezza delle Nazioni*, De Agostini, Novara 2013, *passim*.

<sup>39</sup> P. Schiera, *Otto Hintze*, Guida Ed., Napoli 1974, pp.28-29

<sup>40</sup> R. Aron, *Peace and War: a Theory of International Relations*, Transaction Publisher, New Brunswick, N.J., 2003, p.300.

<sup>41</sup> Cfr. i casi dei generali Weygand (1940) in Francia e von Seeckt (1921) nella Germania di Weimar.

<sup>42</sup> S. P. Huntington, *The third Wave: Democratization in the late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman, OK., 1991, pp. 233 *passim*.

mercenari, la dispersione delle unità su tutto il territorio nazionale, la separazione dei corpi di polizia dai corpi militari. Laddove si sono perseguite politiche di difesa di questo tipo, è emersa un'Amministrazione dello Stato prettamente civile che, seppur non sempre democratica, Questo processo avrebbe facilitato l'attribuzione di responsabilità a funzionari eletti dal popolo, un Governo di Gabinetto e la sovranità parlamentare.

I Paesi che hanno seguito questo schema sono riusciti ad impedire l'instaurazione di legami particolarmente forti di reciproco interesse e di sostegno politico tra le élite industriali e militari, altra possibile minaccia alla sopravvivenza delle istituzioni democratiche. Elemento finale per una positiva evoluzione dello strumento militare è stata la "de-politicizzazione" delle FF.AA., cioè la loro esclusione dalla contesa attiva tra partiti politici, movimenti sociali e gruppi di pressione.

Perché la democrazia emerga nella sua interezza è necessario partire dall'assunto che ai militari vada attribuito uno *status* stabile, legittimo, professionale e istituzionalizzato all'interno dell'ordine democratico, un ruolo onorevole e credibile nella difesa dello Stato e nella realizzazione degli obiettivi nazionali, ma non nella loro definizione.

Il soddisfacimento di queste condizioni a portato molti Paesi, Italia compresa, a raggiungere l'attuale livello di integrazione tra società, FF.AA. ed istituzioni internazionali, livello che è il risultato, nel medio periodo, di un sostenuto processo di formazione del corpo ufficiali e, nel lungo periodo, di un prolungato sforzo di reclutamento selettivo e di formazione specialistica delle generazioni di ufficiali.

E' proprio in questo ambito d'analisi che si inquadra il problema della scelta tra sistemi di reclutamento, centrale nell'impostazione strategica delle politiche di sicurezza del XXI secolo. Pur indipendente dalla tipologia di reclutamento, anche il tema del servizio militare femminile (sia logistico che operativo), strutturalmente importante per la definizione delle nuove FF.AA., è entrato di diritto a far parte di questo processo di trasformazione ed adeguamento delle nuove politiche di difesa; in particolare, nel caso italiano, con l'approvazione di strumenti legislativi idonei, si sancirà una netta cesura con il passato.

## **4. II RECLUTAMENTO tra COSCRIZIONE e VOLONTARIATO**

### **4.1. Variabili funzionali e politico-sociali del reclutamento.**

Sino alla seconda guerra mondiale, quasi tutte le forze armate esprimevano, in tempo di pace, una capacità quasi esclusivamente potenziale. Il loro compito era quello di addestrare il maggior numero di reclute al fine di costituire le riserve istruite da mobilitare nelle emergenze.

Con la fine della Guerra fredda l'obiettivo prioritario si sposta sulla disponibilità permanente di uno strumento bellico, immediatamente impiegabile, che consenta, con il suo effettivo potere deterrente, di scongiurare il verificarsi di un conflitto. Allo scopo dinamico dello scontro, che in passato ha caratterizzato le funzioni delle FF.AA., si viene a sostituire uno scopo statico: il mantenimento della pace attraverso l'equilibrio strategico e il potere di dissuasione.

In questo ambito, alle soglie del XXI secolo si è posto il problema basilare dell'adozione di un congruente sistema di reclutamento, atto a fornire in numero e qualità il personale necessario alle FF.AA. al fine di assolvere i propri compiti istituzionali. Per questo suo carattere strumentale, il reclutamento non costituisce una variabile indipendente; esso è infatti condizionato da situazioni politico-strategiche e dalle conseguenti esigenze tecnico-operative.

Tali fattori non comportano soluzioni uniche e obbligate, bensì una gamma di opzioni alternative che possono essere assolte con strutture differenti dallo strumento militare.

Non si può affermare a priori che esista una sola struttura delle FF.AA. e un solo tipo di reclutamento per svolgere i compiti dissuasivi e difensivi attribuiti. Il tipo di reclutamento deve garantire coerenza tra FF.AA. e società, assicurando alle prime il consenso e legittimità sostanziale. Il sistema di reclutamento da adottare deve essere idoneo a fornire alle FF.AA. il personale di cui necessitano compatibilmente con le strutture demografiche, sociali, politiche ed economiche della società. Sotto il profilo teorico, la convenienza ad abolire la coscrizione e istituire un esercito di mestiere è accreditata dalla differenziazione esistente tra i sistemi di valori essenziali presenti negli organismi militari e quelli diffusi nei moderni Stati postindustriali; infatti, l'organizzazione militare, anche negli Stati più democratici, appare necessariamente incentrata sull'autorità, in quanto deve garantire l'esecuzione immediata degli ordini connessi con le operazioni belliche od addestrative.

La coscrizione viene criticata anche per la poco equa ripartizione dell'onere militare: a differenza della tassazione, che è progressiva, il servizio militare ha la medesima durata per i giovani appartenenti alle classi privilegiate e alle classi meno abbienti, privilegiando poi in modo considerevole coloro che non lo effettuano del tutto. Inoltre, il reclutamento obbligatorio, che ha in passato ha posseduto in tutti gli Stati un'elevata funzionalità sociale agevolando processi di alfabetizzazione di massa, socializzazione e preparazione professionale, ha perso in gran parte questa attitudine, assunta in forma crescente dal volontariato; il volontariato a lunga ferma si trova ad operare in un contesto organizzativo selettivo, motivato, professionalmente capace e soprattutto strutturalmente efficiente, con migliori prospettive di reinserimento nel mercato del lavoro al termine del servizio.

#### **4.2. Tipologie di reclutamento.**

Le varie forme di reclutamento possono inquadarsi essenzialmente in due tipologie: il volontariato e la coscrizione.

Il volontariato può essere a breve, due-tre anni, e lunga ferma, cinque-dodici anni, o su base professionale. In Italia il volontariato per i militari di truppa delle FF.AA. era concepito, nel periodo considerato, come una ferma prolungata, cioè come una semplice prosecuzione del servizio militare obbligatorio, con esclusione di ogni ipotesi di professionalizzazione analoga a quella esistente per ufficiali e sottufficiali.

La coscrizione è caratterizzata essenzialmente dalla durata del servizio militare in tempo di pace e da quella dell'obbligo militare, durante il quale il cittadino può essere chiamato alle armi sia per addestramento sia in caso di crisi o conflitto. La durata del servizio in tempo di pace viene talvolta differenziata tra FF.AA.<sup>43</sup>.

In molti casi queste due forme di reclutamento, coscrizione e volontariato, si combinano variamente tra loro, in modo che con la coscrizione gli incarichi di inquadramento, di maggiore specializzazione e di costo addestrativo più elevato vengono affidati a personale volontario di carriera od a ferma prolungata.

Il caso italiano nel 1990 si mostra atipico, soprattutto per l'E.I.. Rispetto ad uno standard considerato ottimale di una durata della ferma di diciotto mesi e del 50% di personale professionista o a ferma prolungata<sup>44</sup>, l'Esercito ha ferma di dodici mesi e circa il 20% di personale volontario; inoltre, l'entità e la qualità dell'addestramento raggiungono standard inferiori a quelli di altri eserciti dei *partner* occidentali<sup>45</sup>. Solo in parte migliore

---

<sup>43</sup> Ad esempio, in Italia per la Marina Militare, sino al 1986.

<sup>44</sup> AA.VV., *Il reclutamento in Italia*, p.25.

<sup>45</sup> *Ibidem*.



si presenta la situazione delle altre due FF.AA., con percentuali di personale volontario decisamente più alte: 50% per la Marina Militare e oltre il 60% per l'Aeronautica.

#### **4.2.1. Sistemi di reclutamento e modelli di esercizio.**

Ai due sistemi di reclutamento si possono ricondurre, sul piano concettuale, tre modelli di organizzazione delle FF.AA.:

- 1) F.A. basata su personale di carriera e volontario, a ferma più o meno lunga;
- 2) F.A. basata sulla coscrizione obbligatoria, a ferma più o meno lunga, variamente integrata dal volontariato;
- 3) esercito-milizia.

Il primo modello, definibile professionale, adottato da Paesi legati a tradizioni istituzional-militari britanniche, ad esempio Canada, Regno Unito e U.S.A., attribuisce all'Esercito una fisionomia da *expeditionary force*. La soluzione del volontariato presenta caratteri maggior idoneità sotto il profilo strategico-militare, poiché solo reparti altamente sofisticati, quali ad esempio le forze d'intervento rapido U.S.A.<sup>46</sup>, date le inevitabili perdite preventivabili sul teatro operativo, permetterebbero di evitare l'erosione del consenso politico, inevitabile in caso di impiego di coscritti.

Il secondo modello ha formato la base per i modelli di difesa di tutti i rimanenti Stati della N.A.T.O. e i Paesi dell'ex-Patto di Varsavia.

Il terzo tipo di modello, adottato da Stati posti in una particolare posizione di neutralità nella Comunità internazionale, quali l'Austria, la Svezia e la Svizzera, è strettamente connesso a situazioni atipiche quali:

- condizioni geo-strategiche che suggeriscono od impongono uno status di neutralità;
- risorse economiche elevate ed entità modesta della popolazione;
- caratteristiche geografiche idonee per una rapida mobilitazione e schieramento delle forze;
- elevatissimo grado di coesione sociale.

Gli eserciti di milizia implicano la coscrizione obbligatoria; solo in alcuni casi, quale quello della Guardia Nazionale statunitense, un esercito di milizia si affianca come elemento integrativo all'esercito permanente.

Nel quadro dei mutamenti strategici dei primi anni '90, Paesi quali Francia, Germania e Italia, avvieranno un processo di trasformazione delle proprie FF.AA. che, con l'adozione di nuovi modelli di Difesa, seguirà come linea guida dapprima l'adozione di una soluzione mista, per giungere solo in un secondo periodo la piena trasformazione in un sistema volontario a base professionistica (TAB. 7). Questa soluzione ha previsto inizialmente l'impiego di volontari per le forze di pronto intervento e di copertura e l'adozione della coscrizione per le forze di mobilitazione<sup>47</sup>.

#### **4.2.2. Reclutamento e struttura delle forze.**

Tre sono i fattori determinanti sotto il profilo tecnico-militare per la definizione della tipologia di reclutamento:

- la qualità delle forze di cui è necessario disporre in tempo di pace e in caso di conflitto;

---

<sup>46</sup> Una divisione pesante statunitense dispone di equipaggiamenti per oltre 15.000 miliardi di lire (1986), con un tasso d'ammortamento annuo di circa 1.000 miliardi di lire; AA.VV., *Il reclutamento in Italia*, p.31.

<sup>47</sup> Per un riepilogo della strutturazione delle FF.AA. dei Paesi citati, si veda la TAB.8.1.

- il grado di prontezza operativa, connesso ai tempi di preavviso per poter procedere alla mobilitazione dei riservisti e, per le singole unità, anche ad esigenze addestrative<sup>48</sup>;
- il grado di professionalizzazione del personale, richiesto dall'adozione di sempre nuovi sofisticati sistemi d'arma in dotazione<sup>49</sup>.

#### **4.2.3. Quantità delle forze.**

La quantità delle forze di cui è necessario disporre in tempo di pace e all'emergenza, rappresenta un fattore determinante per la definizione del sistema di reclutamento.

Un rapporto considerato ottimale tra struttura di pace e struttura mobilitata dipende dal grado di prontezza operativa che la situazione strategica impone di realizzare. Qualora i tempi di preavviso disponibili fossero molto brevi, le unità esistenti in tempo di pace dovrebbero poter reagire con immediatezza ed essere mantenute ad elevati livelli di forza. E' da notare comunque che tale immediata operatività non richiede il raggiungimento del 100% dei livelli organici, ma dei soli incarichi chiave.

Avendo la coscrizione una durata inferiore a quella del volontariato, il rapporto "durata dell'addestramento/periodo di utilizzazione" è superiore nel caso del volontariato; d'altronde, la forza che si deve mantenere in addestramento di base aumenta in ragione maggiore di quella della diminuzione della durata della ferma, e in misura ancora maggiore aumenta la quantità di personale da incorporare per disporre di un numero fisso di militari impiegabili. Inoltre, in caso di costituzione di una F.A. professionale, molti degli impieghi usualmente ricoperti da personale militare verrebbero attribuiti a personale civile della Difesa o, come ad oggi spesso avviene, esternalizzati. Questa differente attribuzione di compiti pone però l'intero sistema Difesa di fronte ad un bivio di fondamentale rilevanza gestionale: optare per la riduzione della qualità/quantità dei servizi o per l'aumento dei fondi a bilancio nel capitolato servizi. Con il sistema d'arruolamento pre-Modello '91 infatti, per l'espletamento di compiti soprattutto logistici, veniva impiegato un consistente numero di militari di leva, vista la minor onerosità rispetto al personale civile.

#### **4.2.4. Il grado di prontezza operativa.**

Il grado di prontezza operativa da realizzare con il nuovo Modello costituisce, dal punto di vista tecnico-militare, il secondo fattore determinante della scelta del sistema di reclutamento. Sotto il profilo della prontezza operativa, le strutture fondamentali delle forze si collocano tra i due estremi di eserciti di milizia ed eserciti permanenti.

Gli eserciti-milizia non possiedono una capacità operativa permanente in tempo di pace ma solo a mobilitazione avvenuta; questa, tuttavia, si completa in tempi estremamente ridotti, con l'adozione di determinati provvedimenti quali equipaggiamento e armamento individuali in consegna ai cittadini-soldati, centri di mobilitazione a modesta distanza dalle residenze, nonché meccanismi di mobilitazione periodicamente attivati con frequenti richiami. Nell'Esercito svizzero, ad esempio, tutti i cittadini idonei fisicamente svolgono una breve ferma addestrativa di circa 4 mesi, integrata da sistematici e frequenti richiami che si prolungano nel tempo sino al compimento dei 32 anni per gli appartenenti alle unità operative; i compiti tecnici sono attribuiti a militari di carriera e

---

<sup>48</sup> Si definisce per prontezza operativa il grado di completezza del personale disponibile rispetto a quello previsto dalle tabelle organiche. Essa esprime la capacità dell'unità considerata ad essere impiegata immediatamente, senza preventivo completamento degli effettivi all'atto della mobilitazione.

<sup>49</sup> Costo dell'addestramento formativo ed esigenza di ammortarlo.

a civili altamente qualificati, considerabili in uno stato di pre-militarizzazione permanente. Nel 1990 un cittadino svizzero trascorre quindi sotto le armi un periodo complessivamente superiore a quello di uno italiano.

Gli eserciti permanenti dispongono di reparti con prontezza operativa elevata. Naturalmente le strutture del tempo di pace sono diverse da quelle di emergenza, che si espandono sempre con un ricorso variabile alla mobilitazione, non solo negli eserciti di leva ma anche in quelli professionali. Questa categoria di eserciti può essere alimentata sia dal volontariato puro che dalla coscrizione<sup>50</sup>.

#### **4.2.5. Reclutamento e sofisticatezza degli armamenti.**

La sofisticatezza dei sistemi d'arma ha trasformato le FF.AA. da organismi ad alta intensità di lavoro ad organizzazioni ad alta intensità di capitale. Questo ha diminuito il rapporto forza combattente/entità degli effettivi poiché è aumentato enormemente il peso del supporto logistico. Si è accresciuto inoltre il costo e il tempo dell'addestramento di base del personale specializzato e degli operatori dei moderni sistemi d'arma<sup>51</sup>. Ciò elimina ogni rispondenza alle esigenze tecnologiche della coscrizione obbligatoria, specie se di breve durata. Occorre specificare al riguardo come la sofisticatezza dei mezzi abbia reso generalmente più complessi il loro impiego e manutenzione; con il tempo, aumenteranno sempre più le mansioni per cui sarà necessario ricorrere a personale a lunga ferma, mansioni connesse ad un'articolata manutenzione e i cui costi di addestramento non saranno ammortizzabili nel periodo di utilizzazione operativa presso le unità; inoltre l'addestramento impartito al personale inviato in congedo non potrà essere utilizzato all'emergenza se non in misura minima e il rapporto costo/efficacia della coscrizione si ridurrà a livelli inaccettabili, in particolare con ferme di durata molto ridotta<sup>52</sup>.

#### **4.2.6. Aleatorietà degli arruolamenti e della forza effettiva.**

La coscrizione assicura la stabilità del numero di effettivi e in caso di diminuzione della natalità e del gettito delle classi di leva è possibile provvedere ad un aumento della durata della ferma od al ricorso ad altri provvedimenti, quali la costituzione di riserve di pronta disponibilità che riducano i tempi di completamento delle unità di primo impiego. Tale tipo di riserve accoglie per un periodo i militari di leva e breve ferma dopo il termine del loro servizio; questi possono essere richiamati con misure di ordine amministrativo interno. Il periodo di pronta disponibilità è assimilato ad un prolungamento mascherato (praticamente senza costi) della durata del servizio di leva<sup>53</sup>.

Con il volontariato l'entità degli effettivi dipende invece dalla volontà dei singoli, dall'attrattiva che il servizio volontario esercita sui giovani, aspetti connessi non solo con la situazione del mercato del lavoro e con gli incentivi di carattere economico e sociale

---

<sup>50</sup> Quest'ultima viene sempre completata da un'aliquota di volontari, per cui quando si adopera il termine di "esercito di coscritti" ci si riferisce in realtà ad eserciti a reclutamento misto.

<sup>51</sup> L'addestramento ottimale di un cannoniere per carro armato ha un costo superiore ai 30 milioni (ai costi 1986), nonostante l'utilizzazione di simulatori addestrativi; AA.VV., *Il reclutamento in Italia*, p.35.

<sup>52</sup> AA.VV., *Il reclutamento in Italia*, p.45.

<sup>53</sup> Ad esempio, ai giovani olandesi era richiesto un periodo di pronta disponibilità di venti mesi dopo i quattordici-sedici di ferma di leva, venendo essi a svolgere quindi, ai fini della prontezza operativa, un servizio di trentaquattro-trentasei mesi, e venendo utilizzati per costituire i battaglioni di mobilitazione per filiazione diretta dai battaglioni esistenti in tempo di pace. In tal modo l'Esercito olandese raddoppiava la propria consistenza, anche di unità corazzate e meccanizzate, entro ventiquattro ore dalla decisione dello Stato Maggiore della Difesa; AA.VV., *Il reclutamento in Italia*, p.38.

offerti, ma anche con l'interesse nei confronti del servizio militare, delle sue modalità di svolgimento e della sua durata.

L'entità degli arruolamenti annuali di volontari necessari per realizzare il livello di effettivi richiesto dipende poi dalla durata di servizio volontario effettivamente prestato, rafferme comprese. Questo aspetto è determinante non solo per verificare la fattibilità del provvedimento in termini di possibile gettito del volontariato, ma anche per definire la durata di tempo necessaria per la trasformazione di una struttura fondata sulla coscrizione ad una basata sul solo volontariato<sup>54</sup>.

#### **4.2.7. I costi di FF.AA. volontarie.**

Per incentivare gli arruolamenti è necessario offrire ai volontari condizioni economiche e occupazionali competitive con quelle delle altre attività civili (private e pubbliche), nonché con quelle previste per le Forze di Polizia.

Il soldato di leva, di norma, non retribuito a prezzo di mercato, è sempre apparso in definitiva come un contribuente. Il costo di tale prestazione personale non compare nei bilanci della Difesa, a differenza dei costi per il personale volontario; esso rappresenta però un onere sociale ed economico per tutta la società.

Il volontariato consente più della coscrizione una capitalizzazione sul capitale umano. Infatti, la sua durata permette il miglioramento culturale e professionale delle reclute, diversamente dalla leva per cui, causa la breve durata del servizio, tale impatto positivo è divenuto solo marginale.

I costi del volontariato in tutti gli Stati che lo hanno adottato sono rappresentati in misura considerevole da *fringe benefits*, indispensabili per l'attivazione di un sufficiente numero di domande di arruolamento e rafferma. L'ammontare di tali costi marginali è difficilmente determinabile a priori in quanto calibrato sull'effettivo gettito di domande, a sua volta correlato con le condizioni del mercato del lavoro, con lo stato dell'economia dei singoli Paesi e con fattori non misurabili, quali l'auto-realizzazione professionale e il prestigio della professione militare. Generalmente negli Stati anglosassoni la retribuzione di un militare è superiore del 10-15% rispetto a quella di un operaio-impiegato civile che svolge le medesime mansioni, in quanto occorre compensare i maggiori disagi e obblighi che il servizio militare comporta<sup>55</sup>.

Un aspetto di complessa valutazione è rappresentato dalla differenza del costo di addestramento di un coscritto e di un volontario nel medesimo incarico. Va tenuto conto non solo del rapporto tra il costo dell'addestramento del volontario e del coscritto e la durata del loro rispettivo periodo di utilizzazione presso i reparti; il costo del volontario è di massima superiore, perché il livello di professionalità richiesto è più elevato, ma maggiore è però il periodo di utilizzazione operativa. Da considerare inoltre le strutture dell'organizzazione addestrativa, a maggior intensità di capitale nel caso del volontariato e maggior intensità di lavoro nel caso della leva, nonché dell'usura dei mezzi, maggiore in caso di coscrizione, causa la più rapida rotazione degli operatori e la loro minor perizia.

In sostanza, i costi a carico del bilancio della Difesa di una F.A. professionale sono maggiori di quelli di FF.AA. di leva. Gli eserciti volontari comportano una maggiore

---

<sup>54</sup> Ad esempio, per arruolare 200.000 effettivi con ferma di cinque anni occorrerebbe reclutare, con contingenti di arruolamento annuo stabilizzato, 40.000 volontari all'anno; con una durata di servizio di dieci anni, 20.000 all'anno; con un volontariato di professione, con quaranta anni complessivi di servizio, 5.000 all'anno. I tempi per la trasformazione dell'esercito di leva in uno professionale sarebbero quindi rispettivamente di cinque, dieci e quaranta anni. Questo in linea teorica, senza tener conto dei cali naturali per intervenuta inabilità fisica o per dimissioni dal servizio.

<sup>55</sup> G. Harries-Jenkins (cur.), *Armed Forces and the Welfare Societies*, passim.

percentuale di P.i.l. destinato alla Difesa<sup>56</sup>, un maggiore tasso di capitalizzazione per militare alle armi e una struttura del bilancio della Difesa in cui, proprio per la maggiore capitalizzazione pro-capite, le spese per il personale assorbono una percentuale generalmente inferiore a quella degli Stati che mantengono la coscrizione<sup>57</sup>.

#### **4.2.8. Ricollocamento dei volontari a fine servizio.**

E' difficile pensare di poter attivare reclutamenti nelle quantità necessarie se non viene adeguatamente risolto il problema fondamentale di ogni volontariato: la garanzia di un posto di lavoro definitivo e soddisfacente per il resto della vita lavorativa al termine del servizio militare.

In linea di massima le FF.AA. hanno assicurato una sistemazione definitiva all'interno delle proprie strutture di circa il 35% del personale volontario, personale civile della Difesa compreso, facendolo transitare per concorso nei ruoli di sottufficiali, militari di truppa in s.p.e., operai e impiegati civili della Difesa<sup>58</sup>. Il restante 65% dovrebbe trovare collocazione al di fuori della Difesa. Alternative di scelta lavorativa che si sono dimostrate disponibili dopo l'adozione del nuovo Modello sono state le Forze di Polizia, che dispongono di un sempre più cospicuo numero di specializzazioni identiche a quelle esistenti nelle FF.AA., amministrazioni ed enti pubblici dello Stato, nonché le industrie private, in particolar modo quelle legate alla Difesa.

Con l'aumento esponenziale delle tecnologie e il massiccio uso dell'automazione, fattori comuni alla imprenditoria e alle FF.AA., vi è stata una certa coincidenza o correlazione tra esigenze del mondo imprenditoriale e capacità addestrative degli istituti militari di formazione, creando un flusso di personale verso una nuova occupazione.

#### **4.2.9. Diminuzione del gettito delle classi di leva.**

Sin dal 1964 in Italia si è palesato un fenomeno di denatalità: dal 1964 al 1984 i maschi nati vivi sono passati da 522.000 a 303.000 unità. Questo processo di denatalità ha subito però una leggera flessione nel biennio 1983-84, facendo così slittare la carenza di gettito, prevista a partire dal 1990, agli anni 1993-94<sup>59</sup>.

Considerando che il processo di crescita zero della popolazione si è mantenuto tale anche nel ventennio successivo, esclusi gli incrementi legati al fenomeno dell'immigrazione, la carenza di incorporabili, valutata intorno alle 100.000 unità già nell'anno 2000, ha posto in crisi la struttura basata sulla coscrizione obbligatoria<sup>60</sup>. Ne è conseguita l'urgenza di porre celermente in essere i sistemi alternativi previsti dal nuovo modello di Difesa 1991 che, escludendo un allungamento della leva, hanno fatto riferimento ad una forma di reclutamento inizialmente misto, tale da contemperare le caratteristiche positive della coscrizione e del volontariato, per giungere solo in una seconda fase ad un sistema interamente professionale.

---

<sup>56</sup> Nel 1991 il 6,5% in U.S.A. e il 5,2% nel Regno Unito, rispetto alla media in Europa occidentale del 3,7%; cfr. *The Military Balance*, vari anni, per valutare differenze di bilanci per la Difesa tra Stati con FF.AA. volontarie o di leva.

<sup>57</sup> Ad esempio, nell'Italia del 1990 nelle forze di Polizia circa un terzo del personale arruolatosi per la ferma iniziale di tre anni non contraeva una successiva rafferma e solo la metà degli arruolati raggiungeva i limiti di età; AA.VV., *Il reclutamento in Italia*, p.50.

<sup>58</sup> *Ivi*, p.52.

<sup>59</sup> *Ivi*, p.66.

<sup>60</sup> *Ivi*, p.74. Paradossalmente la migliore qualità culturale e professionale delle neo-reclute femminili ha provocato una iniziale diminuzione della capacità operativa globale delle unità, creando diffuse frustrazioni nel personale maschile.

#### **4.2.10. Rapporti tra FF.AA. e società.**

Nell'analisi del fondamentale legame all'interno della comunità nazionale tra militari e società civile, la coscrizione è sempre stata considerata la chiave di volta del problema; con essa, infatti, tale legame è stato assicurato dalla continua rotazione dei militari di leva e dallo stimolo che essi hanno esercitato sui quadri e sull'organizzazione, frenandone le tendenze alla chiusura, alla separazione e alla burocratizzazione. Si è insomma ritenuto che FF.AA. di leva abbiano costituito espressione delle varie tendenze politiche e sociali esistenti in Italia.

Da ciò si ricava come l'opposizione al volontariato abbia sempre ruotato attorno alla tesi per cui un esercito di volontari sarebbe stato irrimediabilmente staccato dalla massa della società. Inoltre, esso avrebbe finito per incrementare un consistente fenomeno di meridionalizzazione, diminuendo la propria coesione e capacità operativa (TAB. 8). Questa visione pro-coscrizione merita però un duplice commento:

- a) un fenomeno come la coscrizione obbligatoria, oggetto da sempre di uno stato di disagio, non guardata con favore dalla popolazione, di fatto largamente delegittimata nello spirito collettivo, difficilmente sarebbe potuta divenire fattore fondante di una ricerca di consenso e di legittimazione; il problema essenziale delle istituzioni militari è identico a quello che si pone per le altre istituzioni statali: ottenere un più largo consenso popolare e quindi una maggiore legittimazione sostanziale;
- b) il problema di un eventuale meridionalizzazione di un esercito di volontari è fuorviante: l'Esercito britannico recluta da sempre il proprio personale nella parte settentrionale del Paese, area equivalente, coi dovuti distinguo, sotto il profilo socio-economico all'Italia del Sud, e nelle aree a più elevato tasso di disoccupazione, ma questo non gli ha impedito di essere pienamente rappresentativo della volontà nazionale ed efficiente<sup>61</sup>.

#### **4.2.11. Considerazioni conclusive.**

Coscrizione e volontariato presentano come prevedibile vantaggi e inconvenienti contrapposti, di natura funzionale, politica, sociale ed economica.

Gli imperativi funzionali hanno fatto perno sulla scelta del tipo di reclutamento da adottare, anche se si può affermare che un reclutamento di tipo misto, basato sull'integrazione della coscrizione obbligatoria con il volontariato, abbia consentito una iniziale maggiore flessibilità, rendendo possibile il contemperamento degli inconvenienti di un tipo di reclutamento con i vantaggi dell'altro.

Le esigenze di sicurezza italiane richiedono la disponibilità di FF.AA. di consistenza equilibrata e di prontezza operativa differenziata. Ciò ha nelle prime fasi escluso la possibilità di soddisfare i fabbisogni di personale con il ricorso al solo volontariato. Il gettito qualitativo e quantitativo dei volontari sarebbe stato insufficiente, tenuto conto anche delle dimensioni dell'Arma dei Carabinieri e delle forze di Polizia, che hanno assorbito, allora come oggi, una consistente aliquota dei giovani disponibili ad effettuare un servizio volontario militare.

Ma pur con l'adozione iniziale di un sistema misto di reclutamento, già verso la fine degli anni '90 il "sistema Difesa" si è dovuto confrontare, nell'applicazione del nuovo modello di difesa, con uno scarso afflusso di volontari, problema aggravato dallo sviluppo di un fenomeno, accentuato dalle trasformazioni politiche e sociali avviate

---

<sup>61</sup> AA.VV., *Il reclutamento in Italia*, p.80.

con la caduta del Muro, comune a molti Stati europei, quale la crescita della scelta per l'obiezione di coscienza<sup>62</sup> (TABB. 9 e 10).

## **5. II SERVIZIO MILITARE FEMMINILE**

### **5.1. Il personale femminile nella struttura della Difesa.**

Nell'ottica di un processo di revisione e cambiamento degli obiettivi e delle scelte di politica di sicurezza, iniziato alle soglie del XXI secolo e tuttora in corso in ambito nazionale, internazionale e sovranazionale, e che ha mostrato caratteri di straordinarietà in Italia, si inserisce l'ampliamento, o introduzione in Italia, della componente femminile all'interno degli organigrammi militari, un percorso, o un primo passo, di fondamentale rilevanza che, seppur tra innumerevoli problemi attuativi e ideologici, ha agevolato un più pieno ed integrale esercizio del principio di cittadinanza.

In questo capitolo, nell'analizzare forme e dimensioni del servizio militare femminile, si farà riferimento al personale impiegato nelle strutture degli Stati membri della N.A.T.O., in quanto Paesi di simile collocazione politico/economico/sociale rispetto all'Italia. Le strutture organizzative di molti membri dell'Alleanza non sono rimaste estranee al tentativo di conquista dell'uguaglianza giuridica da parte delle donne; sin dal secondo dopoguerra sono state immesse nelle differenti organizzazioni civili e militari, sia a livello nazionale che sovranazionale, componenti femminili, impiegate per lo più per lo svolgimento di compiti logistici<sup>63</sup>.

Iniziando dal posto tradizionalmente occupato dalla donna sino alla fine degli anni '50 nella struttura civile dell'Alleanza, in incarichi nei servizi amministrativi e di segreteria, lo spettro di attività della componente femminile si è sviluppato ai vari livelli esecutivi e consultivi di numerose commissioni tecnico-politiche. Internamente all struttura militare dell'Alleanza sono sorte una serie di commissioni consultive e di consulenza con la cooptazione di personale femminile; ed è proprio tramite una di esse, la Commissione del Personale Femminile delle FF.AA. della N.A.T.O., che il personale femminile pianifica e sviluppare i programmi per un maggiore coinvolgimento nei procedimenti decisionali di responsabilità strategica. Una seconda commissione, più ristretta e con una maggiore autorevolezza, ha svolto e tuttora svolge un ruolo di notevole impulso sia all'interno che all'esterno della N.A.T.O.: la Commissione degli Ufficiali Donne delle FF.AA..

Nel 1991 erano dodici i membri dell'Alleanza Atlantica che avevano arruolato donne nelle proprie strutture di difesa attiva ed il contingente complessivo delle forze femminili assommava a 270.750 donne militari<sup>64</sup> (TAB. 11). Questo dato indica come la presenza femminile nelle FF.AA. N.A.T.O. sia stata nel tempo più simbolica che operativa, almeno sino alla soglia del XXI secolo, sottolineando che la maggioranza del personale femminile veniva impiegata esclusivamente in incarichi logistici (TAB. 12).

### **5.2. Il servizio militare femminile nei Paesi N.A.T.O. nel 1992<sup>65</sup>.**

Nei primi anni '90, negli Stati membri le modalità per l'accesso alle FF.AA. mostrano caratteristiche molto differenti, con l'unico fattore comune rappresentato dalla volontarietà dell'arruolamento.

---

<sup>62</sup> Gruppo Abele, *Annuario sociale 2000: cronologia dei fatti, dati, ricerche, statistiche, leggi, nomi, cifre*, Feltrinelli, Milano 2000.

<sup>63</sup> L'unico Paese ad avere inserito personale femminile in unità da combattimento è Israele.

<sup>64</sup> Dati fine del 1991, in AA.VV., *Sintesi del Modello di Difesa*, p.54.

<sup>65</sup> *N.A.T.O. review*, No.3 – Jun. 1992 Vol.40, N.A.T.O., Bruxelles 1992, pp. 23-27.

In tutti gli Stati aderenti all'organizzazione le rispettive legislazioni, pur proibendo la discriminazione in ragione del sesso, pongono tuttavia l'impedimento della partecipazione al combattimento, con eccezione di Francia, Grecia, Norvegia e Paesi Bassi<sup>66</sup>.

Personale maschile e femminile, separatamente, condividono le medesime forme di formazione e addestramento, con esclusione della Grecia e degli U.S.A..

La normativa disciplinare è simile sia per gli uomini che per le donne, se si eccettua la Francia. Esiste in tutti gli Stati membri, eccettuato il Regno Unito<sup>67</sup>, un quadro legislativo che stabilisce i sistemi per le prestazioni assistenziali, le norme per il periodo di permesso per maternità e l'educazione dei figli. Non esistono limiti formali per il personale femminile militare all'accesso a gradi superiori nel corso della propria carriera militare, anche se in concreto esistono considerevoli diversità tra Stato e Stato (TAB. 13)<sup>68</sup>.

### **5.3, Il caso Italia: la parità nella Costituzione e nelle leggi attuative.**

L'art. 51 Cost. garantisce a tutti i cittadini di ambo i sessi di accedere agli uffici pubblici in condizioni di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge.

La legge 9 febbraio 1963, n. 66, ha consentito l'accesso a tutte le cariche, professioni e impieghi, compresa la magistratura, senza limitazioni di mansioni e di svolgimento di carriera, mantenendo però la riserva per il servizio militare, prevedendo l'arruolamento della donna nelle FF.AA. e nei Corpi speciali regolato da leggi particolari<sup>69</sup>.

Sino al 1992 in Italia, caso unico tra i membri N.A.T.O., non era stato ancora approvato alcun provvedimento legislativo per l'ingresso delle donne nelle FF.AA.; solo nel novembre 1992 sono state arruolate le prime donne nel Corpo Forestale dello Stato.

Non sono mancati nel tempo tentativi per forzare il testo delle leggi in materia di parità. Emblematica è stata la battaglia condotta da Diadora Bussani, che ha presentato domanda di partecipazione alla prima classe del corso normale dell'Accademia Navale per l'anno 1981-82, in relazione al concorso per l'ammissione di 145 allievi ufficiali della Marina Militare. L'Amministrazione ha respinto la domanda con la motivazione che essa non poteva essere accolta ai sensi dell'art. 1, legge 9 febbraio 1963, n. 66. La signorina Bussani ha proposto quindi ricorso al T.a.r. della Toscana; il Tribunale Amministrativo, accogliendo il ricorso, ha annullato il provvedimento di esclusione ritenendo che:

“... l'art. 51 Cost. costituisce ulteriore e più puntuale specificazione del generale principio di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, enunciato dall'art. 3 Cost.; ... nessuna disuguaglianza tra cittadini nell'accesso ai pubblici uffici possa essere sanzionata a causa del sesso, né sia rimesso al legislatore ordinario alcun potere di circoscrivere o derogare al principio fissato dal legislatore costituzionale; ... il legislatore ordinario, con la legge 66/1963, all'art. 1, 1° comma, ha riaffermato solennemente il principio della piena capacità delle donne a tutte le cariche, professioni e impieghi pubblici, all'art. 2, 1° comma ha abrogato la legge 17 luglio 1919, n. 1176 e il regolamento approvato con R.D. 4 gennaio 1920 n. 39, che escludevano espressamente le donne (ove non ammesse esplicitamente dalle leggi) dagli impieghi pubblici attinenti la difesa militare dello Stato<sup>70</sup>, dalle armi e Corpi militari del R. Esercito e della R. Marina<sup>71</sup>, quindi alla specifica

---

<sup>66</sup> Nel 1992 le donne non vengono ancora ammesse alla Scuola navale e nelle Scuole Piloti; AA.VV., *Il servizio militare femminile in Francia*, "Rivista Militare", n. 3, 1990, p.107.

<sup>67</sup> Il *Lieutenant Commander Sarah West*, 39 anni (FIG. 1) nell'aprile 2012 è stata la prima donna nella *Royal Navy* a comandare una unità navale da combattimento, una fregata lanciamissili *type 23*, la *HMS Portland*: <http://www.guardian.co.uk/uk/2011/aug/08/royal-navy-first-female-commander>

<sup>68</sup> I dati della tabella sono riferiti al 1988.

<sup>69</sup> Infatti, l'ingresso a pieno titolo delle donne nella Polizia è stato sancito dalla legge n. 121-01/04/1981.

<sup>70</sup> Art. 7, legge 1176/1919.

<sup>71</sup> Art. 4 del Regolamento delle Reali FF.AA..



previsione dell'art. 1, 2° comma, della legge 66 del 1963 (secondo il quale l'arruolamento delle donne nelle Forze Armate e nei Corpi speciali è regolato da leggi particolari) non può attribuire valore preclusivo dell'esercizio della pretesa da parte dei cittadini di sesso femminile di essere ammessi alla carriera militare<sup>72</sup>.

Una tale decisione innovativa non è stata accettata dall'Amministrazione, che avverso tale decisione ha proposto appello al Consiglio di Stato che, accogliendo l'appello, rigettava il ricorso di primo grado:

"... allorché gli artt. 3, 51 e 52 della Costituzione stabiliscano la eguaglianza (indipendentemente anche dal sesso) dei cittadini davanti alla legge e sanciscono il diritto della donna ad accedere agli impieghi pubblici, non vogliono né possono determinare una automatica e impossibile parificazione che astragga da ogni caratteristica naturale dei due sessi nonché dalle loro attitudini e dalle circostanze concrete in cui essi siano ammessi ad operare. Uguaglianza non significa identità né uniformità di situazioni e diritti, ma semplicemente predisposizione di norme oggettive e imparziali che prevedano, in presenza delle stesse fattispecie e condizioni operative, il medesimo trattamento. ...il divieto è ora e per intanto indirettamente contenuto nella stessa Legge 66/1963 la quale, nello stabilire l'opposto principio della piena capacità giuridica anche pubblicistica della donna, vi ha momentaneamente stralciato il settore dell'impiego militare per riservarlo ad una apposita normativa. Non esiste una norma costituzionale che assicuri alle donne il sicuro e preciso diritto di accedere comunque alla prestazione del servizio militare, ma ogni valutazione in merito è rimessa al legislatore ordinario"<sup>73</sup>.

Un primo disegno di legge sul servizio militare femminile è presentato nel 1981 dall'on. L. Lagorio (P.s.i.), arenatosi però a causa delle elezioni anticipate; sarà ripresentato nel 1984, con poche modifiche, dal sen. G. Spadolini (P.r.i.) e quindi nel 1986 dall'on. V. Zanone (P.l.i.)<sup>74</sup>; nonostante queste formali iniziative istituzionali, neanche il nuovo Modello di Difesa 1991 ha previsto in dettaglio lo svolgimento di un servizio militare volontario femminile, se non presentandolo come raccomandazione, per cui è rimasto, almeno sino al 1999<sup>75</sup>, sempre il disegno di legge Lagorio a svolgere il compito di manifesto governativo sul tema. Questo disegno di legge prevedeva:

- il reclutamento su base volontaria per ufficiali, sottufficiali e truppa;
- identico sviluppo di carriera, uguale trattamento economico e previdenziale;
- determinazione anno per anno del numero di posti riservato al personale femminile;
- l'impiego in tutti i settori con esclusione delle attività di combattimento.

L'*excursus* fin qui compiuto, con la descrizione degli aspetti teorici, metodologici e tecnici che danno forma compiuta al problema della trasformazione delle istituzioni militari italiane, costituisce la base da cui partire per articolare un'analisi del programma strategico, da implementare e sviluppare, che il Governo ed il Parlamento italiani hanno concretizzato con la formulazione del "Nuovo Modello di Difesa 1991".

---- 0 ----

---

<sup>72</sup> Con Decisione del 15 ottobre 1981, n. 482.

<sup>73</sup> Con Decisione del 22 giugno 1982, n. 526.

<sup>74</sup> Questi disegni di legge sono stati presentati quando ognuno degli estensori era ministro della Difesa; AA.VV., *Sintesi del Modello di Difesa*, p.53.

<sup>75</sup> Anno di introduzione della legge 20/10/99, n.380, istitutiva del servizio militare femminile.

## SEZIONE TERZA: il COPIONE

### 6. Un “NUOVO MODELLO di DIFESA”<sup>76</sup>

#### 6.1. La N.A.T.O., l'Europa e la sicurezza.

Nei primi anni '90, nonostante la fine del confronto tra i Blocchi, l'esistenza della N.A.T.O. non viene in alcun modo messa in discussione tra gli allora sedici Paesi membri. L'Alleanza atlantica in effetti rappresenta, in un momento storico denso di incertezze e di rischi, un modello collaudato di Sicurezza comune ed al contempo un riferimento per i Paesi dell'Est europeo e in ultima analisi anche per la neonata C.S.I.<sup>77</sup>.

Al summit N.A.T.O. di Roma del settembre 1991 viene enunciata una nuova strategia (TAB. 14) che sostituisce il concetto di difesa avanzata<sup>78</sup>, rivolta verso Est e affidata a forze imponenti schierate in prossimità dei confini, con quello di presenza avanzata, che prevede limitate forze schierate e altre, mobili, che dovrebbero affluire in aree di crisi. Durante il medesimo summit si dispone una conseguente riduzione delle forze schierate e la formazione di una struttura di forze multinazionali di intervento rapido (TAB. 15).

Il processo evolutivo della N.A.T.O. ha contemplato anche altri aspetti. Tra essi, particolarmente importante, è stata la nuova ripartizione dei ruoli tra americani ed europei per la sicurezza dell'Europa, con l'irrobustimento del pilastro europeo N.A.T.O. rispetto a quello americano.

Al tempo però la N.A.T.O. non ha affrontato lo spinoso problema degli impegni fuori area, importante per i Paesi del sud Europa, esposti a rischi provenienti da Stati contro cui la N.A.T.O. statutariamente non potrebbe intervenire. Solo dopo un lungo e travagliato processo, peraltro non ancora ben definito, la N.A.T.O. si è fornita degli strumenti, soprattutto normativi, per estendere il proprio ruolo ad ambiti molto più vasti. Ma, nel periodo in esame, per affrontare l'esigenza collettiva di operazioni fuori area, si è rivolta l'attenzione allo sviluppo futuro dell'U.E.O., sviluppo che si innesterà su un ramo che era e rimarrà operativamente debole.

L'estensione del concetto di difesa che, inizialmente considerata mera “tutela dell'integrità dei confini” si definisce come “protezione degli interessi vitali fuori dal territorio nazionale” e “condivisione dell'obbligo di sicurezza collettivo con altri Paesi”, vede l'Italia, legata dalla propria geografia a collegare il nord con il sud, a condividere non solo le prospettive, ma anche i rischi di entrambe le aree. Del resto, l'Italia, consapevole della crescente importanza dell'area a sud della N.A.T.O., ha dovuto affrontare situazioni di crisi nel Mediterraneo, Medioriente e Corno d'Africa non riconosciute come proprie dall'Alleanza. Da ciò l'idea che un nuovo modello di Difesa debba far sì che la funzione di cerniera tra Nord e Sud del Paese costituisca un elemento positivo e fondante della politica estera e non più unicamente una condizione di rischio.

---

<sup>76</sup> Questo capitolo è un estratto del documento dello Stato Maggiore della Difesa, *Sintesi del Modello di Difesa presentato in Parlamento il 26 Novembre 1991*, elaborato dal Centro Militare di Studi Strategici, pubblicato in tiratura limitata come N. 1 Speciale - Giugno 1992, dalla rivista "Informazioni della Difesa", edita dallo Stato Maggiore Difesa, pp.33-80.

<sup>77</sup> Presso il Comando Supremo della N.A.T.O. il primo aprile 1991, a Bruxelles, si è tenuta la prima riunione tra i trentatré ministri della Difesa dei Paesi N.A.T.O. ed ex Patto di Varsavia per definire il futuro quadro di cooperazione.

<sup>78</sup> I corsivi e i “virgolettati” di questo capitolo sono contenuti nel testo del documento in esame.

## 6.2. La sicurezza e la difesa dell'Italia.

Il nuovo Modello di Difesa italiano si ispira ad una concezione di *prevenzione attiva*, esercitata da una difesa *sufficiente, multinazionale e integrata*.

La difesa viene considerata *sufficiente* per assolvere i compiti attribuiti alle FF.AA. italiane per la tutela della sicurezza del territorio e dei legittimi interessi nazionali, nonché per l'adempimento degli impegni internazionali.

E' *multinazionale* in quanto la collettività internazionale, andrà a perseguire un nuovo ordine mondiale nella convinzione che la gestione multinazionale della sicurezza sarà un requisito fondamentale per la stabilità internazionale.

Sarà, infine, *integrata*, sul piano nazionale e internazionale.

Dalla nuova strategia conseguono tre funzioni principali<sup>79</sup>:

- *presenza e sorveglianza*: funzione esercitata in misura permanente e continua sin dal tempo di pace, basata sulla stabile presenza e attività di dispositivi di sicurezza e sorveglianza; fanno parte di tale funzione anche il concorso delle FF.AA. alla salvaguardia delle istituzioni e gli impegni in caso di pubbliche calamità;

- *difesa degli interessi esterni e contributo alla sicurezza internazionale*: funzione che si esercita in tutte le aree di interesse strategico in relazione alla molteplicità delle zone e dei fattori di instabilità che possono dar luogo a situazioni di tensione, crisi e conflitti locali;

- *difesa integrata degli spazi nazionali* terrestri, marittimi e aerei: funzione a cui si associa il massimo livello di pericolosità coinvolgendo l'integrità del territorio nazionale, ma che presenta il più basso livello di probabilità di decorrenza e il più elevato tempo di preavviso; pur avendo un carattere eminentemente nazionale, viene principalmente assolta nel quadro della difesa integrata N.A.T.O. e/o nel contesto delle clausole di difesa reciproca della U.E.O..

## 6.3. Le esigenze operative.

Un Modello di Difesa che consegue da una concezione strategica di *prevenzione attiva* deve soddisfare alcune esigenze fondamentali.

In primo luogo, deve riuscire a conciliare un apparato militare di ridotte dimensioni con la duplice esigenza di assicurare continua ed efficace sorveglianza dello spazio nazionale e di disporre di forze adeguate ad assolvere gli altri impegni della difesa. I requisiti di tali forze sono *mobilità, versatilità e prontezza operativa*.

La *mobilità* presuppone non solo che vi siano mezzi terrestri, aerei e navali commisurati alle esigenze di trasferimento delle truppe, ma anche che esse siano mobili, cioè costruite ed equipaggiate in modo da essere agevolmente trasportate.

La *versatilità*, l'assolvere cioè molteplici ruoli, è ottenibile solo nel caso in cui forze di ridotta entità siano altamente addestrate e bene equipaggiate.

La *prontezza operativa* misura il tempo necessario perché una forza sia pronta non solo a muoversi ma anche ad operare e, se necessario, combattere dove richiesto. Nel caso di *forze pronte* si esige la costante disponibilità di quadri e truppe a pieno organico bene addestrati.

Uno dei concetti ispiratori più importanti del nuovo Modello, estrapolato dalla nuova dottrina strategica della N.A.T.O. per la strutturazione delle forze (TAB. 16), è la "prontezza operativa differenziata". Le forze verranno divise in tre categorie:

- 1) un insieme di forze "pronte", in numero ridotto ma al 100% dell'efficacia operativa;
- 2) forze di "secondo tempo", al 50% delle loro capacità operative potenziali;

<sup>79</sup> Ministero Difesa, *Sintesi del Modello di Difesa*, pp.71-73.

3) forze di "riserva e mobilitazione", da ricostituire in parte o del tutto in casi di emergenza.

I reparti con prontezza comunque inferiore a quella massima conserveranno sin dal tempo di pace tutte le dotazioni previste per la loro espansione.

### **6.3.1. Le forze "pronte".**

Le "Forze in vita di pronto impiego" sono destinate a svolgere principalmente le funzioni di difesa integrata degli spazi nazionali, degli interessi esterni della sicurezza internazionale, nonché a contribuire, insieme alle altre forze, a svolgere la funzione di "presenza e sorveglianza". Sono in grado di operare sia autonomamente sia all'interno di forze multinazionali.

Esse si suddividono ulteriormente in "Forze di reazione immediata" e "Forze di reazione rapida".

La componente terrestre deve comprendere diversi tipi di divisioni e brigate con relativi supporti, dotate di elevata mobilità e trasportabilità. La componente navale deve consentire un efficace esercizio del *sea control*<sup>80</sup> con il dispiegamento di forze aeronavali articolate in dispositivi d'altura; deve inoltre garantire il trasporto e la protezione di forze anfibe e/o terrestri. La componente aerea deve comprendere reparti per la difesa aerea, la ricognizione, l'attacco e per il supporto, garantendo l'immediato intervento e il supporto alle operazioni e al rischieramento delle forze di superficie.

In particolare, la costituzione delle forze per le tre Armi sarà:

#### **ESERCITO**

- 5 brigate di vario tipo con capacità di integrazione in Grandi Unità multinazionali: 1 leggera paracadutisti, 1 motorizzata/meccanizzata aviotrasportabile, 1 blindata, 1 corazzata, 1 alpina;
- supporti tattici (aerei leggeri, elicotteri, artiglieria, genio, trasmissioni, ecc.) e logistici.

#### **MARINA**

- 1 "Gruppo d'altura" e un'aliquota di unità aggiuntive: circa 10 unità combattenti principali;
- 2 Gruppi costieri: 8 unità;
- 1 Gruppo da trasporto e sbarco con relativa fanteria di Marina;
- 1 Gruppo cacciamine e un'aliquota di unità di un secondo gruppo: circa di 10 unità;
- 1 Gruppo sommergibili: 4 unità;
- 1 Gruppo di elicotteri medi;
- relativi supporti (unità rifornitrici e d'appoggio, naviglio costiero e portuale).

#### **AERONAUTICA**

- 5 Gruppi intercettori;
- 3 Gruppi cacciabombardieri/ ricognitori da interdizione;
- 1 Gruppo di aerei per la soppressione delle difese aeree avversarie (S.e.a.d.);
- 5 Gruppi di appoggio tattico;
- 1 Gruppo di velivoli da pattugliamento anti sommergibili (A.s.w.)
- 5 Gruppi di supporto operativo (ricognizione, trasporto, guerra elettronica e soccorso);
- rete radar e reparti missilistici superficie-aria,

---

<sup>80</sup> Presenza e controllo degli spazi marittimi.

- supporti tecnici e logistici.

#### **SISTEMI OPERATIVI INTERFORZE**

- Sistemi di Comando e controllo interforze;
- Sistema satellitare di sorveglianza;
- Sistema satellitare di telecomunicazioni;
- Comando Forza nazionale di Intervento Rapido.

#### **6.3.2. Forze di secondo tempo.**

La loro caratteristica principale è la differenza nel livello di preparazione e addestramento rispetto alle forze "pronte". Tale livello è previsto al 50% rispetto alle condizioni necessarie al loro impiego, ma il suo aumento non è difficile.

Le "Forze di secondo tempo" hanno il compito di completare, in situazioni di emergenza, lo schieramento delle unità che provvedono alla difesa integrata degli spazi nazionali; devono anche fornire aliquote pronte per il concorso all'intervento nelle pubbliche calamità e alla salvaguardia delle pubbliche istituzioni, e si suddividono ulteriormente in:

- forze a prontezza operativa normale - disponibili entro 10-30 giorni;
- forze a prontezza ridotta - disponibili entro 30-90 giorni; queste unità svolgerebbero un ruolo addestrativo in tempo di pace e operativo in caso di crisi prolungata.

La composizione delle forze per ogni forza armata è:

#### **ESERCITO**

- 10 brigate di vario tipo: 1 corazzata. 7 meccanizzate e 2 alpine;
- supporti tattici e logistici.

#### **MARINA**

- 1 Gruppo d'altura "di riserva" : 6 unità;
- 1 Gruppo costiero: 6 unità;
- 1 Gruppo cacciamine: 6 unità;
- 1 Gruppo sommergibili: 4 unità;
- 1 Gruppo di velivoli da pattugliamento antisommergibili;
- 1 Gruppo di elicotteri medi;
- relativi supporti.

#### **AERONAUTICA**

- 1 Gruppo caccia intercettori;
- 1 Gruppo per appoggio tattico da addestramento operativo;
- aliquota di cacciabombardieri da interdizione;
- 3 Gruppi di velivoli da addestramento, convertibili in Gruppi da appoggio tattico;
- 1 Gruppo elicotteri per difesa locale;
- relativi supporti tecnici e logistici.

#### **6.3.3. Forze di riserva e mobilitazione.**

Le "Forze di riserva" sono tutte quelle forze da ripristinare, da mobilitare o da creare ex-novo. Tali forze sarebbero approntate solo in caso di prolungata emergenza per assolvere alla funzione di difesa integrata degli spazi nazionali, anche nel caso di minaccia ad un territorio N.A.T.O.. Il tempo di approntamento di queste unità è comunque superiore ai 90 giorni, tempo minimo per poter essere concretamente ricostituite, equipaggiate e addestrate. Nel dettaglio per forza armata.:

#### **ESERCITO**

- 4 Brigate: 1 corazzata, 2 motorizzate/meccanizzate, 1 alpina;

- unità a livello di battaglione
- supporti tattico/logistici;
- comandi territoriali.

#### **MARINA**

- forze ai lavori di grande manutenzione: 15-20% del totale del naviglio in servizio;
- unità mercantili mobilitate.

#### **AERONAUTICA**

- velivoli di vario tipo in manutenzione di secondo e terzo livello;
- velivoli civili o militarizzati per il trasporto logistico.

### **6.4. Vertici della Difesa.**

La riforma dei Vertici militari e dell'organizzazione centrale del Ministero Difesa (TAB. 17) è la premessa del progetto di ristrutturazione della Difesa e la condizione indispensabile per una efficace gestione del sistema militare conseguente all'attuazione del nuovo Modello di Difesa 1991 .

Nelle FF.AA. degli altri membri della N.A.T.O., naturale riferimento per ogni tipo di riforma, la frammentarietà del processo decisionale, collegata all'esistenza di autonomi Vertici di F.A., ha da tempo lasciato il posto ad un crescente accentramento decisionale, con il potenziamento delle strutture interforze. In Italia, invece, le decisioni comuni vengono prese all'unanimità da un organo collegiale, il Comitato dei Capi di Stato Maggiore, di cui il Capo di Stato Maggiore della Difesa (C.S.M.D.) è unicamente il Presidente. Questa formula decisionale non corrisponde agli obiettivi di crescente integrazione posti dal nuovo Modello di Difesa, né consente l'unicità di impostazione e gestione delle attività militari indispensabile per un efficace ed economico impiego delle risorse. Il nuovo Modello delinea due ipotesi finalizzate a conseguire una crescente unicità di direzione e comando.

La prima ipotesi attribuisce al Capo di Stato Maggiore della Difesa la superiorità gerarchica sugli altri membri del Comitato dei Capi di Stato Maggiore e la responsabilità della pianificazione generale delle forze. Il comando sulle FF.AA. gli verrebbe tuttavia riconosciuto solo all'insorgere di una situazione di emergenza. Al Segretario Generale, che sovrintende all'area tecnico-amministrativa, viene affidato il coordinamento e controllo dell'attuazione dei programmi tecnico-finanziari della ricerca, sviluppo, produzione e approvvigionamento.

Una seconda ipotesi attribuisce invece al C.S.M.D. la completa e permanente responsabilità di comando su tutte le FF.AA. mentre il Comitato dei Capi di Stato Maggiore mantiene solo funzioni propositive e consultive. Quanto ai Capi di Stato Maggiore delle FF.AA.(C.S.M.) essi sono responsabili dell'approntamento delle rispettive forze. Al Segretario Generale, posto alle dipendenze del Capo di Stato Maggiore della Difesa, viene attribuita la responsabilità dell'area tecnico-amministrativa. Le strutture decisionali, ossia gli Stati Maggiori, sono modificate rafforzando gli organi centrali interforze e riducendo quelli di forza armata.

Le due proposte possono essere considerate come due fasi successive di uno stesso processo di riforma teso a raggiungere l'obiettivo di un recupero di efficienza ormai non più procrastinabile.

### **6.5. Il personale.**

Parte contestuale e vitale dell'intero programma è la riforma del personale (TABB. 18 e 19). Per quanto si riferisce alla truppa, il prolungamento della formula di

reclutamento impostata solo sulla leva è ostacolato dalla crescente riduzione del numero di giovani disponibili per la leva a causa della crisi delle nascite, dall'obiezione di coscienza e dal reclutamento da parte di altri corpi armati dello Stato (Guardia di finanza, Polizia, Carabinieri). Tuttavia, non si può realisticamente abolire il servizio di leva in assenza di altra seria alternativa di reclutamento. Non è fattibile l'adozione totale del volontariato per gli elevati costi, per l'insufficiente numero e qualità delle domande oltre che, anche in questo caso, per la concorrenza da parte degli altri corpi armati dello Stato. La soluzione più rispondente ed equilibrata sembra quindi l'adozione di un sistema misto, leva e volontariato, da attuare nel medio-lungo periodo.

I volontari, oggi pari al 4,9% della forza complessiva, non sarebbero sufficienti a coprire gli incarichi più impegnativi anche solo nei reparti designati ad operare in forze multinazionali in attività fuori dai confini nazionali. Il Modello auspica l'aumento al 29%, pari a 50.000 uomini, per la maggior parte da assegnare all'Esercito che, più delle altre FF.AA., fa oggi assegnamento sui soldati di leva. Il loro reclutamento richiede l'adozione di consistenti incentivi quali l'aumento delle retribuzioni, il possibile reimpiego a fine ferma nelle forze di polizia, premi di congedo e agevolazioni per il reinserimento nella vita civile.

Altrettanto importante appare la disponibilità di quadri Ufficiali e Sottufficiali all'altezza dei compiti da assolvere e professionalmente capaci. Appare necessario perciò un adeguato sistema di reclutamento, che privilegi per gli Ufficiali la formazione tramite accademie militari e per i Sottufficiali una selezione rigorosa.

Altro settore per cui si richiedono forti cambiamenti è quello del personale civile, anch'esso in eccesso per la riduzione di enti prevista dal Modello.

Nel contesto di una grande riforma per il personale, l'elemento nuovo sarebbe il graduale ricorso al volontariato femminile: una scelta che la maggior parte dei Paesi europei ha già compiuto e che colmerebbe serie lacune funzionali all'interno del sistema Difesa.

## **6.6. Il supporto.**

Questa area funzionale, di estrema importanza in ogni organizzazione multifunzionale moderna, prevede un cambiamento pianificato in tre ambiti principali:

- **area tecnico-industriale:** con la sola eccezione dell'Aeronautica, che si appoggia da tempo all'industria civile, le FF.AA. si avvalgono di una propria struttura industriale, formata da 39 stabilimenti in cui lavorano circa 22.000 persone; questo settore è gravemente carente sul piano delle capacità professionali e tecnologiche, oltre che del rendimento dell'attività lavorativa. Con la ristrutturazione, gli stabilimenti dell'Esercito saranno ridotti da 30 a 13, quelli della Marina da 9 a 5.
- **struttura logistica-territoriale:** ha il compito di provvedere all'approvvigionamento e alla conservazione dei materiali necessari al funzionamento delle FF.AA.. La riforma di questa struttura consegue dal tipo di soluzione adottata, tra le due presentate dal Modello, per la riforma dei Vertici. Nel caso venga scelta la prima soluzione, la struttura logistico-territoriale si limiterà a ridurre e accorpate degli enti, mantenendo sostanzialmente l'articolazione per forza armata. Con la seconda soluzione la struttura territoriale e logistica viene unificata in chiave interforze, suddividendola in tre grandi aree, ciascuna dipendente da un solo Comando Territoriale Interforze. A fattore comune per entrambe le soluzioni, si prevede la riduzione di enti e depositi. Per attuare questo programma non sono tuttavia sufficienti i fondi di bilancio ordinari.

- Dovranno quindi essere approvati appositi strumenti legislativi per il reperimento di finanziamenti anche attraverso la permuta o vendita di immobili del demanio militare.
- **struttura addestrativa:** essa vedrà ridursi di dimensione ma aumentare di qualità. L'Esercito, in particolare, scioglierà la metà dei 33 Battaglioni Addestramento Reclute. In ambito interforze il Centro Alti Studi per la Difesa verrà trasformato in Istituto Alti Studi per la Difesa.

### **6.7. Industrie della Difesa.**

In Italia, come d'altronde in numerose altre realtà nazionali, l'industria per la difesa è un importante patrimonio per la nazione sul piano militare, tecnologico, economico e sociale. Molte collaborazioni internazionali sono state attuate proprio nel settore militare, con positive ricadute in altri settori.

Tuttavia, per una serie di circostanze, l'industria attraversa dalla fine degli anni '80 una gravissima crisi, le cui cause possono sommariamente ascriversi ad una insufficiente competitività dovuta all'eccessivo frazionamento della produzione (300 industrie di varia grandezza e qualità, 100.000 addetti), ai modesti investimenti nella ricerca, le restrizioni all'esportazione e da ultimo una contrazione della domanda interna, causata dalla riduzione dei fondi d'investimento della Difesa.

Il rilancio dell'industria imporrebbe la chiusura al mercato della difesa delle aziende meno produttive e tecnologicamente avanzate, ricorrendo, ove possibile, ad una riconversione, e potenziando quelle in grado di progredire, tendendo così a conseguire un alto potere concorrenziale in specifiche aree, evitando la dispersione delle risorse alla ricerca di un'impossibile autosufficienza generale.

Altra via da percorrere è l'accentramento in pochi poli pubblici e privati in grado, per le loro dimensioni, di investire nella ricerca e sviluppo, nonché di confrontarsi con i grandi poli stranieri. E' vitale, in questo contesto, scongiurare la scelta di una linea autarchica che danneggerebbe gravemente la difesa e l'industria.

Il processo per la riforma dell'industria per la difesa non può tuttavia condursi nel solo ambito militare e industriale, dato che altri interessi vitali sono chiamati in causa, ma necessita anche della co-responsabilizzazione di tutti i dicasteri interessati, da realizzare in sedi interministeriali, quali ad esempio il Comitato Difesa-Industria.

### **6.8. Le risorse finanziarie della Difesa<sup>81</sup>.**

La crisi del sistema Difesa nel periodo analizzato deriva anche dalla permanente inadeguatezza del Bilancio, solo in parte compensata dalla concessione di finanziamenti straordinari nella seconda metà degli anni '70. Le costanti incertezze nella disponibilità di risorse economiche, peraltro insufficienti per un sistema Difesa dalle dimensioni di quello italiano, hanno seriamente condizionato vita, attività, approvvigionamento e programmazione e, quindi, l'efficienza delle FF.AA..

La crisi del bilancio della Difesa si è aggravata nella seconda metà degli anni '80 quando, pur attestato ai livelli più bassi tra i Paesi N.A.T.O., è ulteriormente sceso (TABB. 20 e 21) tra il 1985 e il 1991, dal 2,02% all'1,72% rispetto al P.i.l. (TAB. 22) e dal 4,2% al 3,6% rispetto alle spese dello Stato.

La situazione peggiora se si considera che non tutti i fondi del bilancio sono stati destinati alla funzione difesa. Nel solo 1991, ad esempio, il 27% è stato assegnato a funzioni extra-istituzionali, quali quelle dell'Arma dei Carabinieri, del rifornimento idrico

---

<sup>81</sup> Dati economici del paragrafo desunti da Ministero Difesa, *Sintesi del Modello di Difesa*, pp.72-79.



delle isole minori, dell'assistenza al controllo del traffico aereo civile, del trasporto aereo di Stato, degli obiettori di coscienza, delle pensioni e del Meteosat (TAB. 23).

Tenendo conto di tali sottrazioni, la funzione difesa dispone, nel 1991, anziché dell'1,72% calcolato sulla base dell'intera disponibilità di Bilancio, rispetto al P.i.l., del solo 1,28%. Quanto alla percentuale rispetto alle spese dello Stato anch'essa scende dal 3,6% al 2,6%. La situazione si aggrava ulteriormente a causa della progressiva incidenza delle spese per il personale, passate dal 1990 al 1991 dal 43% al 50% (TAB. 24). Queste spese, peraltro, sono una turbativa per il sistema, dato che, a fronte di bilanci caratterizzati da un tasso di crescita nettamente inferiore, sottraggono spazio finanziario alle altre esigenze. In calo sono infatti i fondi devoluti all'esercizio delle FF.AA. scesi, nello stesso periodo, dal 29% nel 1988 al 27% nel 1991, nonché quelli per l'investimento, scesi dal 32% nel 1988 al 24% nel 1991 (TAB. 25).

In altri Paesi europei, la quota di spesa relativa al personale è contenuta entro il 35-40%, mentre la somma dell'esercizio e dell'investimento ammonta al 60-65%. In Italia, per ovviare alla situazione, sarebbero necessari alcuni provvedimenti, tra i quali:

- adattare quantità e tipo del personale alle nuove esigenze;
- conferire un ragionevole grado di certezza ai finanziamenti per i bilanci ordinati annuali della Difesa, correlando le spese di esercizio e di investimento ad una ben determinata percentuale del P.i.l.;
- separare le attività della funzione difesa dalle altre, provvedendo a finanziare queste ultime, ove possibile, da parte dei dicasteri direttamente interessati;
- prevedere Leggi speciali per finanziare programmi il cui costo supera la disponibilità dei bilanci ordinari,
- impostare una pianificazione pluriennale, un bilancio "allargato" o di transizione, estesa a tutti i settori, che definisca l'andamento dei livelli di forza del personale, le esigenze di esercizio e i programmi di ammodernamento.

Si tratta, in definitiva, non solo di reperire maggiori fondi ma anche di impostare più razionalmente l'uso dello strumento finanziario.

---- 0 ----

## SEZIONE QUARTA: la CRITICA

### 9. ANALISI CRITICA del MODELLO 1991

#### 7.1. La filosofia del Modello '91.

La filosofia generale del documento risente nell'insieme del suo tempo, sintesi dei differenti orientamenti politici delle componenti del Governo di allora<sup>82</sup>. Il risultato dell'analisi governativa non ha posseduto quell'ampiezza di respiro che i tempi avrebbero richiesto, *a tout azimuth*. Fattore determinante di questa limitatezza strategica è rappresentato dal rapido ed imprevedibile mutamento delle variabili ambientali globali che ha permeato il percorso di redazione del Modello.

Il *trend* di pacificazione nel "biennio della speranza", il 1989-90, aveva messo in ombra ciò che i due anni successivi avrebbero invece fatto drammaticamente riaffiorare: la constatazione che la fine di un sistema internazionale potesse trascinare con sé anche la stabilità e gli equilibri su cui tale sistema era fondato.

Si è scambiato quindi un fenomeno rivoluzionario e distruttivo dell'ordine internazionale, come è stato il crollo del comunismo in U.R.S.S., per un'operazione di assestamento politico, preludio quasi automatico di un nuovo ordine europeo e mondiale basato sui principi liberal-democratici e federalisti<sup>83</sup>.

In seguito al brusco risveglio, dovuto alla prima guerra del Golfo, alla guerra civile nella ex-Jugoslavia e alla crisi di regime in Albania, l'Italia ha mostrato i limiti della propria concezione della sicurezza; nel Golfo, infatti, ci si è adagiati sull'alleato statunitense, in Jugoslavia si è dapprima aderito all'inerzia internazionale per poi intervenire in una situazione di tragedia epocale, mentre in Albania si è pagato lo scotto per un semi-protettorato, esercitato senza un adeguato disegno o prospettiva politica. Tuttavia ciò che risulta maggiormente inadeguato nel Modello 1991 è l'assenza di una definizione congruente del concetto di interesse nazionale, nonché la individuazione di una politica estera e della sicurezza capaci di sostenerlo e difenderlo.

Sotto questo profilo, lo schema di sicurezza cui l'Italia avrebbe dovuto aspirare non rivela alcuna originalità concettuale né grande immaginazione politica, ma appare ancora una volta come un modello integrato di tipo multilaterale di cui la N.A.T.O., con tutte le sue limitazioni, avrebbe costituito il pilastro portante<sup>84</sup>.

Questa premessa concettuale spiega parzialmente l'asserto per cui l'Italia non avrebbe dovuto dotarsi di un modello difensivo globale, bensì di un modello semi-specializzato, in grado di rispondere alle minacce collettive e individuali, lasciando all'autonomia nazionale solo la risposta ai rischi diretti e a quelli meno impegnativi<sup>85</sup>. Ma sembra che il problema sia stato quello di graduare la sicurezza secondo parametri di tipo quantitativo invece che qualitativo, in sintesi solo sul metro delle risorse politicamente disponibili, invece che delle necessità nazionali.

Da questa implicita rinuncia a definire il contesto concettuale e geopolitico è nata la strategia individuata dal documento ministeriale, definita con la formula del "modello sufficiente". La nuova strategia sarebbe stata diretta ad assolvere le tre nuove funzioni

---

<sup>82</sup> VII Governo Andreotti, 12/04/1991-24/04/1992, coalizione D.c., P.s.i., P.s.d.i. e P.l.i., ministro della Difesa Virginio Rognoni.

<sup>83</sup> Tesi sostenuta da F. Fukuyama, *The End of History and The Last Man*, Free Press, New York, N.Y. 1992, passim: [http://www.amazon.com/End-History-Last-Man/dp/0743284550/ref=ntt\\_at\\_ep\\_dpt\\_2](http://www.amazon.com/End-History-Last-Man/dp/0743284550/ref=ntt_at_ep_dpt_2).

<sup>84</sup> Ministero Difesa, *Modello di Difesa. Lineamenti di sviluppo delle FF.AA. negli anni '90*, ed. Ministero Difesa, Roma ottobre 1991, pp.27-29.

<sup>85</sup> Ivi, pp.42-44.

primarie (presenza e sorveglianza, difesa interessi esterni e contributo alla sicurezza nazionale, difesa integrata degli spazi nazionali), invece delle cinque missioni operative interforze previste dal Libro Bianco 1985<sup>86</sup>.

Anche la formula di "modello sufficiente" è presa direttamente a prestito dal concetto di gorbacëviana memoria di "sufficienza strategica", già allora superato, perché ipotizzato allo scopo di tranquillizzare l'Occidente negli anni 1988-89. In entrambi i casi, in quello sovietico e in quello italiano, l'aggettivo "sufficiente" è stato impiegato impropriamente, in quanto la valutazione del grado di sufficienza avrebbe dovuto comportare la conoscenza precisa del quadro strategico, la definizione degli interessi nazionali, la individuazione esatta delle minacce e dei rischi, nonché la gerarchia degli obiettivi di politica estera e della sicurezza del Paese; avrebbe dovuto, inoltre, presupporre qualche certezza del quadro politico interno, cioè la stabilità del regime politico e il consenso dell'opinione pubblica. Nell'Italia del dopo-elezioni del 5 aprile 1992, con le conseguenze che questo evento avrebbe comportato sul quadro dei rapporti politici interni, sarebbe stato molto complesso immaginare un consenso intorno a qualsiasi tipo di "modello sufficiente".

## 7.2. Difesa "sufficiente".

La sicurezza è funzione diretta della legittimità del sistema politico interno e del quadro delle relazioni internazionali. In questo senso il Modello di Difesa 1991, interessante per alcuni cenni di novità nella individuazione delle aree di rischio e nella predisposizione delle contromisure dottrinali, ha manifestato le stigmate di quel procedimento intellettuale contraddittorio.

Da un lato, infatti, ripercorre le linee direttrici del passato, contesto N.A.T.O., guida statunitense delle coalizioni, retorica europeista e ri-orientamento dello schieramento da nord-est verso sud, dall'altro si adegua all'euforia del biennio 1989-90, proponendo soluzioni operative il cui connotato politico principale era quello di ridurre drasticamente la forza bilanciata delle FF.AA., in particolare dell'Esercito, riducendo le voci di spesa, soprattutto per investimenti, tecnologia, addestramento e acquisizione di nuovi sistemi d'arma.

In termini operativi, le "forze in vita", approntabili in dieci giorni, rappresentano un quantitativo molto ridotto rispetto ai compiti a loro ufficialmente affidati. Il Modello '91 ha previsto espressamente che da esse vengano tratte le unità necessarie a svolgere le funzioni di presenza avanzata, le forze permanenti assegnate alla N.A.T.O. nella *Rapid Reaction Force*, la Forza di intervento rapido nazionale, le forze per esigenze operative immediate di carattere nazionale e infine le forze di soccorso per le pubbliche calamità<sup>87</sup>. Per assolvere a tutti i compiti, questo gruppo di unità sarebbe stato costituito, nella sua componente terrestre, da cinque brigate di volontari professionisti di vario tipo<sup>88</sup>.

Alla costituzione di questo pacchetto operativo avrebbero fatto da contraltare gravi perdite: lo smantellamento del sistema di reclutamento regionale, con la conseguente rinuncia all'efficienza delle truppe alpine, ridotte nel Modello a poco più di una brigata, nonché la trasformazione di una macchina militare, già modesta per prontezza ed efficacia operativa, in una riserva non addestrata di territoriali, più ristretta di quella attuale. Non si avrebbe avuto quindi un piccolo ma efficiente strumento operativo d'impiego immediato e polivalente, ma la divisione netta tra una

---

<sup>86</sup> Ivi, pp.71-80.

<sup>87</sup> Ministero Difesa, *Modello di Difesa*, pp.86..

<sup>88</sup> Ivi, pp.90-91.

forza limitata di serie A e una forza più ampia di serie B. Tantomeno è credibile la terza componente, detta delle "forze di riserva e mobilitazione", da costituire *ex-novo* in caso di guerra, composta da 4 brigate e alcuni battaglioni di sicurezza territoriale, la cui utilizzazione si sarebbe dimostrata problematica, dati i tempi previsti di approntamento (centottanta giorni).

Un'ulteriore carenza del Modello '91 è che esso non abbia definito, se non implicitamente nelle scelte operate, la questione finanziaria, cioè il vincolo di spesa che nei fatti condiziona ogni tipo di soluzione.

Il nuovo schema di reclutamento misto dell'Esercito in realtà sarebbe venuto a costare almeno quanto quello di leva poiché, sulla base delle esperienze straniere<sup>89</sup>, la costituzione di una sola brigata di professionisti presenta un costo dalle quattro alle otto volte superiore rispetto a quello di una brigata di coscritti. Questa voce di spesa avrebbe avuto una ricaduta su altri capitoli del bilancio della Difesa quali il grado di addestramento delle unità di secondo tempo, la quota di spesa per ricerche scientifiche e tecnologiche e un ulteriore ritardo nell'investimento e nell'acquisizione di nuovi sistemi d'arma. Rientra in questo ambito il discorso relativo alla componente navale e aerea, le cui capacità sono legate ad opzioni e programmi di investimento di lungo termine, basati su tempi di realizzazione varianti tra i dieci e i quindici anni, ed i cui vincoli finanziari posti alla modernizzazione dei mezzi, la disdetta di una serie di contratti già in essere o in fase di stipulazione, nonché la riduzione dei quantitativi ordinati, hanno comportato il prolungamento dei tempi di vita dei principali sistemi d'arma e piattaforme allora in servizio, con effetti negativi sul grado di prontezza operativa.

Per quanto concerne infine l'integrazione strategica delle FF.AA., è stata sicuramente positiva la predisposizione, programmata dal Modello, dei sistemi operativi interforze<sup>90</sup>.

### **7.3. Le tre funzioni primarie.**

Le sezioni iniziali del Modello '91, relative all'inquadramento, al contesto e all'analisi dei rischi, sono state poco definite, sia nella determinazione delle premesse dottrinali che nella loro traduzione in concetti e strumenti. Per rendersi conto di una ambivalenza programmatica è utile esaminare i contenuti delle tre funzioni primarie di cui tratta il Modello.

1) La prima funzione, di presenza e sorveglianza, è quella che sembrerebbe la più semplice e meno impegnativa poiché corrisponde alle normali attività svolte dalle FF.AA. di qualsiasi Stato. Essa comprende <<missioni politico-diplomatiche; cooperazione militare e gli scambi addestrativi; controllo del disarmo e applicazione delle misure di sicurezza; presenza avanzata quale naturale evoluzione della difesa avanzata; raccolta delle informazioni; vigilanza del territorio, dei confini, delle coste, dello spazio aereo, della Zona Economica Esclusiva (Z.e.e.) e dei bacini marittimi d'interesse>><sup>91</sup>.

Tuttavia, anche in questa apparentemente neutra classificazione dei compiti da svolgere, esistono zone di rischio non secondarie, in quanto le "forze di pronto impiego, al fine di esercitare questo ruolo dovrebbero essere ben più numerose. Si pensi al

---

<sup>89</sup> Cfr. G. Harries-Jenkins (cur), *Armed Forces and The Welfare Societies: Challenges in The 1980s*, MacMillan Press, London 1982, pp. 15-156 passim. Questo testo, con i suoi saggi incentrati ognuno su un singolo Paese, analizza la pianificazione e l'attuazione dei piani di sviluppo delle FF.AA., volontarie, miste e di leva, di Regno Unito, Paesi Bassi, Germania, Svezia e Stati Uniti, in connessione con le politiche nazionali di sicurezza.

<sup>90</sup> Ministero Difesa, *Modello di Difesa*, pp.91.

<sup>91</sup> Ivi, pp.39.

concetto di "presenza avanzata" alla frontiera nord-est, definito in sede N.A.T.O. ed enunciato anche nella *National Military Strategy of the United States*<sup>92</sup>, che sostituisce la vecchia formula N.A.T.O. della difesa avanzata in funzione di contenimento della minaccia proveniente dal Patto di Varsavia, e al suo significato attuale in termini operativi. Nella tradizione dell'Alleanza atlantica questa missione si riferiva ad una minaccia relativamente remota, in quanto globale e catastrofica; nel 1991, invece, si tratta di un rischio assai più prossimo, a seguito delle crisi sovietica e jugoslava, che avrebbe potuto tradursi nella necessità di intervenire, con compiti di interdizione, *peace-enforcing*, in aree prossime alle frontiere nazionali, con forze convenzionali anche ingenti, le quali, a seguito delle riforme previste dal Modello '91, non sarebbero state più disponibili. Oppure si consideri l'attività di vigilanza della Z.e.e. e dei "bacini marittimi d'interesse", il cui espletamento rappresenta da sempre un ruolo molto impegnativo, in quanto dovrebbe garantire la presenza aeronavale italiana in tutto il Mediterraneo, nel Mar Rosso e nel Golfo Persico con un solo gruppo d'altura e qualche supporto.

2) La seconda funzione, la difesa degli interessi esterni e contributo alla sicurezza internazionale, ancor più impegnativa, nel Modello è dettagliatamente descritta:

<<Essa si esercita in tutta l'area di interesse strategico ad esclusione degli spazi nazionali, e anche in zone non limitrofe. Ha una consistente probabilità di Decorrenza, in relazione alla molteplicità delle condizioni/aree di instabilità che possono dar luogo a situazioni di tensione, di crisi nazionale o internazionale e/o di conflitto locale, tali da costituire minaccia o rischio per gli interessi nazionali e per la sicurezza. Presenta in generale un livello di pericolosità associata variabile e di difficile quantificazione, che può essere relativamente basso nell'immediato, ma che può crescere, nel tempo e/o di riflesso, in caso di intervento intempestivo, insufficiente o inefficace; può esporre le Forze che vi partecipano a situazioni di scontro armato>><sup>93</sup>.

Il fatto che venga esplicitamente previsto che tale funzione possa essere esercitata in tutta l'area di interesse strategico e anche in zone non limitrofe è interessante perché pianifica una capacità potenziale di proiezione di forza dell'Italia che va al di là della contiguità territoriale e marittima, adottando implicitamente la concezione del "modello a braccio lungo", rispetto alla concezione limitativa del "modello a braccio corto", cioè interamente ed esclusivamente difensivo<sup>94</sup>. Le situazioni in cui questa funzione avrebbe potuto essere svolta sarebbero state essenzialmente quelle legate a decisioni di organismi internazionali, senza escludere peraltro la possibilità di interventi a carattere esclusivamente nazionale per esercitare una presenza di bandiera<sup>95</sup> in aree di crisi a tutela di cittadini od interessi italiani.

Questa funzione è quindi da considerare come la più importante e, al tempo stesso, quella con maggiore probabilità di accadimento, come in effetti è accaduto<sup>96</sup>, anche se la predisposizione dello strumento militare pone dubbi sul fatto che con le forze previste dal Modello e le deficienze di supporti logistici e di armamento, la praticabilità operativa di questa funzione venga affidata alla buona volontà degli Stati amici e alleati.

<sup>92</sup> Department of Defense - Joint Chiefs of Staff, *National Military Strategy of the United States*, USGPO, Washington, D.C., 1992, pp.7-19.

<sup>93</sup> Ministero Difesa, *Modello di Difesa*, pp.39-40.

<sup>94</sup> Definizione di S. Silvestri contenuta nel suo saggio, *Le missioni operative*, in C.M. Santoro (cur.), *L'elmo di Scipio. Studi sul modello di difesa italiano*, Il Mulino, Bologna 1992, p.56.

<sup>95</sup> Ministero Difesa, *Modello di Difesa*, p.40.

<sup>96</sup> Vedasi le due Guerre del Golfo, l'intervento in Somalia, gli interventi in Afghanistan ed Irak, gli interventi anti-pirateria, la missione in Jugoslavia, le operazioni in Libia, in Mar Rosso e, ultima di una serie di missioni umanitarie, la *Mare Nostrum*.

Ad ogni modo, costituisce un'importante innovazione dottrinale l'individuazione di categorie di rischio nell'ambito di questa funzione, con la predisposizione di un quadro di riferimento per lo sviluppo di uno strumento militare più efficiente ed efficace di quello prevedibile a breve o medio termine.

3) La terza funzione, infine, definita "difesa integrata degli spazi nazionali", è da considerarsi come un lascito culturale della guerra fredda e della dottrina N.A.T.O. contro la minaccia da Est, nel senso che prevede una "minaccia diretta" oppure la "effettiva aggressione contro gli spazi nazionali"<sup>97</sup>.

Questa funzione riassume in sé le altre quattro missioni operative interforze previste dal Libro Bianco 1985, cioè difesa a nord-est, difesa sud-Mediterraneo, difesa aerea e difesa del territorio, comprendendo così tutte le missioni della guerra classica che prevedono il coinvolgimento integrale della Nazione e delle sue risorse.

In questo senso si tratta di un'ipotesi marginale, dopo il collasso dell'U.R.S.S.. Nell'ambito di questa funzione vengono considerate ammissibili anche "azioni di ritorsione" e, in caso di minaccia imminente e inequivocabile, anche preventive al di fuori dello spazio nazionale"<sup>98</sup>. Si è di fronte quindi all'accettazione ufficiale di un concetto dottrinale da parte della maggioranza degli Stati con responsabilità internazionali di area, ma sempre escluso dalla dottrina della sicurezza italiana, almeno sino all'11 settembre 2001: quello dell'attacco preventivo"<sup>99</sup>.

#### **7.4. Categorie di rischio e capacità reali.**

Alle tre funzioni, interpretate come infrastruttura concettuale non corrisponde però un modello operativo e uno strumento militare adeguato allo scopo.

Il Modello '91, al di là delle carenze dello strumento militare, ridotto e depotenziato, avrebbe dovuto favorire la trasformazione della mentalità dell'*establishment* militare, tradizionalmente molto compartimentato tra le tre FF.AA., stimolando l'integrazione interforze e la mobilità operativa. In linea di principio si è prevista una più stretta integrazione dei quadri con i volontari/professionisti nelle unità dell'Esercito, quindi un incremento del livello di preparazione manageriale e tecnica, dei vertici, in modo da creare un nucleo operativo ristretto, compatto e interattivo; nella realtà dei fatti, invece, la divaricazione anche culturale tra concetti e dottrine da una parte e strumento e risorse dall'altra risulterà particolarmente sensibile. E' mancata inoltre una più razionale attribuzione dei ruoli secondari e di supplenza che le ridotte FF.AA. di pronto impiego potrebbero essere chiamate ad espletare, rendendosi così inutilizzabili per i compiti primari e istituzionali previsti dalla seconda e terza funzione.

Tutto ciò ha posto le FF.AA. di fronte all'alternativa reale di realizzare "forze in vita" utilizzate per prevenzione e pronto intervento, con elevata agilità strategica, mobilità e specializzazione, sul modello delle *Contingency Forces* statunitensi, sottraendo così forze necessarie all'assolvimento degli altri compiti previsti, oppure "forze in vita" impiegate per svolgere eventuali compiti di *routine*, con addestramento e prontezza operativa insufficienti per eventuali azioni d'intervento in caso di crisi,.

#### **7.5. Spese militari e loro riflessi sul bilancio della Difesa.**

E' tradizione che per motivi di bilancio o di principio le FF.AA. italiane abbiano quasi sempre cercato di acquisire sistemi d'arma polivalenti, ritenendo che fosse possibile far

<sup>97</sup> Ministero Difesa, *Modello di Difesa*, pp.41.

<sup>98</sup> Ibidem.

<sup>99</sup> O meglio "pre-emptivo", diretto cioè a colpire quando si è certi che altrimenti si verrebbe colpiti.

svolgere ad uomini e mezzi tutte le operazioni con poca spesa e poche truppe. Neppure il nuovo Modello di Difesa 1991, nonostante le rotture concettuali, si è molto discostato da questa impostazione (TAB. 26). Nelle decisioni di allocazione del bilancio intervengono potentemente gli interessi industriali; il vincolo politico, e non militare, e con oneri a carico del bilancio della Difesa da valutare a fronte dei vantaggi che l'economia generale del Paese ne trae.

Un primo interrogativo riguarda la percentuale di bilancio da destinare per la Difesa. In assenza di una previsione affidabile delle risorse allocate alla Difesa da parte del Modello '91, qualsiasi pianificazione pluriennale si è mostrata aleatoria, anche per la tendenza naturale delle amministrazioni a comprimere i costi a preventivo in modo da far approvare i programmi e ad iniziarli, nella consapevolezza che una volta divenuti irreversibili sarebbero stati bene o male finanziati, eventualmente a scapito di altri progetti. La scarsa integrazione interforze ha stimolato tale tendenza, poiché nella lotta tra FF.AA. per la spartizione dei fondi a bilancio, spesso le pressioni industriali avrebbero indotto a proseguire il finanziamento di progetti di sviluppo di una F.A. anche a spese della pianificazione delle altre componenti. Questo ha comportato distorsioni molto consistenti anche nel lungo periodo, in quanto non si è trattato di finanziare solo l'approvvigionamento, ma anche il funzionamento, che in media assorbe risorse pari al doppio di quelle necessarie per l'approvvigionamento<sup>100</sup>.

In Italia, con l'esclusione del Piano di riarmo del 1950-53 e la "Legge navale" del 1975<sup>101</sup>, l'entità dei bilanci della Difesa è stata determinata sulla base di considerazioni di carattere contabile-finanziario, riferendosi al consolidato in termini reali degli esercizi finanziari precedenti, incrementandoli di una percentuale fissa<sup>102</sup>.

Un secondo interrogativo posto dal bilancio militare riguarda l'economicità nell'utilizzazione degli stanziamenti destinati alla Difesa ai fini del conseguimento degli scopi e della redditività del servizio pubblico che deve fornire. Si tratta di individuare le alternative possibili, tenendo conto dei vari condizionamenti esistenti<sup>103</sup>, di valutarne l'efficacia e i costi di ciascuna opzione e di scegliere quella che ottimizzi, con un dato livello di risorse, il servizio pubblico della Difesa. In sostanza, si tratta di adottare un sistema metodologico basato su uno schema *input-output*. Esso va suddiviso generalmente in quattro livelli<sup>104</sup> che raccordino:

- flussi finanziari;
- forze (effetti fisici delle spese);
- capacità operative delle forze;
- gradi di sicurezza consentiti dalle capacità operative.

La rappresentazione della correlazione tra flussi finanziari (razionalità di mezzi) e conseguimento degli obiettivi ha un significato solo orientativo. Infatti, se è già difficile riuscire a rappresentare in modo completo i legami tra spese e risultati operativi, lo è molto

---

<sup>100</sup> In media le spese di ricerca, sviluppo, acquisto e funzionamento si distribuiscono secondo la proporzione 10%-30%-60%; C. Pelanda, *Il nuovo modello di difesa*, COPIT, Roma 1990, p.185.

<sup>101</sup> Piano di riarmo: [http://www.sturzo.it/civitas/index.php?option=com\\_content&view=article&id=302:il-memorandum-malvestiti-appunti-sul-riarmo-e-sulla-politica-economica-italiana-all-inizio-degli-anni-cinquanta&catid=174&Itemid=122](http://www.sturzo.it/civitas/index.php?option=com_content&view=article&id=302:il-memorandum-malvestiti-appunti-sul-riarmo-e-sulla-politica-economica-italiana-all-inizio-degli-anni-cinquanta&catid=174&Itemid=122);

Legge: <http://www.marina.difesa.it/storiacultura/storia/storianavale/Pagine/applicazioneleggenavale.aspx>

<sup>102</sup> Queste percentuali sono state: il 4% nel 1958, il 6% dal 1962 al 1968 e il 3% nel 1979; *ibidem*.

<sup>103</sup> Es. partecipazione ad un'alleanza, adesione al Trattato di non proliferazione nucleare o tipo di reclutamento.

<sup>104</sup> Questa costruzione teorica si ritrova in D. Smith e R.P. Smith, *The Economics of Militarism*, Pluto Press, London 1983, p.69.

di più quantificare le capacità operative esprimibili dalle forze prodotte e determinare che cosa tali capacità significhino in termini politici, cioè quali obiettivi politici consentano di conseguire.

Altro aspetto fondamentale di ogni pianificazione della Difesa è relativo al come fronteggiare l'aumento dei costi, evitando il cosiddetto fenomeno del disarmo strutturale da inflazione<sup>105</sup>. La scelta dei metodi per affrontare questa forma indotta di disarmo riguarda il tempo entro cui conseguire una determinata capacità operativa e il rapporto tra dimensioni delle strutture e loro grado di prontezza operativa, in altri termini la mobilitazione.

Nella pianificazione della Difesa si presenta sempre l'alternativa tra realizzare un'efficacia a breve termine, concentrando le risorse sulle spese di funzionamento, o tendere a massimizzare l'efficacia a medio/lungo termine, concentrando le risorse su ricerca, sviluppo e ammodernamento, cioè sulle spese d'investimento. La realizzazione di un equilibrio stabile tra il funzionamento e l'investimento rappresenta un nodo centrale per una pianificazione militare.

In passato, quando le strutture della Difesa erano stabili (1950-75), il punto di equilibrio è consistito teoricamente nel riservare all'investimento la possibilità di procedere alla regolare sostituzione dei sistemi d'arma al termine della loro vita operativa. Questo è stato praticamente impossibile in conseguenza dell'aumento dei costi militari dei sistemi d'arma, per cui le strutture delle forze operative hanno subito in tutti gli Stati occidentali un progressivo e strisciante processo di ridimensionamento quantitativo<sup>106</sup>.

Le nuove condizioni politico-strategiche hanno imposto la rimodulazione dell'architettura generale delle forze, tramite una ristrutturazione radicale e la contrazione delle spese fisse per il personale anche in s.p.e., prevedendo un piano organico di sfollamento di medio e lungo periodo degli ufficiali, sottufficiali e personale civile della Difesa.

All'agosto 1991 il nuovo bilancio di transizione tra il vecchio e il nuovo assetto, definito nel Modello '91, non rappresenta altro che una continuazione dei vecchi programmi, pur con ridimensionamenti quantitativi, di cui viene continuato il finanziamento<sup>107</sup>.

L'esperienza delle leggi promozionali del 1975, 1977 e della legge speciale sulla ricerca e sviluppo del 1982, ha sicuramente aiutato le FF.AA. a mantenere un livello minimo vitale, ma al contempo ha dimostrato la loro insufficienza come strumento di programmazione per l'investimento militare. Il nodo avrebbe potuto essere sciolto solo con una legge di programma pluriennale, che avesse riguardato l'insieme del bilancio militare o, quanto meno, la totalità dell'investimento (TAB. 27).

---

<sup>105</sup> Occorre, in altri termini, tener conto dei tempi in cui si manifesta l'efficacia di una spesa. A quest'ultimo riguardo vi è da aggiungere che l'aumento delle prestazioni di un nuovo strumento di Difesa viene neutralizzato in parte dall'aumento delle prestazioni del corrispondente strumento avversario.

<sup>106</sup> I ridimensionamenti maggiori subiti dalle forze terrestri italiane sono avvenuti nel 1975, quando le brigate sono state ridotte da trentasei a ventiquattro, e nel periodo 1990-1991 con lo scioglimento di ulteriori sei brigate.

<sup>107</sup> Nel 1992 le Commissioni Difesa hanno espresso parere favorevole all'acquisto di carri Ariete per un valore di 1.700 miliardi di lire, carri di prestazioni inferiori rispetto a quelle degli altri carri più moderni in servizio nelle FF.AA. occidentali. Questo minore livello qualitativo si spiega considerando che, rispetto ad un costo medio di sviluppo di un carro armato occidentale di ca. 2.500 miliardi di lire, lo sviluppo dell'Ariete è costato circa 250 miliardi: l'effetto di questo approvvigionamento sarà quello di consentire ad alcune industrie nazionali di sopravvivere temporaneamente e artificialmente; C. Pelanda, *Il nuovo modello di difesa*, p.191.



## **8. CONSIDERAZIONI sul “MODELLO di DIFESA 1991” del C.S.M. della MARINA MILITARE ITALIANA, AMM. SQ. G. VENTURONI**

A chiusura di questa presentazione ed analisi dei cambiamenti strategici pianificati nei primi anni '90 e realizzati, spesso in modo totalmente differente dai programmi iniziali, si è voluto dare una dimensione più diretta e personalizzata delle idee e concezioni che hanno costituito le linee guida verso il cambiamento della Difesa in Italia, attraverso una intervista-dichiarazione di uno degli artefici del mutamento ideologico ed operativo, l'Amm. Guido Venturoni. Questo capitolo riporta integralmente le risposte del Capo di Stato Maggiore della Marina Militare Italiana, poi C.S.M. della Difesa, ammiraglio di squadra Guido Venturoni, alle domande sottopostegli dall'Autore durante un colloquio riservato tra l'autore stesso e l'alto ufficiale avvenuto presso lo Stato Maggiore Marina nel dicembre 1992.

Metodologicamente, le domande sono state suddivise in due parti. La prima parte tratta del tema in forma generale; si è cercato, tramite approcci diversi, di far trasparire un'opinione personale, opinione che è possibile rintracciare nella lettura tra le righe di queste considerazioni "diplomatiche". La seconda parte, attinente a campi specificamente tecnici, ha l'intendimento di tratteggiare la linea di pensiero "interna", quella che guida la gestione quotidiana della vita di una F.A.<sup>108</sup>.

### **PARTE PRIMA**

#### **1) Con l'adozione del nuovo Modello di Difesa, e quindi del professionismo militare, come varieranno i rapporti tra FF.AA. e società civile ? Ci sarà il rischio di una frattura ? Quali saranno i condizionamenti reciproci ? Si creeranno nuove sinergie ?**

La tendenza ad una maggiore professionalizzazione dei militari potrà indubbiamente influenzare i rapporti tra le FF.AA. e la società civile, per i quali l'attuale sistema della leva costituisce una forma di osmosi i cui positivi contenuti non possono e non debbono essere sottovalutati.

Tuttavia, non si vede alcun rischio di frattura: innanzitutto in quanto è previsto che la leva rimanga comunque in vigore, seppure modificata nei contenuti e nella durata; inoltre, in quanto le FF.AA. dedicheranno adeguata attenzione, durante il transitorio, alla nuova figura del volontario, la cui collocazione sociale si definirà meglio.

Il professionismo militare non dovrebbe originare condizionamenti reciproci tra FF.AA. e società civile: in un corretto rapporto di costi/benefici infatti la società dovrebbe sopportare, nell'ambito dello stesso volume di risorse per il personale, un maggior costo unitario per ottenere al contempo Forze Armate più pronte e più rispondenti alle aggiornate esigenze operative e una riconfigurazione del servizio militare di leva.

Per quanto attiene le sinergie occorre tenere presente la funzione che le FF.AA. hanno da sempre e positivamente svolto sia sul piano sociale che sul piano economico. Per il primo aspetto non dovrebbero intervenire cambiamenti all'attuale contesto, stante il perdurare di una costante attenzione delle FF.AA. alla formazione di individui ai principi di etica e comportamento propri del militare, che vengono poi espressi nei più generali rapporti con i vari soggetti sociali.

---

<sup>108</sup> Le risposte sono state fornite in forma scritta, con la richiesta di non considerare tali risposte come l'opinione ufficiale della Marina in merito al tema.

Per il secondo si sottolinea come il Modello di Difesa punti ad uno strumento militare qualitativamente migliore e in tale ottica, sempreché si possa disporre delle necessarie risorse<sup>109</sup>, più marcato e significativo potrà essere l'effetto di trascinamento che sul piano tecnologico e industriale il settore ha da sempre originato a favore di altri.

**2) Quali sono stati a Suo giudizio i condizionamenti (positivi e negativi) sociali, ideologici e soprattutto politici sulla pianificazione del nuovo Modello di Difesa ? Quali riflessi sull'organizzazione della Difesa avranno questi condizionamenti ? Eventuali Rimedi.**

Sulla pianificazione del NMD ha pesato in forma negativa non certamente marginale la mancanza di una "cultura della sicurezza" che caratterizza il nostro paese.

Ecco quindi la preoccupazione di stemperare quell'inevitabile approccio di parte, sostanzialmente tecnico, che in qualche modo interviene a condizionare tutto il prodotto in assenza di un'ideale, riconosciuta e approvata cornice culturale.

Sul piano socio-economico (con un inevitabile mix di ideologico) un forte condizionamento è derivato dalla necessità di tenere conto della scarsità di risorse e della evidente impossibilità/indisponibilità del paese a dedicare alla propria sicurezza, e per questa alla "funzione difesa", una maggiore quota del PIL.

Si tratta in sostanza di fattori negativi che solo in minima parte possono essere stemperati dalla percezione di una attesa della società per un rinnovamento della struttura militare, troppe volte accusata di essere un mastodonte non sufficientemente efficiente e operativamente valido.

**3) Come considera l'attuale controllo politico sulle FF.AA. ? Ha sempre seguito canali legittimi, senza interferire sulle funzioni proprie militari ? Che variazioni Lei proporrebbe, anche solo in termini procedurali ?**

Il c.d. controllo politico sulle FF.AA. rispetta il dettato costituzionale/istituzionale e, al di là di una doverosa attesa per una più efficace attenzione e sensibilità alle problematiche militari, non sembrano sussistere motivazioni per variare l'esistente assetto/comportamento.

**4) In quale modo le FF.AA. hanno influenzato, o sono intervenute, nel processo decisionale politico della politica militare e di Difesa ? Riterrebbe opportuno apporvi delle modifiche, per migliorarne le fasi di interscambio ?**

Attraverso i previsti canali istituzionali, i vertici delle FF.AA. hanno potuto ampiamente esporre al Ministro, e allo stesso Parlamento attraverso audizioni su argomenti specifici, il punto di vista militare sulle più rilevanti problematiche in essere.

Ciò nella prevista canalizzazione della materia, laddove al militare spetta il dovere di rappresentare la propria valutazione tecnico-operativa, mentre resta al politico la definizione delle finalità e dei mezzi finanziari per conseguirle assumendo le pertinenti responsabilità decisionali.

**5) Quali sono le aspettative di carattere personale da parte dell'organizzazione militare nei confronti della società civile, e del mondo politico in particolare ? Quali, invece, le richieste della struttura militare in termini tecnico-organizzativi ?**

---

<sup>109</sup> Durante il colloquio detto timore è stato più volte ribadito e sottolineato, probabile espressione di un'indiretta forma di disapprovazione nei confronti del Nuovo Modello di Difesa, o quanto meno dei suoi metodi di attuazione (N.d.A.).

Sul piano personale le aspettative dell'organizzazione militare nei confronti della società civile si sostanziano nella richiesta di un più concreto riconoscimento della specificità professionale e di impiego che impone ricorrenti maggiori sacrifici per i singoli individui e nuclei familiari. In questo contesto particolarmente sentita è la mancanza di un quadro normativo organico che, coerentemente alla legge quadro del pubblico impiego, eviti ricorrenti trattative per il riconoscimento dei diritti acquisiti.

In termini tecnico-amministrativi appare ormai irrinunciabile, peraltro in linea con la tendenza alla modernizzazione di tutta l'amministrazione dello Stato e di cui ai più recenti provvedimenti di legge (cfr. legge 421/92 e legge 438/92 e discendenti decreti governativi), che siano consentite le necessarie ristrutturazioni, eliminando tutti quei condizionamenti socio-economici che sostanziano, di fatto, una impropria forma di indiretto assistenzialismo.

**6) E' sempre esistita una cautela particolare da parte del mondo politico verso una centralizzazione, in termini operativi, dei Vertici militari e un susseguente timore per una maggiore autonomia, od influenza, delle FF.AA. nell'impostazione della politica militare. Oggi, con l'implosione del sistema strategico centrato sull'U.R.S.S., i cambiamenti nell'ex P.c.i., la professionalizzazione e la conseguente aumentata efficienza delle strutture militari, i ridotti condizionamenti della società civile derivati dalla riduzione della componente di leva, cosa avverrà nello svolgimento di questi processi ?**

Premesso che né il contesto strategico, né l'efficienza delle forze, né tantomeno un presunto condizionamento della società civile sembrano di ostacolo alla realizzazione di una generalizzata, più efficiente e più rispondente organizzazione, è previsto che anche la struttura organizzativa/ordinativa della A.D. venga rivista, a partire dal riassetto del vertice delle FF.AA..

Un nuovo d.d.l. per la riforma dei vertici delle FF.AA., in via di finalizzazione, dovrebbe essere presentato dall'esecutivo all'inizio del 1993, consentendo così anche di percepire se i grandi mutamenti nella situazione di riferimento avranno prodotto anche un cambiamento nella sensibilità e nell'approccio politico ai problemi della Difesa.

**7) Quale è la valutazione del mondo politico nei confronti delle funzioni militari e del personale chiamato a svolgerle ? E, di rovescio, quale la Sua valutazione sulla gestione delle funzioni politiche attinenti alla Difesa e sugli uomini politici che l'hanno controllata ?**

Sorvolando sulla prima parte del quesito, per quanto concerne il secondo aspetto si deve osservare che se la classe politica non ha sempre affrontato con l'atteso interesse e la necessaria competenza le questioni attinenti la Difesa, tale atteggiamento non fa che riflettere la tendenza predominante nel paese. Come primaria espressione della collettività, la classe politica manifesta attenzione principalmente verso problematiche "attese" o, comunque, gradite e non certamente verso problemi indifferenti al grande pubblico.

**8) In che misura varierà, con il professionismo, l'ideologia militare e lo spirito di corpo nelle FF.AA. in generale, e nella Marina Militare in particolare ? Una eventuale nuova concezione sul ruolo, sulle funzioni e sui limiti della professione militare creerà nel personale militare una idea di peculiarità rispetto agli altri Enti pubblici e privati ?**

A differenza di quanto potrebbe forse avvenire nell'Esercito, in cui l'attuale incidenza della componente di leva è preponderante, nella Marina una maggiore componente

professionale non potrà stravolgere la caratterizzazione ideologica, tradizionalmente associata ad uno spirito di corpo molto forte.

Per il secondo quesito è da osservare che un'idea di peculiarità rispetto agli altri enti pubblici e privati è già insita nello status e nel mestiere del militare; il professionismo potrebbe, in una certa misura, contribuire ad una maggiore differenziazione.

**9) Considera Lei il nuovo Modello di Difesa uno strumento efficace, equilibrato e attuabile integralmente ?**

Il NMD delinea una soluzione che risponde adeguatamente al mutato quadro strategico e alle conseguenti esigenze di sicurezza nazionale, perseguendo un efficace mix di qualità e quantità. Sul piano tecnico-teorico non si intravedono difficoltà di attuazione, difficoltà che potrebbero essere originate unicamente dalla indisponibilità delle necessarie risorse di impianto e di gestione.

## PARTE SECONDA

**1) Come si modificheranno le linee di carriera, soprattutto degli ufficiali, con l'introduzione del professionismo ? Quali forme assumeranno le soddisfazioni, etiche e materiali, che il personale ricercherà nella nuova situazione ?**

Nella Marina, dove, di fatto, esiste già un avanzato professionismo, un maggior ricorso al volontariato non influenzerà le linee di carriera, né dei Sottufficiali, né tantomeno degli Ufficiali le cui piramidi organiche dovrebbero unicamente essere ricondotte a volumi globali più contenuti.

Parimenti non si intravedono possibili deviazioni da quelle forme di soddisfazione, etica e materiale, cui tradizionalmente aspira il personale militare.

Non c'è dubbio però che, ove dal NMD nascesse un apparato militare moderno, credibile, correttamente inquadrato in un più ampio modello di sicurezza nazionale e oggetto delle necessarie attenzioni della società, il personale tutto se ne potrà sentire maggiormente gratificato.

**2) Il nuovo Modello di Difesa varierà in qualche modo l'estrazione sociale degli ufficiali ? A Suo giudizio, è prevedibile che si ponga il problema di un reclutamento di volontari qualitativamente mediocri, in cerca "dell'ultima spiaggia" ?**

E' prevedibile che l'estrazione sociale degli Ufficiali non muti, anche se una eventuale, più marcata e credibile professionalizzazione dei militari potrebbe portare ad una maggiore incidenza delle scelte motivazionali su quelle, inevitabili, di "posto di lavoro", con ciò influenzando in qualche modo anche la stessa estrazione sociale degli aspiranti Ufficiali.

Per la seconda parte del quesito è da tenere presente che la qualità della professione militare e una adeguata considerazione/remunerazione potranno contenere, ma non certamente annullare, quella incidenza di casi di individui in cerca "dell'ultima spiaggia" che, con un andamento sinusoidale, a sempre caratterizzato il volontariato militare in controtendenza con le opportunità di lavoro esterne.

**3) Considera l'attuale sistema di Rappresentanza democratica efficace ? Ritieni possibile l'organizzazione di gruppi di rappresentanza del personale militare, anche non con strutture rivendicative assimilabili a quelle sindacali, sul modello dell'Olanda e della Svezia ?**

Premesso che la locuzione "rappresentanza democratica" è usata impropriamente al posto di "rappresentanza militare", si può osservare come questa consenta un più efficace e proficuo interscambio tra i vari livelli gerarchici sulle problematiche di diretto interesse del personale.

Ciò non vuoi significare che l'istituto non sia perfettibile, ma le carenze sono di carattere marginale e assumono talvolta risonanza eccessiva quando da parte delle stesse rappresentanze si mira ad invadere campi di competenza non previsti dalle pertinenti normative ad essa estranei.

La rappresentanza, così come attualmente prevista, ha costituito una rilevante novità per l'istituzione militare italiana e, grazie ad un quadro normativo ben definito, è sempre riuscita a respingere le pur ricorrenti "tentazioni" verso atteggiamenti o ruoli sindacali. Non appare pertanto né utile né opportuno ipotizzare di mutuare esempi organizzativi adottati in altre nazioni (Olanda e Svezia) che, oltre ad essere impiantati in un habitat molto diverso da quello italiano, non è detto siano migliori.

**4) Che cosa pensa riguardo al problema del servizio militare femminile, in Marina in particolare ? Sarà possibile imbarcare personale femminile, sulla scorta delle esperienze di alcuni Paesi N.A.T.O. ? Come considera il limite posto al personale femminile per l'espletamento di funzioni operative in unità di combattimento ?**

Non esiste alcuna controindicazione per l'eventuale introduzione del servizio militare femminile, su base volontaria; ciò non solo nel rispetto delle "pari opportunità", ma nella convinzione che anche nelle FF.AA., Marina compresa, la donna possa trovare una piena proficua collocazione con riflessi positivi per la stessa organizzazione militare.

Per quanto attiene invece la possibilità di imbarco non si possono nascondere alcune perplessità che, su un piano più generale, attengono la compatibilità della donna, con le sue peculiarità psico-fisico-attitudinali, con l'ambiente di bordo. Al riguardo non si può certamente dire che l'esperienza delle altre Marine sia pienamente confortante e, pertanto, almeno in una prima fase, sarà necessario dedicare specifica attenzione alla possibilità di destinare il personale femminile in incarichi di bordo.

Sul piano più generale e in termini propositivi non esistono, al momento, preclusioni a che il personale femminile possa espletare anche funzioni operative in unità combattenti. Tuttavia si ritiene, al riguardo, che si debba avere un approccio cautelativo che potrà essere riconsiderato dopo un sufficiente periodo di assestamento di questa nuova componente nel contesto dei vari organismi e funzioni militari.

**5) Quali sono le Sue opinioni riguardo l'obiezione di coscienza ? E' pensabile un controllo efficace sulle motivazioni morali ? Ritiene che l'impiego di obiettori in servizi sostitutivi possa rientrare nel precetto costituzionale di "difesa della patria" ?**

Sul piano teorico non dovrebbe esservi alcuna preclusione a che il quadro normativo preveda l'istituto della obiezione di coscienza. Ciò purché sia ristretta al minimo la griglia dei controlli e riscontri per una quanto più oggettiva possibile verifica della esistenza delle previste condizioni per il servizio alternativo. Ciò per impedire che l'istituto si configuri come un espediente per sottrarsi ad un preciso dovere verso la collettività. A questo riguardo un qualsiasi proficuo impiego degli obiettori di coscienza a favore della collettività può rientrare a pieno titolo in una delle possibili forme di concorso alla sicurezza nazionale e, in quanto tale, nel previsto dovere prescritto dalla Costituzione.

L'importante è che, fatti salvi i casi di comprovata inidoneità fisica, non si configuri una situazione che, facendo delle eccezioni alla regola, origini malumori proprio in coloro che continueranno ad essere chiamati a svolgere il servizio militare.

**6) La previsione di FF.AA. incentrate su differenti gradi di prontezza operativa non creerà due diversi livelli qualitativi, all'interno delle tre Armi, tra personale di serie A e personale di serie B ?**

La problematica investe in maniera differenziata le tre FF.AA.; per quanto attiene alla Marina non sussiste alcuna preoccupazione nei termini configurati dal quesito.

La differenziazione sul grado di operatività delle forze operative, cioè delle navi, sommergibili, aeromobili, sarà determinata dalla presenza di un'aliquota (circa il 30%) periodicamente indisponibile per manutenzione. Trattasi di un evento ciclico che interessa tutti i mezzi la cui vita sarà caratterizzata da un'alternanza di periodi a diversi gradi di prontezza operativa. Non si creeranno, di conseguenza, categorie di unità di diverso livello qualitativo.

---- 0 ----

## CORREDI

### 9. BIBLIOGRAFIA

#### TESTI

- AA.VV., *Il reclutamento in Italia*, Ed. Rivista Militare, Roma 1990.
- AA.VV., *La difesa: libro bianco 1985*, Ministero della difesa, Roma 1985.
- R. Aron, *Peace and War: a Theory of International Relations*, Transaction Publisher, New Brunswick, N.J., 2003.
- F. Fukuyama, *The End of History and The Last Man*, Free Press, New York, N.Y. 1992.
- Gruppo Abele, *Annuario sociale 2000: cronologia dei fatti, dati, ricerche, statistiche, leggi, nomi, cifre*, Feltrinelli, Milano 2000.
- G. Harries-Jenkins (cur), *Armed Forces and The Welfare Societies: Challenges in The 1980s*, MacMillan Press, London 1982..
- S. P. Huntington, *The third Wave: Democratization in the late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman, OK., 1991.
- R.L. Merritt e D.J. Puchala, *Western European Perspectives On International Affairs: Public Opinion Studies and Evaluations*, Praeger, New York, N.Y. 1968.
- Ministero Difesa, *Modello di Difesa. Lineamenti di sviluppo delle FF.AA. negli anni '90*, ed. Ministero Difesa, Roma ottobre 1991.
- C.H. Montesquieu, *Lo Spirito delle Leggi*, Einaudi, Torino 1989
- C. Pelanda, *Il nuovo modello di difesa*, COPIT, Roma 1990, p.185.
- P. Schiera, *Otto Hintze*, Guida Ed., Napoli 1974.
- Smith, *La ricchezza delle Nazioni*, De Agostini, Novara 2013.
- D. Smith e R.P. Smith, *The Economics of Militarism*, Pluto Press, London 1983.

#### SAGGI in TESTI

- F. Battisti, *The Fear of War in European Public Opinion: Historical Trends and Social Constancies*, in A. Fusco, F. Battisti e R. Tomassoni (cur.), *Issues in Cognition and Social Representation*, Franco Angeli, Milano 1983.
- R. Mannheim e G. Sani, *Sondaggio di opinione*, in AA.VV., *Il Reclutamento in Italia*, Ed. Rivista Militare, Roma 1990.
- R. Mannheim e G. Sani, *Sondaggio di opinione sulle problematiche della leva e del volontariato*, in
- F. Battisti, *The Fear of War in European Public Opinion: Historical Trends and Social Constancies*, in A. Fusco, F. Battisti e R. Tomassoni (cur.), *Issues in Cognition and Social Representation*, Franco Angeli, Milano 1983.
- S. Silvestri, *Le missioni operative*, in C.M. Santoro (cur.), *L'elmo di Scipio. Studi sul modello di difesa italiano*, Il Mulino, Bologna 1992.

#### ARTICOLI

- AA.VV., *Il servizio militare femminile in Francia*, "Rivista Militare", n. 3, 1990.
- M. J. Ramirez e B. Garcia Mom Marañes, *L'opinione pubblica spagnola di fronte all'arruolamento delle donne nelle Forze Armate*, "Rivista Militare", n.2, 1989.

#### MANUALI

- B. BLAKE (cur.), *Jane's Weapon Systems 1991-1992*, Jane's Publishing Co., London 1991.
- *The Military Balance 1991-1992*, International Institute for Strategic Studies, London 1991.

#### RAPPORTI

- Department of Defense - Joint Chiefs of Staff, *National Military Strategy of the United States*, USGPO, Washington, D.C., 1992.
- Istituto Commercio Estero, *Rapporto annuale*, annate varie.
- N.A.T.O. Review, No.3 – Jun. 1992 Vol.40, N.A.T.O., Bruxelles 1992.

- S.M. Shaffer, *West European Public Opinion On Key Security Issues 1981-1982*, Office of Research, International Communication Agency, R-10-82, June 1982.
- Stato Maggiore Difesa, *Sintesi del Modello di Difesa 1991*, p.54, in "Informazioni della Difesa", N. 1 Speciale, Giugno 1992, Stato Maggiore Difesa, Roma 1992.
- United States Government, *The Report of the Presidential Commission on an All-Volunteer Armed Force*, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C. 1970.
- U.S.I.C.A., *West European Perceptions of N.A.T.O.*, Research Report M-7-78, 8 maggio 1978, tab.9, per il 1980-81, tabb. 17 e 19, per il 1982-83-84-87 Doxa, vari anni, per il 1989 EuroBarometro 32, vol.1 Rapporto, tab. A26, p.A41.

## RIVISTE

- Epoca, n. 34 settembre 1989.
- Europeo, n.37 settembre 1986.
- Europeo, n. 6 febbraio 1991.
- Famiglia cristiana, numero speciale, 1969.
- Famiglia cristiana, numero speciale, 1986.

## LINK

- [http://archiviostorico.corriere.it/1992/maggio/22/Parigi\\_Bonn\\_avanti\\_march\\_co\\_0\\_92052212017.shtml](http://archiviostorico.corriere.it/1992/maggio/22/Parigi_Bonn_avanti_march_co_0_92052212017.shtml)
- [http://en.wikipedia.org/wiki/Commonwealth\\_of\\_Independent\\_States](http://en.wikipedia.org/wiki/Commonwealth_of_Independent_States)
- [https://europa.eu/european-union/documents-publications/statistics\\_it](https://europa.eu/european-union/documents-publications/statistics_it)
- [http://www.amazon.com/End-History-Last-Man/dp/0743284550/ref=ntt\\_at\\_ep\\_dpt\\_2](http://www.amazon.com/End-History-Last-Man/dp/0743284550/ref=ntt_at_ep_dpt_2)
- [http://www.esteri.it/mae/it/politica\\_estera/temi\\_globali/disarmo/armi\\_convenzionali/controllo\\_armamenti.html](http://www.esteri.it/mae/it/politica_estera/temi_globali/disarmo/armi_convenzionali/controllo_armamenti.html)
- <http://www.guardian.co.uk/uk/2011/aug/08/royal-navy-first-female-commander>
- <http://www.marina.difesa.it/storiacultura/storia/storianavale/Pagine/applicazioneleggenavale.aspx>
- <http://www.normativa.it/url-res/2NLs?urn:nir:stato:legge:1975-03-22:57@originale>
- <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=30576&st=&st1=#axzz1eiOxOt8V>
- <http://www.senato.it/lavori/21418/27746/27768/genpagspalla.htm>
- [http://www.sturzo.it/civitas/index.php?option=com\\_content&view=article&id=302:il-memorandum-malvestiti-appunti-sul-riarmo-e-sulla-politica-economica-italiana-all-inizio-degli-anni-cinquanta&catid=174&Itemid=122](http://www.sturzo.it/civitas/index.php?option=com_content&view=article&id=302:il-memorandum-malvestiti-appunti-sul-riarmo-e-sulla-politica-economica-italiana-all-inizio-degli-anni-cinquanta&catid=174&Itemid=122)
- [http://www.treccani.it/enciclopedia/commonwealth-of-independent-states-comunita-degli-stati-indipendenti\\_\(Atlante-Geopolitico\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/commonwealth-of-independent-states-comunita-degli-stati-indipendenti_(Atlante-Geopolitico)/)



## 10. TABELLE

TAB. 1 – Strutture di sicurezza in Europa nel 1991

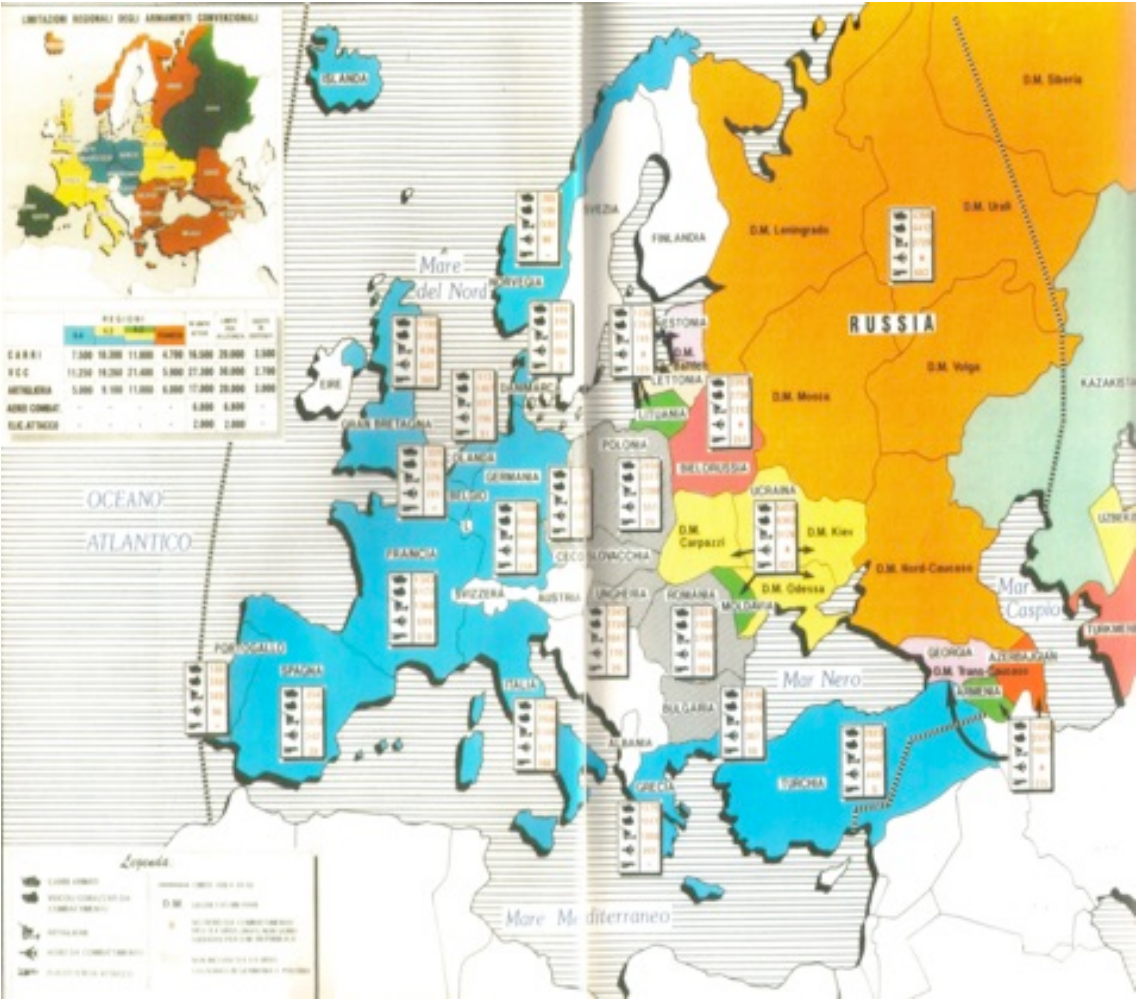


TAB. 2 – Principali organismi della U.E.O.



\* La collocazione dei C.S.M.D. e della Cellula di pianificazione nella catena decisionale nel 1991 è in fase di definizione in attesa di un coordinamento N.A.T.O. – U.E.O.

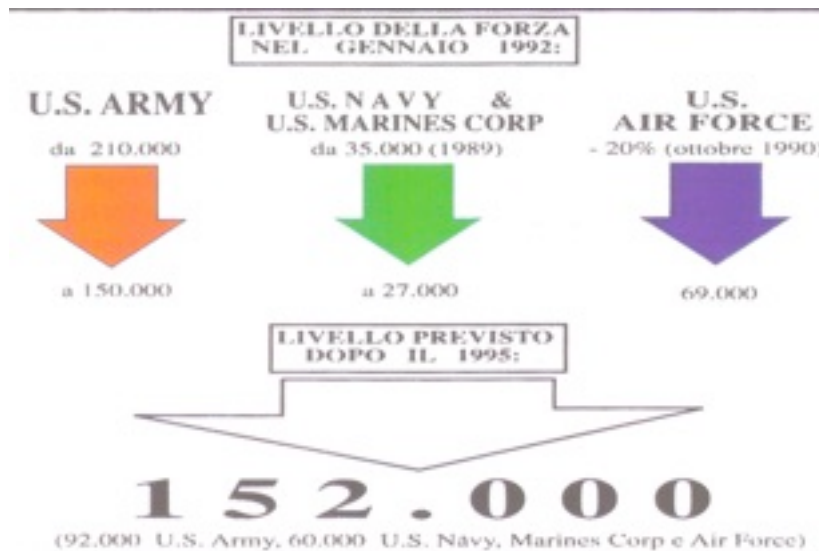
TAB. 3 – C.F.E.: T.L.E. notificati dai Paesi dell'area A.T.T.U. al 02/1991



**TAB. 4 – Trattato C.F.E.: Tetti consentiti e riduzioni conseguenti**



**TAB. 5 – Prevista riduzione FF.AA. U.s.a. in Europa**



**La ristrutturazione dell'Esercito degli Stati Uniti in Europa: il "nuovo" V Corpo d'Armata**

I più recenti piani di riduzione dell'Esercito americano prevedono il passaggio in Europa Occidentale da una struttura su due Corpi d'Armata (V e VII), per un totale di quattro Divisioni, ad una su un solo Corpo costituito di due Divisioni.





TAB. 6 - L'Italia nelle operazioni di pace e sicurezza internazionale - 1991

AZIONI DI PEACE-KEEPING E/O MINORI		QUADRO ONU	AZIONI DI PEACE-ENFORCEMENT	
<p>1946 UNTSO - Israele/Paesi Arabi - controllo della tregua, in corso. (Osservatori, 1 caduto)</p> <p>1956 UNEF 1 - Canale di Suez - interposizione e controllo della tregua. (Trasporto aereo)</p> <p>1958 ILMAC-OGB - Libano - controllo armistizio e osservazione. (Osservatori)</p> <p>1958 UNDOGL - Libano - osservazione. (Osservatori)</p> <p>1959 UNMOGIP - India/Pakistan - osservazione, in corso. (Trasporto aereo, osservatori)</p> <p>1959 UNTSO-OGL - Laos - osservazione. (Osservatori)</p> <p>1963 UNYOM - Yemen - osservazione. (Osservatori)</p> <p>1964 UNEF/UNFICYP - Cipro - interposizione. (Trasporto aereo)</p> <p>1965 UNIPOM - India/Pakistan - osservazione. (Osservatori)</p> <p>1979 UNIFIL - Libano - interposizione, in corso. (Contingente di elicotteri)</p>	<p>1988 UNHMOG - Iran/Irak - controllo della tregua. (Osservatori)</p> <p>1989 UNTAG - Namibia - assistenza per transizione postcoloniale. (Contingente di elicotteri)</p> <p>1989 UNOCA-SALAAM - Pakistan - addestramento cittadini afgani alla bonifica delle mine. (Istruttori-esperti associati)</p> <p>1991 UNOSGI - Iran - controllo tregua Iran/Irak. In corso. (Osservatore)</p> <p>1991 UNIKOM - Irak/Kuwait - controllo della tregua. In corso. (Osservatori)</p> <p>1991 UNSCOM - Irak - controllo disarmo. In corso. (Osservatori)</p> <p>1991 MINURSO - Sahara Occidentale - controllo svolgimento referendum. In corso. (Osservatori)</p> <p>1991 ONUSAL - Salvador - controllo della tregua. In corso. (Osservatori)</p> <p>1992 UNAMIC-UNTAC - Cambogia - in corso di definizione</p>	<p>1950 UNC - Corea - operazioni militari per reprimere l'aggressione Nord-coreana (1 ospedale da campo)</p> <p>1960 ONUC - Congo - mantenimento dell'ordine e della pace in situazione di guerra civile. Soccorso a connazionali. Aiuti umanitari. Osservazione. (Trasporto aereo, soccorso, osservatori, addestramento militare, 1 ospedale da campo, 21 militari caduti)</p> <p>1990 DESERT SHIELD/ DESERT STORM/ DESERT SABRE - Irak/Kuwait - dissuasione a favore dell'Arabia Saudita, repressione della aggressione al Kuwait (Operazioni GOLFO 2 - LOGISTA 90) unità navali, velivoli da combattimento, basi logistiche, 1 militare caduto)</p>	<p>Nel più vasto contesto delle operazioni dovute alla crisi nel Golfo Persico vanno ricordati anche due esempli svolti dalla comunità occidentale in quanto tale: la difesa della Turchia e dell'area mediterranea nel quadro NATO e le operazioni di amminazione a favore del Kuwait - in seguito ad accordo multilaterale con quest'ultimo - succedutesi alle operazioni contro l'Irak</p> <p>1991 JCTF 1 e 2 PROVIDE COMFORT/ AIRONE 1 e 2 - Irak/Turchia - contingente multinazionale per l'intervento umanitario a favore delle popolazioni del Kurdistan. (Compagnie di fanteria, sanità, supporti, elicotteri, velivoli da trasporto)</p>	
COMUNITA' OCCIDENTALE		OPERAZIONI NAZIONALI		
<p>1981 MFO - Israele/Egitto - controllo del limite di forza stabilito dagli accordi per il Sinai, in corso. (Navi da pattugliamento)</p> <p>1982 MNF 1 - Libano - forza multinazionale di interposizione a garanzia dello sgombero di miliziani palestinesi da Beirut ovest. (1 battaglione bersaglieri)</p> <p>1982 MNF 2 - Libano - forza multinazionale di sicurezza per le popolazioni civili e la cooperazione con il Governo al ripristino della sovranità. (3 battaglioni, supporti logistici, unità navali, trasporti aerei, 1 militare caduto)</p> <p>1984 SUEZ / MAR ROSSO - Egitto - operazioni di sminnamento. (Unità navali cacciamine e d'appoggio)</p>	<p>1987 GOLFO 1 - Golfo Persico - scorta alle unità mercantili e sminnamento delle rotte marittime. (1 Gruppo navale di unità per la scorta e lo sminnamento)</p> <p>1991 JVC - Mozambico - Osservazione, in corso. (Osservatori)</p> <p>1991 MISSIONE CEE: mandato CSCE aperto a ogni Paese membro della Conferenza - Jugoslavia - in corso. Controllo del cessate il fuoco e del disimpegno delle forze. (77 uomini, 3 elicotteri, automezzi, 3 militari caduti)</p> <p>1992 PROVIDE HOPE/ MISSIONE SPERANZA - CSI - ponte aereo per l'invio di aiuti umanitari. In corso</p> <p>1992 MISSIONE CSCE per il NAHORNO-KARABAKH in corso di definizione</p>	<p>1950 SOMALIA - Corpo di sicurezza nel quadro dell'Amministrazione Fiduciaria sotto mandato delle Nazioni Unite: tutela connazionali e mantenimento sicurezza e ordine interno, costituzione di reparti somali (1 brigata, supporti, 1 gruppo aereo, unità navali)</p> <p>MISSIONI DI ASSISTENZA TECNICO - MILITARE:</p> <p>1964 DICTMA - Congo/Zaire - (addestramento aeronautico)</p> <p>1969 DIATM - Marocco - (addestramento elicotteri)</p> <p>1973 DIATME/CIATMA - Somalia - (addestramento Forze Armate)</p> <p>1979 DIATMA - Tunisia - (addestramento aeronautico)</p> <p>1988 MIATM - Malta - (addestramento delle Forze Armate maltesi)</p> <p>PROTEZIONE CIVILE ALL'ESTERO:</p> <p>1959 - Africa Equatoriale - (AM)</p> <p>1960 - Marocco - (AM / MM)</p> <p>1962 - Irak - Spagna - (AM)</p> <p>1963 - Jugoslavia - (AM)</p> <p>1966 - Turchia - (AM)</p> <p>1973 - Nicaragua - (AM)</p> <p>1974 - Tunisia - (AM / MM)</p> <p>1975 - Etiopia - (AM)</p> <p>1976 - Turchia - (AM)</p> <p>1977 - Ungheria - (AM)</p> <p>1978 - Jugoslavia - (MM)</p>	<p>1979 - Iran - (AM)</p> <p>- S. Domingo - (AM)</p> <p>- acque internazionali dell'Indocina - (MM: salvataggio di 902 profughi vietnamiti)</p> <p>1980 - Somalia - (AM)</p> <p>- Algeria - (AM)</p> <p>- Thailandia - (AM)</p> <p>1981 - Ogasan - (AM)</p> <p>- Ciad, Somalia, Sudan - (AM)</p> <p>1984 - Libano - (MM: evacuazione cittadini occidentali)</p> <p>- Etiopia - (AM)</p> <p>1985 - Messico - (AM)</p> <p>- Colombia - (AM)</p> <p>- Camerun - (AM)</p> <p>1988 - URSS/Armenia - (AM)</p> <p>1989 - Romania</p> <p>1991 - Croazia</p> <p>1992 - Kuwait</p> <p>1991 - Somalia, Etiopia</p> <p>1991 - Croazia</p> <p>1991 SOMALIA / ETIOPIA - rimpatrio connazionali. (Operazione IPPOCAMPO: aerei da trasporto, unità navali, nuclei di sicurezza)</p> <p>1991 PELLICANO/IPPOGRIFO - Albania - distribuzione viveri, assistenza sanitaria, monitoraggio costiero. In corso. (Reparti logistici, motorvedette, velivoli da trasporto)</p>	

TAB. 7 – Strutturazione degli eserciti dei principali Paesi europei

PAESE	EFFETTIVI ESERCITO	PERSONALE A LUNGA FERMA		DURATA FERMA DI LEVA
		numero	%	
ITALIA	265.000	50.000	18,87	12
URSS	1.900.000	600.000	31,58	24
BULGARIA	115.000	45.000	39,13	24
CECOSLOVACCHIA	145.000	45.000	31,03	24
GERMANIA EST	120.000	48.500	40,42	18
POLONIA	230.000	62.000	26,96	24
UNGHERIA	77.000	32.000	41,56	18
BELGIO	65.100	42.500	65,28	10-12
FRANCA	280.900	97.700	34,78	12
GERMANIA OVEST	332.100	156.200	47,03	15 (18 dall'89)
OLANDA	66.000	23.000	34,85	14-16
AUSTRIA	50.000	25.000	50,00	6 (1)
JUGOSLAVIA	114.000	49.500	34,37	12
SVEZIA	47.000	9.300	19,80	8-15 (1)
SVIZZERA	(2)	(2)		(2)
MEDIA PATTO DI VARSAVIA			35,11	22
MEDIA NATO (esclusa Italia)			45,49	13
MEDIA ALTRI EUROPA			34,72 (3)	10 (3)

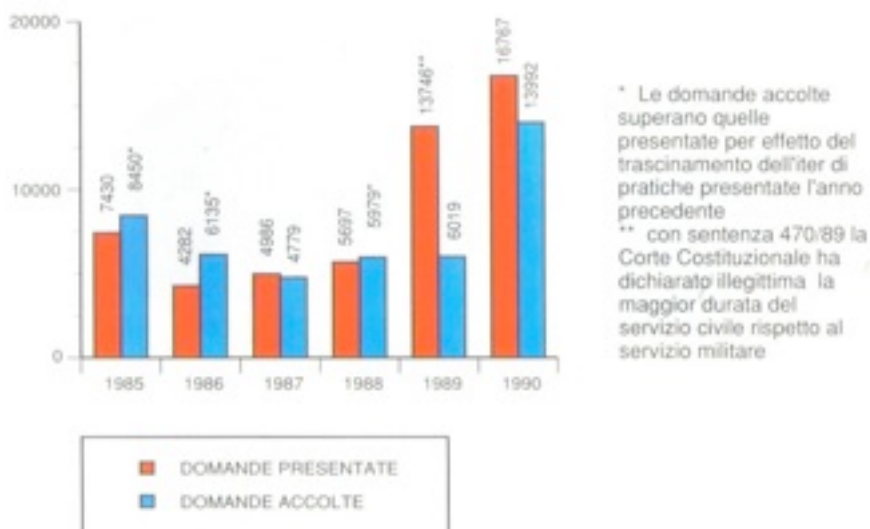
TAB. 8 – Dati sui Volontari a ferma prolungata (V.f.p.)

PROVENIENZA GEOGRAFICA DEI VFP (Situazione riferita al 10.08.1990)		
REGIONI	ENTITÀ	%
Piemonte e Valle d'Aosta	268	3,0
Liguria	104	1,2
Lombardia	158	1,7
Trentino Alto Adige	53	0,6
Veneto	207	2,4
Friuli Venezia Giulia	172	1,9
Emilia Romagna	32	0,3
<b>TOTALE NORD</b>	<b>994</b>	<b>11,1</b>
Toscana	34	0,4
Umbria	42	0,5
Marche	32	0,4
Lazio	651	7,3
Abruzzi	182	1,9
<b>TOTALE CENTRO</b>	<b>941</b>	<b>10,5</b>
Molise	70	0,8
Campania	2181	24,4
Basilicata	219	2,4
Puglia	1732	19,3
Calabria	263	2,9
Sicilia	1645	18,4
Sardegna	915	10,2
<b>TOTALE SUD E ISOLE</b>	<b>7025</b>	<b>78,4</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>8960</b>	<b>100</b>

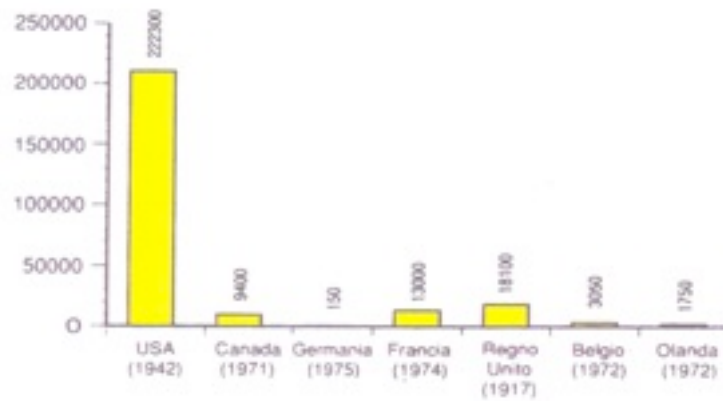
TAB. 9 – Prospetto quadro giuridico dell'obiezione di coscienza in Europa

Stato	Riferimenti legislativi	Autorità cui compete riconoscimento	Autorità cui compete gestione	Durata		Tipo servizio presso	
				Servizio militare	Servizio civile	PP.AA.	Ensi
Austria	L. 25 del 7.9.1955	Ministero difesa	Ministero difesa	9	12	Si	No
Belgio	L. 3.6.64; L. 20.2.80 recente L. aggior. '89	Ministero interno	Ministero interno	10	14-18	Si	Si
Danimarca	L. 13.12.1917 L. 20.3.1933 L. 23.4.1952	Ministero difesa Ministero interno	Ministero interno	9	11	Si	Si
Francia	L. 63-1255 21.12.63 L. 71-434 10.6.71 Decreto Bregançon del 7.8.1972	Ministero difesa	Ministero affari sociali	12	24	Si	Si
Germania Federale	Art. 4 Cost. 23.5.49 Legge 14.5.1965	Ministero difesa	Ministero del lavoro e dell'ordine sociale	* 15 da 1.6.89 18	* 20 da 1.6.89 24	Si	Si
Grecia	L. 731/77 14.10.77 Progetto Legge riforma 9.7.88 non ancora approvato	Ministero difesa	Ministero difesa	22-26 secondo Arma	44-52	Si	No
Irlanda	Non esiste il servizio militare obbligatorio. L'Art. 28 della Costituzione e il Defence Act 1954 prevedono che anche in caso di guerra o emergenza l'obiezione di coscienza non potrà essere riconosciuta senza una specifica legge						
Italia	L. 772 15.12.1972 DPR 1139 28.11.1977	Ministero difesa	Ministero difesa	12	12 a seguito sentenza Corte Cost.	Si	Si
Lussemburgo	L. 23.7.1963. In data 29.6.67 il servizio militare obbligatorio è stato abolito.						
Olanda	Art. 196 della Cost. 1922 L. 648 30.11.22 Decreto 14.12.1980	Ministero difesa		14	18	No	Si
Norvegia	L. 24.3.1922	Domande a Ministero difesa Decisione Ministero giustizia	Ministero giustizia e Polizia	12	16	No	Si
Svezia	Circ. Sua Maestà del 21.3.1902 Legge 3.6.1966	Commissione per il servizio non armato	Ministero del lavoro	GG. 394	GG 525	No	Si
Svizzera	L. 20.8.1951	Ministero difesa	Ministero difesa	Come il servizio militare		Si	No
Portogallo	Artt. 43 e 276 Cost. 2.4.1976 L. 6/85 4.5.1985	Tribunale civile di residenza	Presidenza del consiglio	18	18	Si	Si
Spagna	Artt. 30.3 e 53.2 Cost. 27.12.1978 L.48 26.12.1984	Consiglio nazionale per l'obiezione di coscienza	Ministero della presidenza	12	18	Si	Si
Turchia	Non è riconosciuta l'obiezione di coscienza.						
Islanda	In tale Paese non è prevista alcuna forma di servizio militare.						
Malta	Il servizio militare non è obbligatorio						

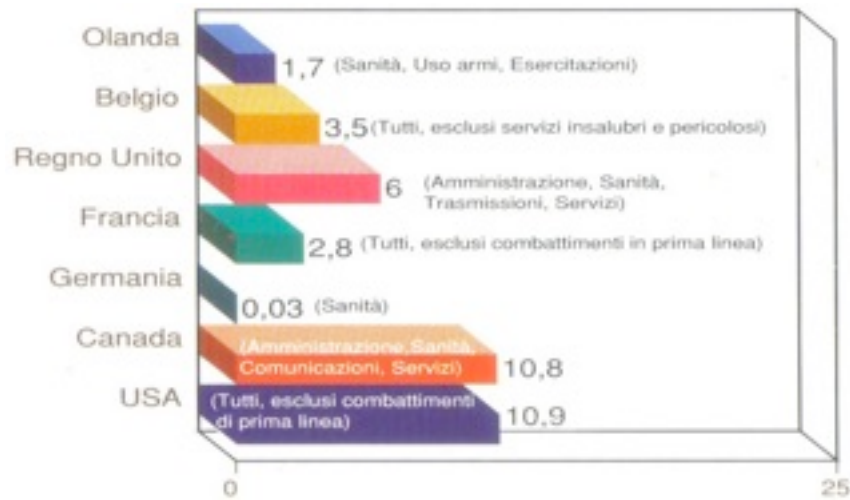
TAB. 10 – L'obiezione di coscienza in Italia



TAB. 11 – Personale femminile in servizio in alcune FF.AA. N.a.t.o.



TAB 12 - % Personale femminile sul totale delle FF.AA. (settore d'impiego)



TAB. 13 – Personale femminile nei corpi Uff.li e Sottuff.li dei Paesi N.a.t.o.

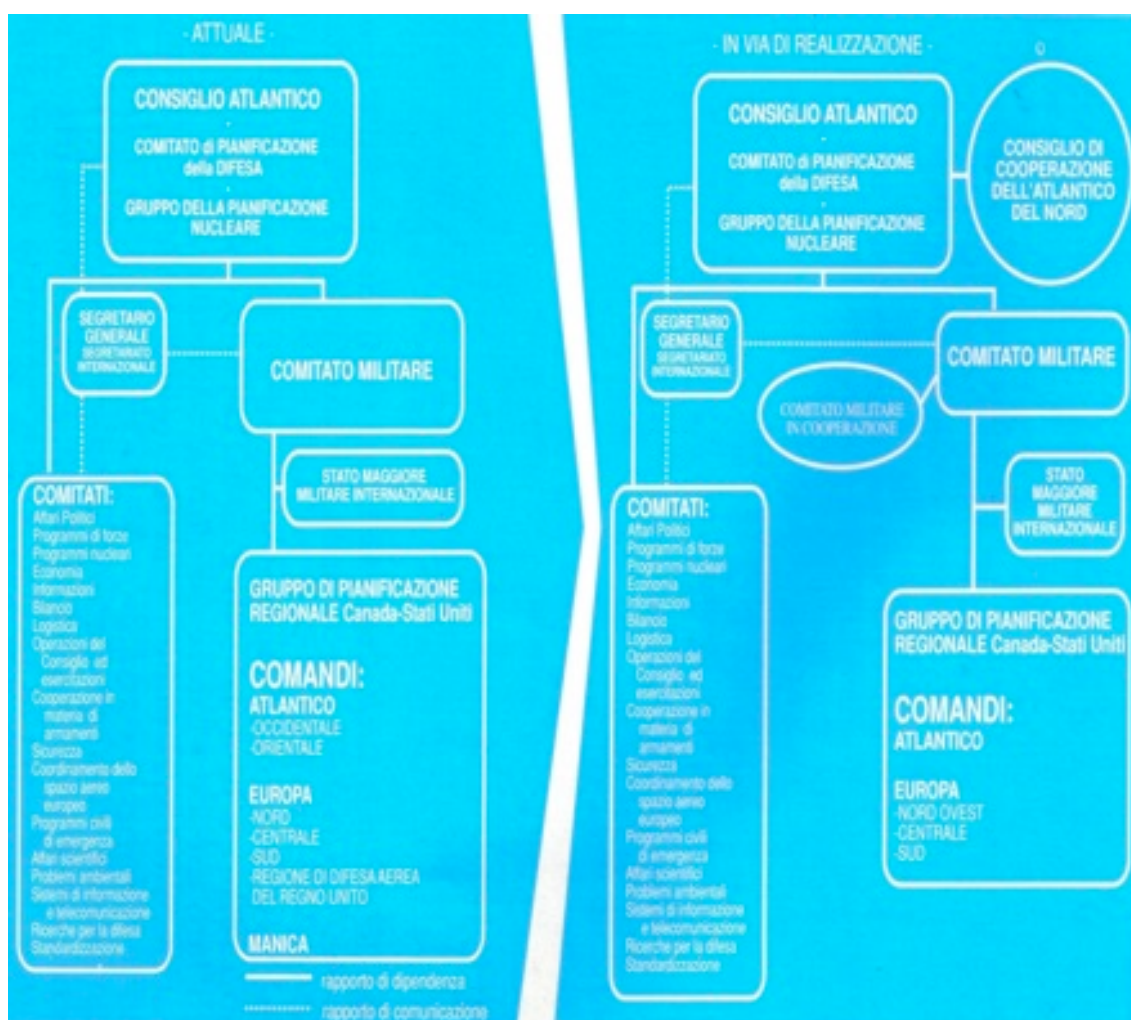
Paesi	Massimo grado	Numero ufficiali	% d/u ufficiali	n. sottuff. u. truppa	% d/u
Belgio	—	149	2,27	3.308	6,00
Canada	Colonnello	1.244	7,99	5.754	—
Danimarca	Capitano	32	0,57	676	4,00
Germania	Colonnello	106	0,26	—	—
Grecia	Colonnello	303	1,62	1.315	0,87
Olanda	Tenente Col.	256	2,82	1.153	1,23
Norvegia	Tenente Col.	293	2,04	168	0,7
Turchia	Colonnello	27	—	—	—
Regno Unito	Generale	2.332	5,5	14.244	5
USA	Generale B.	28.719	10,50	172.491	9,50
Portogallo	—	10	—	12	—
Francia	Generale	448	3,43	13.052	5,20
<b>Totali</b>		<b>33.919</b>		<b>212.175</b>	

FIG. 1 – Il *Lieutenant commander* Sarah Blake (R.N.)





TAB. 14 – La trasformazione della N.A.T.O. nel 1991





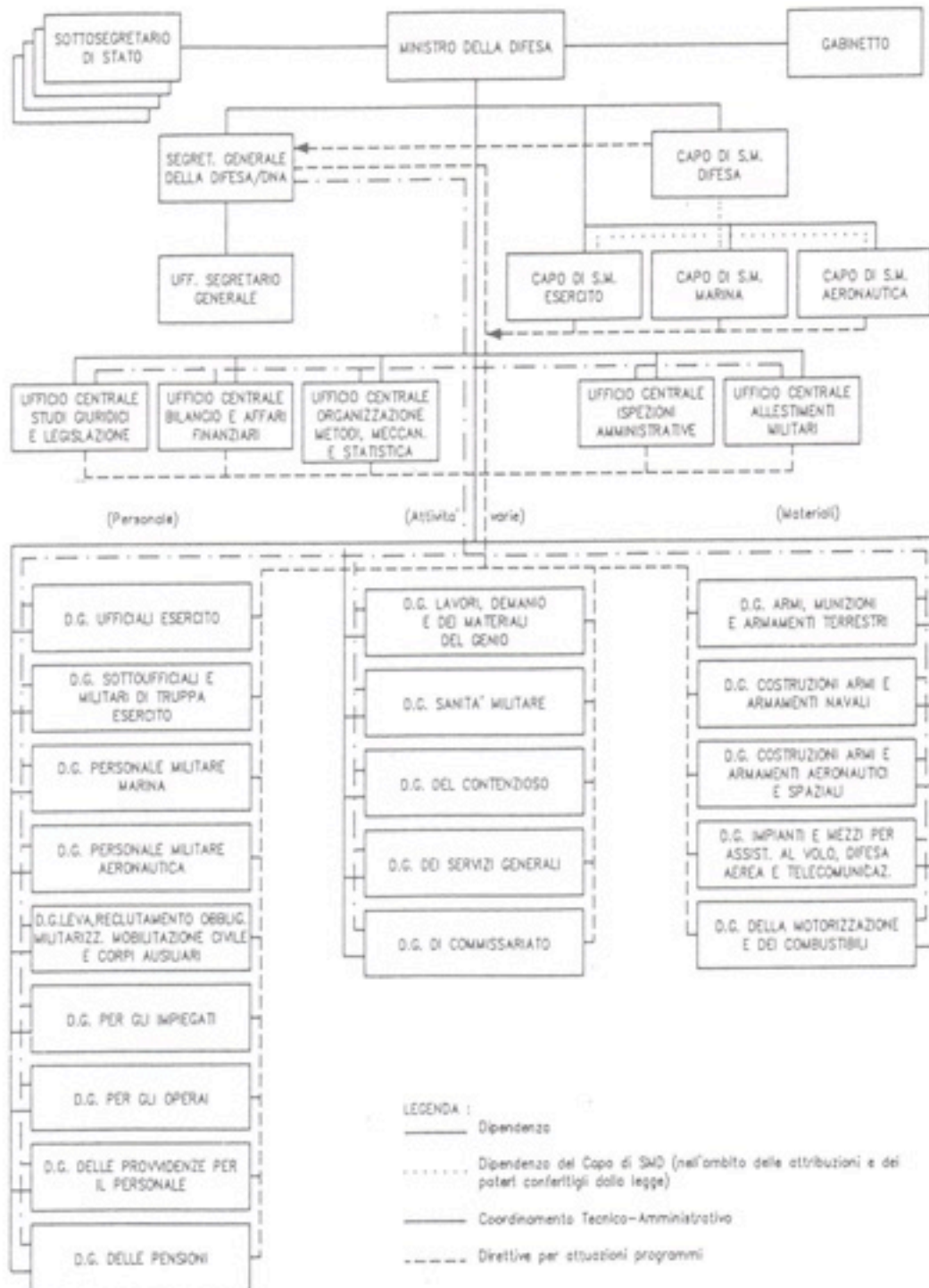
TAB. 15 – Riorganizzazione Sistema Difesa nei Paesi N.A.T.O. - 1992

	Presentazione libero bilancio negli ultimi due anni	Presentazione piano pluribennale ristrutturazione armamenti	Tagli agli effettivi	Percentuale			Tagli personale civile	Ristrutturazione C.U.	Riduzione leva	Aumento di investimenti per le riserve	Aumento % volontari	Contribuzione di unità quadro	Scioglimento definitivo unità	Immobilitazione ("mothballing")	Sospensione armamenti	Chiusura basi nazionali	Chiusura basi estere
				Esercito	Marina	Aeronautica											
Belgio		X	X	10-15%			X	12→10 (Es.)				X			X	X	
Canada	X								X	X				X	X		
Danimarca		X															
Francia	X	X	X	30%		10%	X	12→10 15→12 (1992)		X		X	X	X		X	
Germania		X	X	28,3%	30%	30,9%	X	X		X	X	X	X	X	X	X	
Gran Bretagna	X		X	25%	5%	16%	X	X			X	X	X	X	X		
Grecia								20→15 (Es.)								X	
Noveglia		X					X	X						X			
Paesi Bassi	X		X	35%	25%	30%						X		X	X	X	
Portogallo		X					X	12→4									
Spagna			X	10%			X	12→9		X				X			
Turchia		X															
USA		X	X	24%			X					X	X		X	X	

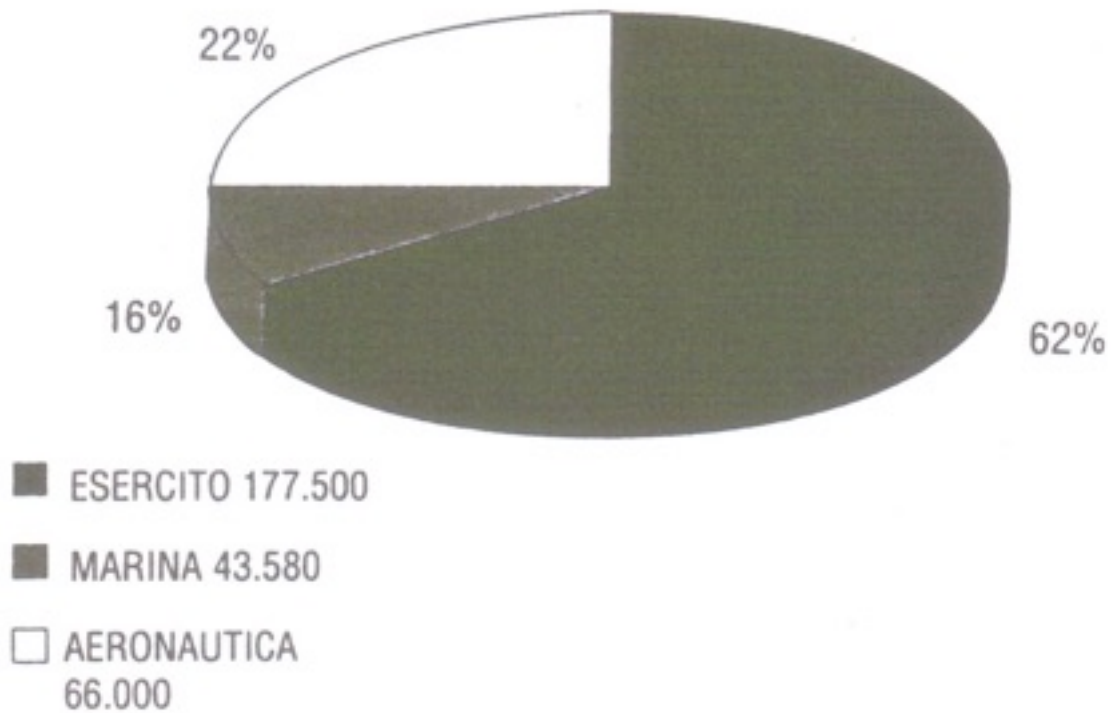
TAB. 16 – Cambiamento nella struttura delle FF.AA.

NUOVO CONCETTO STRATEGICO NATO		NUOVO MODELLO DI DIFESA ITALIANO		
DENOMINAZIONE	CATEGORIA	DISPONIBILITA' ENTRO:	CATEGORIA DENOMINAZIONE	
IRF - Immediate Reaction Forces	A	2 / 10 gg	100 % efficacia operativa prevalentemente volontarie	Forze di PRONTO IMPIEGO
RRF - Rapid Reaction Forces	A - B	10 / 30 gg		
MDF - Main Defence Forces	A-B-C-(D)	20 / 90 gg (180)	50 % efficacia operativa coscritti	Forze di SECONDO TEMPO
AF - Augmentation Forces	D	180 / 365 gg	10 % mobilitazione	Forze di RISERVA

TAB. 17 – Organizzazione centrale Ministero Difesa italiano - 1991



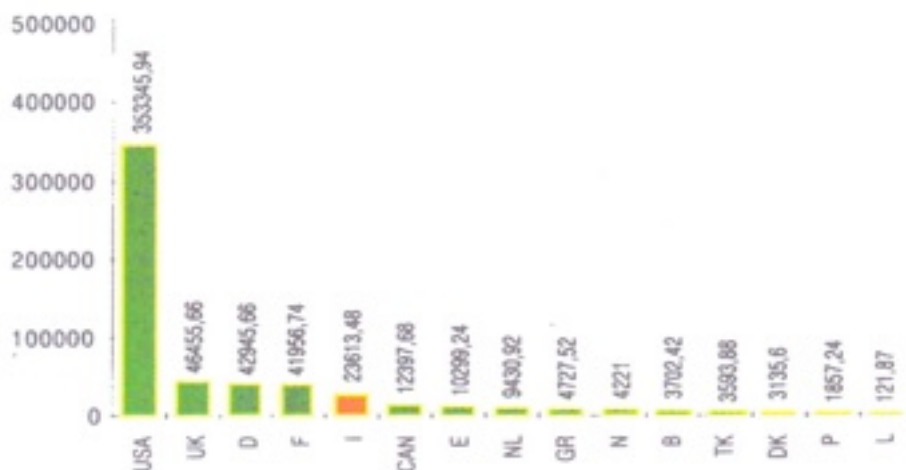
TAB. 18 – Nuovo Modello 1991: ripartizione del personale tra FF.AA.



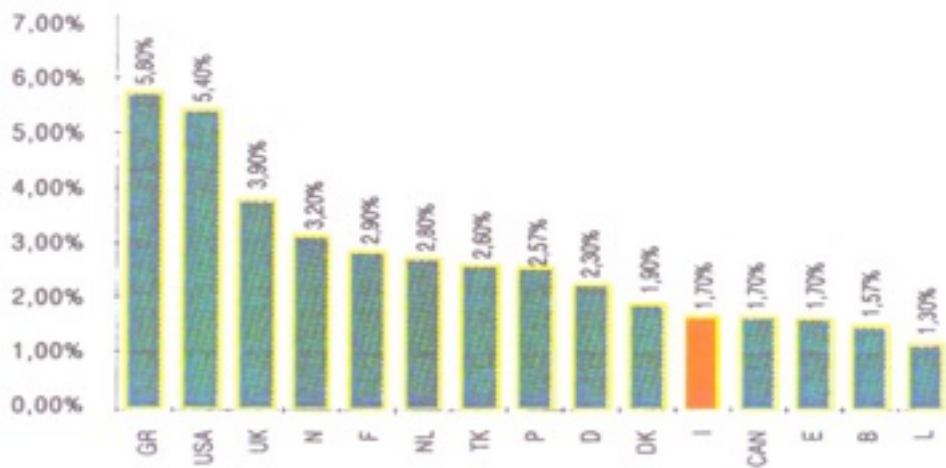
TAB. 19 – Organici delle FF.AA.: 1992 e Nuovo Modello (% sul totale)



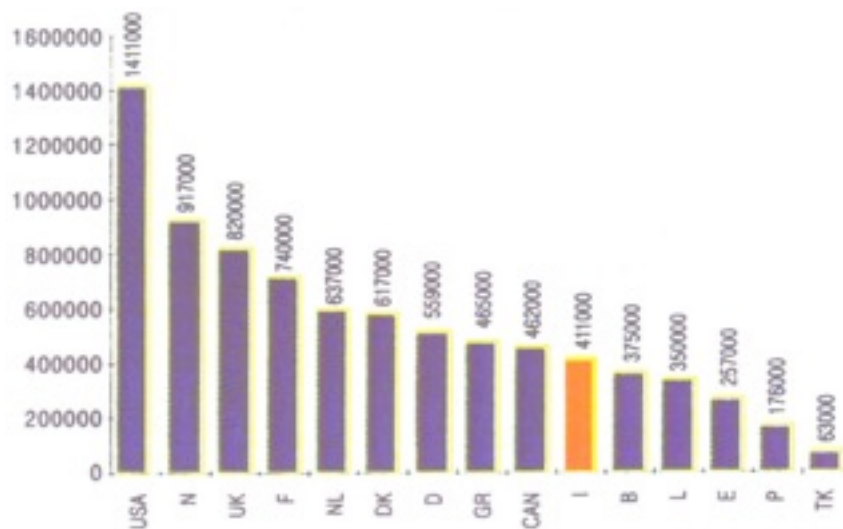
TAB. 20 – Spese militari 1990 dei Paesi N.A.T.O.



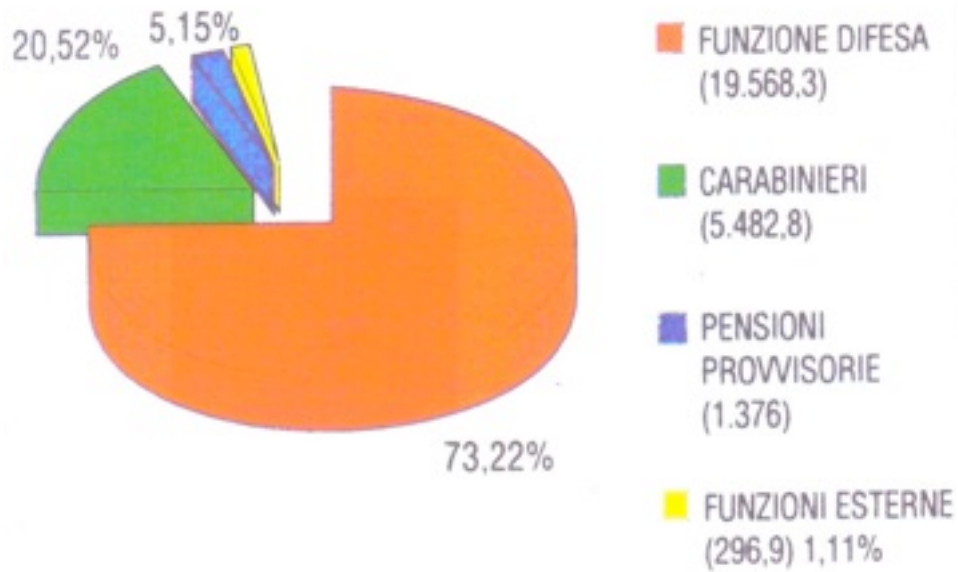
TAB. 21 - Spese militari 1990 dei Paesi N.A.T.O. in % del P.i.l.



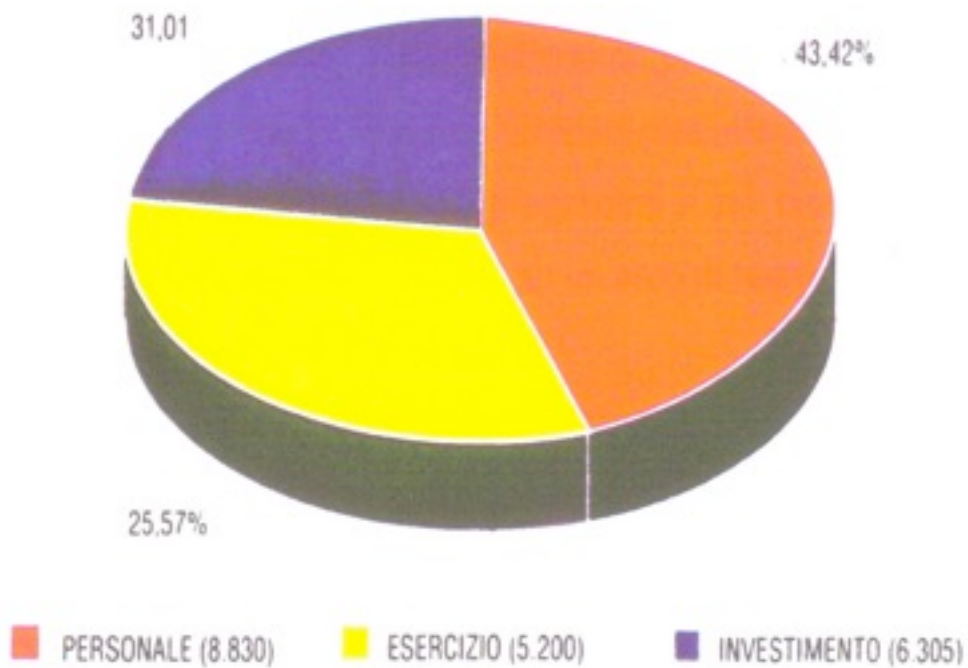
TAB. 22 - Spese militari 1990 pro capite dei Paesi N.A.T.O.



TAB. 23 – Fondi per “Funzione Difesa” nel Bilancio 1992

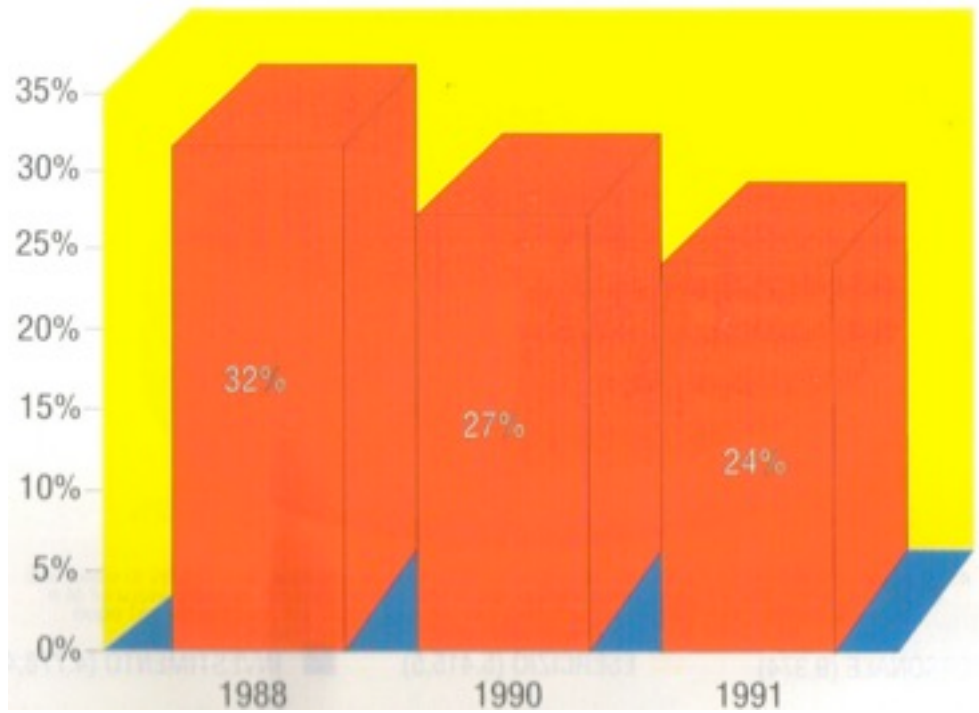


TAB. 24 – Suddivisione della “Funzione Difesa” 1992

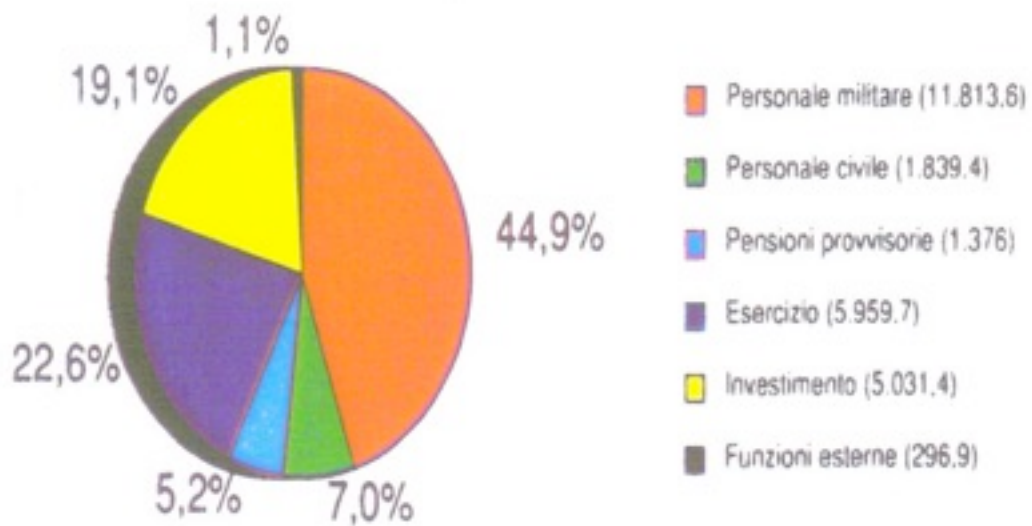




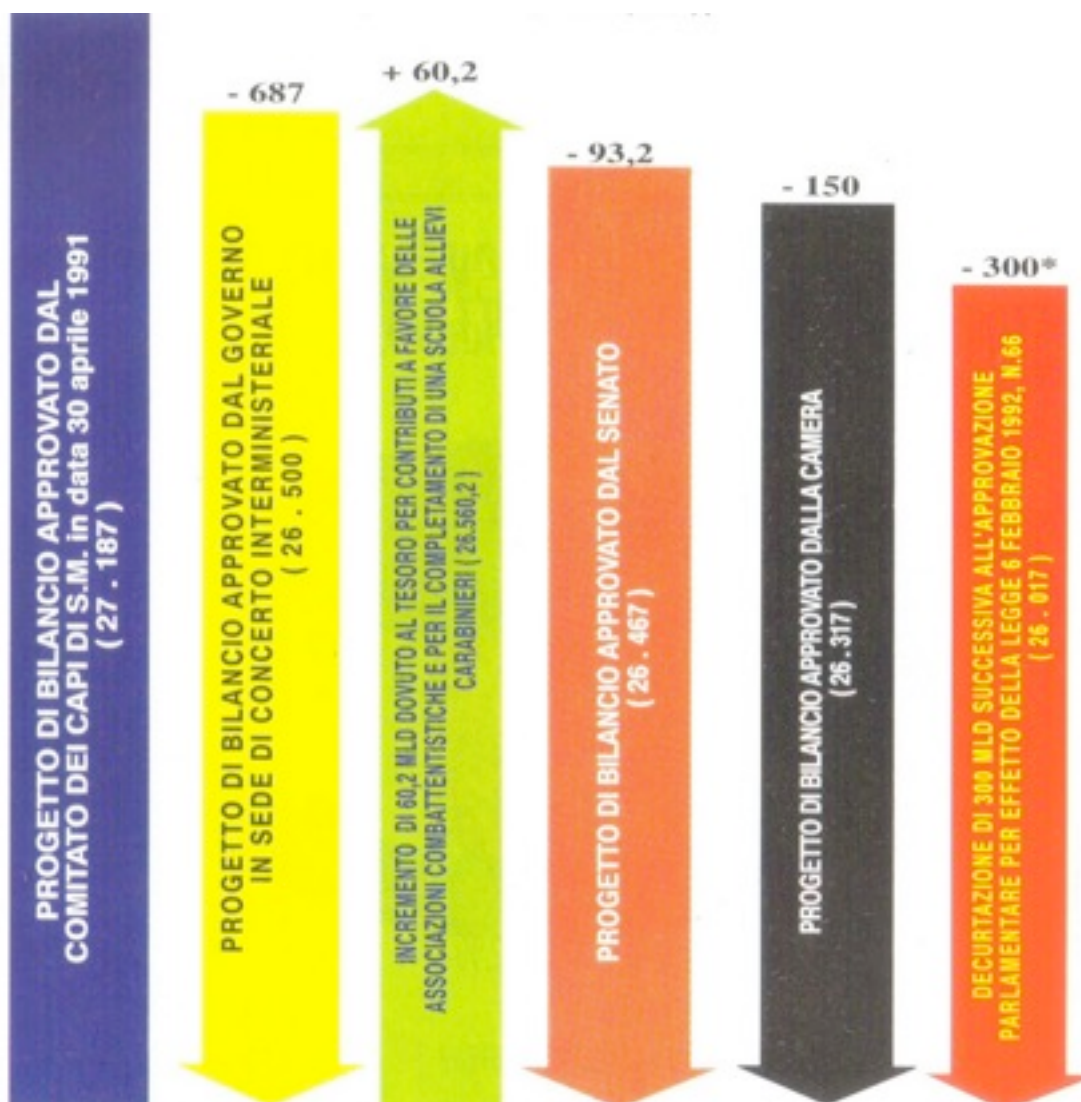
TAB. 25 – Diminuzione % degli investimenti nel Bilancio Difesa



TAB. 26 – Bilancio Difesa 1992 approvato



TAB. 27 – Iter di formazione del Bilancio Difesa 1992



--- 0 ---