

**"PROGRAMMAZIONE DELLA DIFESA NEL QUADRO DI UNA POLITICA DI
SICUREZZA, DISTENSIONE E DISARMO"
ISTRID, Roma, 21-22/III/1980**

- (1) programma e lista dei partecipanti
- (2) intervento del capo di SM della Difesa per il convegno
- (3) Documenti per il convegno
- (4) Accame, Franco: "Ordinamento e assetto del personale militare"
- (5) D'Alessio, Aldo: "Inchiesta parlamentare sulle commesse militari e programmazione della difesa"
- (6) Battino Vittorelli, Paolo: "Relazione introduttiva"
- (7) Battistelli, Fabrizio: "L'industria militare italiana tra sviluppo e riconversione"
- (8) Carlini, Paolo: "La standardizzazione come idea-forza per la razionalizzazione dell'apparato difensivo della NATO"
- (9) Corcione, Domenico: "Criteri seguiti dallo SME per la programmazione della RS e degli approvvigionamenti"
- (10) Guadalupi, Mario Marino: "Le osservazioni del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti sulle leggi promozionali"
- (11) Schwarzenberg, Claudio: "L'ordinamento giuridico-amministrativo della difesa in Italia"
- (12) Stefanini, Gustavo: "Forze armate ed industria nella vita della nazione"
- (13) Stefanini, Gustavo: "Definizione dei fabbisogni e approvvigionamenti degli armamenti. Evoluzione nella tecnologia degli armamenti"
- (14) Tridente, Alberto: "L'industria degli armamenti: quali problemi in Italia"

Istituto Studi e Ricerche Difesa

I S T R I D



CONVEGNO - DIBATTITO

"PROGRAMMAZIONE DELLA DIFESA
NEL QUADRO DI UNA POLITICA
DI SICUREZZA, DISTENSIONE E DISARMO".

PROGRAMMA DEI LAVORI

AULETTA DI MONTECITORIO

21 - 22 MARZO 1980

Istituto Studi e Ricerche Difesa

I S T R I D

Ufficio di presidenza:

On. Paolo Battino Vittorelli

On. Pasquale Bandiera

On. Aldo D'Alessio

On. Giuseppe Zamberletti

Sede:

Roma, Via Maria Adelaide, 4 - 6

Tel. 3600674 - 3612188

L'ISTRID ringrazia la presidenza della Camera dei Deputati per la concessione dell'Auletta ottenuta in seguito alla richiesta avanzata dal Gruppo del PRI

VENERDI' 21 MARZO

I Seduta

- Ore 9,30 - INTRODUZIONE
dell'On. Paolo Battino Vittorelli
presidente dell'ISTRID.
- » 10,00 - RELAZIONE
del Prof. Claudio Schwarzenberg su « L'ordinamento giuridico-amministrativo della difesa in Italia ».
- » 11,00 - RELAZIONE
del Prof. Pietro Armani su « Programmazione economica, pianificazione della difesa, riforma delle Forze Armate ».
- » 12,00 - INTERVENTO
del Sen. Adolfo Sarti
Ministro della Difesa

II Seduta

- Ore 15,00 - DIBATTITO
- Intervento del Sen. Dante Schietroma Presidente della commissione difesa del Senato.
- Intervento del Gen. C.A. Eugenio Rambaldi Capo di S.M. dell'Esercito.
- Illustrazione di comunicazioni.
interventi degli invitati.
- Sono state preannunciate le seguenti comunicazioni:
- On. Falco Accame
« Ordinamento ed assetto del personale militare ».
 - On. Guido Alberini
« Leva e personale militare ».
 - Prof. Fabrizio Battistelli
« L'industria militare ».
 - Ten. Gen. Paolo Carlini
« Il problema della standardizzazione degli armamenti ».
 - On. Enea Cerquetti
« Legislazione di controllo sulla esportazione degli armamenti ».
 - Gen. Brig. Domenico Corcione
« Criteri seguiti dallo Stato Maggiore Esercito per la definizione dei programmi di ricerca e di sviluppo per la programmazione degli approvvigionamenti ».

- On. Aldo D'Alessio
« Dall'inchiesta sulle commesse alla programmazione militare ».
- Prof. Corrado Fiaccavento Presidente EFIM
« L'industria della difesa di un gruppo a partecipazione statale nello sviluppo del sistema produttivo nazionale ».
- On. Mario Marino Guadalupi
« Le osservazioni degli Organi di Controllo sulle leggi promozionali ».
- On. Desiderio Maggioni
« Interoperatività degli armamenti ».
- On. Terenzio Magliano
« I problemi di fondo delle Forze Armate ».
- On. Gianfranco Merli
« Ricerca scientifica ai fini militari ».
- Franco Micali Baratelli
« Reclutamento, stato e avanzamento degli Ufficiali e Sottufficiali ».
- Prof. Guglielmo Negri
« Direzioni degli Armamenti ».
- Ing. Gustavo Stefanini (OTO MELARA-BREDA-MECCANICA BRESCIANA)
« Forze Armate e industria nella vita della nazione ».
- On. Luigi Tassone
« Ristrutturazione delle Forze Armate ».
- Prof. Paolo Ungari
« Consiglio Supremo di difesa ».
- Interventi di rappresentanti:
DC, PCI, PSI, PRI, PSDI, PLI, PDUP, Sinistra Indipendente e dei Membri della presidenza dell'ISTRID On. Pasquale Bandiera, On. Aldo D'Alessio, On. Giuseppe Zamberletti.

SABATO 22 MARZO

III Seduta

Ore 9,30 - SEGUITO DEL DIBATTITO.

- INTERVENTO

dell'Ammiraglio di Squadra Giovanni Torrisi
Capo di Stato Maggiore della Difesa.

- » 12,30 - Repliche a conclusione dell'ufficio di presidenza dell'ISTRID.

2

INTERVENTO DEL CAPO DI SM DELLA DIFESA
AL CONVEGNO PROMOSSO DA
L'ISTITUTO STUDI E RICERCHE DIFESA (ISTRID)

- 21-22 marzo 1980 -

INDICE DEGLI ARGOMENTI

1. Considerazioni introduttive pag. 1
2. Le leggi promozionali pag. 7
3. L'obiettivo della pianificazione e della programmazione... pag. 12
4. Problemi del personale militare pag. 16
5. Conclusioni pag. 22

1. CONSIDERAZIONI GENERALI INTRODUTTIVE

a. Desidero innanzi tutto ringraziare l'On. Vittorelli, Presidente dell'ISTRID, per aver voluto che intervenissi a questo importante convegno. Ho aderito molto volentieri al suo invito perchè ritengo che l'Istituto possa svolgere nel nostro Paese una utilissima funzione, colmando un autentico vuoto. Le questioni della Difesa sono in Italia poco dibattute e poco conosciute. Quando se ne parla si toccano quasi sempre aspetti marginali, talvolta solo folcloristici, e spesso lo si fa con un'atteggiamento preconconcetto in chiave generalmente negativa.

Quello della sicurezza invece un argomento di importanza vitale e solo in questi ultimi tempi, forse, con l'addensarsi di nubi preoccupanti sulla scena internazionale, ^{la} consapevolezza di ciò comincia a farsi strada anche da noi.

- b. In questo mio intervento ho ritenuto di dover toccare i seguenti punti:
- leggi promozionali;
 - pianificazione e programmazione;
 - problemi relativi al personale militare.

Prima però mi siano consentite alcune considerazioni di carattere generale.

La difesa nazionale viene perseguita mediante l'attuazione di una Politica di Difesa, nel quadro della politica generale del Paese.

La Politica di Difesa è determinata dal ruolo che l'Italia assolve nel

l'ambito dell'Alleanza Atlantica e, nel particolare contesto dell'area mediterranea, anche dalla funzione intermediaria che essa può e deve assumere nel comporre il dialogo Est-Ovest con quello Nord-Sud. Proprio in tale settore l'Italia può svolgere un qualificante ruolo catalizzante degli interessi regionali al fine di contribuire, con altri Paesi mediterranei, alla sicurezza comune.

In tale funzione l'Italia sta conseguendo posizioni di sempre maggiore autorevolezza ed influenza che potranno nel futuro divenire ancor più qualificanti, ma è noto che anche in un ambito regionale l'influenza politica dipende, in una certa misura, dalla credibilità dello strumento operativo militare.

Per ciò che riguarda l'Europa è importante non rinunciare all'amm^o dernamento e al consolidamento delle forze convenzionali ove si voglia evitare, in campo alleato, di provocare un "abbassamento della soglia nucleare", e, in campo nazionale, di far dipendere in modo rilevante la nostra sicurezza da Paesi terzi.

Le forze convenzionali, peraltro, rappresentano il primo soggetto veramente europeo dei negoziati per il disarmo; le trattative in am^o bito MBFR prevedono infatti opposte riduzioni delle forze convenzio^o nali tendenti a livelli sempre più bassi, e la mancanza di qualcosa di credibile da negoziare non potrebbe che nuocere al conseguimen^o to di tali traguardi.

In sintesi, un adeguato strumento operativo convenzionale non solo consente l'esercizio della sovranità nazionale ed il mantenimento della sicurezza, ma rappresenta l'unico mezzo per mantenere in vita i negoziati sul disarmo in Europa.

Da rilevare inoltre che le forze convenzionali sono le uniche qualificate a soddisfare anche le esigenze di intervento interno per pubbliche calamità.

- c. Uno degli aspetti che più direttamente influisce sulla Politica di Difesa è quello economico-finanziario.

Un dato particolarmente idoneo a quantificare lo sforzo che il Paese effettua per il soddisfacimento di tale esigenza, è certamente quello che esprime, in termini percentuali, il rapporto tra l'entità della spesa complessiva per la Difesa ed il valore del prodotto interno lordo riferito ad uno stesso anno.

Per l'Italia tale rapporto, in decremento rispetto al decennio 1967-76 (2,6%), si è attestato per il triennio 1977-79 ^{su} al 2,4%. Questo dato, se confrontato con i valori relativi ai Paesi europei più rappresentativi - Francia, Germania Occidentale e Regno Unito - mette chiaramente in evidenza come il nostro Paese si ponga molto al di sotto delle suddette nazioni.

Per esse, infatti, nel citato triennio, 1977-79, si sono avuti i sotto

notati valori medi:

- Francia: 4% ;
- Germania Occidentale: 3,4% ;
- Regno Unito: 4,8%.

d. Il divario tra il crescere delle esigenze e l'insufficienza delle risorse disponibili ha imposto, all'inizio degli anni '70, un processo di revisione dell'intera struttura delle Forze Armate.

L'imperativo era ed è quello di disporre di uno strumento di difesa quantitativamente limitato ma operativamente efficiente e quindi credibile.

Un'accurata e responsabile valutazione delle Autorità Politiche e Militari ha così portato all'attuazione di un processo di ristrutturazione delle Forze Armate in senso riduttivo e all'approvazione di provvedimenti legislativi straordinari noti come leggi promozionali.

Due provvedimenti eccezionali quindi che si completano fra loro e che sono stati impostati su basi di estrema concretezza, confluen-
do su obiettivi non ambiziosi ma commisurati alle disponibilità economiche.

Il processo, iniziato a partire dal 1975, ha interessato sia l'organizzazione del sostegno logistico, sia la componente operativa propriamente detta.

La componente operativa ha raggiunto un buon livello di consolidamento e prevedibilmente non dovrebbe subire sensibili e significative modifiche nel prossimo futuro, salvo modesti adeguamenti ordinativi intesi a razionalizzare più che a modificare l'attuale configurazione basata su un complesso di forze pari a 24 Brigate, a circa 105 mila tonnellate di naviglio combattente ed a 40 gruppi di volo. Nel contempo si sta procedendo all'attenta verifica delle molteplici implicazioni di due problemi di fondo: la ristrutturazione dei vertici militari ed il riordinamento dell'organizzazione territoriale periferica. Da un lato è quindi in atto un processo di revisione delle strutture ordinarie, mentre dall'altro, attraverso le leggi promozionali, viene perseguito il miglioramento qualitativo delle forze. E' noto che gli oneri connessi ^{con} ~~alle~~ leggi promozionali sono andati al di là dei tetti di finanziamento fissati dalle leggi stesse; ciò era, del resto, scontato, considerato l'insorgere e il perdurare di un processo inflazionistico tanto rilevante come quello attuale. Tuttavia, costituendo le leggi promozionali la condizione necessaria per l'efficienza dello strumento militare ristrutturato, esse devono svilupparsi senza ritardi e senza riduzioni, pena gravi ripercussioni negative in vari settori. La validità dei programmi ad esse associate è stata più volte riconosciuta ed anche verificata attraverso i

primi risultati conseguiti.

Nel quadro delle esigenze che ho ricordato riveste la massima importanza il problema della "riforma della spesa militare" che si propone di individuare provvedimenti idonei a consentire una più funzionale utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili rivedendo l'attuale normativa, specie per quanto attiene all'iter contrattuale ed ai controlli. Anche da questo punto di vista le leggi promozionali, con i loro comitati "ad hoc", hanno fatto scuola.

Infine, in questo complesso e significativo processo di rinnovamento non poteva mancare la componente relativa al personale. Ho già accennato all'approvazione della recente legge dei principi e, nel corso dell'esposizione, riprenderò l'argomento soffermandomi su altrettanto importanti provvedimenti volti a soddisfare le legittime aspettative di tutto il personale le cui condizioni morali e materiali ^{influenzano} ~~condizio~~ ~~non~~ in modo determinante ^{nel} l'efficienza operativa dello strumento militare nel suo complesso e, se non mantenute ad un livello di adeguatezza, renderebbero sterili tutte le molteplici e costose iniziative avviate nel settore funzionale.

2. LE LEGGI PROMOZIONALI

a. Strumento di programmazione.

La complessità dei moderni sistemi d'arma, il ritmo sempre più incalzante del progresso tecnologico che ne accorcia la vita operativa, la dilatazione dei tempi tecnici di progettazione e di realizzazione, richiedono, oggi più che in passato, l'adozione di una rigorosa ed accurata programmazione tecnico-finanziaria e ~~quindi~~ il pieno affidamento sulla disponibilità ^{delle risorse} finanziarie occorrenti.

Infatti, ogni programmazione può divenire uno strumento utile e credibile solo nella misura in cui le effettive disponibilità corrispondono alle previsioni fatte.

La conoscenza cioè dell'ipotesi finanziaria è il presupposto determinante della programmazione, il cui sviluppo armonico e regolare non può verificarsi in assenza di una continuità dei finanziamenti previsti e della certezza di tali finanziamenti.

Con le leggi promozionali, per la prima volta, la Difesa ha visto soddisfatte dette esigenze e i risultati sono stati reali e soddisfacenti; le leggi hanno dato fino ad oggi l'atteso contributo e i relativi programmi si sono sviluppati con accettabile regolarità; esse sono, cioè, una dimostrazione dell'elevato rendimento che può essere ottenuto in presenza di una programmazione impostata su ipotesi non aleatorie.

Un aspetto importante da non sottovalutare è l'instaurazione di un rapporto nuovo con il Parlamento basato su un regolare flusso di informazione circa lo stato di attuazione dei programmi associati alle leggi promozionali.

Il Parlamento viene, cioè, tenuto scrupolosamente al corrente delle realizzazioni e dell'evoluzione della spesa attraverso le relazioni annesse alla legge di bilancio.

Negli ultimi anni si è altresì determinato un sempre maggiore interesse del Parlamento nei riguardi della Difesa ed è sempre più sentita l'esigenza, da parte della classe politica, di ^{entrare} ~~curare~~ nel vivo dei problemi della Difesa, per poter acquisire la necessaria capacità di valutazione e di controllo e quindi poter partecipare al processo di formazione delle linee di politica militare nazionale

Questa tendenza del Parlamento è valutata positivamente in ambito Difesa, in quanto una più corretta conoscenza delle esigenze e dell'azione delle Forze Armate, inquadrata nel più vasto contesto economico, sociale e politico del Paese, non può che giovare alle Forze Armate stesse.

b. Risultati delle leggi promozionali.

In merito allo sviluppo dei programmi in parola, desidero dare un dato particolarmente significativo: dall'entrata in vigore delle tre leggi promozionali sono già stati impegnati 2.147 miliardi. Si tratta di importi rilevanti che, riversandosi per la gran parte sull'apparato produttivo, hanno stimolato e stimoleranno ancor più in futuro le attività industriali di vari settori della industria nazionale che vanno dal meccanico al motoristico, dal cantieristico all'elettronico ed all'aeronautico, per citare solo i maggiori.

Tutto ciò in un periodo di tempo in cui, a fronte della necessità di sostenere ingenti sforzi finanziari nel campo della ricerca e dello sviluppo per mantenere la competitività dei prodotti, la congiuntura economica ha reso precaria la sopravvivenza stessa di molte industrie.

Il concreto avvio di programmi ad elevato contenuto tecnologico ha permesso all'industria nazionale di fare un salto di qualità pervenendo a soluzioni originali sia attraverso lo sviluppo di nuove tecnologie, sia attraverso la realizzazione di sistemi altamente competitivi nello stato dell'arte.

Tutto ciò determina ricadute, immediate o posticipate, dirette o indirette sulla produzione di mezzi in uso comune. A titolo di esempio accennerò al veicolo da 2 tonnellate (che con piccole modifiche potrà essere reso commerciabile), allo sviluppo della tecnica degli scafi in vetroresina (applicata per la prima volta a scafi di notevole tonnellaggio), alla realizzazione di leghe ad elevatissima resistenza alla fatica ed alle alte temperature, alla microminiaturizzazione degli apparati elettronici. Non va, inoltre, sottaciuto l'impulso che le leggi hanno dato alla collaborazione internazionale (FH 70, MRCA, ecc.), attraverso la quale le nostre industrie hanno acquisito ulteriori conoscenze

tecnologiche, contribuendo a rompere l'egemonia che, in settori altamente sofisticati, avevano sempre avuto industrie di paesi extraeuropei.

Sono anche da rilevare gli indubbi vantaggi che le commesse militari hanno comportato ai fini del mantenimento dei livelli occupazionali sia nell'industrie direttamente impegnate nelle produzioni militari sia in quelle, collaterali o complementari, che usufruiscono di un mercato indotto dalle commesse principali.

Va inoltre ricordato, ai fini dell'occupazione e della bilancia dei pagamenti, l'importanza dei contratti stipulati dalle nostre ditte con Paesi stranieri, resi possibili dalle produzioni derivate dalle leggi speciali. Le sole costruzioni navali in corso, finanziate con i 1.000 mld. della legge promozionale Marina, hanno determinato l'assunzione di commesse estere per oltre 2.000 mld. mentre esistono ulteriori promettenti sviluppi anche nei campi aeronautico^o ~~che~~ ^e terrestre.

Per quanto attiene poi alle risorse destinate all'economia del mezzogiorno, merita di essere messo in evidenza che la Difesa ha sempre attuato una politica intesa a perseguire il raggiungimento del 30% previsto dall'attuale normativa come "quota riservata" a favore del mezzogiorno. La stessa Corte dei Conti ne ha dato atto nella relazione sul rendiconto dello Stato.

Sempre riferendoci al mezzogiorno, mi sembra opportuno, infine, riferire che le commesse militari hanno interessato tale zona del nostro Paese per una somma complessiva, nel biennio 78-79, pari a circa 900 miliardi di lire, mentre, per triennio 80-82 si prevedono commesse pari a oltre 1.800 miliardi.

3. L'OBIETTIVO DELLA PIANIFICAZIONE E DELLA PROGRAMMAZIONE

Le caratteristiche dei programmi volti al mantenimento dello strumento militare e il suo progressivo ammodernamento impongono la loro considerazione nel quadro generale della programmazione economica nazionale.

Esaminando l'aspetto "Leggi Promozionali" delle FF. AA., abbiamo visto quanto qualificante sia l'atto programmatico per i suoi importanti riflessi politici, economici, industriali, militari, ecc..

Ciò porta logicamente a rafforzare il concetto, peraltro da anni presente nell'ambito della Amministrazione Difesa, secondo cui la proiezione pluriennale delle esigenze e delle risorse deve interessare tutti i settori di attività, individuando, perfezionando ed attuando metodologie le più corrette possibili.

Questo obiettivo va perseguito
~~Ciò oggi più che mai si impone~~, non solo per i vantaggi connessi ^{con} alla conoscenza del "quanto" e del "come" può o non può essere realizzato nel futuro, ma soprattutto perchè, attraverso il processo di pianificazione e programmazione, il Governo ed il Parlamento dispongono dello strumento idoneo sia per dirigere la politica della Difesa e sia per entrare in un rapporto più organico e più sistematico con le esigenze delle Forze Armate.

La concreta realizzazione di questo rapporto è visto, da queste ultime, come una necessità, in quanto la loro struttura ed i loro obiettivi hanno senso solo se rispettano fedelmente i lineamenti fissati dalle competenti Autorità Politiche.

Ciò, inoltre, consentirà, dato il carattere scorrevole della pianificazione e programmazione, di verificare, anno per anno, la correttezza dei piani e

dei programmi sia sotto il profilo politico-militare che sotto quello me
ramente economico-finanziario.

In sostanza la Difesa, come componente della Pubblica Amministraz
ione, deve avere una precisa configurazione delle risorse che ad
essa è possibile destinare negli anni: configurazione questa che, ol
tre a fornire elementi puramente finanziari, indica anche la fisionom
ia che l'autorità di Governo e il Parlamento intendono dare alle
Forze Armate quale "Servizio Sociale" che produce "sicurezza".

In tale quadro, sento il dovere di sottolineare il fatto che positiva
risonanza ha avuto negli ambienti delle FF.AA. la menzione specific
a dei problemi della Difesa in sede di Piano Triennale
79-81, allorquando si è affermato che "è necessario, che i programm
i di sviluppo della Difesa siano inseriti nell'ambito di una organic
a politica delle commesse che abbia riguardo non solo alle esigenz
e delle utenze, ma anche a quelle del sistema produttivo "...".

Tale menzione, "qualificando" le spese militari, ha fornito le indic
azioni cui si doveva ispirare il Bilancio triennale e quindi ha forni
to, nel contempo, le basi per l'individuazione dell'ipotesi finanziar
ia: ipotesi questa che costituisce l'indispensabile presupposto per
una corretta pianificazione.

La concreta realizzazione di una pianificazione coerente con le direttive del Governo e del Parlamento consente, quindi, di dare credibilità e vigore alla proiezione pluriennale degli obiettivi della Difesa il cui conseguimento, come ho già accennato, è legato a programmi realizzabili in tempi lunghi, che richiedono un coordinamento di attività e il pieno affidamento sulle disponibilità necessarie.

Parlando delle leggi promozionali, ho sottolineato l'impatto favorevole delle spese militari nei campi industriali, sociale, e dell'impiego di manodopera: è evidente che se la metodologia seguita per i programmi speciali fosse estesa a tutto il settore delle spese militari i vantaggi sarebbero molteplici sia per le FF. AA. e sia per l'economia nazionale.

Le leggi promozionali costituiscono ormai in ambito Difesa, per le modalità di applicazione e per i risultati, un patrimonio di esperienze positive che è necessario conservare ed estendere.

Ho già accennato al fatto che le nuove procedure per l'affidamento delle commesse hanno permesso il superamento di strettoie burocratiche che avrebbero prolungato, oltre misura i tempi di attuazione dei programmi, ^{multando} dando luogo al fenomeno dei residui ^{primari} che purtroppo caratterizza ancora alcuni settori del Bilancio, e provocando l'erosione del potere di acquisto dei fondi stanziati.

Tale snellimento procedurale dovrebbe essere esteso e generalizzato ed è auspicabile che le indagini della Commissione Coppo si concretino in provvedimenti atti a risolvere il particolare problema.

L'esperienza portata avanti in tema di programmazione con le leggi promozionali non deve essere dunque dispersa. Esauriti i programmi di tali leggi bisognerà proseguire con una pianificazione interforze comprensiva di tutte le esigenze della Difesa, che indichi gli obiettivi da conseguire in un arco pluriennale e che costituisca il punto costante di riferimento per le necessarie assegnazioni di bilancio.

Ciò segnerebbe un ulteriore decisivo progresso di metodo e di sostanza, attraverso l'armonizzazione e l'unificazione della programmazione tecnico-operativa delle 3 Forze Armate.

Il conseguimento di questo importante obiettivo richiede che, fin da ora, mediante una più razionale impostazione del bilancio, si attivi quel processo di integrazione e di sintesi che è premessa indispensabile per una gestione unitaria delle risorse disponibili.

In tal senso il mio personale impegno è scontato.

4. PROBLEMI DEL PERSONALE

a. La situazione socio-economica nazionale pone non poche difficoltà all'Organismo militare soprattutto per quanto attiene al reclutamento ed alle condizioni morali e materiali del personale.

Si tratta di problemi aventi una matrice comune le cui manifestazioni palesi appaiono rappresentate da crisi di vocazioni e da diffuso senso di insoddisfazione.

La crisi delle vocazioni è indubbiamente legata allo scadimento di alcuni valori ideali, tuttavia essa dipende in gran parte anche dalla scarsa competitività della carriera militare rispetto ad altre più allettanti e remunerate.

C'è poi da tener conto dell'atmosfera larvamente o palesemente antimilitare che caratterizza ampi settori politico-culturali del Paese. Da qui il senso di insoddisfazione cui ho fatto cenno.

Sottolineo che le nuove generazioni di Ufficiali e Sottufficiali, cresciute e maturate in una società caratterizzata da profonde incertezze, sono molto sensibili all'esigenza di vedere valorizzato il loro impegno e di vedere adeguatamente risolti i loro problemi.

b. A riguardo la Difesa sta già operando con alcuni provvedimenti la cui formalizzazione consentirà di dare una risposta più soddisfacente ^{ad alcuni dei} al problema ~~delle~~ ^{ad un particolare} ~~carriere~~ ^{in quello delle} ~~carriere~~.

Le iniziative riguardano Ufficiali e Sottufficiali del servizio permanente e prevedono un avanzamento più incentivante di quello in vigore.

Relativamente agli Ufficiali, per migliorare l'attuale situazione con una visione innovativa, rispondente ai tempi e proiettata nel futuro, è in corso di elaborazione una nuova legge a carattere interforze sul reclutamento, lo stato e l'avanzamento, volta ad eliminare gli inconvenienti prodotti dall'attuale legislazione.

I criteri posti a base della nuova legge prevedono tra l'altro :

- la garanzia per tutti gli Ufficiali, salvo demerito, di svolgere una pre-determinata "carriera minima" in relazione al ruolo di appartenenza;
- la possibilità, mediante una nuova meccanica dell'avanzamento a scelta, di poter concorrere ad un numero di valutazioni molto più elevato rispetto a quello consentito dalla vigente normativa;
- l'abolizione delle anacronistiche posizioni di stato dell' "a disposizione" e di "aspettativa per riduzione di quadri" che mortificano il personale e danneggiano l'Istituzione;
- l'elevazione e l'allineamento dei limiti di età dei vari gradi in ambito interforze.

Per quanto attiene ai Sottufficiali, il cui sistema di avanzamento risulta modellato sulla base di criteri alquanto diversi, è già stato avviato al concerto interministeriale un d.d.l. i cui punti qualificanti sono :

- uniformità delle norme che regolano i reclutamenti e l'ammissione al servizio permanente;
- garanzia di una regolare progressione di carriera, cadenzata secondo prefissate permanenze nei diversi gradi, prevedendo altresì incentivi per i più meritevoli;
- elevazione dei limiti di età.

Inoltre, al fine di rendere più incentivante la carriera dei Sottufficiali è stato previsto l'ampliamento delle possibilità di transito nei ruoli degli Ufficiali.

Tuttavia, quello delle carriere è ^{appunto} solo un ^{dei} ~~aspetto~~ del problema.

La peculiarità dello stato e dell'impiego richiedono, oltre ad un inquadramento giuridico, anche un trattamento economico coerente con l'attipicità della professione e della condizione militare.

Nonostante alcuni miglioramenti che si sono avuti o che si avranno con la nuova normativa sul riassetto retributivo-funzionale previsto per i dipendenti civili e militari dello Stato, quando definitivamente approvata, il trattamento economico dei militari continua ad essere del tutto inadeguato, in assoluto, a fronte degli impegni e dei vincoli che lo "status" militare comporta.

E' sufficiente ricordare la soggezione ad una particolare regolamentazione disciplinare e penale, il necessario requisito della mobilità, la selettività delle carriere, i più bassi limiti di età, i rischi e i disagi di taluni impieghi, una disponibilità che deve spesso prescindere dai limiti di orario ecc...

Ritengo perciò che per il futuro il problema dovrà essere risolto in forma radicale attraverso una specifica legge quadro che affronti organicamente tutti i problemi di stato e di trattamento del personale. Una tale legge potrebbe essere l'occasione per una rivalutazione anche morale del personale militare, iniziativa meritoria che dovrebbe incontrare vasti consensi in ambito parlamentare tenuto conto dell'importanza che hanno l'efficienza e la saldezza morale della componente umana delle nostre Forze Armate.

- c. Per quanto riguarda la formazione del personale, all'esigenza di una elevata qualificazione professionale, si affianca quella di una preparazione più spinta nel campo dei rapporti umani.

Nell'iter formativo degli Ufficiali e dei Sottufficiali, che è in corso di revisione, troveranno collocazione, accanto alla preparazione tecnico-militare, una rispondente base culturale e una accentuata preparazione nelle tecniche dirigenziali e nelle discipline sociali.

Gli Ufficiali, al termine del quadriennio formativo, dovrebbero conseguire anche uno specifico attestato di laurea che convalidi, in campo civile, la qualificazione conseguita. Si noti, al riguardo, che la concessione della laurea è stata determinante nella Repubblica Federale di Germania nella rivalutazione del reclutamento degli Ufficiali in servizio permanente.

A più alto livello, presso le Scuole di Guerra, attraverso programmi che sono sempre più coordinati in chiave interforze, viene, inoltre, valorizzata l'intera preparazione professionale degli Ufficiali che si accingono a ricoprire incarichi di rilievo nell'organizzazione militare.

In particolare, oltre alle materie militari di specifica competenza, tali programmi includono lo studio delle più rilevanti problematiche economiche, politiche e sociali e sono aperte a tecniche ^{de} ~~una volta poco~~ ^{più appropriate} ~~una volta poco~~ ^{relative} ~~relative~~ ^{ad} ~~ad~~ la gestione manageriale di uomini e di mezzi, ^{de} ~~de~~ le analisi dei costi e le scelte decisionali.

Anche alla preparazione tecnico-professionale dei Sottufficiali è stata dedicata la massima attenzione. Fin dalla sua formazione presso le Scuole di reclutamento, il Sottufficiale, ^{che fa parte di una} ~~categoria~~ ^{di} ~~categoria~~ intermedia di estrema importanza per la funzionalità dell'organizzazione militare, è oggetto di cure tendenti a migliorare costantemente la sua preparazione nel campo tecnico-professionale e culturale.

Anche per questa preziosa categoria viene ricercato, mediante opportuni attestati di qualificazione e specializzazione, un valido riscontro, ai fini dell'impiego civile, della specializzazione conseguita in servizio.

d. Alcuni cenni, infine, sui principali problemi del personale di leva.

E' noto come il servizio di leva pesi oggi sulla maggioranza dei giovani come un sacrificio spesso privo di adeguate motivazioni e di concrete contropartite. Poichè ritengo necessario, anche in linea di principio,

che le nostre Forze Armate continuino a fondarsi sulla leva, occorre fare di tutto, nelle FF.AA. e fuori di esse, per rendere tale servizio più ripagante e, quindi, più utile non solo all'Istituzione militare ma tutta la collettività.

Un dato che mi sembra molto importante è quello della qualificazione professionale. Già adesso circa un terzo del personale di leva consegue, sotto le armi, una qualificazione professionale valida, anche giuridicamente, per l'inserimento nel mondo del lavoro. Un ulteriore sviluppo di questo aspetto qualificante del servizio militare deve certamente essere perseguito.

Va inoltre esaltata la funzione formativa ed educativa che il servizio assolve creando un'abitudine alla convivenza, alla reciproca tolleranza, e all'accettazione di regole e di doveri anche poco graditi. Questa funzione può e deve essere estesa. Un campo in cui l'azione educativa può esplicarsi positivamente è quello della prevenzione e della lotta contro la droga. Ciò presuppone certo un miglioramento delle attuali strutture e dell'organizzazione in generale.

Occorre infine che il personale chiamato sotto le armi sia impiegato il più possibile nei compiti d'istituto e sia tenuto adeguatamente impegnato in attività di prevalente interesse addestrativo, come del resto già accade nella maggioranza dei casi.

5. CONCLUSIONI

Questo intervento non ha toccato tutti i punti di possibile interesse delle Forze Armate, però ne ha toccato alcuni molto importanti sui quali sembrano opportune alcune considerazioni conclusive.

Non c'è dubbio che le Forze Armate hanno saputo imboccare, in molti settori vitali, la strada del rinnovamento. Tuttavia, se la strada è quella giusta, il cammino da percorrere non è per questo più facile.

Occorre innanzi tutto sottolineare che, se si considerano la posizione strategica e il "peso" politico-economico dell'Italia, lo strumento operativo delle nostre Forze Armate ha una dimensione quantitativa piuttosto ridotta. E' indispensabile dunque che questo strumento sia ^{almeno} qualitativamente credibile e che venga mantenuto ad un alto livello di efficienza e di funzionalità.

Per conseguire tale ^{risultato} ~~obiettivo~~ è necessario :

- assicurare il progressivo rinnovamento dei mezzi mediante la puntuale esecuzione dei programmi associati alle leggi promozionali;
- garantire la disponibilità delle risorse necessarie per il mantenimento in efficienza ^{medie} dei mezzi e per l'addestramento delle forze;
- attuare una realistica ed armonica pianificazione/programmazione interforze di medio e lungo termine che consenta la razionale utilizzazione delle risorse prevedibilmente disponibili.

In termini pratici e immediati bisogna che :

- i fondi necessari per il completamento delle leggi promozionali non subiscano riduzioni in termini reali;
- i fondi destinati al funzionamento e alla vita dello strumento operativo vengano adeguati in funzione del loro potere di acquisto reale;
- maggiori risorse siano attribuite al settore della ricerca e sviluppo.

A più lunga scadenza occorre giungere ad uno snellimento delle procedure burocratiche che oggi appesantiscono, spesso inutilmente, il funzionamento dell'apparato amministrativo della Difesa.

Bisogna inoltre razionalizzare ed adeguare l'organizzazione e le strutture del supporto tecnico-logistico con particolare riferimento all'area industriale della Difesa.

Per ciò che riguarda il personale, l'attuale soddisfacente livello di saldezza e di efficienza è destinato a decrescere se non si correggono per tempo alcune situazioni di cui ho fatto cenno.

Bisogna rendere più remunerativa la condizione del personale di carriera e più produttiva e partecipativa quella del personale di leva.

Per il personale di carriera non si tratta solo di un miglioramento delle condizioni materiali bensì anche di una rivalutazione morale attraverso una giusta valorizzazione della funzione militare.

Programmazione dunque anche nel delicato settore del personale per con seguire con azioni appropriate e protratte nel tempo gli obiettivi indicati. Confermo però che tali obiettivi verrebbero certamente mancati se le azioni all'interno non fossero affiancate da un più consapevole, responsa- bile e incoraggiante atteggiamento delle forze politiche e della pubblica opinione che dovrebbe essere peraltro sensibilizzata ed informata in mo do più sereno e costruttivo, tenuto conto che le FF. AA. sono e debbono restare un'istituzione al servizio di tutto il popolo italiano e un'espressio- ne della sua unità e della sua concordia.

In questo senso la dignità e il prestigio delle Forze Armate sono anche la dignità e il prestigio dell'Italia tutta.

ISTRID

Istituto studi ricerche difesa

3

CONVEGNO

“ Sicurezza, difesa, programmazione „

DOCUMENTI

- Industria pubblica
- Industria privata

Roma, 21 - 22 Marzo 1980

Per contribuire con materiale documentario al Convegno-dibattito dedicato a « Sicurezza, difesa, programmazione » organizzato dall'ISTRID (Istituto Studi e Ricerche Difesa) in Roma (Auletta Montecitorio, 21 e 22 marzo 1980), l'Agenzia Informazioni Parlamentari Difesa (I.P.D.) mette a disposizione dei partecipanti una serie di studi, valutazioni e proposte che rispecchiano rispettivamente i punti di vista delle aziende del Gruppo IRI e di aziende collegate alla Confindustria impegnate nel settore.

INDUSTRIA PUBBLICA

I fase

Senza che di ciò si possa far specifico addebito alla controparte, l'applicazione ai contratti dell'attuale normativa di contabilità porta a considerare degli stessi soprattutto il profilo di operazioni che comportano una spesa per lo Stato. Ciò conduce, ulteriormente, all'eccesso dei pareri-controllo « preventivi » durante la fase di formazione e nel contratto, alla duplicazione (e inefficienza) dei controlli giuridici concentrati sulla legittimità-opportunità degli atti e legalità contabile-finanziaria del processo di spesa.

Manca, invero, una sufficiente consapevolezza del fatto che la spesa rappresenta solo la faccia finanziaria di un fatto di gestione aziendale, cioè di un momento industriale e produttivo cui sono connessi costi e benefici. A più forte ragione, non vien tenuto in nessun conto che, nell'ipotesi di piccole e medie commesse per prodotti di serie, è preminente, rispetto al fatto contrattuale l'ottica, ancora diversa, del fatto commerciale.

L'esigenza di fondo che le aziende avvertono in questo campo consiste nella programmazione dell'attività amministrativa, che si vede riflettere in effettivo coordinamento dell'azione, selezione dei fini e determinazione dei tempi in realizzazione. Il programma amministrativo deve perciò incidere sulla spesa, anche quest'ultima va disciplinata e programmata in relazione a quello.

Il modello da seguire, è quello del P.P.B.S. (Planning Programming Budgeting System) che è il sistema relazionale della programmazione amministrativa-finanziaria-contabile; esso consente il coordinamento dell'azione, la selezione dei fini, la determinazione dei tempi di realizzazione, nonché la programmazione della spesa in relazione al programma amministrativo e la verifica che gli scopi realizzati siano effettivamente quelli desiderati e previsti dal programma stesso.

I profili organizzativi di tale sistema sono complessi e esulano dai limiti di questo rapporto; esistono tuttavia notevoli esperienze straniere di applicazione del P.P.B.S. specificatamente alla politica di approvvigionamento di beni militari: l'auspicio è che l'Amministrazione della Difesa prosegua e acceleri gli sforzi già intrapresi per adattarli al nostro ordinamento (1) e superi le incertezze circa l'applicazione interforze del sistema.

Sono, queste, problematiche di spettanza esclusiva della sfera pubblica: il Gruppo ritiene, tuttavia, compito dell'operatore economico sottolineare la capacità di dette riforme di incidere efficacemente sul nodo essenziale delle interazioni degli attuali problemi di programmazione della spesa pubblica con quelli di programmazione interna aziendale.

Lo sfasamento di tempi tra le prime proposte di produzione fornite dall'industria all'Amministrazione militare, (o le prime indicazioni di prodotti che l'Amministrazione militare è interessata a acquisire sul mercato) e l'effettivo stanziamento di somme a copertura di tali possibili acquisti (2), nonché le incertezze e i ripensamenti caratteristici di tutta questa fase, sono certamente la causa originaria dell'incongruenza dei preventivi di spesa e dell'impossibilità di una realistica programmazione industriale e di una ragionevole previsione del rischio d'impresa.

Le aziende intendono richiamare con fermezza l'attenzione dei pubblici poteri sulla necessità, per loro vitale, di chiarezza in queste operazioni: la lunghezza dei tempi per la definizione e l'esecuzione dei contratti, cui fa riscontro nell'attuale ciclo congiunturale un'eccezionale dinamica degli incrementi dei costi, e in particolare l'alto tasso del denaro, non consentono più margini per la ridefinizione degli obiettivi in corso di formalizzazione del contratto stesso, per rinegoziazioni del prezzo (esplicite o indirette) o « rettifiche di tiro » in contratti successivi.

L'accettazione del P.P.B.S. da parte delle aziende significa d'altro canto che esse sono interessate direttamente a una modifica e semplificazione delle defatiganti procedure di controllo giuridico, e pienamente disponibili a collaborare con la controparte alla migliore riuscita di controlli di gestione sul contratto, volti a verificare la redditività e la realizzazione effettiva degli scopi o obiettivi determinati dal programma, nei tempi prestabiliti.

Concrete espressioni di tale disponibilità sono riscontrabili in varie delle proposte che seguono: sul piano generale potrebbe studiarsi la creazione di *organismi* misti Amministrazioni-industrie per l'applicazione dei nuovi sistemi di bilancio alla programmazione aziendale e per la definizione di idonee procedure di controllo di gestione (analisi dei prezzi e dei costi, analisi costi-benefici, tipi di contabilità per commessa).

Non può d'altronde nascondersi che l'applicazione di tecniche di bilancio più sofisticate comporta necessariamente anche l'uso da parte dell'amministrazione militare di tecniche organizzatorie diverse e capaci di utilizzare le prime.

Il presupposto e l'essenza di una riforma in questo senso va ricercato nella scissione tra momento politico-decisionale dell'azione amministrativa e momento tecnico-esecutivo della medesima.

In questa prospettiva, l'organizzazione competente a porre in essere l'attività contrattuale pubblica potrebbe essere strutturata sul doppio livello costituito da una parte dal Parlamento — con le Commissioni difesa — e il Ministero, con compiti di direzione politica da esercitare mediante direttive, nonché con compiti consequenziali di coordinamento e controllo; d'altra parte, da uno o più « servizi contrattanti » cui competerebbe l'attività ministeriale di pianificazione tecnica e di progettazione dell'attività di approvvigionamento sul mercato, cioè la definizione e l'esecuzione dei programmi.

Questi organismi di contrattazione interni all'Amministrazione potrebbero essere configurabili giuridicamente, e strutturabili sul piano del funzionamento, sul modello delle agenzie NATO, con le quali le aziende del settore operano da anni con successo. L'agenzia, sia essa unica per tutti gli acquisti, sia essa creata *ad hoc* per un determinato programma di fornitura militare, risponde, infatti, appieno a due esigenze fondamentali del mondo industriale:

a) che la controparte si dia strutture organizzative più agili, idonee a formulare e a concludere un contratto in tempi brevi, a seguirne tutta l'esecuzione e a liquidare i pagamenti, risolvendo al suo interno eventuali incidenti d'esecuzione;

b) che si realizzi un'effettiva unificazione delle procedure di acquisto e sia assicurata l'unitarietà di interlocutore in tutte le fasi contrattuali.

Sotto quest'ultimo profilo, non è inutile ricordare come, seppure l'applicazione di procedure uniformi avrebbe dovuto esser garantito dalla legge di contabilità stessa, la legislazione speciale e, più ancora, l'organizzazione attuale del Ministero della Difesa (3) e l'applicazione da parte delle diverse direzioni generali di differenti capitoli generali d'onere abbia creato sensibili disparità di trattamenti e incertezze interpretative che si risolvono in complesso in un danno per le aziende.

Anche a questo riguardo le indicazioni che provengono dall'esperienza delle imprese fornitrici sono univoche: è assolutamente opportuna un'unificazione dei capitoli d'onere delle tre Forze Armate (4) che faciliti la realizzazione dell'integrazione interforze richiesta anche dalla natura dei sistemi d'arma moderni. Peraltro questa operazione, ove pure coronata da successo, rischierebbe di essere vanificata, come è avvenuto in certi casi anche per delle riforme legislative settoriali, (v. la c.d. legge Malagodi) (5), se non si procedesse anche alla concentrazione in un solo organo del potere di interpretazione e di applicazione delle norme: è noto, infatti, che i capitoli generali sono sempre derogabili dalle parti in via di prassi negoziale o mediante i capitoli speciali.

L'unitarietà di interlocutore e, al tempo stesso, l'agilità organizzativa richiesta al punto a) sembrano massimamente assicurate dalla creazione di una Agenzia operante, sul modello NATO, con strumenti essenzialmente privatistici; in subordine, si potrebbe pensare a forme istituzionali a questa apparentabili, già operanti nel nostro ordinamento (azienda autonoma riformata, ente di gestione, servizio contratti alle dirette dipendenze dell'organo politico...): formuliamo in allegato 1) una dettagliata proposta concreta di struttura contrattuale dell'Amministrazione militare.

In sintesi, i tratti salienti della proposta sono l'organizzazione di un unico centro per gli acquisti, che si ripartisce poi in un servizio contrattante per l'approvvigionamento di beni militari semplici, che da un punto di vista industriale possono corrispondere a « prodotti di listino » e in agenzie di settore per le singole armi, che curino, in particolare, la ricerca e lo sviluppo delle produzioni militari nuove facilitando le intese a livello pubblico con altri organismi di ricerca e promuovendo la collaborazione con l'estero (6).

Le agenzie di cui sopra agirebbero per delega dell'Ente politico committente (al limite, su invito dello stesso legislatore per gli acquisti connessi a una legge promozionale), senza dover richiedere volta a volta l'autorizzazione degli organismi consultivi, nell'ambito di un plafond finanziario predeterminato al momento dell'istituzione del mandato.

Condizione indispensabile perché l'agenzia mantenga una sua elasticità operativa è quella di non ricreare posizioni di subordinazione gerarchica, ma di favorire l'azione di staff, la mobilità dirigenziale che vi è connessa e il libero avvalimento del massimo di uffici tecnici ad essa esterni, per non appesantire l'organico.

Senza ovviamente voler dibattere *ex professo* in questa sede il più generale tema della riforma della pubblica amministrazione, ci limitiamo qui a sostenere la compatibilità della figura della *agency* con le leggi vigenti (se ne dà dimostrazione in allegato 1) e a formulare due ulteriori rilievi, con riferimento specifico alle strutture organizzative interne dell'Amministrazione militare.

Anzitutto, ci sembra di poter affermare che a risultati pratici del tutto analoghi a quelli da noi preconizzati si è cercato in più modi di pervenire per il passato da parte del Ministero stesso (esempio, istituzione dell'Ufficio centrale allestimenti militari, U.C.A.M.), mentre sono in corso studi per istituire la carica di « Direttore Nazionale degli Armamenti » e definire l'area della sua collocazione, nel dichiarato scopo di affidare a un solo responsabile il coordinamento e il controllo dell'intera gamma di attività relative alla « ricerca », allo « sviluppo » e alla « produzione » degli armamenti (7).

In secondo luogo, preme che sia comunque fin d'ora salvaguardata, quale che sia poi la concreta organizzazione di contrattazione che il Ministero intenderà darsi, l'*unicità* di responsabilità per un determinato contratto.

Possono essere convenientemente utilizzate, a tal fine, indicazioni concrete nell'ordinamento vigente: alludiamo in parte a quelle rinvenibili nella legge di contabilità generale e suo regolamento (delega all'approvazione — art. 19 legge cont. e 103-105 reg.; funzionari delegati ai pagamenti artt. 54-61 cont.); a leggi settoriali per contratti da eseguirsi in economia (R.D. 6 aprile 1933, n. 805 per l'Aeronautica; D.P.R. 25 maggio 1965, n. 993 per contratti di ricerca interessanti l'Esercito e la Marina Militare); e soprattutto alla deconcentrazione di funzioni amministrative dal Ministro ad altri uffici « interni » (v. ad es., l'articolo 155 del T.U. 10 gennaio 1957, n. 3, sul pubblico impiego) già ampiamente utilizzata in materia di atti vincolati e di atti di minore discrezionalità (v. legge 18-3-1968, n. 249, delega al governo per il riordinamento dell'amministrazione dello Stato, per il decentramento delle funzioni e per il riassetto delle carriere dei dipendenti statali e il D.P.R. 30-6-1972, n. 748, sulla disciplina delle funzioni dirigenziali nelle amministrazioni dello Stato).

Detta normativa deve essere, in alcuni casi, soltanto correttamente interpretata: in altri, occorre, da parte dei funzionari chiamati ad applicarla, spirito d'iniziativa per sfruttare appieno le possibilità, assumendo le relative responsabilità; in ogni caso, si rende necessario l'adeguamento dei limiti di somma che le norme hanno fissato per l'esercizio delle competenze ivi previste: si pensi, in particolare, all'art. 7 lett. e), f), g), h), del D.P.R. n. 748, sulle attribuzioni dei dirigenti generali, laddove è evidente che il fittizio aumento del valore monetario dei contratti, dovuto all'inflazione degli ultimi anni, ha già gravemente alterato il significato di tutta la politica di decentramento voluta dal legislatore del 1972.

I precedenti legislativi appena citati sembrano comunque legittimare l'aspettativa che si pervenga, in brevi tempi, alla definitiva istituzionalizzazione del principio per cui sottoscrive il contratto, per conto dell'amministrazione, e ne cura l'esecuzione, un'unica persona, ben individuata nel titolare dell'organo che ha svolto le trattative o le procedure di aggiudicazione. A tal fine basterebbe che, con apposita leggina, si creasse anche in Italia, sull'esempio anglosassone e francese, la figura del « funzionario responsabile del contratto » (contracting officer o *personne responsable du marché*) (8).

Esiste, infine, tutta l'interfaccia dei problemi di programmazione della spesa pubblica e di organizzazione interna dell'amministrazione della Difesa, che può, per brevità, indicarsi nella *necessità del coordinamento delle attività aziendali in funzione delle esigenze nuove della controparte.*

Non sembra occorra dilungarsi nel fornire dimostrazione che, come per il passato, l'industria nazionale produttrice di materiale militare, è in grado, per la duttilità stessa tipica della forma societaria delle aziende, di darsi le strutture produttive volta a volta più adeguate alla soddisfazione del fabbisogno di beni essenziali per l'assolvimento, da parte della nostra amministrazione Difesa, dei suoi compiti istituzionali.

L'occasione di una parallela riorganizzazione dei servizi e dei sistemi di contrattazione della parte pubblica, nel senso appena prospettato, si presta, tuttavia, anche a una riflessione sul ruolo che le aziende possono svolgere nel nuovo contesto programmatico e sulle potenzialità di sviluppo del settore industriale interessato.

Ciò dovrebbe avvenire, a giudizio del Gruppo di lavoro, su almeno due direttrici di interesse comune.

1. Definendo, in relazione agli obiettivi determinati, quale ruolo vada riservato alle aziende nella ricerca di un'ottimizzazione del rapporto tra fabbisogni tecnico-operativi delle Forze Armate, fondi disponibili e costi di produzione, con particolare riguardo alla programmazione dell'esecuzione dei contratti (piano di consegne, pagamenti...).

Detta ricerca non potrà comunque prescindere dal riconoscimento esplicito del fatto, ben noto alle parti, *che esistono beni militari la cui convenienza economico-industriale è legata alla possibilità di produzione in grandi serie*, che sole permettono il contenimento dei prezzi unitari del prodotto, ma che risultano per lo più sovradimensionate al fabbisogno italiano.

Da parte industriale, specie ove non sia possibile all'impresa differenziare le produzioni, *ciò postula la necessità di estendere la quota di prodotti da collocare all'estero*.

È ben noto, peraltro, che quest'ultima circostanza dipende in crescente misura *dagli obiettivi di politica estera del Governo* e dalle cautele e vincoli che essa comporta, *nonché da una standardizzazione effettiva degli armamenti*, quanto meno in ambito europeo: una realistica politica di penetrazione sui mercati mondiali dovrà quindi darsi strutture di commercializzazione più moderne, nelle quali necessariamente i pubblici poteri saranno chiamati *a svolgere un ruolo più attivo che per il passato* (9).

Da parte dell'Amministrazione militare, inoltre, è legittimo attendersi, nel quadro delle nuove tecniche di bilancio, *la definizione precisa di quei programmi di produzione*, di cui si giustifica l'affidamento alle aziende nazionali per il loro valore strategico, i quali richiedono una valutazione dei costi e benefici in base a interessi, ad es. di sicurezza nazionale, che travalicano la mera logica d'impresa;

2. curando la massima efficienza complessiva del nuovo sistema di contrattazione pubblica mediante misure di realizzazione dell'area produttiva che permettano una unitarietà di interlocutore industriale nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Sul piano organizzativo si può del resto ipotizzare che a un accentramento in un unico ente della politica degli acquisti corrisponda naturalmente, come avviene in ambito NATO, *un processo di coordinamento tra i fornitori*, basato sulle forme giuridiche di collaborazione già operanti: dalla figura del *general contractor* o contraente principale, ai raggruppamenti di imprese per l'acquisizione di grosse commesse, di cui poi sono riservate quote di

produzione a società di piccole e medie dimensioni ai consorzi costituiti appositamente per la realizzazione di un programma.

È agevole la dimostrazione che tale unitarietà, lungi dal significare monopolio o ricerca di intese che distorcono la concorrenza (10), varrebbe al contrario ad assicurare a tutti i produttori nazionali l'effettiva possibilità di partecipazione a piani globali di approvvigionamento quali sarebbero definiti in sede di P.P.B.S., e un più chiaro assetto di responsabilità in ordine alla puntuale realizzazione del programma.

Ma può farsi qui un ulteriore, e conclusivo, rilievo: quale che sia la forma della nuova struttura di contrattazione dell'Amministrazione militare, essa assumerà comunque, sempre più, veste di « committente ultimo » di sistemi d'arma sofisticati, la cui realizzazione richiederà, di tutta evidenza, la soluzione di complessi e specifici problemi di integrazione verticale rispetto al prodotto finito, soprattutto nelle forniture di sistemi « chiavi in mano ».

Rientrerà, pertanto, tra i compiti istituzionali di un'eventuale « agenzia », *definire modalità e sedi per una attività di coordinamento e di confronto con la controparte industriale*, allo scopo di individuare, di comune intesa, i settori nei quali sviluppare un'autonoma ricerca o perseguire una politica di *joint-ventures* o/e di produzioni su licenza o di associazioni a programmi multinazionali che consenta:

a) di acquisire *know-how* da *partners* esteri particolarmente qualificati, e ridurre, conseguentemente, l'area degli acquisti all'estero di beni di rilevante valore tecnologico;

b) di gestire in modo unitario il *know-how* delle industrie italiane sui mercati esteri, ai fini di un razionale e programmato sviluppo delle esportazioni.

Note

1) Si veda il Libro Bianco della Difesa, stampato a cura del Ministero, gennaio 1977, p. 76.

2) Le aziende stimano che l'intero processo può coprire un periodo approssimativamente di due anni; dalla formulazione della programmazione presso la competente direzione del Ministero (Bilandife) all'approvazione della legge di bilancio intercorrono comunque non meno di sei mesi.

3) Attualmente le responsabilità relative alla politica di approvvigionamenti e produzione sono suddivise, per legge, tra:

- il Capo di Stato Maggiore della Difesa, per quanto riguarda l'indirizzo degli studi e delle ricerche comuni a più Forze Armate;
- i Capi di Stato Maggiore di Forza Armata, per gli studi, le ricerche e le esperienze riguardanti sistemi d'arma di Forza Armata;
- i Direttori Generali — coordinati dal Segretario Generale — cui fa capo l'attuazione delle direttive, nell'area tecnico-amministrativa, per l'approvvigionamento dei materiali d'armamento.

In ambito internazionale la rappresentanza in modo univoco del settore degli armamenti, in mancanza di una figura giuridica specifica, è stata affidata al Presidente del Consiglio Tecnico Scientifico.

4) Per la quale del resto è stata costituita da anni un'apposita (quanto « sfortunata ») commissione ministeriale; sembra peraltro ormai che si possa pervenire in tempi brevi al nuovo capitolato generale d'oneri unico per le tre Armi.

5) Si tratta del D.P.R. 30 giugno 1972, n. 627, che ha consentito anticipazioni fino alla metà del prezzo prima dell'inizio dell'esecuzione del contratto.

6) In tal senso, l'agenzia può legittimamente proporsi come lo strumento più efficace per un inizio di soluzione ai complessi problemi di ricerca applicata, connessi ai contratti di forniture militari; in allegato 2), si espongono alcune note sintetiche in merito alla attuale problematica della pianificazione e del finanziamento dei programmi di ricerca e sviluppo, con particolare riguardo a quelli aeronautici.

7) Libro Bianco citato, p. 307.

8) Un'occasione concreta di innovazione legislativa potrebbe essere fornita dallo schema di disegno di legge — attualmente in fase di concerto tra i ministeri interessati — concernente la disciplina delle procedure contrattuali dello Stato e l'attuazione della direttiva CEE in materia di aggiudicazioni delle gare relative alle pubbliche forniture. In questa sede, tra l'altro, potrebbe trovare più compiuta e uniforme disciplina la fase della aggiudicazione, stipulazione e approvazione dei contratti, che lo schema in questione ancora distingue in più momenti successivi (artt. 3-6-11 e 15 del disegno di legge nel testo redatto dal Ministero del Tesoro).

9) Il Ministero della Difesa riconosce da sempre l'importanza del proprio ruolo nelle trattative commerciali con l'estero per l'esportazione di materiali d'interesse militare. Da ultimo, si veda l'esplicita ammissione contenuta nel Libro Bianco, cit. p. 306: « L'adozione da parte dell'organismo militare di mezzi e materiali d'armamento di produzione nazionale, costituendo garanzia della validità del prodotto per i Paesi interessati all'acquisto, è condizione indispensabile per promuovere gli acquisti e consentire una loro positiva conclusione. In definitiva, i ricordati aspetti derivanti dall'esportazione di materiali militari sono in pratica subordinati alle possibilità di adozione, da parte delle Forze Armate italiane, di materiali prodotti dalla nostra industria, sia pure in serie limitate ». È auspicabile, peraltro, che l'attività pubblica a sostegno delle esportazioni di prodotti militari si dia forme istituzionali non dissimili da quelle operanti ormai da diversi anni all'estero; si pensa, anzitutto, a organismi promozionali, cui competa l'organizzazione di missioni militari, di mostre o dimostrazioni con l'intervento di mezzi e personale militare, di strumenti informativi — cataloghi, riviste, filmati — rivolti all'esterno, ma con indicazioni e notizie disponibili anche per tutta l'industria nazionale. In secondo luogo, a agenzie o altri organi ministeriali, a composizione mista — settore pubblico e aziende del settore — per la commercializzazione diretta di alcuni prodotti.

10) Il concetto di monopolio ci sembra comunque difficilmente applicabile a un contesto di mercato in cui l'unicità del committente è di per sé garanzia della predeterminazione di una corretta dialettica domanda-offerta.

INDUSTRIA PRIVATA

Iter burocratico per l'approvazione di contratti di fornitura

Da alcuni settori è stata richiamata l'attenzione dell'A.D. sull'opportunità di cautelarsi da offerte improprie — soprattutto nel campo delle parti di ricambio — effettuate da aziende italiane sovente prestanome o rappresentanti di ditte straniere, che, prescindendo da deprecabili regole di comportamento, non danno sufficienti garanzie di qualità.

È certamente uno dei punti critici nei rapporti con l'Amministrazione della Difesa. Numerosi sono gli esempi di contratti resi esecutivi dopo notevole tempo (in genere a 2 anni, talvolta 3) dalla presentazione dell'offerta con effetti negativi rilevanti sia in termini di costi che di disponibilità di materiali.

Nel caso di contratti a trattativa privata il tempo dalla richiesta di offerta all'approvazione del contratto è generalmente molto più lungo in relazione alla specificità dei prodotti forniti, alla complessità delle procedure e dei controlli da effettuare. Le procedure amministrative per la stipula dei contratti ad aggiudicazione avvenuta spesso richiedono tempi considerevoli e non preventivabili. In genere sono predominanti i ritardi prima dell'aggiudicazione.

Le conseguenze di questi ritardi (o di queste lunghe procedure) determinano fra l'altro i seguenti inconvenienti:

— Le condizioni economiche preventivate non trovano più rispondenza in quelle di effettiva esecuzione delle commesse (le modificazioni che intervengono nel costo del lavoro e dei componenti e materiali da approvvigionare non sono correttamente ipotizzabili) e non vengono sufficientemente compensati dall'applicazione delle formule variazioni prezzi spesso decorrenti dalla stipula contrattuale anziché dall'offerta.

— I tempi lunghi non consentono di programmare correttamente l'attività delle linee di produzione, creando vuoti produttivi e maggiori costi.

— Un danno economico diretto di non scarso rilievo per l'Amministrazione della Difesa nei casi in cui, ricorrendo la clausola revisione prezzi, il contratto si prolunghi, per difficoltà burocratiche, oltre i termini preventivati. Indirettamente e conseguentemente i maggiori costi comportano una diminuita potenzialità d'acquisto dei fondi stanziati per la Difesa.

È indubbiamente auspicabile un riesame dell'iter attualmente seguito per l'approvazione dei contratti, prevedendo procedure più rapide, snelle e razionali, nonché una semplificazione ed una standardizzazione, laddove possibile, dei documenti di esecuzione contrattuale; una più efficiente organizzazione degli enti periferici e centrali nonché una maggiore responsabilizzazione degli organi coinvolti: si ritiene che attraverso tale via i tempi potrebbero essere notevolmente ridotti.

Occorre comunque dare atto che qualcosa, seppure in forma limitata, in questo senso si sta già muovendo.

Le leggi per l'ammodernamento delle tre Armi, recentemente approvate dal Parlamento, prevedono infatti che i contratti relativi a forniture da esse regolati

siano esaminati da un apposito Comitato in cui siano presenti esponenti dell'Amministrazione della Difesa, del Consiglio di Stato, del Consiglio Superiore delle Forze Armate e della Corte dei Conti. L'approvazione dei contratti risulta così demandata ad un unico organismo con evidente guadagno di tempo rispetto all'iter dei contratti non finanziati da dette leggi.

L'estensione di questa procedura accelerata a tutti i contratti di fornitura con l'Amministrazione Militare potrebbe eliminare gran parte dei rilevanti oneri finanziari attualmente sopportati dalle aziende fornitrici con benefici effetti per entrambi e contraenti.

Altro passo in linea con le procedure adottate all'estero potrebbe essere il rilascio di lettere di intento e/o di aggiudicazione aventi il carattere di contratti preliminari con precisi riferimenti ai prezzi, specifiche tecniche, consegne, pagamenti, come avviene in altri paesi della CEE.

Altra proposta potrebbe essere quella di stabilire che la stipulazione del contratto avvenga obbligatoriamente entro un termine di tempo (ad es. 30 giorni) dall'aggiudicazione.

Esecuzione di contratti

Di solito le aziende iniziano l'esecuzione dei contratti prima dell'approvazione degli stessi a proprio rischio e pericolo, dato che i termini di consegna sono di norma notevolmente ristretti e soprattutto in considerazione della necessità di salvaguardare i livelli occupazionali. Ciò provoca anzitutto una tendenza a minimizzare le spese iniziali (data la mancanza di certezza dell'approvazione) con conseguente ritmo di produzione ridotto e non razionale utilizzazione delle risorse, e inoltre impedisce di fruire fin dall'inizio della concessione dell'anticipo previsto dalle disposizioni vigenti. Tale danno economico si riflette non soltanto sull'attività produttiva dell'azienda, ma sull'intera economia nazionale.

Gli inconvenienti maggiori, a parte il vero e proprio rischio di mancata fornitura, sono dunque costituiti dagli oneri relativi al finanziamento delle lavorazioni anticipate e agli oneri passivi per i materiali approntati in anticipo rispetto ai tempi di consegna. Il disturbo alla normale programmazione si traduce in ulteriori costi.

Per quanto concerne in particolare i tempi di collaudo occorre rivelare che essi possono essere in parte giustificati limitatamente però alle effettive operazioni tecniche connesse alla esigenza di garantire un prodotto tecnicamente valido. A questi tempi si aggiungono però tempi morti notevoli che dovrebbero essere eliminati (ad esempio ritardi nelle nomine delle commissioni, nell'invio delle medesime e nella compilazione finale dei verbali).

Modalità e procedure di pagamento

È un altro dei punti critici del sistema.

A prescindere dalla lunghezza dell'iter burocratico per l'approvazione dei contratti di fornitura, l'attuale tempo medio intercorrente fra inizio delle forniture e prima erogazione di somme da parte dell'Amministrazione della Difesa alle aziende può valutarsi intorno agli 8 mesi dall'inizio delle lavorazioni, per arrivare in alcuni casi (vedi settore aereospaziale) fino a 24 mesi. Questa situazione penalizza notevolmente le aziende fornitrici: i

ritardi nei pagamenti si traducono infatti in oneri gravosi per le aziende che vanno ad incidere su una struttura economico-finanziaria già estremamente pesante.

È da tener presente che con le procedure vigenti, non si può procedere all'emissione del mandato di pagamento se non dopo il collaudo, accettazione e presa in carico dei materiali. Queste due ultime operazioni di codifica ed altre incombenze che prolungano di mesi, oltre l'effettivo collaudo, l'inizio delle operazioni contabili.

Inoltre, un caso clamoroso di ritardo nei pagamenti è quello della perenzione dei fondi, sui capitoli di bilancio assegnati, che costringe le Ditte ad attendere la riassegnazione dei fondi stessi, a volte per un intero anno, senza poter effettuare nessuna azione di prevenzione o di risarcimento.

Si manifesta l'esigenza indispensabile di una modifica delle procedure attuali che provocano alle ditte, oltre ai pesanti oneri passivi, seri problemi di flussi di cassa. L'introduzione di interessi a carico dell'Amministrazione come elemento acceleratore dei tempi di pagamento sembra di dubbia efficacia pratica perché una simile norma già esiste nell'ambito delle forniture alla M.M. (interessi al 4% annuo) ma non risulta abbia prodotto effetti concreti.

Una strada praticabile potrebbe essere quella dell'applicazione ai ritardi nei pagamenti, al fine di compensare il fornitore degli oneri passivi in cui incorre non per fatto proprio, di tassi di mora corrispondenti a quelli determinati annualmente dal Ministero del Tesoro ai sensi e per gli effetti degli artt. 35 e 36 del Capitolato Generale d'appalto per le opere di competenza del Ministero dei Lavori Pubblici (D.P.R. n. 1065 del luglio 1962). Tali interessi moratori, analogamente a quanto previsto dalla legge 21 dicembre 1974 n. 700, dovrebbero essere altresì corrisposti anche nei casi di ritardi frapposti dall'Amministrazione nella corresponsione degli acconti revisionali e nella liquidazione del saldo definitivo. Dovrebbe poi essere stabilito in 120 giorni, il periodo di mora oltre il quale procedere alla corresponsione degli interessi per ritardato pagamento, analogamente a quanto previsto nel capitolato per le Opere Pubbliche su richiamato.

Altro sistema potrebbe essere quello di regolamentare i pagamenti in fase con l'avanzamento delle lavorazioni che peraltro sono sotto il regolare controllo degli Enti periferici dell'Amministrazione della Difesa.

Dovrebbe inoltre essere resa permanente l'agevolazione, prevista dal D.M. 3-10-1977 e dal successivo D.M. 10-10-1978 che ha prorogato al 31-12-1979 il termine entro il quale le Amministrazioni pubbliche sono autorizzate — ai sensi dell'art. 2 del D.P.R. 30-6-1972 n. 627 e dei provvedimenti di attuazione — a concedere l'anticipazione in misura superiore al 20% del prezzo contrattuale alle imprese appaltatrici o fornitrici di beni o servizi prima dell'esecuzione dei relativi contratti e comunque adeguandola ai tassi esistenti nell'ambito della Comunità Europea.

È indubbio che le difficoltà sopra menzionate soprattutto quelle relative ai lunghi tempi ufficialmente prevedibili nell'esecuzione contrattuale ed nei pagamenti si traducono quantomeno in oneri finanziari che solitamente, in una corretta gestione, non possono essere totalmente trascurati nella determinazione dei prezzi di offerta.

Sospensione nell'esecuzione del contratto

Spesso accade che da parte dell'Amministrazione della Difesa si proceda a improvvise sospensioni nell'esecuzione di contratti per possibili varianti da apportare all'oggetto contrattuale e nei casi in cui il materiale debba essere fornito in opera. Generalmente, nel primo caso, la sospensione è seguita dalla stipulazione di un atto addizionale nel quale si tiene conto di tutti gli elementi che modificano i costi ed i termini di consegna. Tuttavia la interruzione è sempre dannosa perché comporta ritardi nei pagamenti, sospensione della revisione prezzi, necessità di revisione dei pagamenti relativi alle lavorazioni e la perenzione dei fondi qualora si superino certi termini.

Nel caso in cui il materiale debba essere fornito in opera la causa della sospensione è solitamente dovuta alla mancata messa a disposizione del fornitore dei locali di installazione o di eventuali infrastrutture.

L'inconveniente è particolarmente grave quando il contratto prevede l'installazione in una serie di località; è sufficiente la mancata disponibilità dei locali per una stazione per bloccare un intero contratto di elevato ammontare. Le conseguenze: blocco dei carantieri (che non possono peraltro essere smobilitati), inattività delle installazioni, influenze negative assai serie ai lavori per altri committenti già programmati, rinvio dei collaudi e quindi degli incassi, aumento dei costi non compensato dalla formula variazione prezzi, immobilizzo per tempi indeterminati di attrezzature speciali. Gli oneri conseguenti ricadono integralmente sul fornitore, non prevedendo in genere l'atto di sottomissione che il puro spostamento dei termini di consegna contrattuali. Nessun recupero risulta possibile.

Al fine di evitare questi inconvenienti si potrebbe ipotizzare, limitatamente a quei casi dove ciò fosse realizzabile, la suddivisione del contratto unico in due contratti separati: contratto di fornitura dei materiali e contratto di installazione e messa in servizio.

Revisione dei prezzi contrattuali

Il Ministero della Difesa applica da alcuni anni, ma non in forma sistematica, nei contratti di forniture clausole, non uniformi, di revisione dei prezzi elaborate unilateralmente dagli uffici ministeriali, senza alcun concerto preventivo con le categorie industriali più direttamente interessate, la cui formulazione non sembra conciliare l'equo temperamento dell'interesse delle parti contraenti. Il meccanismo di revisione prezzi, come è attualmente disciplinato, non riesce a sopperire agli effettivi aggravii di costo dei vari fattori produttivi.

In materia esiste una complessa normativa che parte dal 1940 (RDL 13-6-1940 n. 901) ed arriva al 1975 (legge 16 ottobre 1975 n. 492). Malgrado la presenza di queste disposizioni sorgono contestazioni sulla applicabilità o meno della clausola: appare indispensabile ottenere un chiarimento sulla complessa materia ed una raccomandazione a tutti gli Enti pubblici di applicare la legge nel suo giusto significato.

L'applicazione di detta clausola, nei casi in cui essa avviene, non consente il recupero dei maggiori costi sostenuti qualora da parte delle aziende fornitrici non si tenti, per altra via (ad es. attraverso l'aumento del

prezzo di offerta) la copertura dei prevedibili, e non incrementi di costi: il tutto, come è nella logica delle cose, porta ad un risultato distortivo con effetti, nel tempo, negativi per ambedue le parti.

La impossibilità di poter formulare preventivi attendibili da parte delle aziende fornitrici per la difficoltà di prevedere i futuri aumenti dei costi di produzione si concretizza sovente in offerte non congrue per ambedue le parti contraenti, mentre l'inclusione in contratto di una equa clausola di revisione del prezzo comporterebbe, di fatto, una riduzione del prezzo di offerta, una garanzia per l'Ente committente e, in generale, una maggiore obiettività di contrattazione.

I criteri di applicazione risultano assolutamente non realistici, inadeguati e non aderenti alle vicende contrattuali; la stessa formulazione delle clausole contrattuali imposte dall'Amministrazione lascia adito ad una estesa conflittualità.

Si segnalano, tra gli altri, i seguenti inconvenienti:

— franchigia stabilita, in molti casi, al 10% del prezzo contrattuale complessivo indipendentemente dai parametri di cui si ammette la variabilità e senza considerare che per i lavori pubblici tale aliquota è stata limitata, e certamente non senza ragioni valide, al 5%.

Occorrerebbe quindi un adeguamento del limite di applicabilità della revisione prezzi alla prassi prevalente nel Mercato Comune nel settore delle pubbliche forniture, che corrisponde ad un'alea del 5% e che dovrebbe costituire, a sua volta, soltanto un limite alla operabilità della revisione, dovendo quest'ultima essere consentita, senza detrazioni di franchigia, per l'intero aggravio subito dal prezzo contrattuale;

— assunzione del livello di riferimento dei costi iniziali alla data di approvazione del contratto anziché a quella dell'offerta (anche quando intercorrono anni fra le due date). Si ritiene equo conseguentemente il riferimento, quale elemento temporale iniziale, al fine di una congrua valutazione delle forniture per il computo revisionale, la data citata nell'offerta. La soluzione suggerita consentirebbe al fornitore di formulare all'atto dell'offerta i prezzi reali e non quelli che, per la necessità di coprire il rischio di aumento nell'intervallo di tempo non considerato dalla revisione, sarebbero necessariamente stimati;

— arbitraria assunzione che la mano d'opera venga utilizzata in maniera lineare, dalla data d'inizio a quella dell'ultimo collaudo, senza riguardo ai tempi di lavorazione e alle quantità di materiali previsti dai distinti lotti di fornitura;

— impossibilità di comprendere i criteri di base ai quali nelle forniture viene ammessa o esclusa la quota materiali;

— arbitrarietà nello stabilire la formula prima della gara, indipendentemente da quella che risulterà infine essere la composizione qualitativa e quantitativa della fornitura;

— la obbligazione di considerare le varie clausole (con le relative conseguenze legali) una convenzione concordata fra Ditte e Amministrazione senza che esista la possibilità pratica di modificare i termini di gara (una proposta di modifica avanzata prima della scadenza della gara non verrebbe accolta perché lo schema di contratto non potrebbe essere modificato senza ricorso ai Corpi Consultivi) e tanto meno quelli contrattuali;

— l'effettuazione dei conteggi che può avvenire solo alcuni mesi dopo l'esecuzione dei lavori, ossia al momento della disponibilità degli indici di variazione dei materiali e della mano d'opera, corrispondenti ai periodi di lavorazione: gli indici non vengono quindi a corrispondere alla effettiva data di esborso da parte delle aziende in conformità dei programmi di produzione;

— fattore importantissimo è poi, per le forniture in più lotti, di grossi contratti con durata pluriennale, l'impossibilità, attuale dichiarata dall'Amministrazione, di poter pagare le revisioni prezzo lotto per lotto, ossia man mano che gli stessi vengono consegnati. Per cui a volte occorre attendere due o più anni prima di poter richiedere le revisioni prezzo sui materiali o lavori già consegnati;

— pagamento: questo fattore sembrerebbe poter rientrare in quanto già asserito al punto f), ma per le revisioni prezzo il fenomeno dei ritardi dei pagamenti è molto più accentuato, fino a raggiungere in alcuni casi ritardi di oltre due anni. Ciò viene spiegato da qualche Direzione Generale con la scarsità di personale qualificato per il controllo dei conteggi alquanto complessi. E' opportuno però precisare che detti conteggi vengono oggi effettuati, almeno dalle Ditte di una certa dimensione, con sistemi meccanografici, per cui il controllo, già di per sé stesso non difficile, potrebbe essere facilitato se l'Amministrazione usasse un analogo sistema;

— l'arresto dei conteggi alla data di presentazione per il collaudo, escludendo così i tempi del collaudo stesso che a volte possono essere lunghi e richiedere l'impiego di molto personale specializzato;

— altro fattore, relativo alla revisione prezzo dei soli materiali (non mano d'opera), è che gli indici emessi dall'ISTAT, ormai richiamati in quasi tutti i contratti, non sono sufficientemente rappresentativi dei materiali effettivamente usati in produzioni altamente qualificate. In questi casi i componenti impiegati presentano caratteristiche tecnologicamente avanzate ed i relativi costi pertanto, includendo notevoli quote di spese di sviluppo e di impianto, sono mediamente molto superiori a quelli riportati nei suddetti indici ISTAT.

E quanto mai opportuno quindi che si arrivi ad una applicazione sistematica della clausola revisionale nei contratti di forniture e che detta clausola venga articolata, col previo assenso delle categorie interessate, in modo da accordare trattamenti uniformi per tipi omogenei di situazioni tecnico-contrattuali.

La revisione prezzi dovrebbe essere inoltre applicata in stretta aderenza agli effettivi tempi di produzione delle singole rate contrattuali.

I S T R I D
Istituto Studi Ricerche Difesa

4

C O N V E G N O
"Sicurezza, difesa, programmazione"

C O M U N I C A Z I O N E
dell'on. Falco ACCAME

"Ordinamento e assetto del personale militare"

Roma, 21 - 22 marzo 1980

ISTRID - Istituto Studi Ricerche Difesa

Convegno-dibattito su "Sicurezza, difesa, programmazione"

Unificazione del servizio militare di leva

- per la salvaguardia della professionalità delle reclute,
- per la difesa degli interessi legittimi e della salute dei militari,
- per favorire l'inserimento dell'organismo militare nelle strutture sociali del Paese

a cura dell'on. Falco ACCAME

L'Istituto militare è stato spesso considerato un mondo a parte, avulso dalle realtà della vita sociale ed economica del Paese. Eppure pochi istituti, come quello militare, possono vantare la peculiarità di dover interessare, presto o tardi, tutto il mondo giovanile nazionale. Sia che adempia il servizio di leva, sia che opti per il servizio volontario nelle forze armate, non v'è giovane che, per un breve o lungo periodo della sua vita, non venga a fare parte di questa istituzione.

Ed è appunto perché interessa l'intera collettività che non si può permettere che l'istituto militare non sia l'espressione più genuina della società nazionale.

Non v'è dubbio che potranno essere diversi i metodi e le procedure che permettono al cittadino militare di chiedere ed ottenere giustizia, ma non si potrà mai consentire che i principi fondamentali che regolano la vita del nostro popolo trovino sbarrate le porte delle nostre caserme, non importa se per volontà di pochi o di molti, ma certamente per il

colpevole disinteresse della massima assemblea legislativa del Paese, il Parlamento.

In contrapposizione ad un paese reale che si è portato, con le sue punte avanzate, nel giro di pochi anni, da una società contadina e pastorale ai livelli socio-economici dei Paesi industrializzati del mondo occidentale, v'è un istituto militare che è rimasto essenzialmente legato ai principi ottocenteschi di autoritarismo che sono inammissibili ed anacronistici in un paese che vuole dirsi civile.

Quello che purtroppo preoccupa è la resistenza che, consciamente o incoscientemente, i vertici militari oppongono, nella convinzione che, ogni modificazione dell'attuale sistema, non può non portare che alla disgregazione dell'istituto. E che questa convinzione paralizzi ogni azione decisionale, lo si è visto in occasione delle vertenze per la smilitarizzazione della polizia e dei così detti « uomini radar ».

V'è da chiedersi cioè se le migliaia di giovani che vengono utilizzati dalle Forze armate come inservienti di mensa nelle caserme, nelle scuole, nelle Accademie, nei Circoli Ufficiali e Sottufficiali o nelle cucine o nei magazzini vestiario o negli spacci e nelle furerie o negli autoreparti, in qualità di meccanici e di autisti, o

nelle caserme e nel ministero, come pianitori e segretari, acquisiscano la necessaria istruzione militare per assolvere il loro compito primario. Onestamente a noi sembra di no. A tal punto il problema si sposta sulla necessità ed utilità di avere una così lunga ferma. Per quanto premesso bisogna dire subito « no » e « no » bisogna confermare anche per quei pochi, poiché si tratta di una minoranza, che vengono impiegati nella manutenzione e conduzione di armi ed apparecchiature, essenzialmente per due motivi: primo perché non v'è arma, per quanto complessa, di cui non si possa acquisire la piena padronanza con mesi di serio addestramento; secondo, perché il rapido evolversi dei sistemi d'arma impone, comunque, un periodo di riaddestramento al giovane richiamato, al verificarsi di una deprecata emergenza.

L'assoluta insensibilità nei confronti dei problemi umani e sociali, che il cittadino che adempie all'obbligo della leva trova nelle caserme, si ripercuote in un assoluto disinteresse per le infrastrutture che lo dovrebbero ospitare.

Letti a castello, locali igienici fetiscenti, impossibilità di poter avere un posto per scrivere a casa o studiare, insufficienza di stipetti e/o armadi, mancanza assoluta di sedie, sono la logica conseguenza di una politica che nega il diritto ad ogni istanza in favore del personale.

Tenendo presente tutto ciò, non ci si deve meravigliare se nelle caserme, nonostante le sentinelle, i corpi di guardia, gli Ufficiali di picchetto e di ispezione, l'assistenza medica e spirituale, le ronde, ecc. ecc., la droga riesce ad entrare ed a mietere vittime.

Inoltre v'è da evidenziare che il senso di frustrazione e di annientamento che sente la giovane recluta, a contatto con la realtà, potrebbe essere mitigato da una maggiore presenza umana da parte degli Ufficiali e Sottufficiali a cui purtroppo manca, in genere, ogni specifica preparazione e, per antica cultura, ogni propensione e sensibilità ad accogliere tale genere di istanze.

Le episodiche ed occasionali visite promozionali organizzate ultimamente dai vertici militari per organi di informazione ed Autorità civili e politiche, in caserme recentemente costruite o ristrutturare, non possono mutare il giudizio di insieme sul-

lo stato di assoluto abbandono in cui sono tenute le infrastrutture militari e sulla carente sensibilità e preparazione, sia umana sia psicologica, degli uomini preposti alla guida delle giovani reclute.



L'istituzione militare, così come è concepita, risente ancora della impostazione datale un secolo fa quando era finalizzata per una popolazione in larga parte contadina e poco alfabetizzata. Se vogliamo dare una nuova vita all'istituto, occorre che il servizio militare non sia visto essenzialmente come perdita di tempo e privazione di libertà ma occorre, come elemento indispensabile per dare al cittadino una « educazione alla difesa ». Si tratta cioè di « popolarizzare » il servizio militare cercando di ottenere la consapevole adesione il consenso dei singoli, aprire le forze armate alla nazione, ai suoi problemi, al suo avvenire, chiarire ai cittadini il significato della difesa (il disarmo, non può esser visto che come un obiettivo politico da raggiungere nel quadro della società internazionale e non può significare l'abbandono unilaterale delle capacità di difesa nazionale).

La riduzione del servizio ad otto mesi è un passo verso una nuova concezione della società militare; un passo, insieme ad altri, riguardanti la ristrutturazione della caserma, la tutela degli interessi dei militari attraverso le rappresentanze, il recupero dei diritti civili.

In realtà una difesa nazionale (sia violenta sia non violenta) non può esservi se non esiste volontà di difesa. Mancando questa anche i mezzi più sofisticati si riducono a tigri di carta. In secondo luogo è fondamentale l'integrazione tra le forze armate ed il paese: tal fine il servizio di leva deve essere generalizzato al massimo.

Ridurre la ferma ad otto mesi, ridurre gli sprechi di tempo significa anche avvicinare il prevalente utile collettivo al secondario, ma non trascurabile, utile individuale. E perciò creare adesione e coesione morale rafforza la capacità di resistenza attiva contro ogni tentativo di disgregazione e di occupazione: solo la fiducia di ogni individuo nel progetto collettivo può conferire alla difesa lo slancio ed il sostegno che le sono indispensa-

bill.

D'altra parte lasciando la ferma a 12 mesi (per tutti) non si assicura affatto l'efficienza e si generano delle gravissime ingiustizie:

a) non si rispetta il dettato della Costituzione per cui il servizio militare è un dovere, oltre che un diritto, per tutti i cittadini (attualmente una metà non vengono chiamati);

b) si commette una gravissima ingiustizia sociale nei riguardi dei giovani;

c) si consente, attraverso lo scarto di 150-200 mila persone, di evitare che entrino nelle forze armate giovani di determinati orientamenti politici; la leva viene perciò a caratterizzarsi con quei difetti che sono riscontrabili in un esercizio di mestiere.

Resta da chiedersi se il servizio militare ridotto ad otto mesi implichi un maggior numero di volontari. A nostro avviso non è così. Le specializzazioni d'impiego, « di massa », cioè quelle da affidarsi ad un gran numero di soldati di leva in quanto non basterebbero i volontari, non esigono corsi di formazione superiori ad un mese o al massimo due; altre possono essere ridotte se ci si avvale intelligentemente delle conoscenze già in possesso dei giovani. Questo è il caso del telescrivente, dell'operatore di autogrù, del trattorista, del tecnico elettronico, del ferroviere, del manovratore e deviatore di treni, del conducente di muli, del palafreniere, del maniscalco, ecc.

Qualche specializzazione come il puntatore di missili, il meccanico di precisione, il radiomontatore, il rilevatore di radiazioni nucleari, non potrà essere affidata ad un soldato (neppure se laureato in ingegneria elettronica o nucleare).

In sostanza, comunque, il nodo centrale è quello della riduzione del servizio militare ad otto mesi per tutti i giovani a patto che si verifichino due condizioni:

1) unificazione delle leve di terra e di mare e conseguente utilizzazione più razionale dei giovani laureati, diplomati e con precedenti di mestiere, che rappresentano una elevatissima percentuale. Per addestrare questi giovani nel loro specifico incarico, per quanto sofisticate siano le

nuove armi, riteniamo che un efficiente sistema addestrativo di otto mesi dovrebbe pervenire a risultati soddisfacenti, tanto più che i mezzi militari moderni sono progettati e costruiti in modo da rendere agevole la manovrabilità e la funzionalità dei congegni, con rapida e semplice sostituzione delle parti;

2) applicare concretamente e non soltanto a parole la legge 31 maggio 1975, n. 191, sulla « nuove norme per il servizio di leva », laddove con l'articolo 36 si stabilisce che le Forze armate possono arruolare volontari (graduati e militari) fino al 16 per cento del numero totale dei graduati e militari alle armi. Ad esempio l'esercito, a fronte del livello di 28.000 unità consentito dalla legge, dispone di soli 1.150 volontari.

In tal modo riteniamo sia possibile da una parte far svolgere un servizio militare obbligatorio di otto mesi e dall'altra salvaguardare le esigenze funzionali delle tre Forze armate. Soprattutto verrà eliminata quella grande ingiustizia sociale per la quale solo una parte di giovani svolge il servizio militare.

Il nostro parere sull'intero problema è che una durata di otto mesi del servizio sia oggi largamente sufficiente (escludendo pochissime specializzazioni) in quanto è profondamente mutato il livello culturale dei giovani chiamati alle armi. Naturalmente occorre che venga presa una serie di provvedimenti, tra cui:

a) impiegare come istruttori, ufficiali e sottufficiali scelti tra il personale più qualificato;

b) rivedere l'iter formativo dei corsi di formazione per ridurli all'essenziale;

c) razionalizzare radicalmente le attrezzature didattiche;

d) adottare in larga misura « l'addestramento per imitazione »;

e) specializzare i giovani tenendo nel massimo conto esperienze precedenti e tenendo conto anche dell'esigenza di reinserimento nella vita civile;

f) pretendere che l'industria produca apparecchiature di facile uso e di semplice manutenzione, rinunciando ad apparec-

chiature così sofisticate da non garantire nel tempo sicurezza d'impiego;

g) centrare la ristrutturazione su forze che possano assicurare una valida difesa territoriale, evitando una politica militare che serva all'industria bellica e in particolare all'esportazione di armi.

Riteniamo, comunque, che oggi sia necessario affrontare e risolvere il problema: esigenze democratiche, sociali e strettamente legate al sistema di difesa del Paese, lo richiedono.



L'unificazione del servizio di leva fra Esercito, Aeronautica e Marina non giustifica più l'esistenza di due strutture per la selezione e l'avviamento del personale di leva presso i centri di addestramento.

Questi complessi organismi paralleli sono oggi motivo di spreco per l'amministrazione difesa e di malcontento fra i giovani, per i quali l'assegnazione all'una o all'altra leva è stata finora legata a fattori non sempre ponderabili, anzi quasi magici!

Come si è avuto modo di dire più volte, esistono sensibili differenze di trattamento fra i giovani aventi l'età per assolvere il servizio militare di leva, differenze che vanno assumendo aspetti sempre più vistosi con il crescente del numero dei giovani che proseguono negli studi universitari.

L'attuale normativa prevede infatti la possibilità di concedere il rimando della prestazione del servizio di leva agli studenti universitari ed ai giovani iscritti ad uno degli ultimi tre anni degli Istituti di istruzione secondaria di secondo grado.

Tale rimando è prorogabile, anno per anno, in determinate condizioni, generalmente fino al 26° anno di età, con la conseguenza che, per un giovane ventiseienne è molto più facile poter giungere all'esonero in quanto, con il tempo, possono insorgere motivi di dispensa dall'obbligo di compiere il servizio di leva.

Tutto ciò a danno di coloro che, non proseguendo negli studi, devono in ogni caso, rispondere alla chiamata alle armi

ad compimento del diciannovesimo anno di età anche se impegnati in corsi professionali o in attività di apprendistato che dovrebbero consentire loro una qualificazione professionale e una definitiva sistemazione nel mondo del lavoro.

Tale stato di cose, oltre ad essere elemento di discriminazione nei confronti di una ben precisa classe sociale, crea un grosso danno agli interessati che si vedono colpire, senza alcuna possibilità di scampo, in un momento particolarmente delicato. Tutto ciò fa sorgere dubbi sulla legittimità costituzionale della vigente normativa.

A questo punto, forse, sarebbe più semplice e populista proporre di sopprimere il rinvio del servizio militare per ragioni di studio; due ordini di problemi, uno sociale ed uno militare però lo impediscono.

Il problema sociale, trae origine essenzialmente dal fatto che un giovane maturato o diplomato, al termine della scuola media superiore, si vedrebbe distratto dagli studi proprio al momento più importante dell'iter scolastico, quando riesaminando le proprie tendenze, alla luce della esperienza acquisita, deve effettuare, in piena serenità, l'importante scelta della professione. Evitare ai giovani un tale disagio, con condizionamenti extra scolastici e la probabile perdita di un anno accademico, stante l'attuale durata del servizio di leva, significa certamente dare un contributo alla soluzione dei loro problemi. Ciò è ancora più vero per quegli studenti che intendono iscriversi a corsi di laurea, in cui per ragioni pratiche è indispensabile la frequenza.

D'altronde è noto, e le statistiche lo confermano, che molti giovani che hanno ottenuto il rimando per motivi di studio dall'adempiere il servizio militare, dopo aver superato l'assillo della scelta della facoltà ed essersi sufficientemente ambientati nel nuovo ordine di studi, decidono di adempiere il servizio di leva nonostante la possibilità di poterlo rimandare fino al conseguimento del titolo accademico.

Si tratta essenzialmente di giovani iscritti a facoltà economico-giuridico-umanistiche che, ultimati gli studi universi-

tati, desiderano entrare nel mondo del lavoro senza ulteriori incertezze.

Per il punto di vista militare si deve evidenziare che la soppressione del rinvio del servizio di leva per ragioni di studio comporterebbe automaticamente l'abolizione nelle nostre Forze armate degli ufficiali di leva ad alta specializzazione (medici, ingegneri, ecc.) con prevedibile richiesta, da parte degli stati maggiori, di aumenti di organici e conseguente dilatazione del bilancio della difesa.

Ciò premesso, non resta che proporre, per eliminare le suddette sperequazioni, che tutti i giovani dichiarati abili ed arruolabili siano messi in condizione di poter chiedere, anche per motivi di lavoro, di espletare con ritardo il servizio militare, così come accade per gli studenti.

A tal fine occorre prevedere che questi giovani possono avanzare ai consigli di leva all'atto in cui vengono dichiarati abili ed arruolati; una domanda nella quale indichino l'anno in cui desiderano essere chiamati alle armi.

Tale periodo deve essere compreso fra l'anno in cui compiono il 20° e quello in cui giungono al compimento del 26° anno di età.

La domanda è irrevocabile.

Per impedire strumentalizzazioni, sempre possibili da parte di chi non comprende a pieno il fine sociale e costituzionale della presente norma, sembra opportuno stabilire che la concessione a qualunque titolo, del rimando non consente al giovane, in futuro, di poter beneficiare di eventuali esoneri per circostanze che nel tempo si dovessero verificare per espressa volontà dell'interessato (per esempio matrimonio, nascita di figli, ecc.). Per garantire l'afflusso annuale del numero di reclute necessarie alle forze armate ad assolvere i compiti istituzionali, il Ministero della difesa avrà la facoltà di anticipare la chiamata alle armi di quei giovani che hanno chiesto il rimando a qualsiasi titolo, a partire da quelli che compiono, nell'anno in cui avviene l'incorporamento, il ventunesimo anno di età partendo da quelli nati il 1° gennaio fino al raggiungimento del numero di giovani da incorporare alle armi nell'anno stesso. Si è

voluto fissare l'età di 21 anni in quanto una età inferiore potrebbe colpire molti giovani che per una qualsiasi ragione si trovino in leggero ritardo nell'inizio della loro attività lavorativa o scolastica.

Con il presente provvedimento e con la possibilità di poter anticipare il servi-

zio militare di leva all'età di 17 anni, concessa dall'ultimo comma dell'articolo 3 della legge 31 maggio 1975, n. 191, si ritiene di aver offerto, in uguale misura a tutti i cittadini, in età per adempiere al dettato costituzionale, una larga gamma di possibilità per far sì che questo obbligo - diritto - venga disimpegnato senza alcun grave inconveniente, sia nel campo del lavoro sia nel campo scolastico, venendo così incontro ad istanze tanto vivamente sentite dal mondo giovanile.



Il servizio militare di leva è oggetto, specie in questi ultimi tempi, di particolari attenzioni da parte di tutti i settori politici ed è nella convinzione di trovare un attento auditorio che ci apprestiamo a presentare questa proposta di legge, che risponde essenzialmente a principi di giustizia ed a necessità sia sociali, sia strategico-militari.

È noto che una delle principali cause di malessere, nei giovani che prestano il servizio militare, risiede nel fatto che una larga parte di essi viene normalmente inviata in luoghi assai distanti dal paese d'origine, rompendo così legami affettivi ed attività sociali, politiche e sindacali proprie del tessuto economico-sociale in cui erano integrati.

In particolare vengono danneggiati i giovani del Mezzogiorno che in larga parte vengono a prestare servizio al Nord: difficoltà di ottenere licenze, spese assai elevate per eventuali permessi, difficoltà anche di contatti telefonici, maggior divario di abitudini e costumi.

L'attuale sistema di reclutamento risponde a delle logiche e a delle esigenze proprie di molti anni or sono, all'epoca in cui, formata l'unità d'Italia, il criterio di inviare il piemontese in Sicilia ed il

siciliano in Piemonte, rispondeva alla precisa esigenza di contribuire all'amalgamazione nazionale ed a rendere omogeneo, quanto più possibile, il tessuto sociale nazionale facendo conoscere ai giovani parti d'Italia assai diverse, per costumi e modi, da quelli del luogo di provenienza. Oggi la diffusione dei mass media e l'avvenuta massiccia migrazione interna, a cavallo degli anni '60, connessa allo sviluppo industriale della nazione, ha reso il Paese culturalmente più omogeneo pur nelle sue profonde differenze e contraddizioni, legate a realtà storico economiche locali, che hanno finito con il soppiantare i precedenti problemi, spesso artificiosi, tenuti in vita da una interessata propaganda di parte.

È pertanto alla luce di quanto sopra detto che chiediamo che vengano fissate norme più giuste sull'impiego e la destinazione del cittadino chiamato ad adempiere agli obblighi di leva, norme che sono più aderenti alla necessità di una società in veloce evoluzione.

Ciò nella convinzione che un maggior interessamento, da parte di tutti, per un problema così importante e sentito, debba portare i giovani ad affrontare con più serenità e partecipazione il servizio di leva, con innegabili vantaggi per tutti, non ultime le Forze armate.

A tal fine è molto importante tendere alla « regionalizzazione » nel senso di un decentramento omogeneo su tutto il territorio del servizio militare in quanto ciò, facilitando i contatti fra l'elemento militare e le comunità locali, permette l'instaurarsi di rapporti più facili che finiscono con il rilevarsi essenziali al manifestarsi di una qualunque emergenza e indispensabili ai fini di una efficace difesa del territorio. Oggi, non di rado, i centri di potere locale, nello sviluppo della legislazione regionale, non tengono nel dovuto conto le necessità dell'organismo militare in quanto quest'ultimo, sovente, per un malinteso dovere di riservatezza, non

ritiene di dover rendere note le proprie necessità ed esigenze, quasi che fosse portatore di bisogni e valori molto diversi da quelli degli altri cittadini.

Al perdurare di questo stato di cose concorre non poco il criterio del recluta-

mento del personale di leva con il sistema tradizionale che costituisce un grosso, accertato, ostacolo allo svilupparsi di contatti tra il militare e la popolazione, rinnovando incomprensioni e malintesi che affondano le radici in tutto un retroterra storico-culturale di secoli.

Attualmente il soldato è in troppi casi un isolato rispetto alla popolazione mentre questa non si identifica né si sente rappresentata nelle sue istanze, dal cittadino in divisa.

Anche nell'interno della caserma il criterio di reclutamento in vigore impedisce, se non ostacola, il formarsi di quel cameratismo e di quel sentire che è indispensabile per il buon funzionamento di ogni comunità umana, specie di un gruppo come quello militare che ha bisogno della massima coesione e dell'unità di fini, d'intenti e di interessi per affrontare e superare momenti di emergenza. Inoltre un tale blocco potrebbe mitigare l'azione della gerarchia quando questa fosse eccessivamente autoritaria e prevaricatrice.

Tale criterio, d'altra parte, già viene seguito in larga massima nel reclutamento delle truppe di montagna presso le quali ogni reparto è normalmente costituito da persone per la maggior parte proveniente dalla stessa valle e che quindi conoscendosi ed essendo di regola impiegati nella zona di origine o in zona avente analoghi problemi ed immersa nella stessa realtà socio-economica, presenta degli innegabili vantaggi operativi ed umani. È infatti noto quale coesione, semplicità, sicurezza, affiatamento esistano tra le truppe alpine.

L'esercito deve oggi prendere atto della nuova realtà sociale del Paese e deve quindi tenere conto dell'esistenza di comunità regionali, provinciali, comprensoriali, comunali e locali, nonché dei rapporti che si generano nelle regioni tra settori economici, associazioni professionali, politiche, culturali, sportive, ecc.

A tale scopo anche la preparazione del personale militare, ad ogni livello, dovrà essere programmata secondo le nuove esigenze che chiaramente travalicano il settore specialistico al quale finora è stata data peculiare preminenza.

Ma per fare ciò occorre superare vecchie impostazioni ideologiche favorendo, anche da parte dei militari, opere costrut-

tive al servizio della comunità provocando così una osmosi di valori.

A questo punto la riforma delle Forze armate e dei loro istituti di istruzione non deve più limitarsi ad un semplice cambio di nome e sigle, come ci hanno abituato, ad esempio, le ricorrenti ristrutturazioni dei servizi segreti che da anni vedono dietro le stesse scrivanie gli stessi individui nonostante la improvvisa nascita e la non sempre giustificata morte di uffici dalle misteriose ed affascinanti sigle, né ad un semplice rimpasto delle strutture organizzative, ma deve investire e sovvertire le sovrastrutture culturali, la mentalità ed il rispetto di certi valori che vengono da molto lontano e che vogliono, ad esempio, si misuri l'importanza e la validità di un comando dal numero di uomini che si ha il « pregio » di comandare».

Perché il tutto non si riduca ad una vuota e velleitaria enunciazione, occorre che venga presa in considerazione la possibilità di porre in essere un graduale controllato, opportuno decentramento verso il centro-sud del Paese di alcuni istituti ed organismi militari a incominciare da quelli logistico-amministrativi-addestrativi con il duplice scopo di giungere:

— alla instaurazione, con le realtà locali, di quei contatti che si dovrebbero rilevare preziosi in un qualunque periodo di emergenza (anche civile);

— alla pronta reazione ad una eventuale minaccia, portata al territorio nazionale per mezzo, ad esempio, di operazioni anfibi o aviosbarchi, come avvenuto di frequente durante la seconda guerra mondiale.

A questo proposito va ricordata la situazione attuale della dislocazione del nostro esercito. Esso è oggi stanziato, con le principali unità operative, nel nord-est. Ciò risponde ad un insieme di condizioni ed esigenze che risalgono alla missione strategica della prima guerra mondiale e alle esigenze dei blocchi contrapposti in base alle quali si reputa come più probabile l'ipotesi di una aggressione da nord-est. In sintesi il problema si pone come quello della difesa della « soglia di

Gorizia ».

Lo stato maggiore dell'esercito è stato accusato a questo proposito di « strategia dell'abitudine »; in realtà esso sostiene che l'Italia non ha spazio per ritirate strategiche e che il territorio va difeso fin sul confine secondo i criteri della difesa avanzata. La funzione del dispositivo di difesa della « soglia di Gorizia » è di arrestare l'eventuale invasore un numero di ore sufficiente per permettere la mobilitazione delle truppe dislocate nella pianura friulana e procedere al « montaggio » della battaglia al di là del Tagliamento. La logica, dietro questo apprezzamento, è stata tradizionalmente la seguente:

1) malgrado le più avanzate tecnologie atomiche e missilistiche e l'enorme arsenale delle superpotenze, le guerre locali tra nazioni minori con armi convenzionali sono ancora frequenti e l'Italia può e deve prepararsi anche a difendersi da questo tipo di eventualità;

2) l'invasore più probabile viene da nord-est;

3) il territorio nazionale deve essere difeso sulle frontiere.

Ora il problema di fondo che si pone è il seguente: è ancora valido il criterio di concentrare la grande maggioranza delle forze nel nord-est? Esiste davvero, specie dopo la firma del trattato di Osimo, una concentrazione della minaccia in quella zona di confine, oppure è più ragionevole ritenere, come sopra accennato, che la minaccia potrebbe oggi essere portata con facilità su qualsiasi parte del nostro territorio, ad esempio attraverso una operazione anfibia o un aviosbarco, come ci ricorda la esperienza della seconda guerra mondiale? Analogamente non dovrebbe essere dimenticata la forza di « lotta resistenziale » che si sviluppò in Italia in seguito alla parziale occupazione del suo territorio e alle operazioni della guerra di Liberazione.

Dovremmo cioè ricordarci che, nel predisporre una valida difesa nazionale, ha grande importanza la preparazione alla « resistenza », questa infatti, come la storia recente ha dimostrato, può rendersi as-

solutamente necessaria in caso di invasione del nostro territorio. L'avversario potenziale, qualora dotato di superiorità di mezzi e di uomini potrebbe pensare di avere facilmente ragione delle Forze armate a lui opponentisi. L'eventuale aggressore invece deve sapere, fin dal tempo di pace, che la vittoria sulle nostre Forze armate non significherà la fine della lotta, ma l'inizio della resistenza con la quale esso dovrà fare i conti.

La prima serie di considerazioni finora svolte ci fa riflettere sulla opportunità di una riequilibratura, di una distribuzione delle forze su tutto il territorio; la seconda serie di considerazioni ci fa riflettere sulla necessità che si possono formare nel tessuto nazionale « isole di resistenza » coinvolgenti operazioni di guerriglia e che queste forme di lotta non possono esistere senza che si sviluppino stretti contatti tra Forze armate e « regioni » dove operano.

Riferendosi a questo concetto un generale francese ha di recente affermato che piuttosto che di « cartolina di mobilitazione » si dovrebbe oggi parlare di « cartolina di immobilizzazione ». Occorre a questo fine che i militari e civili dialoghino più intensamente tra di loro.

Le considerazioni che precedono mettono in evidenza l'importanza da attribuire oggi al decentramento per una serie di motivi:

a) strategici: il criterio di prevedere una difesa tutta concentrata nel nord-est non è più completamente credibile: oc-

corre prevedere una distribuzione più omogenea della difesa su tutto il territorio dando il dovuto rilievo non solo alle Forze mobili e corazzate quanto anche all'apprestamento di Forze per la difesa territoriale;

b) politici: se si accetta il criterio di predisporre una adeguata difesa territoriale distribuita omogeneamente nel Paese, acquista particolare importanza il poter stringere contatti tra le collettività militari e le collettività locali. Un tessuto difensivo, con capacità resistenziali, non può essere che basato su una stretta conoscenza tra militari e civili, in una data

zona, il che presuppone una osmosi di valori e di intenti;

(10)

c) sociali: i giovani durante il periodo del servizio militare vengono oggi in larga misura sradicati dal loro paese di origine. A parte i gravi problemi che ciò introduce, si rende difficile il loro inserimento nelle nuove località che sono spesso molto diverse per usi e costumi.

Minore anche la molla di interesse alla difesa che ne consegue.

Per tutti questi motivi si rende importante addivenire al criterio della regionalizzazione della ferma di leva in un adeguato arco di tempo. Il problema è prioritario per l'Esercito, ma si pone anche per le altre Forze armate. Per l'Esercito esiste la preventiva esigenza di un decentramento al centro-sud, tenendo presente che in un primo tempo questo decentramento potrà aver luogo con riferimento a reparti addestrativo-logistici.

Per la Marina, in cui le concentrazioni principali di forze sono a Taranto e La Spezia (esistendo tuttavia altri nuclei significativi a Roma, Messina, Brindisi, Augusta, La Maddalena, Ancona, Venezia e Cagliari), il problema ha una fisionomia in parte diversa, come pure diversa è per l'Aeronautica, in quanto queste Forze armate, per ragioni varie, non sembra possano effettuare un valido decentramento.

Stabilito che una riconversione del nostro strumento militare può avvenire solo in modo graduale, in quanto deve superare una serie di difficoltà, è ben fin da ora tener presente la necessità di impostare un chiaro discorso strategico anche alla luce delle leggi promozionali recentemente varate. Ma più ancora si tratta di avviare fra i cittadini, i partiti, le forze sociali, un dibattito democratico sulle nostre Forze armate, sul rapporto più stretto che è indispensabile costruire fra Esercito e popolo.

(dalla relazione alla proposta di legge d'iniziativa dell'on. Falco ACCAME
presentata il 4 gennaio 1980 su

"Norme per la unificazione del servizio militare di leva, per la salvaguardia della professionalità delle reclute, per la difesa degli interessi legittimi e della salute dei militari e per favorire l'inserimento dell'organismo militare nelle strutture sociali del paese")

ISTRID

Istituto studi ricerche difesa

5

CONVEGNO

" Sicurezza, difesa, programmazione ,"

COMUNICAZIONE

dell'On. Aldo D'ALESSIO

**" Inchiesta parlamentare sulle commesse militari
e programmazione della difesa ,"**

Roma, 21 - 22 Marzo 1980

Comunicazione dell'on. Aldo D'Alessio

"Inchiesta parlamentare sulle commesse
militari e programmazione della difesa"

(indice)

1.- Il programma di governo della difesa
tra il 1976 e il 1979

- Il "libro bianco" della difesa
- Ristrutturazione militare e "legge difesa"
- Riforma della dirigenza e del personale militari
- La legge dei principi democratici della disciplina militare
- Le leggi promozionali per gli armamenti
- L'inchiesta sulle commesse e sulle forniture militari

2.- L'inchiesta parlamentare sulle commesse militari. Risultati e prospettive.

- Direttiva politica per i programmi di armamento
- Autorizzazione normativa del piano e dei programmi
- Snellimento ed aggiornamento delle procedure di attuazione e di gestione dei programmi
- .. Contratti dello stato. Disciplina in vigore
- .. Comportamenti della amministrazione della difesa
- .. Principali innovazioni proposte per la legge di contabilità di stato
- .. Specifiche richieste di aggiornamento presentate dalle amministrazioni militari
- .. Altre questioni inerenti la riforma della legge di contabilità
- Ristrutturazione della amministrazione della difesa e riordinamento degli stati maggiori
- Criteri e strumenti dell'indirizzo e del controllo delle commissioni parlamentari.

3.- Programma legislativo e misure transitorie

1. La mancata conclusione dei lavori della commissione d'inchiesta e di studio sulle commesse e sulle forniture militari dovuta in parte, dobbiamo supporlo, allo anticipato scioglimento delle Camere della VII legislatura, e l'evidente sopravvenuto disinteresse, almeno apparente, delle forze politiche e dello stesso governo, nella legislatura in corso, a riprendere il cammino interrotto, confermano l'esigenza di una approfondita riflessione sulla attuale congruità, sulla validità, e sulla necessità, del "progetto riformatore" della politica militare, delle forze armate e della amministrazione della difesa, delineato nel 1976 e solamente in parte tradotto successivamente in norme legislative.

Converrà ricordare sinteticamente che il predetto programma affrontava, in termini concreti, ancorchè insufficienti, alcuni essenziali nodi politici su cui assai duro e prolungato era stato il confronto tra il governo e l'opposizione di sinistra, nell'intento, di quest'ultima, di superare in termini di rafforzamento democratico delle istituzioni i fattori di crisi che si erano venuti accumulando nell'ambito delle forze armate.

Il "libro bianco" della difesa.

Presentato alle Camere esso tuttavia non è risultato concepito e, tanto meno, utilizzato per quello che realmente si voleva che fosse, uno strumento nuovo cioè per porre su basi effettive l'esercizio nel parlamento della funzione di indirizzo politico e di controllo sulla politica militare. Non si può passare sotto silenzio pertanto la circostanza che questo documento (certo criticabile per una stesura non molto organica) non abbia rice

vuto comunque l'accoglienza dovuta e non sia stato discusso nella sede parlamentare, nè autonomamente, nè in connessione con il bilancio della difesa. Addebitiamo al governo di averlo, esso per primo, declassato a mezzo di mera informazione non sottoponendolo neanche al vaglio del consiglio supremo di difesa, nè proponendosene l'aggiornamento periodico per i successivi periodi temporali. Nel predetto "libro bianco" figuravano, pure, la definizione della direttiva strategica, l'enunciazione dei principi della trasformazione e del riordinamento dello strumento militare, la quantificazione della spesa militare, la indicazione delle politiche settoriali di intervento che l'amministrazione aveva progettato (ristrutturazione dell'esercito, pianificazione dell'area industriale, etc.), questioni tutte che il parlamento aveva sempre chiesto di "conoscere" e su cui era ed è utile (anzi necessario) un pronunciamento delle Camere, ma proprio il ministro e le commissioni di difesa è sembrato che non lo ritenessero uno strumento valido per dichiarare la politica militare dello stato, dando la sensazione di preferire, all'atto pratico, alle innovazioni, le tradizionali formule che pure avevano causato l'estraniamento delle Camere dalla cognizione dei temi generali della politica della difesa.

Ristrutturazione militare e "legge difesa".

L'esito negativo della iniziativa del "libro bianco" ha pregiudicato la riconsiderazione degli ordinamenti militari e delle strutture della difesa che, non più rinviabili dopo la constatata scarsa incidenza e la non rilevante efficacia dei de

creti presidenziali del 1965 (si pensi alla mancata unificazione delle direzioni ministeriali, alla disapplicazione del regolamento unificato di amministrazione e di contabilità, al fallimento della ristrutturazione dell'area industriale della difesa, alle ultime penose vicende del servizio del controllo del traffico aereo, etc.) non ha purtroppo potuto trovare espressione in quella "legge di difesa", a carattere di quadro e di principio, con la quale si sarebbe dovuto porre, su basi certe e funzionali, il riordinamento mancato dalla delega del 1965. Era questa la logica e necessaria proiezione delle enunciazioni del "libro bianco" ove esse avessero potuto formare l'oggetto di una decisione delle commissioni parlamentari; ma essendo venuta meno, in sede parlamentare, l'assunzione di questi temi si è ritenuto, da parte del governo, che di essi se ne poteva congruamente trattare in una previsione tutta interna alla amministrazione.

I risultati contraddittori e fortemente limitati che si sono così ottenuti dovrebbero ora indurre a quella riconsiderazione di fondo da cui far scaturire il bilancio di un effettivo programma riformatore.

Riforma della dirigenza e del personale militari.

La mancanza di queste premesse ha provocato conseguenze contraddittorie, su di un altro terreno. Da un lato la persistente "vacuità" delle tematiche concernenti, sia il personale che l'assetto della dirigenza, (reclutamento, formazione, avanzamento, retribuzione, etc.), data l'assoluta impossibilità di sviluppare un processo di riordino senza e fuori dai presup-

posti dell'ordinamento delle forze, della previsione certa di organici, della ricognizione degli impieghi disponibili, della struttura dello strumento militare; dall'altro il faticoso decollo della rappresentanza democratica che postulando l'apertura di una nuova fase nei rapporti all'interno delle forze armate (diciamo di "contrattazione" anche se questa non è l'esatta espressione che rende il concetto) dovrà ogni volta procedere ad una faticosa e problematica ricostruzione di un punto generale di riferimento su cui, l'amministrazione medesima non è in grado (o non vuole?) dire una parola chiarificatrice e definitiva.

La legge dei principi democratici della disciplina militare.

Ancor più significativa, in questo contesto non positivo, risulta pertanto l'entrata in vigore della legge dei principi che ha posto le premesse di un mutamento sostanziale, in senso democratico, del regime interno delle forze armate, consentendo di emarginare formalmente metodi e mentalità superati e di impostare, in termini di libertà e di disciplina insieme, la caratterizzazione moderna del militare. Non giovano certo a questo processo le lentezze con cui governo e vertici della difesa hanno gestito i principali istituti previsti dalla legge (a cominciare dalla rappresentanza la cui introduzione è ora annunciata per il prossimo mese di marzo) pur essendosi riscontrata la felice operatività di talune innovazioni (si leggano a tale proposito i consuntivi di esperienza del processo disciplinare con il militare difensore - RM ... 1980) e lo spirito di

rivalsa che sembra voler condizionare i prossimi e dovuti atti normativi in ordine al regolamento di disciplina e alla riforma del codice penale militare.

Le leggi promozionali per gli armamenti.

Però, è nel settore della pianificazione e della programmazione degli armamenti che la politica militare dello stato ha presentato il massimo di oscillazione e di incertezza mostrando ora di volersi ritrarre dalle posizioni innovative fissate con la più recente legislazione cosiddetta "promozionale". Ponendosi a tale proposito il problema di superare la disomogeneità di queste leggi dato il carattere preminentemente finanziario di quella navale e maggiormente programmatico di quelle dell'aeronautica e dell'esercito e data altresì la necessità di ricondurre ad unità il dualismo prodottosi essendosi limitata l'applicazione del nuovo regime di indirizzi e di controlli ai soli programmi straordinari, l'amministrazione del tesoro ha ritenuto di sospendere la piena efficacia dei predetti strumenti ponendo ^{anche in tempo} limiti invalicabili di stanziamento, ~~per~~ ^{però} non condivisi dall'orientamento della commissione parlamentare della difesa. Prevengono pertanto, più che mai, l'incertezza e l'indecisione rendendosi indilazionabile una scelta ponderata e responsabile a cui risultano già disponibili le commissioni parlamentari e l'amministrazione della difesa.

L'inchiesta sulle commesse e sulle forniture militari.

Venuta meno la conclusione dell'inchiesta della cosiddetta "commissione Coppo" è mancato al governo e al parlamen-

to il risultato di una indagine che avrebbe potuto compiutamente esprimersi, sia sulla congruità degli indirizzi abbozzati in tema di programmazione e di controlli della difesa, sia ed altresì sulla opportunità di un aggiornamento delle procedure previste in base all'ordinamento della contabilità di stato.

Se dunque sono queste le valutazioni a cui obiettivamente si può approdare prendendo in esame il periodo compreso nel triennio 1976-1979 risultano con chiarezza, non solo la urgenza di ridiscutere i termini nei quali può svilupparsi, nelle mutate condizioni generali, la politica di programmazione democratica, ma l'opportunità di non disperdere irrimediabilmente i primi pure significativi risultati e le aperture innovative suscettibili di costituire il saldo presupposto di un duraturo e profondo rinnovamento. C'è da augurarsi che il convegno a cui la presente comunicazione è destinata ~~per~~ appunto fornire a tale fine un positivo contributo.

2. E' da ritenere che l'inchiesta Coppo sia stata penalizzata dalla non risolta divergenza sulle finalità da perseguire emersa nettamente nel dibattito al Senato (... 1976).

Il governo irritato dalle critiche dei senatori sentì il bisogno di dichiarare, con notevole durezza, che non avrebbe tollerato la messa delle forze armate in stato d'accusa (si ricordi che l'iniziativa dell'inchiesta era scaturita dalla vicenda Lockheed), anche se a nessun partito era venuto in mente di impostare in questi termini le esigenze, di moralizzazione, di programmazione delle commesse militari, di snellimento dei procedimenti burocratici, tutte incontrovertibili. Ne risultò tuttavia un restringimento eccessivo dell'indagine e una sostanziale caduta di interesse. In fondo, tra chi sembrava voler porre l'accento sulle anomalie della gestione militare e chi viceversa puntava il dito sui procedimenti amministrativi il punto di incontro poteva essere rappresentato dall'esame di fattibilità, politica e tecnica, del metodo del piano e del programma, rivalutato come strumento di indirizzo e di controllo ed altresì come presupposto di una più agevole ed adeguata struttura amministrativa delle procedure, dei controlli e delle spese.

Se, come ci si augura, l'inchiesta Coppo è da riprendere e concludere sarebbe da suggerire l'assunzione del concetto della programmazione come cardine dell'indagine. In tal caso, i contributi informativi, finora ottenuti mediante le numerose audizioni svolte dai commissari, dovrebbero essere analizzati sotto un più generale profilo per ricavarne un "corpus" di provvedimenti idonei a porre in essere il sistema del piano-programma. Anche se non si è in grado di conoscere l'ingente mole di materiali documentativi raccolti dalla commissione, si può non di meno basandosi su un esame della legislazione e della normativa

in vigore, trarre fin d'ora alcune essenziali conclusioni.

Criterio da seguire è quello di riconsiderare il sistema delle procedure contrattuali dello stato non solo in generale, per verificarne l'adeguatezza alle mutevoli esigenze dell'azione amministrativa, ma in particolare con riferimento alla specificità e alla delicatezza della "funzione difesa" da assumere sotto il profilo duplice, della emanazione della direttiva di governo e della rigorosa snellezza dei procedimenti contrattuali.

A) Si pone pertanto per prima la questione delle modalità e delle forme di scelta e di acquisizione delle armi, degli armamenti e dei mezzi ad uso militare che presuppongono una direttiva politica e un preciso orientamento degli stati maggiori della difesa.

Se, come talune vicende, che hanno formato oggetto di giudizio penale, attestano, o come si ricava dalla decisione dell'alta corte a carico del ministro Tanassi e dei fratelli Lefebvre, le massime autorità di governo sono nella condizione di esercitare poteri esorbitanti tali da condizionare e perfino manipolare le commesse e le forniture medesime, senza che altri organi siano in grado di porre nè un freno, nè un controllo, ciò non significa che è garantita la supremazia delle scelte politiche rispetto alla pianificazione e alla programmazione degli armamenti.

Sembra viceversa che di norma al ministro della difesa sia riservato solo il potere di esprimere, al termine della procedura programmatoria, il proprio definitivo assenso e nei riguardi dei programmi di particolare rilievo, soltanto. Rispetto a questa prassi, che sostanzialmente integra una delega in bianco

alle autorità militari (si confronti a tale proposito la documentazione di "Segredifesa"), la procedura informativa e autorizzativa prevista dalle leggi promozionali per i piani straordinari di armamento costituisce una "novità" da non ignorare.

La nozione di politica militare che tende ora ad affermarsi, concepita come sicurezza dello stato e come difesa del paese; la scelta delle politiche da perseguire nelle relazioni internazionali, delle quali l'elemento difensivo-militare è solo una componente ancorchè significativa; la conseguente definizione della direttiva strategica, dei compiti delle forze armate, della connessa e ammissibile dimensione della spesa, comportano una precisa e specifica assunzione di responsabilità dei massimi organi dello stato, a cominciare dal governo e dal parlamento. S'impone pertanto la necessità, non potendosi a questi fini considerare esauriente lo strumento del bilancio, che il ministro della difesa si rivolga periodicamente alle Camere con una relazione sullo stato della sicurezza e della difesa del paese fornendo ad esse tutti i necessari elementi di conoscenza e da esse ottenendo un voto di approvazione e di convalida. Questo atto politico si pone come il presupposto necessario dei procedimenti tecnico-operativi e tecnico-amministrativi della predisposizione, della attuazione e della gestione degli armamenti.

B) Si presenta, in secondo luogo, il problema del passaggio dalla direttiva di governo alla predisposizione della pianificazione tecnico-operativa. A questo fine, acquisiti gli obiettivi di potenziamento e di ammodernamento dello strumento militare, viene posto in essere un procedimento che,

- individua le grandi linee dei programmi necessari ai fini predetti;
- definisce le caratteristiche tecnico-operative dei mezzi e dei materiali;
- accerta il fabbisogno di essi ed i conseguenti onri finanziari;
- svolge indagini preliminari di mercato, in riferimento alle caratteristiche tecnico-operative dei materiali indicati;
- perviene alla indicazione dei parametri tecnico-fi
nanziari che caratterizzano la soluzione del problema.

Si apre, su queste basi, una seconda fase di valutazioni decisionali articolata, in una ulteriore riconsiderazione del problema da parte degli stati maggiori, nella richiesta di pareri agli organi consultivi, nella informazione e nella decisione del ministro.

Si tratta, come appare evidente, del momento centrale, e pressochè decisivo della programmazione della difesa nella quale si accerta e si definisce l'aderenza della progettazione pianificatoria agli indirizzi ed alle direttive fissati dalle autorità politiche. La delicatezza e la complessità di questo passaggio, anche per l'incontrovertibile superiore interesse dello stato a garantirsi la piena coerenza delle decisioni da prendere, rende indispensabile la effettiva conoscenza, da parte del parlamento e del governo, dei termini del problema ed un loro esplicito e responsabile pronunciamento.

Nella legge finanziaria e nel bilancio annuale, non essendo a questo fine sufficienti, nè la previsione triennale delle

quote spendibili sulle leggi poliennali di finanziamento, nè la autorizzazione a provvedere con i decreti del ministro del tesoro, dovrebbe figurare l'autorizzazione normativa del piano e dei programmi perfezionando e sviluppando, in una visione interforze, la portata delle norme di analogo contenuto introdotte con le cosiddette leggi promozionali. Quindi al termine del procedimento di predisposizione della pianificazione-programmazione tecnico-operativa, non una eventuale e generica approvazione del ministro sarebbe necessaria, bensì una norma di legge approvata dal Consiglio dei ministri, conosciuta dal presidente della repubblica, decisa e ratificata dalle Camere.

C) Alla maggiore caratterizzazione politica della predetta fase dovrebbero corrispondere lo snellimento e l'aggiornamento delle procedure di attuazione e di gestione dei piani. Ciò comporta di esaminare e di risolvere taluni problemi.

- In generale è noto che le procedure relative ai contratti dello stato sono disciplinate da norme di legge che risalgono al 1870 (L. 22 aprile 1869, n. 5026 e RD 17 febbraio 1884, n. 2016) e che le innovazioni si riferiscono a due DPR, quello n. 627 del giugno 1972 e quello n. 748 anch'esso del giugno dello stesso anno. Si tratta di innovazioni che riguardano, la facoltà discrezionale di ricorrere, per la scelta del contraente, o all'asta pubblica, o alla licitazione privata (ma per i soli contratti dai quali derivi una spesa); l'ammissibilità della trattativa privata per acquisti da effettuarsi all'estero; l'eliminazione del parere del Consiglio di stato per i predetti acquisti e per quelli di mezzi di trasporto in genere. Inoltre, è stato

consentito, nell'ambito del decentramento funzionale, che i dirigenti dello stato possano stipulare contratti, ovvero approvare progetti di contratto o contratti stessi, entro determinati limiti di valore, o anche approvare atti di transazione e disporre la non applicazione delle penalità contrattuali.

Anche l'esigenza di armonizzare le attuali procedure con le direttive comunitarie ed altresì la necessità di porre i principi entro i quali le Regioni possono esercitare la potestà legislativa nella stessa materia, consigliano di giungere ad ulteriori più incisivi snellimenti.

- Tuttavia sarebbe un errore se ciò dovesse attuarsi prescindendo dalla specificità di taluni settori. Nell'ambito dello schema tracciato che, per la difesa, oltre alle ricordate leggi sulla contabilità dello stato, si riferisce ad un complesso di norme derogatorie, ad alcune leggi speciali (si vedano la n. 57/1975 e le numero 38 e 372/1975) e alle istruzioni sulla stipulazione dei contratti (DM 20 settembre 1926), l'amministrazione militare si trova nella necessità di comportarsi in modo tale da realizzare il massimo di elasticità insieme al massimo del rigore. Pertanto tra le innumerevoli possibilità di scelta del contraente la difesa, di regola, esclude l'asta pubblica; ricorre scarsamente all'appalto concorso; si concentra invece sulla trattativa privata, sulla licitazione privata (ma prevalentemente per gli approvvigionamenti), sugli acquisti all'estero, sulla applicazione delle deroghe concesse dalla legge (RD 2 febbraio 1928, n.263 sulla amministrazione e contabilità dei corpi, istituti, stabilimenti militari) che in particolare consentono di non sottoporre al Consiglio di stato i progetti di contratto per mantenimento, per vestizione, per casermaggio e per spese generali.

Del tutto teorica inoltre si è ormai venuta manifestando l'opzione rappresentata dal ricorso alle commesse dirette da parte dell'esercito e della marina, soprattutto, con riferimento al sistema comprendente gli arsenali e gli stabilimenti militari. Per approvvigionamenti di rilievo in generale si è costretti ad escludere la possibilità di utilizzare l'area industriale della difesa, sia per il ridotto potenziale produttivo dell'apparato, sia per l'impegno delle residue predette capacità in lavori di manutenzione e in allestimenti di materiali non reperibili sul mercato. La politica condotta finora ha causato un tale condizionamento di interessi a favore della industria civile che, il ripotenziamento produttivo degli apparati della difesa a cui non si può continuare a rinunciare proporrrebbe tuttavia problemi di ridimensionamento di strutture industriali private alimentate e sostenute dalle commesse militari.

- Le innovazioni che vengono proposte e che sembra di massima di poter condividere non possono tuttavia non essere valutate nel più ampio contesto che si è venuto finora delineando. Tali innovazioni sostanzialmente riguardano:

- a) l'ulteriore attenuazione del controllo preventivo del consiglio di stato e della corte dei conti;
- b) la maggiore estensione del ricorso alla trattativa privata;
- c) la fissazione di termini per l'espletamento delle procedure di stipulazione, approvazione, controllo, collaudo, pagamento, dei contratti;
- d) l'aggiornamento della disciplina per la revisione

dei prezzi.

Confermato il principio generale in base al quale le amministrazioni dello stato provvedono, con lo strumento dei contratti, agli acquisti, alle vendite, alle permutate, alle forniture di beni e di servizi ed alle locazioni, si pensa di introdurre - quanto alle forme contrattuali - la generale distinzione tra "gara aperta" e "gara ristretta" (in sostituzione dell'asta e della licitazione privata) con facoltà discrezionale di ricorrere a quest'ultima procedura, per la scelta del contraente, in analogia a quanto attualmente è previsto per la trattativa privata. Tra gara aperta e gara ristretta intercorre la sostanziale differenza della ammissibilità degli aspiranti contraenti che, nella prima ipotesi sono tutti coloro che vi abbiano interesse e, nella seconda, soltanto quelli invitati dalla amministrazione.

Quanto ai limiti di valore che fanno scattare la richiesta del parere obbligatorio del consiglio di stato la proposta è di portare a 500 milioni quello in caso di ricorso alla trattativa privata e ad un miliardo se si adottano le procedure delle gare aperte o ristrette. Da notare che nel caso sia previsto sul contratto il preventivo parere di altro organo consultivo, istituito per legge, del quale faccia altresì parte un magistrato del consiglio di stato, il predetto limite di importo è raddoppiato. Del tutto escluso è viceversa il previsto parere per i contratti di acquisto all'estero e per l'acquisto di mezzi di trasporto.

La trattativa privata è ammessa sempre per i contratti di importo non superiore ai 50 milioni ed inoltre, quando l'urgenza non consenta l'indugio della pubblica gara; quando l'esecuzione del contratto richieda misure speciali di segretezza e di sicurezza, in riferimento, sia a disposizioni di legge ed a direttive

amministrative, sia alla protezione di interessi essenziali dello stato; quando si tratti di studi, di ricerche, di sperimentazioni; ed infine, nei casi, o di lavori complementari, o di forniture di completamento e di rinnovo parziale.

La trattativa privata è anche consentita, per la progettazione, la realizzazione e la conduzione di sistemi informativi di qualunque genere, con elaborazione elettronica dei dati, senz'altra cautela, o garanzia, pure auspicabili data la sua delicatezza del problema.

La nuova disciplina per l'approvazione dei contratti, oltre a fissare in 30 giorni il termine entro il quale è da provvedere alla stipulazione, stabilisce che l'approvazione è abolita ogni qualvolta il medesimo organo è investito della responsabilità della stipulazione, ed altresì fissa i termini entro i quali gli atti relativi sono trasmessi alla ragioneria e da questa alla Corte dei conti che, a sua volta, è tenuta a formulare i propri rilievi istruttori entro un dato termine, scaduto il quale il contratto diventa esecutivo.

Quanto alla revisione dei prezzi contrattuali si tende a dettare una disciplina unitaria, nel senso di estenderla ai lavori pubblici, alle pubbliche forniture, alla prestazione dei servizi, riportando in via normale la percentuale dell'alea al 10 per cento ed escludendo la revisione nei casi in cui si sia dato luogo ad anticipazioni del prezzo contrattuale in misura eguale, o superiore, alla quota di incidenza dei materiali stessi.

- Certo sarà necessario, anche come sviluppo dei lavori avviati da questo convegno, porre sistematicamente a raffronto gli orientamenti di riforma del governo con le specifiche richieste prospettate dalle amministrazioni militari. Per ora può essere sufficiente una valutazione complessiva, quale può essere ricavata dall'esame delle comunicazioni di ciascuna forza armata, in modo da dare una prima idea generale del quadro di coerenza e di compatibilità tra queste stesse richieste ed il progetto governativo.

Sostiene l'aeronautica, quanto alla metodologia ed ai criteri generali, la necessità di una norma per accogliere il principio della "globalità del programma" e quindi, per così dire, di una contrattazione articolata, nella quale i singoli provvedimenti costituiscano elementi di un tutto omogeneo; la previsione di normativa specifiche in ordine all'acquisizione contrattuale di "materiali sofisticati", di "attività di definizione e di sviluppo", di "acquisti all'estero".

Mentre di dubbio accoglimento appare la idea di trasformare il consiglio superiore delle forze armate in organo di controllo sostitutivo del consiglio di stato (si tenga presente la norma costituzionale), altre proposte sono riferite ai limiti di valore per i pareri obbligatori, alla indicizzazione dei predetti limiti, completandosi in tal modo il quadro delle innovazioni per i procedimenti contrattuali.

Il ricorso generalizzato alla trattativa privata, in tutte le fasi dei programmi relativi a materiali complessi e sofisticati, nonchè per l'esecuzione, sia di lavori che di prestazioni; una maggiore flessibilità dei tipi di contratto; la normativa per gli accordi da porre a base dei programmi complessi,

costituiscono la sostanza delle richieste raccolte sotto il titolo di forme di contrattazione.

Gli acquisti all'estero costituiscono infine un capitolo a parte ponendosi il problema della applicazione del DPR 627/1972, del ricorso alle lettere-contratto, dei contratti per adesione e delle convenzioni da porre a base dei programmi complessi di fornitura estera.

Quanto alle clausole contrattuali si sottolinea la opportunità di ammettere la revisione prezzi in tutti i tipi di contratto; di innovare il criterio delle penalità e di introdurre il criterio dell'incentivo; di consentire l'avvio di lavori e di prestazioni anche in anticipo rispetto alla emissione dei preventivi di spesa; di semplificare le procedure di alienazione con la definizione di "materiale fuori servizio", oltre a quella di "fuori uso", con la formazione di un unico ente di vendita per tutta l'amministrazione della difesa.

Di significato, in parte diverso, si presenta l'esposizione dell'esercito quale risulta dagli studi compiuti dalla direzione generale delle armi e degli armamenti. Unico vero ostacolo si osserva, sono i tempi lunghi connessi con la formazione ed il perfezionamento degli atti contrattuali. Pertanto occorrerebbero:

- l'aggiornamento dei limiti di valore ai fini del parere obbligatorio del consiglio di stato;
- la riduzione dell'area di controllo della corte dei conti in conseguenza della elevazione da 5 a 50 milioni del limite per l'esame dei decreti approvativi dei contratti medesimi;
- la estensione della trattativa privata;
- la eliminazione della approvazione del contratto qualora essa competa al medesimo organo che stipula;
- la esecutività del contratto allo scadere del termine di

30 giorni anche in assenza del visto di registrazione;

- la indicizzazione dei limiti di valore riferiti sia alle competenze, sia agli atti, sia alle procedure;

- l'esclusione del parere del consiglio di stato in caso di parere unanime del consiglio superiore delle forze armate.

- Rispetto a questo "corpus" di proposte che tendono a configurare in termini più aggiornati e maggiormente funzionali le procedure contrattualistiche e di controllo, si pongono specifici problemi che, o non sono presi in considerazione nell'ambito delle analisi finora commentate, ovvero sono risolti in termini che possono apparire discutibili ed opinabili. Di essi sembra opportuna una sintetica illustrazione.

Nella prospettiva di un passaggio a forme aperte e chiuse di gara per la scelta del contraente la formazione dell'albo dei fornitori e degli appaltatori della amministrazione della difesa, tenuto dall'ufficio centrale allestimenti militari (Allesdife), acquista un particolare rilievo dovendo consentire di disporre di un elenco aggiornato di ditte di fiducia. Tuttavia procedure altamente discrezionali, l'impossibilità degli esclusi di conoscere le ragioni dei provvedimenti insindacabili pronunciati dalla autorità amministrativa, la mancata previsione di impugnabilità dei provvedimenti adottati, la segretezza dell'albo del quale non si conosce neanche la consistenza numerica in base alle classificazioni merceologiche e alla ripartizione territoriale degli ammessi, il dominante criterio della "discriminazione di segretezza" fanno sorgere non pochi dubbi sulla validità del sistema e ne suggeriscono correzioni sostanziali.

L'esercizio della attività contrattuale, massimamente quella attuata mediante trattativa privata, ma in generale quella realizzata in forma di gara ristretta o chiusa, dovrebbe trovare una veri-

fica periodica annuale di congruità e di funzionalità attraverso una relazione ministeriale, nell'ambito del bilancio della difesa, di riscontro di dati essenziali quali, ad esempio, il numero di contratti distinti per categoria, per importo, per classificazione merceologica; il numero delle ditte contraenti, distinte per categoria di contratto stipulato, per importi, per classificazione merceologica, per dislocazione territoriale (nord-sud), e così via, in modo da fornire alle Camere opportuni elementi di giudizio e di controllo.

D) L'avvio di una programmazione basata sulla emanazione di una direttiva di governo, sulla approvazione normativa del piano e dei programmi, sulla adozione di più snelle procedure di selezione e di scelta dei contraenti, sulla possibilità di ricorrere a più flessibili forme contrattuali, su una meccanica di controlli semplificati ed unificati, potrebbe non sortire egualmente gli effetti sperati ove non si ponesse mano ad una ristrutturazione della amministrazione della difesa e dell'ordinamento degli stati maggiori. La consapevolezza che la spesa militare, riferita agli approvvigionamenti non fa sorgere solo problemi di garanzie e di controlli, ma si pone come il risvolto finanziario di un fatto di gestione aziendale, cioè di un momento industriale cui sono connessi costi e benefici, dovrebbe indurre ad una attenta riflessione in merito alle attuali strutture dirigenziali e di comando delle forze armate.

Non è una novità che le responsabilità relative alla politica dei predetti approvvigionamenti siano suddivise tra il capo di stato maggiore della difesa (competente per gli indirizzi delle ricerche e degli studi comuni alle forze armate), i capi di stato maggiore di forza armata, cui competono gli studi e le esperienze dei sistemi d'arma, i direttori generali degli armamenti, coordinati dal segretario generale, che sono competenti per l'area tecnico-amministrativa in relazione alla acquisizione dei materiali di armamento. Ma c'è di più. La pianificazione operativa e la programmazione tecnico-finanziaria sono di esclusiva competenza di ciascuno dei capi di stato maggiore che altresì^{ne} sono responsabili, di tal che, in effetti, una nozione interforze del piano e dei programmi non esiste essendo quest'ultima, nella migliore delle ipotesi, la somma delle elaborazioni di ognuna delle forze armate esistenti.

Le sensibili disparità di trattamenti e le incertezze interpretative nei riguardi delle aziende chiamate ad operare nell'ambito della difesa discendono in larga misura dalla preminenza delle singole forze armate e dei loro specifici ordinamenti rispetto ad una non operante visione interforze e ad una mancata struttura unificata. L'applicazione di innumerevoli regolamenti di amministrazione e di differenti capitoli d'onere ci conferma nella convinzione che occorre far prevalere una concezione unitaria ed interforze come condizione essenziale di modernità e di aggiornamento.

3. La commissione d'inchiesta sulle commesse militari alla ripresa della sua attività si troverà pertanto di fronte a problemi che se non sono nuovi certamente appaiono oggi meglio definiti e politicamente maggiormente caratterizzati. Più chiaramente risulta ora che la legislazione di riforma della contabilità di stato e dei controlli sulla gestione deve necessariamente accompagnarsi alla legge di avvio della programmazione. Occorre però riflettere attentamente poichè si tratta non già di porre mano ad un complesso sistema di piano - programma - bilancio, quanto di individuare gli strumenti, gli obiettivi, i contenuti, le procedure, i controlli di una politica programmata di difesa. Vengono perciò in evidenza problemi come quello del ruolo del consiglio supremo di difesa (quanto alla esigenza di discutere e di fissare l'orientamento e l'indirizzo fondamentale della difesa del paese), del governo e del parlamento, in riferimento alla definizione della direttiva strategica da porre a base della politica militare razionale, del consiglio dei capi di stato maggiore, in merito alla elaborazione della pianificazione dello strumento militare e degli armamenti, in un ambito ed in una prospettiva interforze, delle forme e delle modalità di comunicazione e di approvazione nella sede parlamentare del piano e dei relativi programmi, dei controlli parlamentari sulla gestione della politica, del piano, dei programmi militari.

Una legislazione per l'avvio della programmazione dovrebbe inoltre porre le basi per una politica di riordinamento delle forze armate (non escludendo il ricorso alle leggi delegate) per dare pratica applicazione ai principi dell'unificazione di forza armata ed interforze, della liquidazione delle strutture militari non più necessarie o superate, del riassetto del personale (reclu=

tamento, organici fissati per legge, nuove procedure di avanzamento, etc.), della ristrutturazione del bilancio e della spesa militari, rendendoli leggibili, trasparenti, controllabili.

Lavorare per creare le condizioni politiche favorevoli alla definizione di questa profonda svolta da introdurre nella politica della difesa del paese: questo è l'obiettivo che ragionevolmente può essere posto nel quadro della presente congiuntura avendo chiaro che non si tratta solo di recuperare, in termini non formali od ingannevoli, la solidarietà democratica intorno alle forze armate, ma di far crescere una cultura democratica nuova, tale da superare sostanzialmente i dilemmi e gli antagonismi del passato. Solo con una grande apertura politica, con una considerazione più attenta dei problemi emergenti nel mondo, con una chiara coscienza degli interessi nazionali e delle classi lavoratrici, può essere impostata con successo una politica di difesa non disgiunta dall'azione generale per il disarmo, la distensione, la sicurezza, un nuovo sistema di relazioni internazionali.

Ci si può avvicinare a questi obiettivi cominciando ad introdurre strumenti nuovi di intervento nel senso di un rafforzamento del rapporto forze armate, istituzioni politiche, società civile. E' da suggerire pertanto una riflessione sulla opportunità di ricorrere ad una aggiornata edizione del libro bianco della difesa per rendere possibile una informazione completa sulle forze armate ed una discussione parlamentare sulle scelte specifiche della politica militare del governo. Tale pubblicazione potrebbe assumere il carattere di una relazione del ministro sullo stato della difesa del paese a cui potrebbero connettersi altri specifici strumenti (dall'approvazione normativa degli obiettivi del piano pluriennale della difesa, alla presentazione dei discendenti programmi di forza armata e di settore, etc.) in grado di far muovere i primi passi nella direzione di un rinnovamento.

Ditta: A. Spinosi - Roma

BOZZE DI STAMPA

ISTRID
Istituto studi ricerche difesa

6

CONVEGNO
" Sicurezza, difesa, programmazione "

RELAZIONE INTRODUTTIVA
a cura dell' On. Paolo BATTINO VITTORELLI Presidente dell'ISTRID

Roma, 21 - 22 Marzo 1980

RELAZIONE INTRODUTTIVA

a cura di

Paolo BATTINO VITTORELLI

Presidente dell'ISTRID

Desidero cogliere l'occasione di questo primo convegno di studio dell'Istituto di studi e ricerche sulla difesa, al quale abbiamo dato la sigla di ISTRID, per illustrare anzitutto brevemente le ragioni che hanno indotto i colleghi Bandiera, D'Alessio e Zamberletti a promuovere con chi vi parla la creazione di un istituto di questo genere, del quale riteniamo si sentisse la mancanza nel nostro paese.

Senza avere l'ambizione di imitare i più celebri precedenti stranieri, dei quali il Royal Institute of Strategic Studies di Londra è certamente uno dei più famosi, pensiamo che vi fosse un autentico vuoto da colmare. Non abbiamo ancora né l'autorevolezza né i quadri per procedere a quelle acute analisi della situazione strategica mondiale e dell'equilibrio delle forze delle maggiori potenze, ma riteniamo in compenso di potere svolgere una funzione utile ai fini di contribuire ad accelerare il processo di democratizzazione delle forze armate italiane e ad un loro maggiore inserimento nella vita della società italiana.

Il vuoto che ci apprestiamo a colmare pianta radici lontane nella nostra vita nazionale, essendovi gravi lacune da colmare non solo nel campo della pubblicistica dedicata ad argomenti militari, ma anche alla storiografia militare. Certo, non mancano, anche nel nostro paese, studiosi che si occupano di questioni militari, né storici che ad esse si dedicano con passione. Ma la pubblicistica italiana non ha mai avuto critici militari autorevoli come l'inglese Liddell Hart o l'americano Hanson Baldwin e la stampa italiana generalmente ritiene di potere fare a meno di regolari critici militari permanentemente legati alla redazione dei giornali quotidiani.

Di questo stato di fatto non vi è da stupirsi, poiché vicende militari importanti del nostro Risorgimento rimangono ancora ignote; la cosiddetta era fascista non ha mai ammesso che il potere esecutivo dovesse rispondere dei suoi atti, in questo come in altri campi, all'opinione pubblica; dal 1944 al 1947 la condotta esclusiva della nostra vita militare, compresa la nomina dei ministri della Difesa, è stata, in base alle clausole dell'armistizio, affidata alla Commissione alleata di controllo; mentre, infine, dopo la ricostruzione delle nostre forze armate, la nostra adesione alla NATO ha fatto ritenere che le decisioni più importanti riguardanti la difesa del paese non fossero di competenza delle autorità italiane.

A proposito di questa antica tradizione, che vuole che le questioni militari siano sottratte al controllo del Parlamento e della nazione, basta ricordare come lo Statuto albertino conferisse al sovrano una direzione non solo nominale, ma anche effettiva di tutta la nostra politica militare, compresa la nomina dei ministri della guerra e della marina, quasi sempre militari, e la segretezza dei bilanci militari.

A chi, nel 1912 chiedeva al governo del re di aprire gli archivi per una disamina critica della storia diplomatica e militare del nostro Risorgimento, un uomo così illuminato come Giovanni Giolitti rispondeva: « Non è bene sfatare delle leggende che sono belle ». E lo storico

inglese del nostro Risorgimento, Denis Mack Smith, è ancora costretto, nella sua Prefazione alla biografia di Vittorio Emanuele II, edita nel 1972, ad affermare che « adesso che l'Italia è una repubblica sono caduti i vecchi tabù, ma rimane sempre un grosso ostacolo costituito dal fatto che gli archivi di casa reale si trovano sotto la tutela degli eredi di Vittorio Emanuele II ».

Eppure, in questo campo, sia Vittorio Emanuele II, sia i suoi reali successori, seppero usare ed abusare dei poteri loro conferiti dallo Statuto albertino, con la diplomazia personale del sovrano, fatta adoperare di agenti segreti e di spie ignoti al governo ed ai suoi organi costituzionali, o con un'azione in campo militare sottratta al controllo del parlamento e talvolta anche del Primo Ministro. Per cui, non essendo responsabile il sovrano davanti a nessuno, non si poté mai stabilire la responsabilità di molte gravi lacune, con bilanci militari eseguiti senza neppure l'approvazione del Parlamento.

Con il fascismo e con la condizione nella quale ci siamo venuti a trovare dopo la seconda guerra mondiale, si è venuta consolidando la prassi, fino a tempi abbastanza recenti, di considerare le cose militari di competenza di organi esclusivamente tecnici, chiamati a rispondere al solo potere esecutivo, sottraendo al Parlamento non solo il controllo della politica militare del paese, ma le stesse direttive che la Costituzione gli consente e gl'impone di emanare, sia in occasione dell'approvazione del bilancio e della legge finanziaria, sia per tutto quello che attiene un ordinamento militare bisognoso di un deciso rinnovamento.

Tutto questo ha portato, fino ad anni abbastanza recenti, ad una rapida usura degli strumenti militari a disposizione del nostro paese e dell'alleanza atlantica, della quale facciamo parte, tanto da rendere necessarie — e non solo ai fini di un'opera di democratizzazione attraverso un più attivo intervento del Parlamento —, un rapido rinnovamento delle nostre tre forze armate, che si è cominciato ad affrontare con le tre leggi promozionali. Così che a poco a poco il concetto di programmazione della difesa ha finito con il coincidere con il concetto di democratizzazione della difesa stessa.

Occorre, a questo punto, ricordare che, dal 1976, le vicende della nostra politica interna hanno consentito di superare alcune barriere politiche esistenti fin dai tempi della guerra fredda, per cui la prassi della segretezza dell'azione militare dell'Italia, nel quadro dell'alleanza atlantica, aveva finito per perdurare al di là del suo limite naturale, coincidente con la caduta del fascismo e della monarchia. Tanto che la Costituzione della Repubblica, pur garantendo un assetto istituzionale democratico e una tutela efficace delle libertà politiche e civili, aveva conservato, anche in qualche sua struttura, un aspetto, diciamo così, « albertino », che a poco a poco sta scomparendo.

In questo clima politico rinnovato, che consentiva a un largo arco di forze democratiche e costituzionali di partecipare attivamente al nuovo dibattito democratico sulla politica militare, e che aveva consentito di iniziare anch'è il rinnovamento interno della vita militare, con l'approvazione, fra l'altro, della Legge sui principi, è accaduto a chi vi parla, durante l'ultimo anno della precedente legislatura, di presiedere la VII Commissione (Difesa) della Camera dei Deputati e di diventare consapevole dell'enorme passo che si era compiuto, quando, con la formazione delle maggioranze di quella legislatura,

politica militare e politica estera divennero patrimonio comune di quasi tutto il Parlamento italiano e non più oggetto gelosamente custodito dell'azione di una parte della nazione, osteggiata in Parlamento e nel paese da un'altra parte della nazione stessa.

Proprio per evitare che le traversie, del resto facilmente prevedibili, della nostra vita politica interna, compromettessero l'unità d'intenti e una gestione improntata all'unità nazionale di questo patrimonio, ci siamo sforzati di proseguire e di estendere, con la costituzione di questo Istituto di studi e ricerche sulla difesa, il discorso unitario già iniziato in Parlamento, nel corso della precedente legislatura, trovando concordi non solo uomini di provenienza politica diversa, come i promotori di questo Istituto, ma forze politiche, oggi qui presenti in questo convegno di studi, che vanno dal partito liberale italiano al partito di unità proletaria, passando per il PSDI e gl'indipendenti di sinistra, nonché per le forze politiche dalle quali provengono i promotori dell'ISTRID.

Senza dubbio, lo studio in comune dei problemi della difesa non presume necessariamente una intesa su tutti questi problemi tra tutti i partecipanti alle nostre ricerche. Ma presume per lo meno un minimo d'intesa sulle basi su cui poggia il nostro assetto internazionale, fondate sul rispetto dei patti che ci legano ad altri paesi, come quelli relativi all'alleanza atlantica ed alla Comunità economica europea. L'adesione a questi patti può avvenire con spirito diverso, per ciascuna delle forze democratiche italiane: ma da nessuna di quelle qui presenti viene rimessa in discussione, e non solo in base al principio che *pacta sunt servanda*, ma anche in base a considerazioni di ordine più strettamente politico, alcune delle quali non irrilevanti per l'azione del nostro Istituto.

La prima riguarda la politica di alleanze che vincola il nostro paese agli altri paesi dell'Occidente. Sebbene alcune forze democratiche fossero ostili, in origine, all'adesione al Patto atlantico, esse hanno preso atto, in tempi più o meno recenti, che la pace e la sicurezza di ogni singola nazione riposano, in Europa, sull'equilibrio: ogni mutamento unilaterale di tale equilibrio potrebbe pertanto compromettere sia la sicurezza dei singoli, sia la pace generale.

Ne consegue una azione, in questo campo, la quale parte dal presupposto che la nostra difesa sia meglio garantita nel quadro delle vigenti alleanze che attraverso una politica di neutralità armata o attraverso una neutralità passiva, accompagnata da un disarmo unilaterale dell'Italia: meglio, anzitutto, che da una neutralità armata, la quale, oltre a rappresentare, anche per le considerazioni che faremo subito dopo, una tutela più efficace della nostra sicurezza, è altresì meno costosa, come lo dimostra il paragone tra il nostro bilancio della Difesa e quello di alcuni paesi neutrali o non allineati; ma è meglio pure di una neutralità disarmata, perché l'armamento dell'Italia è rappresentato non solo dal suo apparato difensivo, in uomini e in mezzi, ma anche da una posizione strategica di immensa portata stabile ancorata in mezzo al Mediterraneo che renderebbe subito appetibile il territorio italiano per chiunque, grande o piccolo, volesse scatenare ostilità nello stesso Mediterraneo.

Escluso quindi un disarmo unilaterale dell'Italia, la nostra partecipazione all'alleanza atlantica ci pone nella condizione di vantaggio di protagonista, in tutti i dibattiti in seno all'alleanza stessa, anche se non sempre dimostriamo la necessaria iniziativa; e fra questa e le potenze

aderenti al Patto di Varsavia: e ciò in vista di un disarmo bilanciato e controllato dei due blocchi. Fuori da questo disarmo generale, non è comunque il disarmo unilaterale o il contenimento unilaterale degli armamenti di questa o quella potenza minore che può favorire una riduzione degli armamenti nel mondo, nonché una politica di distensione, che presume oggi una pace fondata su equilibri militari fra i grandi blocchi a livelli più bassi.

La fame nel mondo non si combatterebbe seriamente, perciò con l'utilizzazione in forma di aiuti paternalistici, supposto che possano essere distribuiti, di quel granello di sabbia rappresentato da quei due o tremila miliardi di lire che potrebbe risparmiarsi il nostro paese, qualora gli fosse possibile la scelta di una politica di disarmo unilaterale; bensì da quelle migliaia di migliaia di miliardi che si potranno risparmiare solo attraverso un'azione costante e paziente in vista di fare progredire intese di disarmo generale delle grandi potenze.

Sebbene si sia compiuto qualche passo in questo campo, da quando ebbe inizio la politica di distensione, con l'accordo sulla cessazione degli esperimenti nucleari in superficie e nello spazio, con il trattato contro la disseminazione delle armi nucleari, con il Salt I, che ha vietato la produzione di missili antimissili, vi è da deplorare che sia stata ritardata la ratifica del Salt II, il quale fissava un tetto nella produzione di missili armati di ogive nucleari da parte degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica, sebbene vi sia da ritenere, allo stato delle cose, che da ambedue le parti non ci si accinga a violare deliberatamente il contenuto stesso del patto. Vi è pure da deplorare la lentezza con la quale si è affrontato il problema degli armamenti convenzionali a Vienna, in una sede dove riteniamo che l'Italia dovrebbe chiedere anch'essa una funzione di protagonista, mentre quell'annuncio di buone intenzioni manifestatosi ad Helsinki potrebbe, attraverso una azione più sollecita delle nazioni minori, tradursi forse in qualcosa di più sostanziale l'anno prossimo a Madrid.

In questo quadro si inserisce la politica italiana degli armamenti che, pur essendo contenuta entro limiti ragionevoli dalle tre leggi promozionali, ha acconsentito al nostro paese di rimodernare il proprio apparato difensivo, ha permesso di sviluppare la nostra industria nazionale in questo campo, fino a consentirci di produrre sistemi d'arma o componenti in maniera sempre più autonoma, tanto da ridurre la nostra dipendenza da industrie di altri paesi alleati.

Bisogna però riconoscere con franchezza che i costi economici di tale industria sono più agevolmente sopportabili, attraverso l'esportazione di una parte non irrilevante dei suoi prodotti. Pur senza volerle conferire l'odiosa configurazione che faceva meritare ai vari Basil Zaharoff, prima della prima guerra mondiale, l'appellativo di « mercanti di cannoni », si deve tener presente che quella sovranità e quella indipendenza nazionali che dipendono da una vasta produzione nazionale degli armamenti difensivi utili a garantire la nostra sicurezza sono collegate almeno in parte, alla quantità di armamenti che riusciamo ad esportare.

Questo è certamente un campo assai delicato, perché, anche se non ricade il sospetto, sulla nostra industria degli armamenti, di volere fomentare guerre o guerricciolate per poter sopravvivere, lo Stato italiano non può consentire la vendita di armi se non a paesi che dimostrino palesemente intenzioni pacifiche e che non siano retti

da dittature, siano esse politiche o militari.

Nello stesso tempo sarebbe improntato a cecità politica, oltre che commerciale, chi non si rendesse conto che, dopo il 1973, con l'aumento dei prezzi del petrolio e delle materie prime, gli Stati esportatori di questi generi, che, prima, come tutti gli Stati del terzo mondo, si rifornivano di armi, a titolo più o meno gratuito, e con l'accompagnamento di stuoli di consiglieri tecnici stranieri o di pesanti ipoteche sulla loro collocazione internazionale, si sono liberati oggi da questa necessità e desiderano rifornirsi, prevalentemente e a pagamento, spesso in cambio di grosse partite di petrolio, da Stati produttori diversi dai due maggiori produttori di armi del mondo, ossia gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, che da soli controllano i nove decimi del mercato mondiale.

Queste considerazioni non ci debbono tuttavia far dimenticare lo stato dell'opinione pubblica rispetto a queste questioni. Da trentacinque anni, tranne l'azione terroristica, non si è più sparato nel nostro paese. L'opinione italiana è quindi portata a ritenere che, — analogamente ad altre epoche della storia in cui le grandi potenze non si sono fatte la guerra in Europa o nel mondo, come la *belle époque*, durata poco più, sui quarantatré anni, fra il 1871 e il 1914; questo periodo di pace sia destinato a durare in eterno.

Senza dubbio, una guerra termonucleare distruggerebbe il mondo, e parte di questa speranza o di questa fiducia ha un fondamento nel senso di ragionevolezza delle grandi potenze, almeno nei loro rapporti reciproci. In questo campo, sarebbe sciocco ritenere che Carter o Breznev siano uomini irresponsabili; e, come loro, chiunque si trovi oggi o domani alla testa delle due superpotenze mondiali: non fosse altro che per i rischi diretti che comporta per entrambe una guerra termonucleare tra le due superpotenze.

Ma altro è essere ragionevoli nei rapporti bilaterali fra Stati Uniti ed URSS, altro è il fare affidamento su un analogo senso di responsabilità delle due superpotenze sia nella loro azione internazionale nel resto del mondo, — per assicurarsi posizioni strategiche più vantaggiose o per garantirsi l'accesso alle materie prime, sia nel fomentare o nel partecipare direttamente ad azioni militari di carattere convenzionale a danno di territori sottoposti alla sovranità di potenze minori o addirittura alleate.

Se ne hanno esempi troppo recenti, con l'invasione sovietica dell'Afghanistan, e la precedente guerra americana nel Vietnam. Per non parlare di altre situazioni meno rilevanti. Perciò non occorre soffermarsi più a lungo su questo scabroso argomento.

Vi sono poi le zone di tensione fra Stati minori, o fra governi di nazioni minori e minoranze interne od esterne, che in tempi recenti o recentissimi hanno reso calda o caldissima tutta l'area del Medio Oriente, estesa ormai al Golfo Persico e forse a buona parte dell'Asia, per non parlare dei dissensi esistenti anche fra nazioni dello stesso gruppo religioso islamico nel mare Mediterraneo.

La lunga durata della pace in Italia, dopo la fine della seconda guerra mondiale, ha tuttavia prodotto nell'opinione un senso un po' provinciale di crescente estraneità o addirittura, qualche caso, di rigetto, di tutto quanto sappia di militare, nonostante il quadro non eccessivamente rassicurante nel quale si muove il mondo. Infatti, sebbene non si possa ancora parlare di una seconda guerra fredda, fra le superpotenze e sebbene non ci si debba ancora fatalisticamente rassegnare ad un abbandono,

da parte di queste potenze, della passata politica di distensione e di disarmo, questa è un'evenienza non trascurabile, che rientra nelle ipotesi da tenere presenti in una politica di difesa, di sicurezza e di disarmo del nostro paese.

A questo rigetto si deve rispondere — e questo è uno dei compiti essenziali che affidiamo al nostro Istituto — con una ampia discussione democratica delle questioni più spinose legate all'azione militare dell'Italia. In questa discussione riteniamo si debba partire da due posizioni di principio:

— la spesa militare deve essere oggi sottoposta, fino nei suoi particolari, ad una severa programmazione, discussa ed approvata dal Parlamento, e controllata politicamente, nel corso della sua utilizzazione e dei risultati raggiunti, dal Parlamento stesso, nonché, dal punto di vista finanziario ed amministrativo, dalla Corte dei Conti, in modo da evitare decisioni improntate nel passato ad un uso ingiustificato della segretezza e della discrezionalità;

— le strutture militari, con l'applicazione della legge sui principi, debbono avviarsi coraggiosamente alla loro democratizzazione: pur nel rispetto dei necessari principi di gerarchia e di disciplina, coloro che operano nel settore della difesa, a qualunque livello, anche a quelli più bassi, compresi i tempi limitati della durata della ferma di leva, si sentano partecipi di un'azione che non deve mai essere avulsa dalla nazione e specialmente da quella parte di essa che provvede in quel momento alla sua difesa.

Con questo spirito vanno affrontate, a nostro giudizio, alcune questioni spinose, quali le servitù militari, l'utilizzazione del demanio militare, la sua possibile permuta contro terreni che non siano più situati al centro delle agglomerazioni urbane o contro alloggi di servizio, la disponibilità di suoli quali si possa procedere all'addestramento, l'assetto di quella parte più qualificata del personale militare che si sente discriminata quando paragona la propria condizione a quella di operatori civili impegnati in analoghe funzioni nella società civile.

Perché nasce l'Istituto studi ricerche e informazioni difesa (ISTRID)

L'Istituto studi, ricerche e informazioni difesa (ISTRID) ha accolto volentieri l'invito rivoltagli dalla agenzia « Informazioni Parlamentari Difesa » (I.P.D.) a mettergli a disposizione una sintesi dei principali lavori ai quali si dedicherà nel prossimo avvenire. Nata in seguito alla necessità rilevata da vari studiosi di questa materia di porre a livello scientifico, fuori da ogni intralcio burocratico, la ricerca degli aspetti più rilevanti dei problemi della difesa, l'ISTRID darà pubblicità, attraverso l'agenzia I.P.D., ai suoi documenti di ricerca e ai resoconti dei suoi convegni di studio.

L'ISTRID si propone di studiare i problemi della politica della sicurezza e della programmazione della difesa, nel quadro delle alleanze che impegnano la nostra Repubblica e nella prospettiva della costruzione di un sistema di relazioni internazionali, di cooperazione e di reciproca garanzia, in grado di superare la divisione del mondo in blocchi militari, di assicurare un duraturo

regime di pace, di contenere e di ridurre le spese militari.

A tali problemi si collegano necessariamente la politica e le trattative per il disarmo generale e controllato, l'interdizione dell'uso militare dell'energia atomica, l'uso pacifico dello spazio, la formazione di un codice della ricerca scientifica e tecnologica tale da escluderne la subordinazione a finalità suscettibili di minacciare la vita e la sopravvivenza dell'umanità, nonché la riconversione civile, a livelli nazionale ed internazionale, dell'industria bellica, ed infine i problemi connessi con la pianificazione e con la programmazione dello sviluppo del terzo e del quarto mondo, nel quadro di una politica di cooperazione degli Stati europei, senza distinzione di regimi politici e sociali diversi, volta a riequilibrare i rapporti tra aree di intensosviluppo ed aree, della miseria e della fame.

L'ISTRID si propone inoltre a tal fine di compiere ricerche sui temi della politica militare nel mondo, per quanto riguarda in particolare:

— la spesa militare, i bilanci della difesa delle principali nazioni, la pianificazione e la programmazione militare;

— la spesa militare nei paesi del terzo mondo e la collocazione delle forze armate nel quadro delle strutture statali colà emergenti;

— la dinamica e la dimensione dei « conflitti locali », analizzandone la natura, le caratteristiche, le implicazioni, le minacce di sviluppo e le conseguenze ipotizzabili, nonché i rapporti fra le varie parti in conflitto e gli stati fornitori degli armamenti o dei consiglieri « tecnici » chiamati a facilitarne l'utilizzazione;

— l'ordinamento delle forze armate e l'assetto del personale nelle principali nazioni;

— il quadro degli armamenti e lo stato dei reciproci equilibri, compreso il campo delle armi nucleari, come nel documento di studio che viene ora dal nostro istituto posto a disposizione di chiunque si interessi a queste questioni.

Un particolare campo di ricerca che l'istituto si propone riguarda il cosiddetto « complesso militare-industriale », del quale si intende accertare il ruolo, la collocazione, la struttura, nell'ambito della Repubblica e su scala mondiale, nel quadro della politica della programmazione della difesa.

L'istituto si propone infine di rendere pubblica, sui risultati dello studio e sull'esito delle proprie ricerche, una informazione accurata, sia esplicando una propria attività editoriale, sia fornendo prestazioni ad organi di informazione giornalistica, quali, per esempio, l'IPD, sia a case editrici, sia direttamente ad organi di stampa.

Per gli studi, le ricerche, l'informazione, l'istituto si avvale, oltre che delle proprie strutture, di appositi comitati scientifici, di studiosi, tecnici militari, parlamentari, dirigenti dello Stato, giornalisti specializzati, giovani delle facoltà universitarie, tecnici ed operai delle industrie che operano nel settore della difesa. Esso si propone inoltre di incaricare volta per volta singole personalità e gruppi di lavoro o di collaborare con altri istituti specializzati in campi affini.

Esso ha in preparazione in questo momento una serie di nuovi convegni nazionali di studio su temi quali:

— la democratizzazione delle Forze Armate: prima elezione e funzionamento degli organi di rappresentanza;

— il rinnovamento delle Forze Armate: dibattito sul nuovo regolamento di disciplina.

— spesa della difesa e bilancio dello Stato;

— l'inchiesta parlamentare sulle commesse militari e le conseguenze che se ne possono ricavare;

— produzione, controllo e vendita delle armi;

— il colloquio europeo sugli armamenti (UEO);

— i temi della difesa e del disarmo al Parlamento europeo;

— ricerca scientifica e difesa.

Su alcuni di questi temi sono già in preparazione ricerche monografiche, che verranno tempestivamente rese note attraverso i canali dell'agenzia.

L'ISTRID non ha pertanto intenti militaristici né ambizioni di emanare sentenze di alta strategia o di alta politica estera. Esso intende limitarsi per il momento alle questioni fin qui accennate, certo che su queste questioni sia possibile avviare un dibattito proficuo fra tutte le forze dell'arco costituzionale e fra Parlamento, istituzioni militari, esperti militari o civili, economisti, pubblicisti.

Noi siamo certi che la materia militare italiana comporta oggi, anche nell'ambito della NATO, una fascia di segretezza assai ristretta, fuori dalla quale è possibile avviare un ampio dibattito democratico. Esso servirà certamente, oltre che a formare a poco a poco, anche in Italia, una classe di tecnici e di esperti militari e civili, capaci di discutere nella stampa od in convegni scientifici come questo, temi dei quali l'opinione pubblica è oggi in gran parte ignara, anche a facilitare l'inserimento delle Forze armate italiane nel vivo del tessuto sociale della nazione: che è quanto oggi auspicano sinceramente tutti coloro che operano in questo settore; e che è inoltre garanzia di difesa delle istituzioni democratiche.

ISTRID

Istituto studi ricerche difesa

7

CONVEGNO

" Sicurezza, difesa, programmazione „

COMUNICAZIONE di

Fabrizio BATTISTELLI al convegno dell'Istrid

L'industria Militare Italiana tra sviluppo e riconversione

Roma, 21 - 22 Marzo 1980

L'INDUSTRIA MILITARE ITALIANA TRA SVILUPPO E RICONVERSIONE

comunicazione di Fabrizio Battistelli al convegno dell'Istrid
su " Sicurezza, difesa, programmazione "

Roma, 21-22 marzo 1980

1. E' attendibile l'informazione sull'industria militare?
2. La spesa militare italiana da "assistenziale" a "produttiva"
3. L'indipendenza dal ciclo economico caratteristica primaria dell'industria militare italiana
4. L'industria militare come problema politico

1. E' attendibile l'informazione sull'industria militare italiana?

Il problema sollevato da spesa, produzione ed esportazione militare in Italia è, innanzitutto, un problema di informazione. E' infatti evidente come ogni analisi ed ogni proposta su questo terreno - quali che ne siano l'orientamento e l'oggetto specifico - non possono prescindere da una conoscenza serena e scientificamente fondata del fenomeno industria militare italiana.

Su questi temi, in realtà, nel corso degli ultimi anni si è passati nel nostro Paese da una pressochè totale assenza di informazione ad una situazione per alcuni versi opposta nella quale, in concomitanza con un crescente interesse dell'opinione, numerosi sono stati i contributi di parte industriale e militare. Va detto senza diplomatismi che la situazione conoscitiva su spesa, produzione ed esportazione militare non è, dopo questi interventi, migliorata. Se possibile, anzi, essa è diventata più confusa per la tendenza (consapevole o meno) delle fonti ufficiali e ufficiose a sopravvalutare le dimensioni del fenomeno per quanto concerne la produzione militare (ivi comprese occupazione ed esportazione), a sottovalutarle per quanto concerne la spesa.

L'esordio spetta nel 1976 alla relazione dell'Efim - l'ente delle partecipazioni statali che controlla alcune aziende leaders del settore meccanico ed elicotteristico militare - sull'ammodernamento e sulla produzione dei mezzi di difesa (1). Politicamente discutibile per il suo carattere di interferenza e di pressione sulle autonome scelte del Parlamento e del Governo, il documento è tuttavia soprattutto criticabile per le cifre iperboliche che propone. Riportando dati relativi a 146 società italiane presenti nella produzione militare, la relazione Efim ammette che solo una parte (il 37%) della

loro produzione è specificamente militare; ma poi fornisce, suddivide per settore e commenta dati per 293.000 occupati e 4.477 miliardi di fatturato. 4.500 miliardi di fatturato e 300.000 posti di lavoro sono i valori (rispettivamente 4 e 5 volte superiori al vero) che vengono pubblicizzati negli ambienti politici e dell'amministrazione statale e che vengono ripresi dagli organi di stampa.

Un autorevole esponente industriale - l'ing. Gustavo Stefanini, presidente e amministratore delegato dell'Oto Melara e amministratore delegato della Breda Meccanica Bresciana - in una conferenza al Centro alti studi militari nel febbraio 1978 correggerà, ma solo a metà, le esagerazioni dell'Efim (2). Delle cifre fornite dall'ing. Stefanini una - 2.000 miliardi di fatturato nel 1977 - è a nostro avviso vicinissima al vero; l'altra - 180.000 occupati - appare invece completamente infondata. L'esigenza di mostrare il fondamentale peso della produzione militare sul mercato del lavoro ha indotto uno dei massimi manager dell'industria militare italiana ad un significativo lapsus, dimostrabile - a prescindere dalle nostre ricerche - operando un semplice rapporto tra le due cifre. Se quella riguardante gli occupati fosse esatta, infatti, il fatturato pro capite medio dell'industria italiana di armamenti sarebbe vicino non tanto ai valori medi dell'industria italiana 1977 (e meno che mai a quelli presumibili per un'industria ad elevata concentrazione tecnologica quale si vanta di essere l'industria per la difesa) quanto a quelli della produzione artigianale.

Scarso contributo ad una concreta conoscenza della produzione e dell'esportazione di materiali militari in Italia viene poi dal lungamente atteso Libro bianco della difesa. Quanto alla produzione, si afferma soltanto che essa interessa "circa 150 ditte, che occupano

complessivamente 150.000 dipendenti (anche qui senza che venga operata una distinzione tra addetti a produzioni militari e addetti a produzioni civili nella stessa azienda). Quanto all'esportazione, si parla per il 1975 di un "valore di affari trattati con l'estero [...] di un ordine di grandezza non molto inferiore all'intero bilancio della Difesa: 2.300 miliardi contro 2.950", ovvero "7 volte la somma stanziata dal Ministero della Difesa per l'ammodernamento ed il potenziamento delle Forze Armate" (3). Tutto questo significa poco, ove non si specifica quanti degli affari trattati siano andati in porto e quanto abbiano effettivamente fatturato: ed anzi confonde non poco le idee quando la cifra di 2.300 miliardi di "affari trattati" è raffrontata a quella (contabile!) del bilancio della difesa.

Più attendibili le cifre su fatturato, occupazione ed esportazione fornite dall'Associazione industrie aerospaziali (Aia) e dall'Associazione industrie elettroniche ed elettrotecniche (Anie); e tuttavia, avendo per oggetto singoli comparti, insufficienti ad una ricostruzione dell'universo "industria militare italiana" (4).

2. La spesa militare italiana da "assistenziale" a "produttiva"

Passando dalle valutazioni relative a fatturato, occupazione ed esportazione dell'industria militare alle analisi del bilancio della difesa, si assiste al parallelo passaggio dall'esuberanza alla modestia eccessiva.

Con i suoi 5.780 miliardi di lire del preventivo 1980, il bilancio della difesa si configura come una voce di spesa ^{quantitativamente} di grande rilievo.

(la seconda, dopo l'istruzione, sul totale della spesa dello Stato) e qualitativamente in via di riqualificazione. Se infatti il suo incremento annuale è effettivamente inferiore alla crescita del Prodotto interno lordo del Paese e all'espansione (incontenibile negli anni '70) del totale della spesa pubblica, esso rappresenta una mole finanziaria ragguardevole amministrata oggi - questo è a nostro parere il punto essenziale - in modo assai più "produttivo" di quanto avveniva fino ad un recente passato.

Il rapporto fra spese per il personale e spese per l'acquisto di beni e servizi - che tradizionalmente vedeva di gran lunga prevalenti le prime - si sta progressivamente spostando in favore delle seconde. Questo è ciò che emerge aggregando i capitoli che nel bilancio della difesa sono classificati secondo il codice economico nella categoria "armi, materiale bellico e infrastrutture" (che, come è evidente e giusto, abbraccia tutti i capitoli relativi a questo genere di acquisti e non solo quelli per l'ammodernamento e il potenziamento). Non calcolando i Carabinieri (tipici per funzioni e dotazione di mezzi), le spese per "armi, materiale bellico e infrastrutture" passano dai 420 miliardi preventivati per il 1970 (pari al 32,6% delle spese militari in senso stretto - esclusi cioè i Carabinieri) ai 2.070 miliardi del 1980 (pari al 42,9% delle stesse spese) (5).

Rispetto agli anni '50 e '60, quando la spesa per la difesa era stata, non a torto, definita "assistenziale" (6), essa rappresenta oggi una spesa largamente "produttiva". Se resta da dimostrare quanto la concentrazione sul potenziamento dei mezzi (anzichè su esigenze non meno vitali, come ^{ad esempio} la formazione e l'addestramento del personale) abbia effettivamente migliorato le capacità operative dello strumento militare, è indubbio che dal punto di vista strettamente economico il bilancio della difesa sia diventato "produttivo". 2.000 miliardi pre

visti nel 1980 (I.830 nel '79, I.400 nel '78, I.000 nel '77 e così via; i consuntivi non modificano sostanzialmente questo ordine di grandezze) costituiscono un flusso vitale per un'industria come quella militare che - se ha bisogno di esportare ed esporta - ha nel committente nazionale l'indispensabile garante della continuità del finanziamento per la ricerca tecnologica e per la programmazione degli investimenti e delle produzioni.

3. L'indipendenza dal ciclo economico caratteristica primaria dell'industria militare italiana

Delineata l'infondatezza delle deplorazioni sulla scarsità del bilancio della difesa, sul suo peso decrescente nell'ambito della spesa pubblica, sulla sua insufficiente capacità di acquisto nel campo dei beni che gli sono propri (gli armamenti), torniamo all'industria militare.

Allo scopo di ricostruire un'attendibile immagine quantitativa e qualitativa, abbiamo condotto una ricerca mirante a determinare, oltre alle dimensioni complessive dell'universo "industria militare italiana", l'evoluzione temporale delle sue caratteristiche economico-finanziarie.

In quest'ultima prospettiva, abbiamo identificato un campione di 38 società attive nei vari comparti in cui si articola la produzione militare (aeronautico, elettronico, meccanico-chimico, navale) e, sulla base dei bilanci aziendali, abbiamo elaborato alcuni indici significativi del loro sviluppo nel periodo 1968-1978.

anche

Significativo tra questi ^{il} valore aggiunto - indicatore più attendibile del fatturato per analizzare la crescita produttiva di un settore: - caso mostra aumenti ragguardevoli nel periodo esaminato (dai 120 miliardi del 1968 ai 1.071 miliardi di 10 anni dopo), con punte di incremento particolarmente elevate nel periodo 1973-76.

Operando un raffronto tra la dinamica del valore aggiunto nei corrispondenti settori rilevati da Mediobanca e in quelli nazionali, nonché nel totale dell'industria nazionale e lo stesso Prodotto interno lordo, lo sviluppo che il valore aggiunto registra nel campione di aziende militari è senz'ombra di dubbio superiore (v. tab. 1). Il totale del suo incremento nel periodo è infatti pressoché doppio rispetto a quello dei settori a confronto. Questi rivelano un andamento tra loro molto simile che rispecchia le fluttuazioni dei cicli economici, evidenziando (come ovvio) l'influenza che la situazione economica generale esercita su tutti i settori produttivi. Fenomeno ancora più importante, le variazioni del tasso di incremento del valore aggiunto del settore militare risentono in minima parte dell'andamento congiunturale generale, fornendo una conferma empirica alla

ipotesi generale: l'industria militare beneficia di una domanda non condizionata dal ciclo economico.

Si prenda ad esempio, tenendo conto di questo, il 1971, anno di crisi: in esso i corrispondenti settori industriali mostrano incrementi di appena il 5-6% e il Prodotto interno lordo di circa il 9%, mentre il campione militare aumenta il proprio valore aggiunto di oltre il 21%.
- altro anno di recessione -
Analogo il caso del 1975 dove a tassi di incremento del 10-15%

dei settori industriali e del Prodotto interno lordo, fa riscontro un balzo del 31% del settore militare. E' da aggiungere che tale tendenza sarebbe ancora più manifesta qualora fosse possibile di sporre della sola quota militare delle aziende (quota che, predominante nella maggioranza di queste, non lo è tuttavia nei cantieri navali, i quali perciò risentono pesantemente della congiuntura economica, oltre che della crisi del mercato civile). Questo spiega l'insolito andamento del biennio 1977-78, dove il tasso di incremento del valore aggiunto del campione militare, benchè pari o superiore a quello Mediobanca, è tuttavia inferiore a quello di altri settori: e questo per la gravissima crisi del comparto navale, nel quale si è verificato un ristagno del valore aggiunto, nonostante l'elevato tasso di inflazione.

Un'ulteriore e più significativa analisi dell'andamento della redditività del settore può essere effettuata mettendo in relazione il margine per la remunerazione del capitale investito nell'impresa con lo stesso capitale investito, costruendo cioè il cosiddetto Roi (Return on investment), il più utilizzato indice di redditività nelle analisi economico-contabili.

La serie così ottenuta è stata posta a confronto nella tab. 5 con l'analoga serie del settore Mediobanca (v. tab. 2).

Pure il Roi conferma il più regolare comportamento del campione rispetto a quello dell'industria in genere, anche se mette in luce la tendenza di fondo a un lento degrado fino al 1973; a partire da questo anno, invece, esso registra una ripresa costante e, dal 1975-76, il consolidamento di una situazione di buona redditività. Da questa data, così, la capacità reddituale del settore militare è costantemente superiore a quella del settore Mediobanca. Si tenga inoltre presente che i livelli del Roi (bassi fino al 1973 e non elevatissimi neppure, in seguito) dipendono sia dalla presenza di settori endemicamente in perdita (navale)

^{che} dai margini che la legislazione italiana offriva prima del 1973-74 (riforma fiscale e legge 216) per operare traslazioni nel tempo di utili o perdite.

4. L'industria militare come problema politico

Emerge così (insieme ad altre su cui ora non ci dilunghiamo) la prima caratteristica economica dell'industria militare italiana: la sua relativa indipendenza dalla congiuntura economica. Tale indipendenza trova la sua origine nella natura politica del cliente che è lo Stato; essa diviene quindi dipendenza politica nel momento in cui è dipendenza da commesse (gli armamenti) la cui origine è squisitamente politica (tanto nelle scelte dello Stato nazionale, quanto in quelle dell'eventuale Stato estero).

Contrariamente a quanto si tende a credere, dunque, la produzione militare non è un mero fenomeno economico ma è, anche e soprattutto, un fenomeno politico: sia ovviamente nei suoi effetti (introdurre in un mercato, ad esempio estero, carri armati non è lo stesso che introdurre trattori) che nelle sue origini e nella sua stessa natura. Nel momento in cui sollecita presso lo Stato nazionale sostegno sul piano interno (finanziamenti alla ricerca, adozione dei propri prodotti) ed esterno (adozione come referenza per l'esportazione, crediti all'export), l'industria militare riconosce la propria qualità di variabile politica. Sarebbe allora paradossale ogni atteggiamento che mirasse a sottrarla al controllo politico che lo Stato può e deve esercitare attraverso il potere esecutivo e quello legislativo.

Dopo il lungo apprendistato degli anni '50 e '60, nel corso del decennio appena trascorso e in particolare negli anni 1975-1976, l'industria militare italiana ha compiuto il balzo che l'ha condotta ad un livello qualitativo e quantitativo rilevante (anche se inferiore a quanto sinora affermato dai responsabili del settore).

Nell'ambito qualitativo, la dipendenza tecnologica è ancora forte nei confronti dell'estero (Stati uniti), quasi totale in alcuni segmenti produttivi che costituiscono spesso l'indispensabile base oppure il cuore dei sistemi d'arma (componenti elettronici; motori aerei). Nondimeno il prodotto che l'industria militare italiana offre sul mercato internazionale, in particolare del Terzo mondo, è - se non originalissimo e tecnologicamente non all'estrema avanguardia - di concezione moderna, ^{di buona fattura} e di prezzo abbastanza contenuto, ^{oltre che} gestibile da operatori mediamente qualificati. Questo spiega i successi di alcuni sistemi (tipicamente il naviglio medio-leggero: fregate, corvette, motovedette) presso gli acquirenti del Terzo mondo. Quando invece il prodotto presenta elevate caratteristiche di sofisticazione, il ricorso alla tecnologia straniera - sia pure nella forma della coproduzione e non più della sola produzione su licenza - è d'obbligo (è questo il caso del caccia multiruolo italo-anglo-tedesco Tornado).

Nell'ambito quantitativo, i nostri calcoli fanno ascendere, nel 1979, a 68.500 gli occupati e a 3.000 miliardi il fatturato della produzione italiana specificamente militare. Con l'aggiunta dell'indotto, tali valori diventerebbero 80.000 addetti e 3.500 miliardi di fatturato (1.400 dei quali all'esportazione), pari rispettivamente all' 1,6% del totale degli occupati nella trasformazione industriale in Italia e allo 0,5 del Prodotto interno lordo 1979.

Si tratta, come si vede, di dimensioni che, pur non trascurabili, sono assai lontane da quelle correntemente citate dalle fonti industriali. L'immagine che suggeriscono è di un apparato produttivo di rilievo certo, ma ancora lontano da quell'entità che ne fa un pilastro di assai difficile rimozione e sostituzione nelle economie di paesi come (a prescindere ovviamente dagli Stati uniti) la Francia e la Gran Bretagna.

Alle soglie degli anni '80 l'industria militare italiana ha difron-
te a sè due strade: o imboccare decisamente quella dell'espansione pro-
duttiva e commerciale (come indurrebbero a fare considerazioni di carat-
tere esclusivamente economico); o intraprendere quella del contenimen-
to delle proprie capacità produttive in campo militare e della diversi-
ficazione verso settori civili (come suggeriscono considerazioni di or-
dine politico). Delle due, la via della diversificazione e della ricon-
versione al civile è naturalmente quella più difficile da scoprire e
da percorrere. Che non sia impossibile è tuttavia dimostrato dall'espe-
rienza storica di 35 anni fa della riconversione dall'economia di guer-
ra a quella di pace nei paesi occidentali; alcuni dei quali hanno anzi
raggiunto elevati standard economici e produttivi con una produzione
militare del tutto marginale (è il caso della Germania federale e del
Giappone contemporanei, ma anche quello dell'Italia del "miracolo eco-
nomico").

La scelta, in ogni caso, è politica. Non è pensabile che essa venga
compiuta da una parte della società a nome e per conto delle altre.
Essa deve scaturire dalla dialettica, da sviluppare nelle forme e nel-
le sedi adeguate, tra i soggetti sociali, politici e istituzionali
che vi sono interessati, nonché degli organi di studio e di informazio-
ne e della stessa opinione pubblica.

note

- (1) Efim, Ammodernamento dei mezzi e sistemi di difesa e sua correlazione con lo sviluppo dell'industria, dell'occupazione e delle esportazioni, Roma 1976.
- (2) V. "Interarma news", n. 4, 1978, p. 76 e ss.
- (3) Libro bianco della difesa, Ministero della difesa, Roma 1977, p. 305.
- (4) Aia, Relazione del Consiglio d'amministrazione all'assemblea dei soci, Roma vari anni; Anie, La difesa e l'industria elettronica, Roma 1978.
- (5) V. F. Battistelli, Mutamenti nella spesa militare dell'Italia, "Politi-
ca ed economia", n. 5, 1978.
- (6) P. Armani, Le spese militari in Italia: un bilancio quasi assistenzia-
le, "Il Mulino", n. 211, 1970.

Tab.1. Incrementi percentuali annui del valore aggiunto (in lire correnti) del campione a confronto con quelli dei corrispondenti settori Mediobanca e con gli aggregati nazionali (1)

	campione	corrispondenti settori		totale industria nazionale	PIL
		Mediobanca (2)	nazionali (3)		
1969	11,37	8,84	8,01	12,-	10,17
1970	36,60	22,18	23,39	15,72	11,94
1971	21,26	5,10	6,44	6,46	8,84
1972	14,68	10,95	10,77	8,27	9,47
1973	40,11	31,77	18,63	16,58	17,08
1974	33,55	30,01	31,27	27,-	23,20
1975	31,08	15,04	9,63	10,31	13,12
1976	35,07	31,25	32,42	28,51	24,95
1977	12,78	6,02	16,20	20,45	21,27
1978	10,27	10,54	13,67	15,07	16,19

(1) Ns. elaborazione.

(2) Ns. elaborazione su: Mediobanca, Dati cumulativi di 856 società italiane 1968-1978.

(3) Ns. elaborazione su: Isco, Quadri della contabilità nazionale italiana e Ministero del bilancio, Relazioni generali sulla situazione economica del Paese.

Tab. 2. Andamento della redditività percentuale del campione di 38 aziende in raffronto a quello dei corrispondenti settori di "Mediobanca" (1)

	campione	"Mediobanca"
1968	4,88	8,67
1969	3,22	7,46
1970	3,79	5,72
1971	1,83	2,45
1972	1,51	-1,69
1973	1,16	6,85
1974	3,40	7,34
1975	5,-	3,93
1976	8,82	7,81
1977	8,54	4,85
1978	7,20	4,69

(1) Ns. elaborazione.

di Fabrizio Battistelli

Alla relazione di Fabrizio Battistelli è annessa l'allegata documentazione su "Mutamenti nella spesa militare dell'Italia ..."

Gli anni '60 segnano in Italia la crisi del rapporto tra istituzione militare e società. A livello sociale, nel corso della *ricostruzione* prima e del *miracolo* poi l'Italia ha sperimentato una serie di fenomeni destinati a modificarne profondamente la struttura: industrializzazione, migrazioni interne, urbanizzazione. All'inizio del decennio appare quindi compiuta la trasformazione del paese da agricolo-industriale a industriale-agricolo. A livello politico, la lunga fase di stabilizzazione, che ha assunto in campo internazionale le forme della guerra fredda e all'interno quelle dei governi centristi, cede il passo al quadro più dinamico del disgelo (e poi della distensione) tra i blocchi e dei primi passi verso la cooptazione nell'area governativa di un partito della sinistra attraverso il centro-sinistra.

Delegata per i primi venti anni della Repubblica ad un ruolo relativamente oscuro di stabilizzazione passiva, innanzitutto attraverso il mantenimento di un enorme apparato burocratico che dà lavoro a circa 250.000 persone e altrettante ne ricicla periodicamente mediante il servizio di leva, l'istituzione militare è assolutamente impreparata al nuovo rapporto imposto dall'evoluzione della società italiana.

Di fronte alla crisi dei valori tradizionali, allo svuotamento e alla metamorfosi delle funzioni, al « tradimento » di una classe politica che apre al nemico politico e di classe, prende corpo in ambito militare il tentato golpe di De Lorenzo. Ma il colpo di Stato di De Lorenzo non costituisce un'ipotesi capace di aggregare o comunque di suscitare il consenso dell'istituzione in quanto tale e, coinvolgendo solo alcuni settori apertamente reazionari, è destinato al fallimento. Il tentativo autoritario del 1964 — che rimane peraltro il pericolo più grave corso dalla Repubblica nella sua storia — almeno un merito

ce l'ha: quello di attirare finalmente l'attenzione della sinistra sul « grande sconosciuto »: l'esercito italiano.

Sono comunque altre le strade che l'istituzione — pur non rinunciando certe frange estremiste ad offrire un retroterra a quella che sarà la strategia della tensione — è destinata a percorrere dalla fine del '60 ai nostri giorni. Lo sforzo di adeguamento alla nuova realtà politica e sociale del paese si concreterà, anche su sollecitazione delle istanze internazionali (Nato), nell'elaborazione di un progetto di revisione e di rilancio dello strumento militare che prenderà il nome di *ristrutturazione*.

Esercito e società negli anni '60

Non è nostra intenzione approfondire qui, come pure sarebbe interessante, fasi e forme di questo processo. A noi importa essenzialmente introdurre l'oggetto di queste note — il ruolo della spesa militare nel nostro paese — e mostrare come esso non sia estraneo, ma, al contrario, intimamente collegato al ruolo politico-sociale rivestito dall'esercito. L'ipotesi generale, infatti, è che *nel corso del '60 in Italia, in corrispondenza con il divario creatosi tra istituzione militare e società, venga alla luce il divario tra spesa militare ed economia*.

In un contesto economico e in una struttura produttiva che, seppure ancora caratterizzati da debolezza e da storici dualismi, possono ormai considerarsi inseriti nel modello di sviluppo neocapitalista quale si configura nell'Europa del

Tab. n. 1 / INCREMENTO ANNUO DEL BILANCIO DELLA DIFESA E PERCENTUALE SUL PRODOTTO INTERNO LORDO (PIL) 1968-1978:

	miliardi di lire	% di incremento annuo	% del bilancio sul Pil. ²
1968	1.310,9		2,8
1969	1.408,5	7,5	2,7
1970	1.510,7	7,2	2,6
1971	1.656,8	9,7	2,6
1972	1.888,5	14, —	2,7
1973	2.294,5	21,5	2,8
1974	2.373,4	3,5	2,3
1975 ³	2.451,3	3,5	2,1
1976	2.956,7	20,6	2, —
1977	3.560,6	20,4	2, —
1978	4.313,8	21, —	2,1

¹ Fonte: stato di previsione della spesa del ministero della Difesa nel periodo 1968-1978.

² Fonte: 1968-1977, relazione generale sulla situazione economica del paese; 1978, nostre stime.

³ A partire dal 1975 i fondi per le pensioni — approssimativamente 450-700 miliardi annui — sono stati iscritti nel bilancio del ministero del Tesoro.

dopoguerra, le caratteristiche economiche dell'esercito italiano sono ancora quelle di un esercito dipendente. Si tratta, innanzitutto, di un esercito a bassa capitalizzazione pro capite. Un'aliquota assai elevata del bilancio della Difesa è assorbito dalle spese per il personale in servizio e in quiescenza; bassa, di converso, è la percentuale dedicata all'acquisto di beni e di servizi; bassissima, al suo interno, la percentuale destinata all'acquisto di armamenti (dal 10 per cento del bilancio nel corso degli anni '50 al 15-20 del decennio successivo)¹.

• Quanto alla produzione di materiale bellico, la bilancia degli scambi con l'estero si presenta sfavorevole: le importazioni (soprattutto dagli Usa) sono rilevanti e secondo fonti ufficiali — che tuttavia ignorano la presenza nel prodotto finito nazionale di componenti importate — nella seconda metà del '60 costituiscono ancora il 15 per cento degli armamenti acquistati dalle forze armate italiane. Ancora più marcata è la dipendenza tecnologica che lega la maggior parte delle produzioni (e comunque quelle caratterizzate da maggiore contenuto tecnologico) ai paesi più avanzati, e cioè essenzialmente agli Stati Uniti. Limitate e marginali, quindi, le esportazioni (nella maggior parte dei casi, di sistemi d'arma prodotti in Italia su licenza americana).

In questo contesto, sullo scorcio del '60 prende corpo in Italia un ampio dibattito sulle caratteristiche della spesa militare (e dell'organismo che ne è il destinatario), sulle cause della loro arretratezza, sugli esiti prevedibili e sui possibili rimedi. La crisi congiunturale infatti, ridimensionando drasticamente le illusioni del *miracolo*, ha portato all'ordine del giorno il problema dell'allocazione delle risorse e della produttività: in questa prospettiva, preoccupazione e interesse nei confronti della spesa pubblica e del funzionamento dello Stato sono destinati ad aumentare.

Questa stagione di dibattito — la prima di tale genere, e a tutt'oggi l'unica, nell'Italia democratica — coinvolge, oltre ovviamente ai militari, anche studiosi *laici* e raggiunge punte di grande vivacità polemica. All'istituzione militare italiana, alla sua organizzazione, alla sua cultura, ai suoi responsabili politici e militari non vengono risparmiate accuse severe. Il quadro dell'istituzione che emerge dall'analisi di economisti e commentatori politici è desolante: un enorme apparato burocratico-clientelare, inefficiente sul piano organizzativo (e quindi operativo), dissanguato dagli sprechi, pletorico ai vertici, rachitico nel quadro intermedio, letar-

¹ C.J.E. Harlow, « Difesa e industria in Italia », *Lo Spettatore Internazionale*, n. 6, 1967, p. 815 e tab. 1.

Tab. n. 2 / VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI DELLE SPESE PER LA DIFESA
DESTINATE ALL'ACQUISTO DI ARMAMENTI NEL PERIODO 1968-1978¹

	Miliardi di lire				
	spese per armamenti (a)	spese per personale, servizi, altre (b)	totale spese per la Difesa ² (c)	a/c %	b/c %
1968	310,4	802	1.112,4	27,9	72,1
1969	362,6	835,3	1.198	30,3	69,7
1970	419,6	865,9	1.285,5	32,6	67,4
1971	416	981,4	1.397,3	29,8	70,2
1972	462,7	1.119,2	1.581,9	29,3	70,7
1973	633,7	1.300,3	1.934	32,8	67,2
1974	619,7	1.373,3	1.993	31,1	68,9
1975 ³	666,2	1.398,1	2.064,3	32,3	67,7
1976	931,1	1.535,5	2.466,6	37,7	62,8
1977	1.006,6	1.972,6	2.979,2	33,8	66,2
1978	1.400,9	2.207,5	3.608,4	38,8	61,2

¹ Nostra elaborazione su stato di previsione della spesa del ministero della Difesa nel periodo 1968-1978.

² Esclusi i carabinieri.

³ A partire dal 1975 i fondi per le pensioni — approssimativamente 450-700 miliardi annui — sono stati iscritti nel bilancio del ministero del Tesoro.

gico nella base di leva. Una lettura (o meglio una rilettura) delle interpretazioni e delle polemiche di quegli anni mostra tuttavia come, al di là dei toni veementi e delle notazioni pittoresche, obiettivo della più parte dei critici della politica e dell'economia militari fosse non tanto un radicale rinnovamento dell'istituzione e del suo ruolo nella società quanto, più semplicemente, una razionalizzazione della sua gestione. Non meraviglia quindi che la critica tecnocratica finisse per aggredire, pur da posizioni e con sfumature diverse, quelle che, coi loro costi e con le loro contraddizioni, sono tuttavia acquisizioni irrinunciabili per il movimento operaio e per la democrazia: la coscrizione obbligatoria e l'esercito di leva.

Il dibattito sulle caratteristiche della spesa militare

E' così che la polemica sull'istituzione e in particolare sulla spesa militare che prende corpo negli ultimi '60 si rivela in sostanza una sorta di dialogo a distanza tra *tecnocrati critici* e *tecnocrati apologetici*. Le accuse dei primi, infatti, « non si appuntano tanto sul volume della spesa (militare) quanto sulla sua distribuzione »². Riconoscendo in questo tipo di spesa un elemento non trascurabile di manovra sullo sviluppo economico³, P. Armani critica lo squilibrato rapporto tra gli stanziamenti per il personale e quelli per gli armamenti e definisce, con una formula che avrà fortuna, « assistenziale » il bilancio delle forze armate⁴. La proposta,

quindi, è quella di « spendere meglio », cioè di « riqualificare » le risorse attribuite alla Difesa: ricaduta tecnologica e sostegno all'industria nazionale sono alcuni dei « benefici effetti » cui

² A. Giobbo, « L'esercito e i suoi critici », *Comunità*, n. 166, 1972, p. 166.

³ P. Armani, « Spese militari e sviluppo economico in Italia », *Il Mulino*, n. 7-8, 1968. A questo proposito andrebbe rilevata, in un ambito in cui è solitamente soggetta a critiche, l'efficienza relativamente maggiore dell'amministrazione della Difesa nella spesa effettiva delle somme assegnate annualmente, in confronto, per esempio, ai ministeri economici. Già nel periodo 1952-1967, infatti, il rapporto tra pagamenti e stanziamenti era in genere più elevato per la Difesa che per lavori pubblici, trasporti, agricoltura, industria, marina mercantile (vedi F. Caffè, « Le procedure di spesa e gli aumenti dei fondi di dotazione degli enti pubblici » in S. Cassese (a cura), *L'amministrazione pubblica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1974). Ancora più marcato è lo scarto a metà del '70, pur in presenza di una tendenza all'aumento dei residui passivi che coinvolge anche la Difesa. Negli anni 1974, 1975, 1976, il rapporto tra spesa e previsione è, per il ministero della Difesa, rispettivamente del 96, del 90,9 e dell'89,2 per cento; per i ministeri economici, del 62,7, del 26,5 e del 51,3 per cento.

La maggiore aderenza agli stanziamenti della spesa per la Difesa mostra come una discreta tempestività divenga possibile di fronte a precise priorità politiche e quindi che, ancora una volta, il problema dell'efficienza della pubblica amministrazione è un problema politico.

⁴ P. Armani, « Le spese militari in Italia: un bilancio quasi assistenziale », *Il Mulino*, n. 211, 1970. Vedi anche Idem, « Il Pierino va soldato, ovvero la riforma delle forze armate non può più aspettare », *Ivi*, n. 197, 1969. Per un recente ed esplicito intervento in favore della funzione promozionale della spesa mili-

una spesa militare sana e oculata è in grado di dare vita.

E' proprio nella teoria dei *benefici effetti* che avviene la sostanziale convergenza con i tecnocrati che abbiamo schematicamente definito *apologetici*. Attivi sulle pagine de *L'Amministrazione della difesa*, un trimestrale di buona fattura che nasce nel 1968 sotto il ministero del socialista (unificato) Tremelloni e che riunisce il nucleo modernizzatore ed efficientista dell'istituzione, operatori e ricercatori della Difesa sono impegnati nel dimostrare i vantaggi economici, e non solo operativi militari, che possono derivare dall'esistenza di una spesa militare qualificata e programmata nel tempo (e, naturalmente, di adeguate dimensioni).

Accanto a questi due filoni maggiori è tuttavia riconoscibile (nell'assenza, destinata a durare all'incirca fino alla metà del '70, delle forze di sinistra in quanto tali) una terza posizione che,

Tab. n. 3 / VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI DELLE COMMESSE AFFIDATE ALLE INDUSTRIE NAZIONALI ED ESTERE NEI DIVERSI SETTORI NELL'AMBITO DELLA LEGGE NAVALE (PERIODO 16.7.1976-15.9.1977) ¹

settore	miliardi di lire			
	Italia (a)	Estero (b)	totale (c)	a/c %
meccanico	56,7	0,1	56,8	99,8
elettronico	69,8	17,7	87,5	79,8
cantieristico	454,3	0,1	454,4	100, —
aeronautico	32,9	—	32,9	100, —
totale	613,7	17,9	631,6	97,2

¹ Nostra elaborazione su stato di previsione della spesa del ministero della Difesa 1977-1978.

Tab. n. 4 / VALORE PERCENTUALE MEDIO ANNUO DELLE COMMESSE ALLE INDUSTRIE NAZIONALI ED ESTERE

Settore	Per settori nel 1967 (?)		Nell'ambito della legge navale 16.7.1976 15.9.1977	
	Italia	Estero	Italia	Estero
Metalmeccanico	80,6	19,4		
Elettromeccanico	73,3	22,7	87,7	12,4
Elettronico	96, —	4, —		
Cantieristico	95,6	4,4	100	—
Aeronautico	77,8	22,2	100	—
Valore medio	84,7	15,3	97,2	2,8

Fonte: 1967 (?), ministero della Difesa, segreteria tecnica; 1976-77, nostra elaborazione su stato di previsione della spesa del ministero della Difesa 1977-1978.

sia pure con molta cautela, mette in guardia nei confronti degli effetti negativi di un'espansione della spesa militare. Paradossalmente, le istanze in cui una posizione effettivamente critica trova espressione sono piuttosto istituzionali: un convegno sulle spese pubbliche organizzato dalla Camera di commercio di Pavia nell'ottobre 1967 e, addirittura, la stessa *Amministrazione della difesa*.

Nella prima delle due sedi, A. Pedone opera una disamina dei *benefici effetti* (influenza sul saggio di sviluppo, *fall out* tecnologico, formazione professionale, occupazione) che ne costituisce una critica a tutt'oggi incontestata e che merita di essere citata per esteso. E' da dimostrare — argomenta Pedone —

« che la concentrazione degli sforzi per la ricerca nel settore della Difesa non ha rallentato la "produzione" di progresso tecnico nel settore privato, sottraendo fra l'altro a tale settore importanti risorse soprattutto umane (...) e, in secondo luogo, anche ammesso che il progresso tecnico, ottenuto nel settore della Difesa e diffusosi in tutti gli altri, sia aggiuntivo e non sostitutivo, occorrerebbe accertare in termini ben precisi quale sia il ruolo svolto dal progresso tecnico nel processo di sviluppo economico ».

Anche a proposito dell'asserita funzione formativa del servizio militare sarebbe necessario chiedersi « se tale obiettivo non sarebbe stato realizzabile con minor costo mediante una diversa organizzazione ». Né esistono infine prove sufficienti per ammettere che

« un alto livello di spese per la Difesa è necessariamente richiesto per garantire la piena occupazione. Bisognerebbe, infatti, dimostrare che, riducendo di un certo ammontare le spese per la Difesa, non esista alcuna combinazione di politiche di bilancio e monetarie che possa garantire la piena occupazione, e che non sia possibile spostare le risorse prima destinate alla Difesa verso altri settori della spesa pubblica » ⁵.

Il dubbio (più che legittimo) che ognuno degli effetti positivi della spesa per la Difesa possa

tare, vedi, dello stesso Armani, « L'armamento è anche tecnologia », *Il Sole-24 ore*, 14-3-1978. Ancora sul dibattito fine '60 che culminerà nel convegno del Club Turati del 1970 (Aavv, *Il potere militare in Italia*, Laterza, Bari, 1971), vedi il n. 4-5-6 della *Rivista Pirelli*, interamente dedicato all'esercito e « Si possono spendere meglio i 1.300 miliardi per la difesa », *Espansione*, n. 12, 1970. Altre indicazioni possono trovarsi in « La questione militare oggi in Italia. Una bibliografia critica », in F. Battistelli (a cura), *Esercito e società borghese*, Savelli, Roma, 1976 e in G. Rochat, « Politica militare e antimilitarismo nell'Italia contemporanea », *Rivista di storia contemporanea*, n. 1, 1974.

⁵ A. Pedone, « L'analisi costi-benefici nel settore della difesa », *L'Industria*, n. 1, 1968, pp. 73-75. Di

essere raggiunto anche attraverso una destinazione diversa della stessa spesa rinvia al carattere di variabile dipendente, e quindi alla natura squisitamente politica della spesa militare. Il volume di questa, in definitiva, dipende sia dal sovrappiù che si rende disponibile in un sistema economico, sia dalla volontà politica di canalizzarne una parte più o meno grande verso questo o quell'obiettivo.

La tendenza permanente all'inflazione

- In un'analisi degli effetti economici della spesa militare è, inoltre, impossibile non rilevare, accanto alla denuncia dell'illusorietà dei vantaggi che essa pretende di apportare al sistema economico e produttivo, le conseguenze che sono specificamente negative.

Principale, tra queste, una permanente tendenza all'inflazione, come risultato di un accresciuto potere d'acquisto cui non corrisponde un parallelo flusso di merci sul mercato. Prendendo spunto da uno studio condotto dagli americani Dudley e Passel sugli effetti inflazionistici della spesa militare e della guerra del Vietnam, sulle pagine de *L'Amministrazione della difesa* F. Caffè mostra di condividere il collegamento stabilito dagli autori tra il massiccio disavanzo della bilancia dei pagamenti Usa e la spesa bellica, in contrasto con l'opinione prevalente che, ancora alla fine del '60, tende a sottovalutare il costo monetario del conflitto vietnamita.

• Gli armamenti — osserva Caffè — vengono, prima o poi, utilizzati in conflitti sia pure localizzati » e « se — in linea di principio — le incidenze inflazionistiche di questi conflitti potrebbero essere neutralizzate, vi sono molte ragioni pratiche perché questo non avvenga »⁶.

Che le tendenze inflazionistiche della spesa militare possano manifestarsi anche in paesi non impegnati in un evento bellico è dimostrato da un interessante studio condotto in ambito militare, che analizza gli effetti del programma quadriennale di riarmo messo in opera nel nostro paese nel periodo 1951-1954. L'attuazione di quel programma — che presenta più di un'analogia con le attuali leggi per il potenziamento delle forze armate — aveva provocato « un rialzo generale dei prezzi » per la maggiore quantità di materie prime necessarie alle industrie, da reperirsi attraverso l'importazione o sottraendole alla produzione civile⁷. Il tutto in un contesto economico che, come quello italiano, è caratterizzato da radicati dualismi (nord-sud, industria-agricoltura) e dove quindi « la maggior produzione dovuta al riarmo convoglia il risparmio verso i settori industriali, facendovi

affluire anche i modesti rivoli del settore territoriale depresso »⁸.

Diminuzione degli investimenti ed esodo della manodopera dal settore agricolo accentuano la polarizzazione delle forze produttive verso il settore industriale; contemporaneamente la scarsità delle materie prime (e il conseguente incremento delle importazioni) e l'aumento di salari e profitti nel settore industriale militare provocano un aumento dei prezzi dei beni non solo militari, ma anche civili. Il primo passo verso l'inflazione è compiuto, mentre si accresce il divario tra settori avanzati e settori arretrati, tra aree sviluppate e aree depresse; specialmente se, come è avvenuto in Italia, insufficienti sono stati anche gli incentivi a localizzare nel sud aliquote rilevanti di produzione militare⁹.

A. Pedone vedi anche « Il bilancio dello Stato », in G. Fuà (a cura), *Lo sviluppo economico in Italia*, Milano, 1969, vol. II, pp. 203-40.

⁶ F. Caffè, « Armamenti e inflazione: a proposito di alcune critiche negli Usa sulla politica degli armamenti », *L'Amministrazione della difesa*, n. 3, 1973, dove un'imbarazzata nota redazionale tenta, senza riuscirci, di dimostrare come la tesi dell'articolo sarebbe che « misure appropriate » sono in grado di neutralizzare gli effetti inflazionistici della spesa militare. Di F. Caffè vedi anche « Esiste un dilemma: armamenti o disoccupazione? », *ivi*, n. 4, 1969. Lo studio citato è L. Dudley-P. Passel, « The War in Vietnam and the United States Balance of Payments », *The Review of Economics and Statistics*, nov. 1968. La politica militare degli Usa negli anni '60 — in particolare il definitivo consolidamento del « complesso militare-industriale » e la guerra nel Vietnam — hanno dato vita ad un vastissimo dibattito tra sociologi, politologi e soprattutto economisti, che ha avuto un'eco importante anche in Italia (vedi ad esempio E. Fumi, « L'economia statunitense e la Nato », *Critica marxista*, n. 2, 1968 e E. Peggio, « Spese militari, ineguale sviluppo, crisi monetaria » *ivi*).

Sul nodo economico e politico di più acuto interesse — possibilità e difficoltà di una riconversione dell'apparato produttivo bellico a fini civili — vedi P. Sylos Labini, « Problemi economici del disarmo », *Il nuovo osservatore*, n. 7, 1962. Ottima la rassegna di M. Pivetti, *Armamenti ed economia*, Angeli, Milano, 1969 e, a cura dello stesso autore, *Armamenti o disoccupazione*, Etas kompass, Milano 1969.

⁷ G. Mayer, « Incidenza delle spese militari italiane e loro riflessi nel sistema economico (II) », *L'Amministrazione della Difesa*, n. 3, 1969, p. 22 e sgg. Naturalmente, secondo l'autore, conseguenze negative come uno specifico rialzo dei prezzi (contenuto fra l'altro grazie all'intervento americano) sarebbero state ampiamente controbilanciate dal reddito addizionale apportato dall'accresciuta domanda di beni e di servizi militari finanziati dalla Nato.

⁸ G. Mayer, « Incidenza delle spese militari italiane e loro riflessi nel sistema economico (I) », *L'Amministrazione della difesa*, n. 2, 1969, p. 35 e sgg.

⁹ G. Mayer, « Incidenza... (I) » *cit.* Sull'inadempienza dell'impegno governativo ad assegnare il 30 per cento degli acquisti di armamenti a industrie nel meridione, vedi G. Fasoli, « Le caratteristiche del bilancio della difesa dal 1949 ad oggi », in Aavv, *Le Istituzioni*.

Dequalificata come comporta il modello di esercito da caserma cui aderisce e che alimenta, la spesa militare raggiunge il maggiore degrado della sua struttura e della sua composizione negli anni '60. Sotto l'impulso delle denunce e delle critiche, che non sono solo degli studiosi ma anche delle autorevoli sedi politico-militari internazionali, nonché delle sollecitazioni provenienti dagli ambienti politici e industriali nazionali (che alla fine del decennio mettono in moto un ampio processo di ristrutturazione e di potenziamento dell'apparato produttivo nel settore bellico, in particolare aeronautico e cantieristico), l'amministrazione militare si concentra in un grosso sforzo di risanamento e di riqualificazione delle risorse (ingenti) che ogni anno lo Stato pone a disposizione della Difesa. La nostra ipotesi è che — pur con i limiti storici dell'amministrazione statale e le storiche debolezze del sistema produttivo italiani (su cui si innesta la crisi del 1973) — nella seconda metà del '70 questo sforzo è ormai avviato e inizia a dare i primi frutti. Terreno di verifica di questa ipotesi è la spesa militare, quale emerge dall'analisi del bilancio della Difesa nel periodo 1968-1978.

Prima di affrontare l'esame dello stato di previsione della Difesa comunque, è indispensabile ricordare l'« atipicità » che, analogamente a quanto avviene per quasi tutto ciò che nel nostro paese è militare, caratterizza questo bilancio rispetto a quelli degli altri ministeri. La prima delle « atipicità » è di ordine giuridico amministrativo e viene rivendicata con forza dagli stessi militari in ragione della « particolare organizzazione » del ministero della Difesa, il quale vede coesistere accanto ad un settore *amministrativo* (segretario generale, uffici centrali, direzioni generali) un settore *operativo* (stati maggiori delle tre armi e della Difesa, co-

mando generale dei carabinieri). Il risultato della presenza di una funzione operativa, e delle facoltà decisionali che ad essa vengono riconosciute, è — per quanto riguarda il bilancio — l'attribuzione della formulazione dello stato di previsione annuale non alla ragioneria centrale, bensì agli organi militari, con evidenti vantaggi per l'*autonomia* dell'amministrazione militare in quanto tale¹⁰.

« Atipicità » ancora più direttamente collegata al nostro discorso è la rigidità del bilancio della Difesa, che impedisce stanziamenti di entità diversa da quella approvata nel precedente esercizio¹¹. Questa rigidità, nota come il « consolidamento » del bilancio della Difesa, venne introdotta all'origine dal ministero del Tesoro nell'anno finanziario 1950-51 per fronteggiare le richieste di aumenti che provenivano dalla Difesa. Per « sfondare » il tetto posto allo svilup-

zioni militari e l'ordinamento costituzionale, Editori Riuniti, Roma, 1974, p. 205.

¹⁰ G. Perna, « Il bilancio di previsione dello Stato e lo stato di previsione della difesa », *L'Amministrazione della difesa*, n. 4, 1970, p. 65 e sgg. Vedi anche G. Mayer, « Note in margine alla formazione del bilancio della difesa », *ivi*, n. 3, 1973.

¹¹ Vedi G. Perna, « Il bilancio di previsione dello Stato... », *cit.*, pp. 64-65. Proprio nella rigidità della spesa militare un amministratore comunista identifica la volontà di sottrarre « all'autorità politica del Parlamento e, sotto certi aspetti, dello stesso governo, ogni decisione sul bilancio della Difesa, facendo delle Ffaa un "corpo separato" il quale, cioè, anche sotto il profilo finanziario, si differenzia da ogni altro apparato dello Stato ». G. Fasoli, *Le caratteristiche del bilancio della difesa...* *cit.*, pp. 202-3. Sulle anomalie del bilancio della Difesa, tra cui le variazioni (maggiorazioni) spesso proposte dopo la chiusura dell'esercizio o in prossimità di essa, vedi *ivi*, p. 201. Tuttora interessante è E. Bonacina, « In crociera attraverso i ministeri romani. Primo, la difesa », *Il Ponte*, dic. 1968. Per la prospettiva ufficiale, vedi il *Libro bianco della difesa*, Roma, 1977, p. 55 e sgg.

Tab. n. 5 / VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI DELLE COMMESSE OTTENUTE DA 9 AZIENDE ITALIANE NELL'AMBITO DELLA LEGGE NAVALE

	Miliardi di lire			
	al 15.7.76 (a)	al 15.9.77 (b)	totale (c)	a+b/totale %
Cantieri navali riuniti	84,7	326,4	411,1	49,9
Italcantieri	75,3	127	202,3	24,5
Oto melara	1,9	33,9	35,8	4,4
Selenia	7	28,1	35,1	4,3
Agusta	—	32,8	32,8	4,-
Cantieri navali Breda	24,5	—	24,5	3,-
Elet. S. Giorgio	7,5	12,7	20,2	2,4
Montedel	—	18	18	2,2
Motofides	—	14,7	14,7	1,8

Fonte: Nostra elaborazione su stato di previsione della Difesa 1977-1978.

po della spesa, l'amministrazione militare doveva ricorrere in una prima fase alle già ricordate leggi straordinarie per il potenziamento delle forze armate (1951-54); a partire dal 1959-60 otteneva invece, attraverso una decisione del Consiglio supremo della difesa, un incremento delle assegnazioni annuali pari al 4 per cento dell'esercizio precedente per un periodo di 5 anni, aliquota che nel 1963-64 veniva elevata al 6 per cento per 9 anni.

Leggi « promozionali » e forzature dei programmi

Utile per tutta una fase in cui il bilancio militare doveva essere protetto anche verso il basso (perché non rischiasse cioè di essere inferiore all'esercizio precedente)¹², oggi, in una fase in cui l'inflazione erode i valori monetari e rende quindi impensabile una riduzione in termini monetari della spesa pubblica, il consolidamento del bilancio della Difesa appare in via di abbandono da parte delle gerarchie militari e la tendenza sembra essere quella del recupero della totale flessibilità della spesa militare, naturalmente verso l'alto¹³. E' così che, allo scadere del periodo novennale di incremento del 6 per cento nel 1972, non viene più stabilito di quanto debba essere e quanto durare la maggiorazione annuale. Di fatto, questa raggiunge nel 1973 — presidente del Consiglio Andreotti, con un governo di centro-destra — la percentuale record del 21,5 per cento, l'incremento annuo più elevato mai registrato dal bilancio della Difesa in un decennio nel quale il tasso di incremento medio annuo è del 12,6 per cento.

Ma è con le *leggi promozionali*, approvate dal Parlamento nel marzo 1975 e nel febbraio-giugno 1977 in favore di marina, aeronautica ed esercito, che la spesa militare ha spiccato il grande balzo in avanti e si è approssimata a quel livello *qualitativo* che nei sistemi capitalistici avanzati viene riservato alle spese e alla produzione belliche¹⁴.

Indispensabile punto d'approdo della ristrutturazione, le leggi speciali per il potenziamento delle tre forze armate vengono precedute e accompagnate da un massiccio *battage* sul duplice piano delle geremiadi su naviglio, sistemi d'arma terrestri e flotta aerea agonizzanti e, parallelamente, dei panegirici sui vantaggi offerti da una solida e durevole politica di commesse all'industria bellica. Tradizionalmente prudenti, e comunque riservati agli addetti, alla metà del '70 si moltiplicano e si fanno espliciti gli interventi in favore della spesa militare come volano di un'economia in crisi.

Prendono parte alla campagna capi di stato maggiore, amministratori delegati, autorevoli

esponenti politici: l'apice è raggiunto dall'Efim — nel cui ambito opera la *lobby* politico-industriale più potente su questo terreno — che nel 1976 elabora e diffonde un opuscolo secondo il quale le aziende variamente interessate alla produzione e all'esportazione di armi occuperebbero quasi 300.000 dipendenti e raggiungerebbero i 4.500 miliardi di fatturato¹⁵. Decisive,

¹² Nel periodo che va dai primi '50 ai primi '60 l'economia italiana registra tassi di inflazione estremamente contenuti (nel periodo 1952-1961 l'indice dei prezzi all'ingrosso per il settore industriale subisce addirittura una diminuzione dello 0,7 per cento). Dopo quel periodo il processo inflazionistico assume ritmi sostenuti, divenuti *galoppanti* negli anni '70. Vedi per questo, oltre alle fonti Istat, P. Sylos Labini, *Sindacati, inflazione e produttività*, Laterza, Bari, 1972.

¹³ G. Perna « Il bilancio di previsione dello Stato... », cit., p. 65 e M. Calimeri, « La svalutazione monetaria nella previsione della spesa militare », *L'Amministrazione della difesa*, n. 4, 1972.

¹⁴ Uno dei cavalli di battaglia polemicisti dei fautori della spesa militare è rappresentato dalla percentuale di questa sul reddito nazionale, di cui viene sottolineata l'esiguità e la tendenza alla riduzione (vedi tab. 1). Più correttamente, di quest'ultimo fenomeno potrebbe dirsi che l'aumento (rilevante) delle spese militari verificatosi nel nostro paese è stato comunque inferiore all'aumento del reddito nazionale (e analogo discorso vale per l'aliquota militare sul totale, in forte espansione, delle spese dello Stato). Ma quello che a noi interessa non è tanto la *quantità* della spesa militare, quanto la sua *qualità*; perché è questo l'elemento realmente innovativo del bilancio della Difesa dalla metà del '70. In questo senso, l'1,8 per cento del prodotto interno lordo 1978 destinato ad una spesa per la difesa (esclusi i carabinieri) che investe quasi il 40 per cento in armamenti è in termini economici più significativo del più elevato ma meno qualificato 2,4 per cento di 10 anni prima. Quella della razionalizzazione delle spese e dell'investimento produttivo delle economie così realizzate, del resto, è la linea suggerita a livello Nato per i partner europei dell'alleanza (vedi in questo senso le dichiarazioni del ministro della Difesa Lattanzio in occasione del comitato dei piani di difesa, Bruxelles, maggio 1977, *Il Sole-24 ore*, 10-5-1977). Per la situazione internazionale, vedi L. Gallico « L'onere crescente delle spese militari nel mondo », *Politica ed economia*, n. 1-2, 1978.

¹⁵ Ente partecipazioni e finanziamento industrie manifatturiere (Efim), *Ammodernamento dei mezzi e dei sistemi di difesa e sua correlazione con lo sviluppo dell'industria, dell'occupazione e delle esportazioni*, Roma, 1976. Il documento — un vero e proprio manifesto del nascente complesso militare-industriale italiano — ha suscitato per i suoi dati tendenziosi e per il tono aggressivo ampie reazioni politiche ed è stato ritirato a cura dello stesso Efim. Per il punto di vista industriale, vedi anche Associazione nazionale industrie elettroniche ed elettrotecniche (Anie), *La difesa e l'industria elettronica*, Roma, 1978 e i numerosi interventi sulle riviste specializzate (*Aviazione, Difesa oggi, Eserciti e armi*, ecc.). Quanto ai militari, vedi essenzialmente i discorsi tenuti alla Fiera di Milano dal capo di stato maggiore Difesa amm. Henke e dal capo di stato maggiore esercito gen. Cucino (rispettivamente in *Rivista marittima*, giugno 1973 e *Interarma news*, n. 8-9, 1975). Per i politici, vedi l'intervista rilasciata

Infine, sebbene poco pubblicizzate, le pressioni in sede Nato per un riarmo delle forze armate italiane, adeguato al rinnovato ruolo strategico che ad esse viene affidato negli anni '70 nel fianco sud dell'alleanza e nell'area mediterranea¹⁶.

Il primo obiettivo delle gerarchie militari e dei settori politici e industriali ad esse collegati è raggiunto. Nel marzo 1975 il Parlamento approva la legge che stanziava 1.000 miliardi per il programma decennale di ammodernamento dei mezzi della marina; nel febbraio 1977 la legge che prevede per l'aeronautica 1.285 miliardi di assegnazioni straordinarie, da determinarsi annualmente nel corso di un decennio; nel giugno 1977 una legge che prevede per l'esercito assegnazioni analoghe per un importo di 1.100 miliardi. A due anni dall'entrata in vigore della legge, la marina ha già speso 857 dei 1.000 miliardi assegnati e sollecita un rifinanziamento che porti a 1.500 miliardi lo stanziamento totale; dello stesso tenore e di dimensioni ancora maggiori le richieste di esercizio e aeronautica, che domandano di elevare a circa 2.000 e a 2.170 miliardi le rispettive disponibilità. La responsabilità degli aumenti, secondo la marina, è da imputare ai « noti tassi di inflazione, ed al conseguente aumento dei costi nel campo degli armamenti navali, che hanno raggiunto negli ultimi anni livelli fino a poco tempo fa impensabili »¹⁷.

Viene così a cadere l'obiettivo che più di ogni altro era stato evocato e utilizzato per ottenere l'approvazione delle leggi promozionali: la programmazione, intesa sia come coordinamento dei progetti di potenziamento della Difesa, sia come piano pluriennale di impegno finanziario dello Stato, utile a favorire una programmazione nazionale. Ottenuta la garanzia temporale di un programma, ora le gerarchie chiedono di forzarne i termini finanziari. Il risultato finale è esattamente quello che si diceva di voler combattere: la vecchia pratica del « piede nella porta ». Quel sistema, cioè, grazie al quale

« una volta impegnati in un programma di spese che si rivelano molto superiori a quanto inizialmente previsto (cosa che sempre accade) i casi sono due: o si abbandona il programma, con perdita di tutte le risorse impiegate fino ad allora; o lo si porta a termine spendendo molto di più del previsto e, data la limitatezza delle risorse, a danno di altri programmi »¹⁸.

Succede in questo modo che, contemporaneamente all'approvazione delle leggi promozionali per le forze armate, venga ufficialmente annunciato l'abbandono del *Planning programming budgeting system* (Ppbs); cioè di quel sistema che, ispirando sul modello americano e di altri

paesi europei i nuovi criteri della spesa militare, avrebbe fornito a governo e Parlamento una contropartita in termini di controllo economico e politico all'accresciuto sforzo finanziario nel settore della Difesa¹⁹.

Una valutazione dell'impatto economico della spesa militare non può che partire da un'analisi della sua composizione. E' infatti evidente che

« "il contributo" al processo di sviluppo economico sarà diverso secondo che si tratti di spese di personale (in servizio e in quiescenza) o di spese per acquisto di beni e servizi e, nell'ambito di questo secondo gruppo, secondo che si tratti di spese per acquisto di beni civili o invece di prodotti tipicamente militari »²⁰.

La tab. 2 mostra l'evoluzione assoluta e percentuale delle spese per l'acquisto e la manutenzione di armamenti all'interno delle spese per la Difesa nel periodo 1968-1978²¹. Nel corso di

dal ministro per la ricerca scientifica Pedini al *Corriere della sera*, 13-10-1975.

¹⁶ Significativa in questo senso l'interpretazione fornita dal ministro della Difesa Ruffini: « L'impegno italiano per i programmi Nato a medio termine si identifica con gli obiettivi stabiliti dalla pianificazione nazionale per la cui realizzazione è previsto il finanziamento attraverso le leggi promozionali e la quota parte del bilancio ordinario devoluta all'ammodernamento e rinnovamento ». *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari*, VII Commissione permanente (Difesa), 11-4-1978, p. 30.

¹⁷ « Relazione sullo stato d'attuazione della legge 22 marzo 1975, n. 57, dal 16 luglio al 15 settembre 1977 », all. n. 10 a *Stato di previsione della spesa del ministero della Difesa per l'anno finanziario 1978*, p. 161.

¹⁸ A. Marcacci, « Planning programming budgeting system », *L'Amministrazione della difesa*, n. 2, 1968, p. 51.

¹⁹ *Relazione della VII Commissione (Difesa) della Camera dei deputati sullo stato di previsione della spesa del ministero della Difesa per l'anno finanziario 1977* (relatore Manfredi), dattil., p. 13 e sgg. Il fallimento del Ppbs viene attribuito a vari fattori, tra cui: la mancata applicazione del sistema agli altri settori della pubblica amministrazione, le norme vigenti in materia di bilancio statale, gli elevati costi di elaborazione dei dati e, « forse decisiva », « la mancanza di un'adeguata "mentalità Ppbs" » (ivi, p. 14). Salvo scoprire addirittura che l'adozione del sistema era motivata negli Usa « dall'esistenza di un "complesso militare-industriale" di proporzioni tali da non poter trovare il benché minimo riscontro nella situazione italiana ». Sul pericolo (e le vere cause) dell'abbandono del Ppbs, vedi « Sul sistema di pianificazione, programmazione del bilancio della difesa (Ppbs) » in *Aavv. Le istituzioni militari...* cit. ²⁰ A. Pedone, *L'analisi costi-benefici nel settore della difesa*, cit., p. 82.

²¹ L'ammontare delle spese destinate agli armamenti è stato calcolato sommando l'importo dei capitoli classificati « armi, materiale bellico e infrastrutture militari » nell'allegato n. 1 dello stato di previsione degli anni 1977 e 1978 (e i loro equivalenti per gli anni precedenti al 1975, data in cui è stata modifi-

questo periodo la cifra si quadruplica, dai 310 miliardi del 1968 ai 1.400 del 1978 e — dato che consente un raffronto al riparo dell'inflazione — la relativa percentuale passa da circa il 28 a circa il 39 del totale del bilancio della Difesa (esclusi i carabinieri). Con un'aliquota destinata agli armamenti di 1.000-1.400 miliardi annui (tendenzialmente il 40 per cento del bilancio della Difesa), nella seconda metà del '70 la spesa militare assume un ruolo di grande rilievo nell'ambito della spesa pubblica e soprattutto nei confronti del sistema economico e produttivo, segnando il passaggio della spesa militare da *assistenziale* a *produttiva* e, parallelamente, dell'istituzione militare italiana da esercito di caserma a esercito neocapitalista²¹.

Priorità delle commesse all'industria nazionale

E' a questo punto interessante esaminare, nel contesto di una spesa militare riqualficata, destinata per quasi 2/5 all'acquisto di materiali strategici, alcuni aspetti della legge navale. Prima delle leggi promozionali ad essere approvata e attuata, la legge navale consente oggi utili indicazioni sui settori produttivi che da essa hanno tratto beneficio. Emerge dalla tab. 3 come, prevedibilmente, dei quattro principali settori in cui sono attive le aziende a produzione militare, sia stata la cantieristica ad aver assorbito oltre il 70 per cento delle commesse durante quattordici mesi di attuazione della legge. Non necessariamente altrettanto prevedibile, e quindi assai significativa, la ripartizione delle aziende fornitrici in nazionali ed estere: qualcosa come il 97 per cento delle commesse è stato assegnato a industrie italiane. Tale dato (che pure non può prescindere dalla considerazione dell'aliquota di componenti del prodotto finito a loro volta importati) mostra comunque l'assoluta priorità accordata all'industria nazionale. Esso è tanto più notevole se viene raffrontato con un dato ad esso comparabile, rilevato 10 anni prima: in questa epoca il valore medio delle commesse militari affidate ad aziende italiane ed estere era rispettivamente dell'84,7 e del 15,3 per cento, di contro all'attuale 97,1 e 2,9 per cento della legge navale (vedi tab. 4)²².

Un'ultima importante indicazione proviene dalla ripartizione tra 9 aziende italiane delle commesse attribuite per effetto della legge navale (vedi tab. 5). Su 19 aziende che hanno ricevuto commesse dalla marina militare, le prime 9 si sono aggiudicate ben il 96,4 per cento del valore totale, le prime 5, da sole, l'87 per cento. E' così che di tutte le aziende italiane attive nel settore cantieristico, a due di esse — i Can-

tieri navali riuniti e l'Italcantieri — sono state affidate ordinazioni per oltre 613 miliardi, pari ai 3/4 del totale delle ordinazioni effettuate nel quadro della legge navale. Largamente staccate, come comporta il tipo di prodotto richiesto dal potenziamento della marina, ma saldamente attestate sul 4 per cento circa delle commesse, sono le 3 aziende *leaders* italiane dell'armamento terrestre, elettronico ed elicotteristico: Oto Melara, Selenia e Agusta. Ancora, delle 19 aziende che hanno ricevuto commesse nell'ambito della legge navale, 7 (Oto Melara, Selenia, Aeritalia, Breda, Sit Siemens, Sma, Galileo) riappaiono, tra quelle « eventualmente interessate » alle forniture in corso di definizione nell'ambito della legge promozionale dell'esercito. Il quadro che emerge da questi dati indica una cosa: una situazione di oligopolio nel settore della produzione militare, nella quale alcune aziende si ripartiscono la quasi totalità delle commesse.

Per concludere, i dati che prendono corpo dalla nostra analisi sono così riassumibili:

1) la spesa militare italiana, incrementando di oltre 10 punti la percentuale destinata al materiale bellico, è definitivamente passata da un modello di spesa *assistenziale* ad uno di spesa

cata la numerazione dei capitoli stessi). Sulla migliorata perspicuità del bilancio, vedi F. Battistelli, « Oscurità e trasparenze del bilancio della Difesa », *Problemi dell'informazione*, n. 3, 1978.

²² Paradossalmente, la tendenza degli organi istituzionali sembra essere quella della sotto-alutazione della progressiva qualificazione della spesa militare italiana. Per il 1976, ad esempio, la Corte dei conti opera una ripartizione dello stanziamento per la Difesa di questo tipo: 60 per cento oneri per il personale, 30 per cento per il funzionamento, 7 per cento per il potenziamento (più un 3 per cento di oneri extraistituzionali). Vedi *Decisione e relazione della corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1976*, p. 236. Un'aliquota tanto bassa di spese per il potenziamento (che lo stesso *Libro bianco della difesa*, cit., p. 66, valuta pari al 16,4 per cento del bilancio 1976) è evidentemente calcolata considerando la sola rubrica « Potenziamento della difesa » (271 miliardi di circa, pari al 7,6 per cento del bilancio 1976). Un'analisi del bilancio della Difesa che non sia formalisticamente giuridica e abbia invece come obiettivo la determinazione delle conseguenze della spesa militare sul sistema produttivo (in particolare del settore bellico) mostra invece come, nello stesso 1976, oltre il 37,1 per cento dello stanziamento fosse destinato agli armamenti.

²³ Il raffronto è puramente indicativo: quello relativo al 1967, o meglio ad alcuni anni intorno alla metà del '60, è infatti un valore *medio*, mentre il valore 1976-77 è relativo ai 14 mesi dal 16-7-1976 al 15-2-1977 (oltre che, ovviamente, alle commesse assegnate da una forza armata — la marina). In questa prospettiva, è anche da valutare l'effetto distorto di un'unica commessa estera relativamente grande (alla Raytheon, Usa) che, con un importo di 16 miliardi circa rappresenta l'88,8 per cento del totale delle ordinazioni all'estero.

produttiva, con tutte le conseguenze che un simile passaggio comporta nel sistema economico e industriale;

2) in questo ambito, in particolare per effetto delle leggi promozionali delle forze armate, l'aliquota delle commesse all'estero decresce mentre aumenta, in corrispondenza, l'aliquota di commesse all'industria nazionale;

3) all'interno dell'industria nazionale, si va delineando un nucleo relativamente ristretto di aziende che, in condizioni di oligopolio, beneficiano della quasi totalità delle commesse pubbliche. E' da rilevare, a quest'ultimo proposito, che la gravità di tale fenomeno è non attenuata, ma al contrario accentuata, dall'appartenenza della grande maggioranza di queste aziende alla mano pubblica.

Delle tre direttrici lungo le quali si articola, nelle economie capitalistiche avanzate, il complesso militare-industriale — politica, industriale, militare — le prime due sono già saldate tra loro nel sistema italiano delle partecipazioni statali; la terza e sinora più debole direttrice, quella militare, si sta oggi sviluppando a ritmo serrato e tende a congiungersi alle altre due. Tuttavia, a differenza di quanto è avvenuto e avviene in altri paesi (a parte gli Usa, nelle stesse Francia e Gran Bretagna) in Italia questo processo, pur avviato, non è ancora compiuto, nè ha raggiunto quel punto di non ritorno oltre il quale diventa difficilmente praticabile, se non impossibile, ogni ipotesi di riconversione economica e produttiva. La marcia del complesso militare-industriale in Italia può ancora essere fermata e le forze produttive che ne fanno parte possono essere orientate verso obiettivi civili: di questo devono essere coscienti le forze politiche e sociali democratiche e tutti coloro che hanno a cuore uno sviluppo democratico e pacifico del nostro paese.

Fabrizio Battistelli

ISTRID

Istituto studi ricerche difesa

8

CONVEGNO

" Sicurezza, difesa, programmazione "

COMUNICAZIONE del

Ten. Gen. Paolo CARLINI

**La standardizzazione come idea-forza per la razionalizzazione
dell'apparato difensivo della NATO.**

Roma, 21 - 22 Marzo 1980

COMUNICAZIONE del
Ten. Gen. Paolo CARLINI

**La standardizzazione come idea-forza per la razionalizzazione
dell'apparato difensivo della NATO.**

La standardizzazione come idea-forza per la razionalizzazione dell'apparato difensivo della NATO.

Il grado elevato di sofisticazione che oggi caratterizza i materiali della difesa postula l'organizzazione di un apparato di ricerca adeguato e capace di assicurare l'applicazione delle tecnologie più avanzate. L'industria degli armamenti, inoltre, non può contare sull'impiego generalizzato di manodopera a basso costo. Il lavoro, specie se qualificato, comporta nel mondo occidentale costi molto elevati ed ognora crescenti. In tale contesto l'obiettivo fondamentale della standardizzazione è quello di portare le forze dell'Alleanza al voluto livello di efficienza attraverso una gestione delle risorse disponibili razionale e tale da rendere ottimale il rapporto costo/efficacia.

Un corretto indirizzo gestionale richiede, in sintesi, che i mezzi necessari alla difesa siano prodotti al minor costo unitario possibile e rispondano a requisiti atti a rendere minimi i costi di esercizio e a facilitare la risoluzione di problemi inerenti al supporto logistico. Ciò faciliterà la cooperazione operativa di unità di nazioni diverse e potrà consentire di procedere alla formazione del personale specializzato, specie di più alto livello, in maniera uniforme e quindi con notevoli risparmi nell'ambito dell'intera Alleanza. Del resto il processo di standardizzazione, che nella NATO è ancora agli inizi — perché il vertice USA, pur avendone da tempo inteso il valore economico e strategico, stenta, malgrado l'accattivante proposta della « two-way street », a coinvolgervi un'Europa scettica e divisa — nelle forze del Patto di Varsavia è già in fase di avanzata realizzazione così nelle dottrine tattiche e formazioni organiche come nella ricerca, produzione e gestione dei materiali.

Attraverso la standardizzazione, dunque, le forze dell'Alleanza perseguono gli obiettivi di elevare il proprio grado di omogeneità tecnico-operativa e nel contempo di razionalizzare l'impiego delle risorse sì da evitare o ridurre le attuali dispersioni. Tra questi due obiettivi, concorrenti entrambi ad elevare la capacità operativa dell'apparato difensivo comune, non è difficile individuare legami e rapporti di interdipendenza e reciprocità capaci di esaltare l'efficacia dell'azione che li persegue e di moltiplicarne in entità i risultati.

Il concetto di standardizzazione che crea così fitti intrecci fra tematiche militari, economiche e industriali va innanzitutto esplorato e approfondito sul piano teorico e scientifico, in sintonia con l'insegnamento leibniziano secondo cui la scienza è « quo magis speculativa, magis practica ».

Si può allora partire dalla considerazione che la standardizzazione non è un fine, bensì un mezzo: principio basilare da tenere per fermo. In effetti essa costituisce uno dei mezzi attraverso i quali si mira, nell'ambito NATO, a conseguire il fine di una maggiore potenza ed efficienza dello strumento difensivo dell'Alleanza.

La standardizzazione si traduce infatti in una *semplificazione* dell'approntamento delle forze, del loro addestramento e del loro sostegno logistico e consente così più accentuate forme di impiego integrato, ossia accresce la manovrabilità delle forze e la possibilità di impiegarle tempestivamente dove più necessario e con alimentazione

logistica a fattor comune. Ne accresce in definitiva la potenza e l'efficienza.

Ma non basta. Il concetto stesso di *semplificazione* ha un palese risvolto economico. La semplificazione dell'apparato addestrativo, operativo e logistico — conseguente alla unificazione — comporta di per sé risparmi notevoli e significativi. Quando poi ci si limiti a considerarne gli effetti nel solo settore dei materiali, appare evidente che la standardizzazione apre la strada alla possibilità di ulteriori ingenti risparmi conseguibili attraverso economie che possono essere realizzate in tutte le fasi del processo logistico, dalla fase R & D e di progettazione (eliminazione dei doppioni) a quella di produzione (abbassamento dei costi dovuto a produzioni di grande serie), da quella di distribuzione a quella di mantenimento (alleggerimento del sostegno logistico).

Le economie conseguibili attraverso la standardizzazione dei materiali consentono, a parità di mezzi finanziari disponibili, di incrementare sia sul piano quantitativo sia su quello qualitativo l'adeguatezza dello strumento difensivo dell'Alleanza. Ne incrementano, cioè, la potenza e la efficienza in aggiunta agli analoghi benefici che detto strumento trae in forma più diretta e immediata dal processo di semplificazione connesso con la standardizzazione.

Venendo ora ad approfondire il concetto di standardizzazione in riferimento al particolare ma importantissimo settore dei materiali, va richiamata innanzitutto l'ovvia considerazione che standardizzazione significa « conformazione ad uno standard ».

Tale conformazione, anche a non tenere conto che essa in ogni caso può essere realizzata entro ovvi limiti di tolleranza, non potrà essere che parziale:

— sarà *massima* al livello dell'« identità », che potrà esigere una perfetta conformazione allo standard, ad esempio per tutti gli elementi dimensionali e di forma, non necessariamente per le caratteristiche di durata o per la qualità delle materie prime impiegate;

— sarà *alta* al livello dell'« intercambiabilità », realizzabile attraverso conformazione a standard dei soli elementi dimensionali e di forma ritenuti necessari;

— sarà, quella conformazione, *minore* al livello dell'« interoperabilità », nei confronti della quale sarà sufficiente garantire la conformità allo standard di particolari caratteristiche e prestazioni;

— sarà infine *minima* al livello della « compatibilità », in cui la conformità allo standard sarà ridotta, entro larghe limiti di tolleranza, a quegli elementi e caratteristiche che rendono l'impiego di un materiale compatibile con quello di analogo materiale più conforme allo standard.

In conclusione si può affermare che il concetto di conformità ad uno standard, *presente in tutti i quattro livelli considerati*, consente un grado di elasticità tale da assicurare al processo di standardizzazione un'applicabilità la più estesa possibile in un quadro di massimo realismo politico e tecnico-economico e all'infuori di posizioni nominalistiche e astratte.

L'individuazione dei livelli di standardizzazione e la attribuzione a ciascun livello di un certo grado di conformazione ad uno standard, se bastano a fissare il quadro entro il quale si svolge il processo di standardizzazione, ha bisogno di ulteriore approfondimento per intenderne compiutamente la dinamica.

Per standardizzare occorre innanzitutto scegliere cosa

standardizzare e quale priorità dare alle cose da standardizzare.

Sono cioè necessarie una estesa ed approfondita ricognizione dei molteplici materiali in dotazione alle varie forze armate nazionali, un'attenta valutazione della convenienza (dal punto di vista economico e sotto i vari aspetti dell'impiego militare) di sottoporli a standardizzazione, una valutazione comparativa delle loro caratteristiche e prestazioni, un'analisi tecnico-economica, politica e geografica dei sistemi di produzione, ecc. ecc. Sarà così possibile decidere se convenga standardizzarli o meno ed avere tutti gli elementi, in caso affermativo, per definire gli standards e per stabilire, in rapporto alle varie situazioni industriali e alle prevedibili condizioni d'impiego dei materiali stessi, gli elementi particolari che dovranno essere conformi agli standards e le tolleranze ammesse (livello di standardizzazione).

Si può qui osservare come l'importanza e l'intensità del grado di conformazione a standard decrescono a mano a mano che dal livello di « identità » si scende fino a quello di « compatibilità ». Lungo la stessa scala discendente, invece, l'importanza e l'influenza delle considerazioni tecnico-economiche e geopolitiche sulle condizioni produttive, funzionali e d'impiego dei materiali da standardizzare, diventano via via più pressanti ed influenti (pur rivestendo un'importanza non secondaria financo ai primi livelli) facendo proprio esse diminuire la possibilità o la opportunità di stabilire più strette conformità agli standard.

Una produzione di sistemi standardizzati con conseguente pianificazione a lungo termine dei fabbisogni non può non tradursi in cospicui vantaggi sia per le Forze Armate sia per l'industria. Le prime verrebbero infatti a beneficiare dei prodotti migliori al minor costo, mentre l'industria verrebbe automaticamente ad essere inserita con carattere di stabilità in un più largo mercato destinato ad assorbire il « surplus » della sua capacità produttiva. Ricercare la razionalizzazione dell'industria della difesa e del sistema di approvvigionamento e tenuta in efficienza dei mezzi militari è anche garanzia di più valida affermazione dei prodotti nazionali sui mercati esteri. È infatti comprovato che non esiste una possibilità pratica di affermazione dell'industria nazionale in settori che non abbiano trovato adeguato spazio e sperimentazione nell'ambito delle rispettive Forze Armate e, in corrispettivo, che Forze Armate nazionali evolute ed efficienti rappresentano l'unico « biglietto da visita » credibile di un Paese e della sua industria della Difesa.

Esistono certamente difficoltà e motivi di preoccupazione per gli interessi dell'industria nazionale. Ciò perché i processi di razionalizzazione comportano indubbiamente una non irrilevante distruzione di investimenti effettuati nell'ambito delle logiche nazionali prevalenti in passato. Ed esistono anche timori in relazione alla possibilità che nelle produzioni in cooperazione risultino favoriti i Paesi industrialmente più forti. Siffatto rischio, peraltro, può e deve essere neutralizzato, come del resto in parte già avviene, attraverso opportuni ed efficaci accordi fra i Governi interessati; accordi basati sulla ricerca di conciliazione ed armonizzazione degli interessi divergenti in gioco.

D'altra parte la sola alternativa alla cooperazione internazionale nel campo dell'industria degli armamenti è quella di un progressivo deperimento dell'apparato industriale dovuto all'approfondirsi dei gaps tecnologici e alla

perdita di competitività della produzione. Oramai nessuno dei paesi europei può risolvere i propri problemi militari, economici e sociali richiudendosi in se stesso e in particolarismi ed egoismi, forieri di isolamento e di decadimento.

Tra i principi idonei ad assicurare il rinnovamento strutturale e funzionale dell'apparato militare la standardizzazione, mi sento di affermarlo con piena convinzione, occupa un posto di straordinario rilievo. È una vera e propria idea-forza che racchiude in sé una potente carica di razionalizzazione. È una idea-forza da considerare alla stregua di uno strumento potente che consentirebbe, senza superare gli attuali livelli di risorse, di razionalizzare il nostro apparato militare e nel contempo di garantire l'avvenire dell'industria degli armamenti alla quale la preminenza della tecnologia occidentale dischiude per l'avvenire più ampie possibilità.

Mi sembra dunque, per concludere, di poter prospettare la standardizzazione come la sola strada credibile e sicura della quale disponga oggi la strategia difensiva dell'Occidente per attenuare l'attuale situazione di squilibrio quantitativo esistente nel settore delle forze convenzionali. È perciò un obiettivo che merita di essere perseguito.

ISTRID

Istituto studi ricerche difesa



CONVEGNO

“ Sicurezza, difesa, programmazione „

**COMUNICAZIONE del
Gen. B. Domenico CORCIONE**

**Criteria seguiti dallo SME per la programmazione della RS
e degli approvvigionamenti**

Roma, 21 - 22 Marzo 1980

**COMUNICAZIONE del
Gen. B. Domenico CORCIONE**

**Criteria seguiti dallo SME per la programmazione della RS
e degli approvvigionamenti**

Ditta A. Spinosi - Roma

**Criteri seguiti dallo SME
per la programmazione della RS
e degli approvvigionamenti**

Ricerca, sviluppo, approvvigionamento e gestione del parco materiali si configurano come parti di un unico processo ciclico, che si inizia con l'individuazione delle esigenze e si conclude quando i mezzi vengono radiati dal servizio per essere sostituiti con altri più moderni. Sono quindi attività strettamente correlate, componenti di un'unica politica: quella dei materiali della Forza Armata.

Questa politica deve essere pianificata a lungo termine, con un vero approccio prospettivo, che tenga conto dell'evoluzione delle esigenze operative dell'Esercito e delle modalità suscettibili di soddisfarle in relazione alle previsioni di sviluppo tecnologico. In conseguenza dei lunghi tempi necessari per la ricerca e lo sviluppo e dell'entità dei costi, questa pianificazione è essenziale: è alla base di qualsiasi razionalizzazione delle scelte.

In tale quadro lo SM dell'Esercito adotta un approccio sistematico, considerando che ogni esigenza operativa può avere razionale soddisfacimento solo attraverso una opportuna successione generazionale di sistemi d'arma, ciascuno dei quali dovrà avere un periodo di validità operativa, tecnica ed economica ben determinato, dopo di che dovrà essere sostituito.

Il punto di vista dello SM è quello dell'utilizzatore e, a differenza di quanto capita nel mercato normale, di un utilizzatore monopolistico o quasi: le prospettive esportative possono infatti condizionare solo marginalmente le soluzioni adottate per soddisfare le esigenze operative nazionali. Lo SM è inoltre un utilizzatore che è al tempo stesso il finanziatore diretto dello sviluppo tecnologico e dell'industrializzazione del prodotto che intende acquistare.

Un'altra caratteristica essenziale di tale processo è data dalla pluralità degli organismi che vi intervengono e dalle difficoltà di un efficace coordinamento fra di essi.

Esiste in primo luogo l'esigenza di una concertazione interforze per definire delle priorità e dei finanziamenti con risorse comuni, nonché per esaminare la possibilità che taluni programmi di ricerca, non solo esplorativa ma anche finalizzata a precise esigenze, abbiano delle ricadute su programmi di altre Forze Armate. Esistono poi un'interfaccia con gli alleati ai fini della standardizzazione; un'altra con gli organi dell'area tecnico-amministrativa, che devono definire le modalità concrete con cui soddisfare le esigenze operative dello SM. Esiste infine un'interdipendenza con il mondo industriale, le cui possibilità condizionano la realizzazione dei programmi. Come da più parti affermato è evidente la necessità di uno stretto coordinamento da attuarsi in maniera più efficace e sistematica di quanto sia possibile al presente, in cui è spesso necessario procedere con approcci pragmatici e per approssimazioni successive.

Un terzo elemento che caratterizza l'intera attività è l'indeterminatezza delle risorse finanziarie che saranno disponibili, dovuta anche alla mancanza di una politica di piano nel settore della difesa. Due fatti dimostrano la mia affermazione. Primo: le poche disattente righe che i

vari piani nazionali hanno dedicato alla difesa e all'industria degli armamenti, anche se le spese della prima hanno notevoli ricadute sull'economia nazionale e la seconda ne è diventata una componente sempre più rilevante. Secondo: l'aleatorietà dei bilanci della difesa sia in termini monetari sia in termini reali. Per esempio, per l'80 si verifica una rilevante diminuzione del potere d'acquisto, mentre ne era previsto l'aumento o quanto meno la stabilità. A tale indeterminatezza di risorse si somma la difficoltà di definire con sufficiente precisione la « deriva » dei costi dei sistemi d'arma o, in altre parole, il tasso d'inflazione tecnologica che si aggiunge a quello dell'inflazione monetaria.

Un quarto elemento che caratterizza il processo è l'incertezza di finalizzare ricerche e sviluppi entro tempi predeterminabili con sufficiente approssimazione. Ne consegue la necessità di apportare continui adeguamenti a quanto programmato. Penso che ciò provochi un indubbio sconcerto nei nostri interlocutori industriali. È però un fatto ineliminabile, che potremmo definire organico al particolare settore. È solo possibile diminuire l'incidenza per tendere ad una maggiore stabilità degli obiettivi e della programmazione.

Lo SME cerca di ovviare agli inconvenienti che esso provoca formulando ipotesi finanziarie autonome basate essenzialmente su criteri statistici, ma che non sempre si rivelano attendibili alla prova dei fatti, obbligando ad una continua revisione degli obiettivi, oltre quella provocata dall'aleatorietà della riuscita dei programmi di ricerca e di sviluppo.

Dopo questi cenni di carattere generale passo ad illustrare la metodologia che viene seguita per la pianificazione e la programmazione nel settore dei materiali dell'Esercito. Tale metodologia è ispirata alla filosofia del PPBS, processo ciclico con il quale le esigenze vengono confrontate con le risorse umane, finanziarie e tecnologiche per definire piani e programmi, ed è sostanzialmente analoga a quella seguita dagli altri eserciti occidentali.

Il primo passo è costituito dalla definizione delle esigenze operative, che discendono dai compiti affidati alla Forza Armata e dal concetto d'impiego delle forze terrestri.

Questo concetto d'impiego viene esaminato separatamente per i singoli settori, dando vita a subconcetti tattici che proiettano a lungo termine, almeno per 15 anni, l'evoluzione delle esigenze da soddisfare per ciascuno di essi — per esempio, difesa controcarri, difesa controaerei, sorveglianza del campo di battaglia, ecc. — tenendo conto delle prospettive di sviluppo tecnologico nostre e dei possibili avversari.

Da questi subconcetti tattici discende la politica dei materiali che, tenendo conto del parco esistente e in particolare dell'obsolescenza operativa e tecnica dei mezzi disponibili, individua sempre a lungo termine le esigenze di sostituzione, nonché l'evoluzione della configurazione dei mezzi già in servizio o in corso di introduzione. Le esigenze derivanti vengono quantificate finanziariamente ed accordate con le ipotesi finanziarie, che come ho prima accennato lo SME assume autonomamente in assenza di precisi piani a lungo termine della difesa inseriti nei programmi economici nazionali. La politica dei materiali definita in prima istanza viene così modificata ed accordata con le risorse ipotizzate. Il criterio seguito in questa modifica, che nella realtà si traduce in un vero e proprio ridimensionamento delle esigenze, è

quello di mantenere tutti i settori ad un eguale livello di efficienza. La capacità operativa della F.A. deriva dal prodotto e non dalla somma dell'efficacia di ciascun settore. L'approvvigionamento di artiglieria a lunga gittata, ad esempio, non avrebbe significato se non fossero nel contempo comprati adeguati mezzi d'acquisizione obiettivi. Se una delle componenti avesse efficacia zero, l'efficacia dell'insieme sarebbe annullata. Questa molteplicità di settori e pluralità di mezzi costituisce la specificità della politica dei materiali terrestri rispetto all'analogia politica dei mezzi della MM e dell'AM. Mentre i mezzi navali ed aerei sono più compatti ed entro certi limiti multiruolo, i mezzi terrestri sono polverizzati in una miriade di tipi. La capacità operativa del complesso è data dall'equilibrio che si riesce a determinare fra le varie categorie di materiali. La ricerca dell'equilibrio, intesa come ottimizzazione delle risorse ipotizzate, costituisce il criterio base seguito nella programmazione della ricerca, sviluppo ed approvvigionamento. Esso rappresenta un'operazione particolarmente difficoltosa data la molteplicità dei fattori da valutare e l'aleatorietà di molti parametri, soprattutto di quello finanziario e, in secondo luogo, di quello tecnologico.

I settori fondamentali considerati nella politica dei materiali sono i seguenti: Armi della Fanteria, Difesa controcarri, Mezzi corazzati e blindati, Artiglierie terrestri, Difesa controaerei, Motorizzazione leggera, Comando e Controllo, Difesa NBC, Mezzi e Complessi del Genio, Trasmissioni e Guerra elettronica, Aviazione Leggera dell'Esercito, Mezzi per il combattimento in condizioni di visibilità limitata, Sorveglianza e protezione installazioni militari. Essi corrispondono ad altrettanti subconcetti tattici. Per ciascuno viene redatto uno specifico documento di politica dei materiali, che costituisce la base delle programmazioni della ricerca e sviluppo e degli approvvigionamenti, redatte entrambe sulla base di un orizzonte decennale scorrevole ed aggiornate ogni anno.

In particolare, per quanto riguarda la ricerca e lo sviluppo lo SME è soprattutto interessato a programmi di ricerca applicata, finalizzati a ben precisi obiettivi connessi con la programmazione degli approvvigionamenti. La ricerca di base, cioè quella esplorativa, non finalizzata ad applicazioni ben determinate, ha invece carattere più interforze e viene finanziata con fondi comuni. Il criterio seguito per stabilire l'entità dei finanziamenti da devolvere al settore della ricerca e sviluppo, rispetto a quello degli approvvigionamenti, è necessariamente pragmatico. Esso è basato: primo, sulla fattibilità dei programmi valutata dagli organi dell'area tecnico-amministrativa; secondo: sulle concrete priorità di rinnovamento del parco materiali; terzo: sulle capacità di assorbimento di finanziamenti nel settore determinata sulla base dell'esperienza statistica.

Anche se dal punto di vista teorico questo può sembrare un approccio non del tutto soddisfacente, dal punto di vista pratico questa metodologia può dare dei buoni risultati in presenza di uno stretto coordinamento militare-industriale e, a parte ogni altra considerazione, è imposta dalla realtà delle cose.

Per quanto riguarda la programmazione degli approvvigionamenti, essa tende, come ho precedentemente accennato, a mantenere un equilibrio fra le varie componenti del parco materiali ed ha alla sua base la definizione per ciascun mezzo della vita ottimale da cui discende

il ritmo di sostituzione e eventualmente, l'evoluzione della configurazione.

Le difficoltà principali consistono da un lato nella mancanza di un'ipotesi finanziaria pluriennale sufficientemente affidabile, che obbliga ad una frequente revisione dei programmi; dall'altro nell'inadeguatezza delle procedure contrattuali. Una prima risposta, peraltro incompleta, a queste difficoltà è stata data dall'approvazione della legge speciale dell'Esercito, che ha consentito, con il suo contenuto programmatico, una certa sicurezza di programmazione in taluni settori fondamentali. Inoltre, la costituzione del Comitato per l'applicazione di tale legge ha permesso di snellire e di accelerare i tempi di perfezionamento dei contratti. È auspicabile che quanto prima possa divenire operante la norma, prevista dal disegno di legge sul bilancio che estende tali procedure agli approvvigionamenti finanziati dal bilancio ordinario.

Ipotesi finanziarie e snellimento delle procedure costituiscono le premesse concrete per migliorare, come lo SME ritiene necessario, il coordinamento fra Difesa e Industria, con vantaggi per entrambe.

ISTRID

Istituto studi ricerche difesa

10

CONVEGNO

" Sicurezza, difesa, programmazione „

COMUNICAZIONE

dell' On. Avv. Mario Marino GUADALUPI Consigliere di Stato

**" Le osservazioni del Consiglio di Stato
e della Corte dei Conti sulle leggi promozionali „**

Roma, 21 - 22 Marzo 1980

Le tre leggi promozionali per l'ammodernamento dei mezzi e armamenti dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica (rispettivamente legge n. 372 del 1977, n. 57 del 1975 e n. 38 del 1977) hanno istituito un flusso sistematico di informazioni dell'Amministrazione della Difesa al Parlamento che non ha precedenti nella storia nazionale.

Il nucleo più importante di queste informazioni è costituito dai verbali dei Comitati di controllo per l'attuazione delle leggi Esercito e Aeronautica, la cui trasmissione alle Camere è stata disposta rispettivamente con o.d.g. n. 9.452.4 del Senato in sede di discussione della legge Aeronautica, e nell'art. 3, comma 5, della legge per l'Esercito. Inoltre una relazione sullo stato di attuazione dei programmi di ammodernamento delle tre forze armate viene presentata annualmente al Parlamento in allegato al bilancio della difesa.

È inutile sottolineare il valore innovativo della normativa introdotta dalle tre leggi in questione la quale, ripetendo un modulo già sperimentato con la legge 22 dicembre 1973, n. 825, concernente interventi urgenti di ammodernamento degli aeroporti civili dello stato, ha modificato la situazione preesistente, interamente codificata dalla vetusta normativa contenuta nella legge e nel regolamento di contabilità generale: eliminando inutili e dispendiosi rapporti cartolari tra il Ministero e i due organi consultivi (Consiglio di Stato e Corte dei Conti), con il conseguente approntamento di valuminose logoroiche relazioni, e provvedendo piuttosto ad assicurare la presenza di un magistrato per ciascuno dei due organi suddetti in seno ai singoli Comitati ai quali i contratti vengono sottoposti per la definitiva approvazione.

Questa relazione si giova della documentazione già acquisita dal Parlamento, anche se non è stato possibile trovare riscontro delle osservazioni formulate dai due magistrati del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti in seno al Comitato di controllo per l'attuazione della legge navale nei verbali di detto Comitato: per i quali — a differenza di quanto avviene per l'Aeronautica e per l'Esercito — non esiste una norma che ne stabilisca la trasmissione alle Camere, così garantendone sufficiente pubblicità. Tuttavia, è stato possibile operare un riscontro sulla serie storica dei dati contenuti nelle relazioni amministrative sullo stato di attuazione della legge navale allegate agli stati di previsione del Ministero della difesa per gli anni finanziari 1977, 1978, 1979, 1980: così estrapolandone gli elementi attinenti alla valutazione tecnico-operativa del programma, alla composizione e all'attività del Comitato, all'attività contrattuale non sottoposta al suo esame, all'elenco delle ditte interessate posto a raffronto con il riepilogo dei contratti e con lo sviluppo pluriennale degli oneri, nonché con gli impegni di spesa suddivisi per ditta.

Vengono di seguito in considerazione:

1) la parte della relazione in corso di esercizio delle sezioni riunite della Corte di Conti, n. 1 del 15 aprile 1978, concernente in modo specifico la valutazione dell'attività prodottasi in seno ai Comitati in oggetto;

2) le osservazioni formulate sul medesimo oggetto nelle due relazioni sul rendiconto generale dello Stato per gli esercizi finanziari 1977 (volume 2.o, cap. VIII: Ministero della Difesa, pag. 98-101) e 1978;

3) l'attività svolta dai consiglieri della Corte in seno ai tre diversi Comitati (il dr. Franco Gallucci nel Comitato per l'attuazione della legge promozionale per l'Eserci-

to; il dr. Italo Conte, e indi il dr. Domenico Oriani nel Comitato per l'attuazione della legge navale; il dr. Tullio Lazzaro nel Comitato per l'attuazione della legge aeronautica) e le valutazioni che emergono in sintesi su di essa;

4) l'attività svolta dai Consiglieri di Stato in seno ai medesimi Comitati (il dr. Nicola Pignataro nel Comitato per l'attuazione della legge promozionale per l'esercito; il dr. Menichini nel Comitato per l'attuazione della legge navale; il dr. Francesco Iannelli nel Comitato per l'attuazione della legge aeronautica) e le valutazioni che emergono in sintesi su di essa.

Relazione in corso di esercizio delle Sezioni della Corte dei Conti, n. 1 del 15 aprile 1978

La relazione, trasmessa a richiesta del Presidente della Camera, consta di tre parti:

1) premessa, in cui si valuta positivamente l'intensificarsi dei rapporti fra la Corte e il Parlamento;

2) funzionamento dei Comitati per l'attuazione delle leggi promozionali;

3) il nuovo regolamento per l'amministrazione e contabilità delle tre Forze Armate.

In questa sede interessa, naturalmente, la seconda parte, nella quale la Corte esprime un giudizio sostanzialmente positivo sugli aspetti generali della nuova procedura e sul funzionamento dei Comitati. Qualche riserva è espressa:

— in ordine alla composizione dei Comitati, per due motivi:

a) la prevalenza nel loro ambito di membri dell'amministrazione attiva;

b) la presenza di un magistrato della Corte;

— in ordine al coordinamento della normativa, perché, mentre il parere del comitato navale ha carattere vincolante, quello dei comitati per l'aeronautica e per l'esercito ha carattere obbligatorio, ma non vincolante.

Osservazioni formulate nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1977 e per l'esercizio finanziario 1979

In merito all'attuazione delle leggi promozionali, la Relazione della Corte riprende per quanto riguarda l'esercizio finanziario 1977 le osservazioni già formulate nella Relazione in corso di esercizio ed in particolare rileva i seguenti aspetti positivi e negativi della nuova normativa:

positivi: semplificazioni nella fase consultiva della procedura di aggiudicazione delle forniture;

— informazione tempestiva e periodica del Parlamento sullo stato di attuazione;

— finanziamento di impegni pluriennali che non costituisce più fattore di rigidità del bilancio;

— preventiva valutazione del Parlamento per impegni di particolare significato politico-militare;

— motivazione più elastica del ricorso alla trattativa privata.

negativi: eccezione al principio di separazione delle funzioni consultive e deliberative;

— apprezzamento dell'affare affidato in prevalenza a persone istituzionalmente preposte a compiti di amministrazione attiva;

— per la presenza di un magistrato della Corte si rinvia alla relazione in corso di esercizio n. 1 del 15 aprile '78.

In ordine ai singoli contratti, la Relazione sottolinea che i contratti stipulati con ditte estere impongono spesso clausole che privilegiano la posizione del fornitore, e che in particolare i contratti con il governo USA non prevedono il versamento della cauzione in operazioni di collaudo, fanno riferimento a un prezzo presunto con riserva di determinare il costo definitivo, riservato al venditore il diritto di annullare l'ordine in qualsiasi momento prima della consegna, prevedono modalità di pagamento particolari e clausole di esonero da responsabilità per il venditore.

Per ciò che concerne la valutazione della clausola revisione prezzi dei contratti di fornitura riferiti all'esercizio finanziario in esame, ritengo opportuno riportare integralmente le seguenti osservazioni della Corte:

« In effetti già nel 1977, in taluni contratti di fornitura di rilevante importo, la clausola revisionale è stata strutturata in modo da limitare la revisione al solo importo eccedente quello delle ottenute anticipazioni del prezzo.

Sullo stesso piano si colloca l'invito rivolto all'Amministrazione ad esaminare l'opportunità di inserire nei contratti di fornitura assoggettati al regime della revisione del prezzo, una specifica clausola tendente a stabilire espressamente che la misura percentuale della penalità per inadempimento sia estesa anche al compenso eventualmente da corrispondersi a titolo di revisione dei prezzi contrattuali.

In ordine, poi, agli oneri che, a titolo di revisione prezzi, conseguono a sospensioni relative a varianti in corso di esecuzione, si registra la tendenza al loro incremento sia per cause legate alla naturale lievitazione dei costi e sia perché, sempre più frequentemente, anche nei contratti di fornitura privi all'origine della clausola revisionale, vengono definite, in sede di variante, condizioni aggiuntive per riconoscere gli eventuali aumenti di costo derivanti dalla disposta sospensione ».

Per quanto riguarda invece, l'esercizio finanziario 1978, deve mettersi in rilievo come la relazione annuale della Corte segnali *due elementi positivi*:

a) un « più favorevole rapporto » tra spesa per il personale e spesa complessiva del ministero;

b) l'introduzione di elementi di razionalizzazione nel campo delle procedure contrattuali; oltre ad *alcuni inconvenienti* legati a difficoltà di raccordo fra gli atti di spesa finanziati con gli stanziamenti ordinari e quelli finanziati con gli stanziamenti promozionali.

Osservazioni formulate dal Consigliere della Corte dei Conti nel Comitato per l'attuazione della legge promozionale per l'esercito (L. n. 372 del 16 giugno 1977).
(Consigliere della Corte: Dott. Franco Gallucci).

È da segnalare innanzitutto l'intervento del consigliere della Corte — concordato con il collega del Consiglio

di Stato — nella seduta del 3 maggio 1979. Esso è di particolare interesse in questa sede perché riguarda una più completa attuazione della legge n. 372 in materia di informazione del Parlamento, in quanto ha chiesto e ottenuto una relazione più analitica dei verbali del Comitato per il futuro, e l'elaborazione di un documento integrativo dei verbali precedenti.

Nel merito dei singoli contratti, il Consigliere della Corte:

— ha chiesto la modifica di contratti in materia di modifiche successive e di revisione prezzi (2-2-78 - 18-7-78 - 6-3-79 - 15-5-79 - 25-5-79);

— ha osservato che il Comitato non può dare parere su spese già effettuate con fondi del capitolo ordinario, che si intendono trasferire al capitolo di cui alla legge n. 372 (27-4-78);

— ha raccomandato il ricorso a formule più restrittive in materia di anticipazioni e ha chiesto una definizione più esatta del termine per il programma dell'anticipo contrattuale (25-10-78);

— ha chiesto e ottenuto il ritiro di uno schema di contratto privo dell'indicazione del prezzo (25-10-78);

— ha chiesto e ottenuto la revisione di una bozza di contratto per varie precisazioni (meccanismo di revisione prezzi, riferimento alla legge 3-1-78 in materia di appalto, acconti, prevista « espansione » del contratto) (6-3-79).

Infine, viene qui di seguito, con riferimento alla seduta 24-5-78, registrato un rilievo che è stato formulato dalla competente Sezione della Corte in sede di esame dell'attività contrattuale dell'amministrazione e figura in allegato al verbale n. 6 citato all'interno di una relazione ministeriale al Comitato.

Esso riguarda l'opportunità di circoscrivere la revisione dei prezzi agli incrementi di costo che si verificano nel periodo compreso fra la data dell'offerta e quella nella quale l'appaltatore ha ricevuto l'anticipazione.

Osservazioni formulate dal Consigliere della Corte dei Conti nel Comitato per l'attuazione della legge navale (L. n. 57 del 22-3-1975)
(Consigliere della Corte: Dott. Italo Conte; dal 4-3-1978: Dott. Domenico Oriani).

Il Consigliere della Corte:

a) ha chiesto e ottenuto chiarimenti in merito a:

— « spese non ricorrenti » (per progettazioni e studi preliminari) previste in alcuni contratti. Si è chiarito che vengono menzionate espressamente per precludere la possibilità di un loro nuovo inserimento in futuri contratti (periodo 12 gennaio-6 luglio 1976);

— analisi di costo. Si è chiarito che i prezzi sono quelli correnti di mercato (5-12-77);

— nazionalità italiana di ditte con denominazione estera. Si è chiarito che non è possibile accettarne la situazione patrimoniale, ma che tali ditte operano in Italia con amministratori e lavoratori italiani (6-4-78);

— ricorso a trattativa privata. Si è chiarito che la ditta interessata era l'unica in grado di apprestare la fornitura (15-6-78);

— calcolo della quota mano d'opera per la revisione prezzi (15-6-78);

— prezzo inferiore richiesto dalla ditta (15-6-78);

— elevata incidenza delle ore di missione del perso-

nale Ditta nel calcolo dei conti. Viene documentato che corrisponde alle esigenze (15-6-78).

b) ha raccomandato:

— maggiori cautele amministrative nei contratti con ditte estere (periodo 12 gennaio-6 luglio 76);

— di fare sempre il conteggio dei pezzi di rispetto in fornitura, e un'accurata analisi del loro costo (periodo 12 gennaio-6 luglio 76);

— di fornire maggiori precisazioni in merito alla riserva del 30% a favore del Mezzogiorno (periodo 12 gennaio-6 luglio 76);

— per eventuali modifiche, di attenersi alla prassi prevista dall'art. 3 della legge navale (31-10-77);

— di esprimere nell'atto aggiuntivo per il 5° e 6° cacciamine i prezzi aggiornati alla data di approvazione dell'atto stesso (15-6-78).

c) ha chiesto:

— l'applicazione dell'articolo 48 del Regolamento di contabilità, per cui le trattenute a garanzia devono essere restituite solamente alla scadenza dell'ultimo periodo di garanzia e non alla scadenza di quelli parziali (31-10-77).

È da notare infine che dal 27 luglio 1978 non si registrano riunioni del Comitato per la legge navale.

Osservazioni formulate dal Consigliere della Corte dei Conti nel Comitato per l'attuazione della legge aeronautica (L. n. 38 del 16-2-1977).

(Consigliere della Corte: Dott. Tullio Lazzaro).

Il magistrato della Corte ha rilevato:

— che nel caso del programma MRCA i relativi Memorandum d'intesa rappresentano nella sostanza i contratti veri e propri (20-5-77);

— che il Comitato dovrebbe essere interpellato al momento dell'impostazione dei progetti, e non al termine delle relative procedure (14-12-77);

— che l'avvio di trattative preliminari con la Ditta fornitrice prima di sentire il parere del Comitato contrasta con lo spirito e la lettera della L. 16-2-1977 n. 38 (22-2-78);

— che il termine « supporto » deve considerarsi comprensivo anche del supporto di seconda fase (9-11-1978);

— che i Memorandum d'intesa trilaterali devono essere in tutte le loro clausole rispondenti alle norme della legge n. 38, in particolare per quanto attiene alla possibilità di controlli (28-2-1979);

— che anche il programma di addestramento deve gravare sui fondi della legge n. 38 (28-2-1979);

— che poiché gli impegni finanziari già assunti per il programma MRCA superano le disponibilità finanziarie previste dalla legge n. 38/77, non è possibile dare parere favorevole ad ulteriori provvedimenti di spesa (18-4-1979);

— la necessità di segnalare al Parlamento la impossibilità per il Comitato di esaminare i singoli contratti stipulati dalla NAMMA, come prescrive invece la legge n. 38 (18-4-79);

NOTA: gli allegati (14) verranno pubblicati negli atti definitivi del Convegno-dibattito.

questi sono stati autorizzati (18-4-1979).

Osservazioni formulate dal Consigliere di Stato nel Comitato per l'attuazione della legge promozionale per l'esercizio (L. n. 372 del 16 giugno 1977)

(Consigliere di Stato: Dott. Nicola Pignataro).

Nota di sintesi

Fra gli interventi del Consigliere di Stato più significativi è da segnalare quello volto a porre la questione di una più ampia e completa redazione dei verbali del Comitato (3-5-1979). I verbali stessi infatti erano stati intesi come registrazione di decisioni finali e non come resoconto della discussione. A seguito di questo intervento, con cui concordava il collega della Corte dei Conti, il Comitato ha approvato un documento integrativo dei verbali precedenti, che rendesse notizia dei principali momenti di discussione.

Da questo documento e dai verbali successivi, si rileva in particolare che il Consigliere di Stato:

— ha chiesto la modifica di schemi di contratto per precisare meglio il congegno della revisione prezzi (17-5-78; 6-3-79);

— ha chiesto che siano compensate con la massima rapidità le aliquote di fornitura non attribuite al Mezzogiorno in base alle disposizioni vigenti (18-7-78);

— ha chiesto e ottenuto contro il parere della Avvocatura dello Stato — che il Comitato si pronunziasse solo sullo schema di contratto e non sull'atto transattivo che ne è il presupposto, demandato agli organi consultivi ordinari (18-7-78);

— ha chiesto le ragioni per cui non sono stati accolti taluni suggerimenti dell'Ispettorato delle Trasmissioni dell'Esercito (6-3-79);

— ha raccomandato che l'Amministrazione non assuma impegni in materia attinente anche indirettamente la competenza del Comitato prima che questo abbia espresso il parere (15-5-79);

— ha segnalato l'opportunità di promuovere un parere del Consiglio di Stato sui limiti di applicabilità della legge 3 gennaio 1978, n. 1 (Accelerazione delle procedure per la esecuzione di opere pubbliche e di impianti e costruzioni industriali) e segnatamente dell'art. 14 (Revisione prezzi in caso di anticipazioni) ai contratti della Difesa (15 e 25-5-79).

Osservazioni formulate dal Consigliere di Stato nel Comitato per l'attuazione della legge navale (L. n. 57 del 22-3-1975)

(Consigliere di Stato: Dott. Menichini).

Il Consigliere di Stato in seno al Comitato:

a) ha chiesto e ottenuto chiarimenti in merito a:

— ricorso alla trattativa privata (5-12-77);

— possibilità di completare l'allestimento dei cacciamine con i fondi disponibili (5-12-77);

— motivi tecnici e operativi per la scelta del materiale di costruzione dei cacciamine (5-12-77);

— precisazioni sulle caratteristiche del consorzio CI-SDEG (15-6-78).

b) ha raccomandato:

— di elencare dettagliatamente i materiali in sub-

fornitura, incentivando le ditte nazionali (periodo 12 gennaio-6 luglio 1976).

c) ha chiesto:

— che l'amministrazione dia maggiori precisazioni in merito alla riserva di legge per il Mezzogiorno (periodo 12 gennaio-6 luglio 1976).

È da notare infine che dal 27 luglio 1978 non si registrano riunioni del Comitato per la legge navale.

Osservazioni formulate dal Consigliere di Stato nel Comitato per l'attuazione della legge aeronautica (L. n. 38 del 16-2-1977)

(Consigliere di Stato: Dott. Francesco Iannelli).

Il Consigliere di Stato in seno al Comitato:

a) ha espresso l'opinione:

— che le spese relative al supporto di seconda fase debbano gravare sul bilancio ordinario e non sugli stanziamenti promozionali (14-12-78).

b) ha chiesto:

— di definire con maggior precisione i tempi di consegna (14-12-77);

— che il contratto sia firmato su suolo inglese, quale unico mezzo che legittimi il ricorso alla legislazione inglese (14-12-77);

— che il Comitato sia sentito per l'approvazione della scelta prima dell'inizio delle trattative con la ditta (22-2-78).

c) ha rilevato:

— che il Memorandum d'intesa relativo all'addestramento del personale nell'ambito del programma MRCA rientra nella competenza del Comitato e che le spese relative vanno imputate al capitolo 4052 (28-2-79);

— che nel periodo precedente all'istituzione del Comitato (1970-77) furono stipulati numerosi contratti sulla base dei soli Memorandum d'intesa, senza intervento del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti (28-4-79);

— che gli organi italiani si trovano nell'impossibilità tecnica di controllare i contratti della NAMMA (28-4-79).

Considerazioni conclusive

dalle valutazioni dinanzi esposte, appare possibile trarre un giudizio sostanzialmente positivo in merito alla collocazione dei magistrati del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti in seno ai Comitati per l'attuazione delle leggi promozionali di Forza Armata: questo, nonostante i rilievi che sono stati mossi con riferimento a certi difetti di funzionamento dei Comitati medesimi, e principalmente alla mancanza di chiarezza dei verbali che riferiscono in merito alla loro attività.

Certo è che il legislatore ha dimostrato, almeno questa volta, capacità di preveggenza rispetto alle istanze più generalmente avvertite, di globale riforma della normativa concernente la contabilità generale dello Stato (normativa certamente obsoleta, se non altro perché datata di quasi cinquant'anni): e con felice intuito ha operato il varo di quella prima legge promozionale per la Marina alla quale dovevano ispirarsi, poi, le altre due

Forze Armate nel rivendicare con successo dal Parlamento analogo provvedimento.

È vero, tuttavia, che proprio quella prima legge ha peccato in un punto essenziale, quale quello della trasmissione al Parlamento dei verbali relativi alla attività del suo Comitato: così che appare opportuno invocare per essa dal Governo, magari a ciò sollecitato con un apposito ordine del giorno, o meglio — in termini parlamentari — con una specifica risoluzione da votarsi nelle Commissioni Difesa di uno dei due rami del Parlamento, un'interpretazione che la adegui sotto questo profilo alle altre due « novelle » concernenti l'Esercito e l'Aeronautica, così assicurando il completamento del flusso di informazioni dell'amministrazione della Difesa al Parlamento.

Altri problemi potranno venire prossimamente in considerazione di fronte al Parlamento: quali quello dell'approvazione di un piano quinquennale per la Difesa, con conseguente registrazione dei meccanismi finanziari e degli impegni di spesa correlata agli specifici programmi di fornitura approvati; e quello, più in generale, della riforma della legge di contabilità generale dello Stato per tutta la pubblica amministrazione (problemi per i quali si attendeva un contributo stimolante da parte della istituita Commissione parlamentare d'inchiesta e di studio sulle forniture militari). Ma è giusto riconoscere che con queste leggi di formulazione chiara, semplice ed efficace, si è operato un primo passo verso la razionalizzazione della gestione dell'amministrazione pubblica in genere, e dell'amministrazione difesa intesa quale « amministrazione pilota » — come ha voluto riconoscere, di recente, lo stesso ministro Andreatta — in particolare.

NOTA: gli allegati (14) verranno pubblicati negli atti definitivi del Convegno-dibattito.

Relazione del Prof. Avv. Claudio SCHWARZENBERG

L'ORDINAMENTO GIURIDICO-AMMINISTRATIVO DELLA DIFESA IN ITALIA

INTRODUZIONE

Con questa relazione mi prefiggo lo scopo di analizzare le attuali strutture e la normativa in vigore concernenti la direzione politico-strategica della difesa, la sua direzione tecnico-militare e le procedure di coordinamento fra difesa e industria nazionale degli armamenti.

L'analisi sarà evidentemente critica, cioè cercherà di cogliere nodi e carenze, nella consapevolezza che la buona volontà dei nostri dirigenti politici, dei responsabili militari e degli imprenditori non è sufficiente per superarli e che occorra un riesame di strutture, di procedure e di normativa per realizzare un miglior coordinamento complessivo, un flusso decisionale più incisivo e tempestivo quale richiesto dalle reali esigenze del settore.

Inizierò proprio ad esaminare queste ultime, analizzando quanto è mutato rispetto al passato sia in campo strategico sia nella componente industriale della difesa non solo nel nostro paese ma in tutte le nazioni industrializzate.

Una chiara definizione delle esigenze da soddisfare mi sembra infatti premessa indispensabile per poter procedere in modo realistico nelle valutazioni successive. Passerò poi all'esame delle strutture e delle competenze del vertice politico-strategico. Poi ancora a quelle del vertice tecnico-militare, per passare infine all'analisi della direzione industriale nel campo degli armamenti e delle attuali procedure di coordinamento fra difesa ed industria.

Per ogni argomento produrrò delle considerazioni e delle proposte che cercherò di sintetizzare nella parte finale del mio intervento.

LE ESIGENZE DELLA STRATEGIA DEGLI ARMAMENTI

Il "cuore" del problema che dobbiamo affrontare è quello di pervenire alla definizione di strutture e di normative giuridico-amministrative che consentano non solo un miglioramento dei processi decisionali interni al Ministero della Difesa, ma anche un'efficace integrazione degli aspetti industriali ed economici della difesa con quelli propriamente militari.

Molte sono le ragioni che impongono tale riesame. Il presente e soprattutto il futuro, che sarà il presente di domani, presentano molti mutamenti rispetto al passato. Molte linee di tendenza si sono ormai tradotte in realtà di fatto. Altre si stanno imponendo con sempre maggiore imperiosità. Mi sembra essenziale : primo : definire le esigenze; secondo : determinare un quadro strutturale e normativo ideale che soddisfi pienamente tali esigenze; terzo : esaminare le attuali strutture e l'attuale contesto giuridico-amministrativo, per individuare come essi soddisfino le esigenze prima definite; quarto : studiare le modifiche da apportare a strutture e a normativa attuali per realizzare un'organizzazione soddisfacente.

La problematica investita è vasta e multiforme e non si può pretendere di esaurirla in un semplice convegno e soprattutto nel mio solo intervento. Molti settori sono direttamente coinvolti. La loro ampiezza e delicatezza richiedono un approccio per approssimazioni successive, di carattere essenzialmente pragmatico, per individuare in primo luogo i processi che pos

sono soddisfare le esigenze e in secondo luogo strutture e normative che possano dare concreta attuazione ai processi individuali.

Essenziale è esaminare dapprima che cosa è mutato rispetto al passato. Quali siano le variazioni che sono intervenute in campo militare e nel settore degli approvvigionamenti di mezzi bellici e perchè rendano necessario un riesame delle organizzazioni che vi sono preposte.

* * *

Nei tempi passati la strategia militare era soprattutto una strategia operativa, cioè dell'impiego delle forze in guerra per conseguire determinati scopi. Prima degli eserciti di massa consentiti dalla coscrizione obbligatoria e dallo sviluppo industriale moderno non esisteva se non del tutto sporadicamente un dialogo fra i generali e gli artigiani che rifornivano gli arsenali degli stati. I primi prendevano negli arsenali quanto trovavano. Ecdetto in caso di tutto particolari, non esisteva un legame continuo ed istituzionalizzato fra politica e strategia militare e produzione bellica.

Con l'era industriale, con la mobilitazione di massa, con i due conflitti mondiali, il problema si è invece posto. Un coordinamento fra difesa e industria è stato realizzato. In Italia, ad esempio con la costituzione del Ministero della Produzione Bellica, incaricato di coordinare lo sforzo industriale a sostegno della difesa e la mobilitazione dell'industria in caso di guerra.

Nell'era post-industriale in cui viviamo il problema si presenta in termini ancora diversi, sia dal punto di vista qualitativo che sotto il profilo quantitativo.

Intanto, è mutata la politica militare e la stessa concezione della guerra come mezzo della politica estera dello Stato per conseguire deter-

minati obietti-

vi. Non è che sia scomparsa la funzione strumentale della componente militare rispetto alla politica generale dello stato. Se ne è invece modificato il significato. Per un complesso di ragioni, che è inutile approfondire in questa sede, la guerra non è più considerata un fenomeno normale, uno strumento abituale della politica estera. E' divenuta disfunzionale rispetto alle esigenze di fondo ed allo stesso sistema di valori della società industriale avanzata: la conquista commerciale ha sostituito la conquista armata.

In un secondo luogo, hanno giocato al riguardo anche le trasformazioni che sono intervenute in campo propriamente strategico-militare.] La suddivisione del mondo in due blocchi contrapposti, ha confinato ogni vera e propria decisione politica e strategica alle superpotenze che ne hanno la "leadership" e che possiedono un potenziale nucleare strategico e mezzi d'intervento tali da poter esercitare una politica militare attiva sullo scacchiere mondiale.

Le armi nucleari strategiche, poi, provocano degli effetti distruttivi tali da rendere irragionevole la possibilità di farvi deliberatamente ricorso per conseguire qualsiasi obiettivo politico. Da totale la guerra è divenuta limitata ed è confinata alle aree periferiche. Quelli che sono rimasti totali sono il confronto e la ricerca di un equilibrio militare che consenta di realizzare la dissuasione, cioè la capacità di porre all'avversario potenziale di fronte a rischi ed a costi tali da sconsigliarne una ^{diretta} iniziativa aggressiva.

[Per una nazione come la nostra, la forza delle cose impone la rinuncia ad una politica militare attiva. L'essenza del nostro problema militare consiste nel mantenere un'appropriata capacità di difesa. Una capacità tale da farci concorrere alla dissuasione occidentale e da riservarci una certa indipendenza e libertà di azione nazionali nell'ambito dell'Alleanza, per poter agi

re da partner eguali agli altri e non come satelliti. In ^{quest'ultima} ~~posizione~~ saremmo relegati se dipendessimo "in toto" dagli altri per la nostra sicurezza. Il mantenimento della dissuasione comporta un aggiornamento continuo dell'apparato militare. In tale quadro, la sua strategia non è più quella operativa, ma quella che taluni hanno denominato "genetica" e che consiste nel contrapporre programmi di ricerca, di sviluppo e di approvvigionamento di nuovi mezzi bellici a quelli del presumibile avversario, in modo da mantenere l'equilibrio della dissuasione. La manovra operativa si è trasformata in manovra dei materiali, in manovra degli armamenti.

In terzo luogo, l'enorme progresso tecnologico ha avuto profonde implicazioni.

Intanto, la durata della validità dei singoli sistemi d'arma è diminuita grandemente rispetto al passato. L'incorporazione dell'elettronica avanzata nel settore degli armamenti ne limita di per se stessa la durata della validità, trattandosi di un settore al quale il progresso tecnologico imprime un ritmo estremamente accelerato. Inoltre, un'arma è utile solo in quanto è competitiva con quelle del presumibile avversario. Ma l'incessante progresso tecnologico fa sì che le varie generazioni di sistemi d'arma destinati al medesimo scopo si succedano con impressionante rapidità.

La qualità fa decisamente premio sulla quantità. Esiste una vera e propria corsa al miglioramento nel timore che l'avversario acquisisca un vantaggio decisivo. Alla guerra fredda è sostituita la guerra tecnologica. Infine, i tempi necessari per la ricerca e lo sviluppo sono divenuti molto rilevanti. Per i sistemi d'arma complessi, ammontano spesso a 6-8 se non a 10 anni. La manovra dell'armamento è divenuta permanente e allo studio del singolo sistema d'arma deve sostituirsi un approccio diverso.

Anzichè di un singolo sistema d'arma occorre esaminare l'evoluzione della configurazione e le caratteristiche del mezzo successivo che dovrà sostituirlo.

In quarto luogo, la strategia degli armamenti ha delle implicazioni completamente differenti da quanto avveniva in passato sia nel settore tecnologico-industriale sia in quello economico-finanziario. Nel settore tecnologico-industriale la strategia degli armamenti comporta uno stretto collegamento fra gli utilizzatori - nella fattispecie gli Stati Maggiori- e l'industria che li fornisce. Fra Stati Maggiori ed industria si deve stabilire un cordone ombelicale costante, per cui ottenere un'armonica integrazione delle rispettive esigenze e programmi.

Tale collegamento presuppone l'esistenza di un efficace organo intermedio, collocato sempre nell'ambito della Difesa e che costituisca un interlocutore valido sia per gli Stati Maggiori sia per le industrie e un efficace elemento di propulsione e centro di concertazione e di conciliazione delle rispettive esigenze. Gli sforzi tecnologici ed industriali che è necessario mobilitare per una moderna strategia degli armamenti e i tempi tecnici necessari per progettazione dei sistemi d'arma richiedono, più che nel passato, un'organica e non solo occasionale e frammentaria concertazione fra difesa e industria. Questo comporta evidentemente : primo , l'esistenza di pianificazioni e programmazioni che siano veramente tali, cioè che non subiscono mutamenti continui dovuti al fatto che non sono realistiche o che non sono state sufficientemente approfondite in un contesto globale di esigenze e di disponibilità; secondo , l'armonizzazione e l'integrazione delle programmazioni, vuoi militare vuoi industriale, perchè non solo l'industria tenga conto delle esigenze della Difesa, ma anche la Difesa tenga conto nei suoi programmi delle esigenze e della possibilità dell'industria. E' que

e peculiare
sto un tratto caratteristico dell'industria degli armamenti. Il fatto cioè che lo stato sia cliente unico ed esclusivo delle industrie belliche. In realtà, infatti, le stesse esportazioni di materiali di armamento sono strettamente condizionate dall'avvenuto acquisto di tali materiali da parte delle Forze Armate nazionali, a parte il fatto che esse devono essere controllate dallo stato per accordarle con gli obiettivi di politica estera di cui le esportazioni stesse costituiscono un validissimo strumento. Non solo lo Stato, dicevo, è cliente unico e monopolistico, ma anche influisce in maniera determinante sulla definizione dello sviluppo tecnologico e della produzione nel settore specifico.

Si può dire che nella strategia dell'armamento l'industria costituisca il braccio esecutivo del vertice della Difesa, così come lo sono le Divisioni o le Brigate nella strategia operativa. I rapporti fra braccio esecutivo e direzione militare non sono evidentemente di subordinazione, ma di collaborazione. E' finì infatti, ~~to~~ il tempo in cui la ricerca e la produzione di mezzi bellici e la stessa riparazione dei mezzi già sofisticati potevano essere affidati ad arsenali e a stabilimenti gestiti direttamente dalla difesa.

Essi richiedono l'attivazione delle tecnologie più sofisticate, che in gran parte sono le stesse utilizzate per impieghi civili, e di capacità manageriali e produttive che possono trovare la loro necessaria agilità solo nell'industria privata o pubblica. Di qui l'esigenza di una concertazione che si pone in termini diversi da quelli tradizionali del passato.

IL VERTICE POLITICO - STRATEGICO

La politica degli Stati moderni, nella sua pur complessa e difficoltosa conduzione, basa la sua essenza sul principio della sicurezza, quale postulato essenziale e indispensabile allo sviluppo ed al progresso delle singole società nazionali. Conseguentemente, l'esigenza di sicurezza impone la scelta delle alleanze e la definizione degli indirizzi generali della politica che si intende seguire sia verso l'esterno che verso l'interno.

In tale quadro e nella misura in cui tale sicurezza vuole essere perseguita assume particolare rilevanza il mantenimento dell'integrità del territorio nazionale e la libera disponibilità delle vie marittime ed aeree. Essa, quindi, determina la necessità della difesa nazionale, che nel contesto moderno non è più solamente difesa militare ma difesa globale, alla quale partecipano tutte le forze politiche, economiche e sociali della Nazione.

A tale riguardo, già negli anni trenta, un noto studioso di problemi militari, il Generale DOUHET, affermava, in uno dei suoi scritti "La guerra integrale" - edito nel 1936 - che "tutte le risorse nazionali debbono pesare utilmente sulla decisione delle eventuali lotte che la nazione può essere chiamata a combattere". E ciò in relazione alla purtroppo triste e convalidata realtà che la guerra moderna coinvolge non solo le Forze Armate, ma anche tutta la popolazione civile e le risorse di qualsiasi genere di cui un Paese può disporre. Ne consegue che la difesa nazionale non può più limitarsi alla preparazione ed all'impiego delle Forze Armate, ma richiede la predisposizione ed il coordinamento di tutte le attività, mediante una organizzazione unitaria al "vertice" efficiente in pace e pronta ad assumere le sue responsabilità, allorchè una situazione di emergenza lo richieda.

Da tali premesse deriva il problema del collegamento e del coordinamento tra "potere politico" e "comando militare" delle Forze Armate, che quali manifestazioni dell'autorità dello Stato, perseguono lo stesso obiettivo, che in tempo di pace è rappresentato dalla "Sicurezza" ed in guerra dalla "Vittoria".

Collegamento e coordinamento che - derivanti dalla "unitarietà" della difesa nazionale, nel suo duplice aspetto di "Difesa Militare" e "Difesa Civile" - impongono la presenza, ma soprattutto il funzionamento, di un vertice politico-strategico, che la nostra Costituzione prevede composto dal Presidente della Repubblica, dal Parlamento, dal Governo e dal Consiglio Supremo di Difesa. Esaminiamone le rispettive competenze giuridiche ed il loro esercizio concreto.

Il Presidente della Repubblica.

L'articolo 87 della Costituzione, nel delineare la figura del Presidente della Repubblica, recita testualmente "ha il comando delle FF.AA. e presiede il Consiglio Supremo di Difesa". Questo dettame costituzionale ha ricevuto in dottrina diverse e discordanti interpretazioni, tant'è che per alcuni tale comando è effettivo, per altri, invece, si tratta di un puro atto simbolico. Oggi, comunque, la dottrina è, ormai unanime nell'escludere che il comando presidenziale delle FF.AA. comporti poteri di disposizioni e attribuzioni di carattere tecnico-militare. Una parte di tale dottrina (P. Calamandrei) ritiene, anzi, che il comando non abbia contenuto sostanziale, laddove un'altra parte (P. Barile) è del parere che il comando si concreti nella funzione di indirizzo costituzionale ed una terza corrente dottrinale ritiene, ancora, che il contenuto del Comando presidenziale sia delimitato dalle competenze attribuite al Consiglio.

Supremo di Difesa e dalla posizione del Capo dello Stato, quale Presidente di tale Consiglio. Allo stesso ordine concettuale sembra aderire una più recente interpretazione la quale, affermata la natura amministrativa della funzione presidenziale di comando, inquadra tale funzione nell'equilibrio creato dal sistema fra attività di Governo e quella di Presidente della Repubblica, in cui trovano garanzia il principio del ripudio della guerra offensiva e quello di democraticità delle Forze Armate (M. Angelici: La posizione costituzionale del Capo dello Stato quale Comandante delle FF. AA.). Sembra, quindi, esatta l'interpretazione del Balladore Ballieri (Diritto Costituzionale - Milano 1965), secondo cui per comando delle FF. AA. deve intendersi "alto Comando", cioè comando politico - atto a coordinare l'attività dello Stato ed ad inquadrare le esigenze puramente tecniche e militari con quella più vasta dello Stato inteso come Unità - e non comando effettivo.

In sostanza, l'attribuzione di comando, conferita al Capo dello Stato va inquadrata nel contesto delle varie funzioni attribuite al Presidente della Repubblica, quale supremo custode e garante della Costituzione. Egli, infatti, rappresenta l'unità nazionale e a lui fanno capo gli apparati preposti alla difesa della Patria, intesa sia come ordine interno (Magistratura) che sicurezza esterna (Forze Armate). La preminenza costituzionale del Capo dello Stato, poi, neutralizza politicamente la dipendenza delle FF. AA. da un Ministro; inoltre, il Presidente della Repubblica assicura la preminenza del potere civile su quello militare e nello stesso tempo garantisce che il potere civile non disponga delle FF. AA. in senso contrario alla Costituzione. Si può ancora ritenere che il comando presidenziale delle FF. AA. si estrinseca in un'affermazione di democratici

tà delle stesse, sia nel senso che esse non devono partecipare alla formazione delle scelte politiche, sia nel senso di verificare che il loro ordinamento rifletta lo spirito democratico della Repubblica.

Analogamente alle funzioni di comando, anche quelle di Presidente del Consiglio Supremo di Difesa hanno lo stesso carattere simbolico e rappresentativo e ciò in quanto - come più dettagliatamente si dimostrerà nell'esame del C.S.D. - la presenza del Presidente della Repubblica non conferisce, a tale organo di vertice, particolari poteri in materia di difesa nazionale

Il comando delle FF.AA. e la presidenza del Consiglio Supremo di Difesa non pongono il Presidente della Repubblica al vertice della gerarchia militare, le sue funzioni potrebbero, quindi, ravvisarsi nella necessaria cooperazione con il Governo per quanto attiene l'assetto e la funzionalità delle forze stesse nell'opera di controllo ed eventualmente di stimolo verso il Parlamento ed il Governo, nella garanzia degli impegni assunti dallo Stato in base all'indirizzo politico a suo tempo espresso dagli organi costituzionali con i trattati di difesa collettivi.

Il Parlamento

Organo primario in campo legislativo e in materia di politica generale della Repubblica, esercita la sua funzione - per la parte relativa alla Difesa - mediante l'approvazione dello stato di previsione della spesa, l'autorizzazione a ratificare trattati (art. 80 della Costituzione), la deliberazione dello Stato di guerra ed il conferimento al Governo dei poteri necessari alla sua condotta (art. 78). Condizione, pertanto, l'indirizzo politico della Difesa per quanto concerne gli

armamenti e la ricerca scientifica e per quanto riguarda la sicurezza interna ed esterna dello Stato.

Da un primo ed epidermico esame degli artt. 78 e 87 della Costituzione, il Parlamento potrebbe apparire come il massimo organo cui compete la piena responsabilità della difesa nazionale.

Una più accurata analisi, del contenuto dell'art. 78, alla luce della più recente dottrina, mette in evidenza, però, che la deliberazione bicamerale dello stato di guerra non ne condiziona la relativa dichiarazione da parte del Presidente della Repubblica. Infatti, la dottrina corrente è dell'avviso che non tutte le deliberazioni delle camere debbano essere adottate con legge e non esiste un principio che stabilisca il contrario. Anzi, per ciò che concerne lo stato di guerra, alcuni giuristi (Elia, Scudiero, ecc.) sono concordi nel definirlo esplicitamente "atto bicamerale non legislativo". Ed il secondo comma dell'art. 75 avvalorava tale interpretazione, infatti se si fosse inteso richiedere una apposita legge per la deliberazione dello stato di guerra, non si sarebbe ommesso di comprenderla tra quelle per le quali non è ammesso un referendum abrogativo.

Allo stesso modo, il conferimento dei poteri necessari al Governo per la condotta della guerra si identifica in una forma di delega legislativa e cioè nella creazione di un potere nuovo nel delegato (Governo) da parte del delegante (Parlamento), titolare istituzionale di esso. I due poteri sarebbero omogenei, ma distinti e quello delegato sarebbe derivato e secondario rispetto a quello delegante, sicchè sarebbe spiegata la loro coesistenza e la prevalenza, in ogni

caso, del potere delegante rispetto a quello delegato.

Peraltro, l'art. 77 - primo comma - ribadisce che il "Governo non può, senza delega delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria" e quindi non si vede quale altra forma potrebbe rivestire il conferimento dei poteri necessari, se non quella di delega particolare per lo stato di guerra.

La dottrina precisa che tali deleghe prescindono da ogni atto legislativo in tempo di guerra e debbono essere interpretate quali complete investiture della potestà al Governo di emanare atti normativi, abrogatori di norme costituzionali, il che equivale a dire che esse consistono nel conferire al Governo pieni poteri che durano per tutto il tempo di guerra.

Il Parlamento conserva il controllo sull'uso della delega e la facoltà di disciplinare con leggi le funzioni demandate al delegato.

Concludendo, sembra possibile affermare che la responsabilità del Parlamento in materia di difesa nazionale sia per quanto ha tratto con la pianificazione e la programmazione in tempo di pace, sia per ciò che concerne il tempo di guerra, riguarda essenzialmente la potestà di supervisione e di controllo della politica generale, diretta ed affidata, però, totalmente al Governo.

Il Governo

In uno Stato democratico, i limiti delle responsabilità in materia di difesa nazionale necessitano di un ben definito corpo legislativo che preveda in modo inequivocabile, compiti e responsabilità del potere esecutivo.

L'Italia non possiede una normativa giuridica riguardante specificatamente la difesa nazionale e configurante funzioni e responsabilità del Governo.

Però tuttavia risulta evidente che l'indirizzo politico per la difesa è una componente della politica generale dello Stato, stabilita dalla Costituzione e di pertinenza del Presidente del Consiglio dei Ministri, che la dirige nell'ambito della discrezionalità consentita dalla stretta osservanza delle norme costituzionali. Pertanto, solo attraverso l'analisi della carta costituzionale è possibile stabilire compiti e responsabilità del Governo in merito alle questioni della difesa con particolare riferimento al quesito se il Governo sia effettivamente il vertice politico-militare.

La funzione di indirizzo politico in materia di difesa viene esplicitata: da parte dell'elettorato, con l'esercizio del voto; da parte del Parlamento, con progetti di legge relativi alla difesa e con l'approvazione del programma del governo su tutto quanto attiene alla difesa; da parte degli organi di governo, mediante atti politici, attraverso i quali si manifesta e si impone all'osservanza dei destinatari l'esercizio dei poteri di natura costituzionale ed il coordinamento ed il controllo delle varie attività.

Il Governo è, pertanto, organo responsabile della volontà del popolo e si configura quale vertice direttivo di tutta la politica generale dello Stato, parte della quale è rappresentata dalla politica di difesa. Inoltre, poichè la difesa nazionale coinvolge tutte le attività fondamentali del Paese, a partire dalla formazione e distribuzione delle risorse, essa non può risalire che alla diretta responsabilità del Governo.

Al Governo, quindi, spetta la responsabilità di tutti i settori della politica di difesa, quali gli armamenti, la ricerca e lo sviluppo, l'ordinamento, il personale (inteso come reclutamento, stato e avanzamento), la finanza e l'econo =

mia della difesa, l'operatività delle FF.AA., la sicurezza interna ed esterna. Al Governo spettano scelte ed utilizzazione di tutto quanto attiene alla difesa, esso compie atti di politica militare sia nel dare esecuzione agli atti legislativi deliberati dal Parlamento, sia con l'esercitare l'iniziativa delle leggi che la Costituzione (art. 71) ad esso demanda.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri.

L'art. 95 della Costituzione riconosce esplicitamente al Presidente del Consiglio dei Ministri la funzione di indirizzo politico generale, allorché sancisce che il Presidente del Consiglio dirige responsabilmente la politica generale del Governo e mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo. In altre parole, al Presidente del Consiglio è devoluta, in prima persona, la responsabilità di tutta la politica del Governo che dirige e coordina. E poiché la politica di difesa è uno degli aspetti di quella generale, la figura del Presidente del Consiglio si pone al vertice della gerarchia dei responsabili della difesa nazionale.

Tale funzione, anche se non esplicita in alcuna disposizione di legge, è chiaramente desumibile dall'analisi esegetica delle norme Costituzionali secondo i comuni criteri ermeneutici.

Il Ministro della Difesa.

E' ancora l'art. 95 che, come noto, sancisce che i Ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri e individualmente degli atti dei loro dicasteri. Ciò, se da un lato consente di affermare che a livello ministeriale la responsabilità in materia di difesa non è esclusiva del Ministro della Difesa, che ha competenza solo per la difesa militare, dall'altro lato offre

la possibilità di definire, inequivocabilmente, i compiti e le responsabilità del Ministro della Difesa che riguardano, pertanto, la preparazione delle FF. AA. in tutti i suoi molteplici aspetti ivi compreso, quindi, quello relativo agli armamenti nella più completa accezione del termine e nella convinzione della sua preminenza su tutti gli altri, pur di notevole importanza.

Anche per il Ministro della Difesa, analogamente a quanto già visto per il Presidente del Consiglio, non vi sono leggi che specificano compiti ed attribuzioni in materia di difesa nazionale. Di tale problema è oggetto, ancora oggi, la legge n. 415 del 21 maggio 1940: "Organizzazione della Nazione in Guerra" ormai abrogata" de facto" se non "de iure". Per quanto, finora, esaminato ed illustrato mi sembra più che logico porre all'attenzione dell'uditorio la necessità di rivedere la predetta legge non essendo più possibile, a parer mio, continuare ad operare per interpretazione e deduzioni. E', ormai, tempo di poter disporre di uno strumento giuridico che definisca in modo chiaro e inequivocabile compiti e responsabilità in materia di difesa nazionale. E, a tal fine, mi sembra di avere ampiamente dimostrato come il responsabile della organizzazione, preparazione e condotta della difesa nazionale verso il Parlamento ed il Capo dello Stato altri non può essere che il Presidente del Consiglio dei Ministri, così come solo ed esclusivamente il Ministro della Difesa è l'unico responsabile della organizzazione e preparazione e condotta della difesa militare e, conseguentemente, delle FF. AA.

Ma non basta! Per la organizzazione e la preparazione e la condotta della difesa appare ancora indispensabile la costituzione di un "organo" ad "hoc" a livel

lo Presidenza del Consiglio (Comitato Interministeriale) responsabile del coordinamento di tutte le attività afferenti la difesa nazionale e di una Commissione Tecnica Permanente, alle dipendenze del predetto Comitato e comprendente esperti nei settori interessati alla difesa, tra cui, evidentemente, assumerebbe particolare rilevanza quello relativo agli armamenti ed alla conseguente ricerca e sviluppo.

Il Consiglio Supremo di Difesa.

Istituito in attuazione dell'articolo 87, comma 9 della Costituzione con la legge 28 luglio 1950 n. 524, è l'organo nel quale si realizza il più stretto coordinamento tra il Capo dello Stato, il Governo ed il vertice militare.

Esso, oltre al Presidente della Repubblica che lo presiede ed al Presidente del Consiglio dei Ministri in qualità di Vicepresidente, è costituito da: il Capo di Stato Maggiore della Difesa, il Ministro della Difesa, il Ministro degli Affari Esteri, il Ministro dell'Interno, il Ministro del Tesoro, il Ministro dell'Industria e Commercio, il Ministro per il Bilancio e la Programmazione Economica (inserito successivamente con la legge n. 48 del 27 febbraio 1967).

Come noto, si dovrebbe riunire almeno due volte l'anno e può, inoltre, essere convocato dal Presidente della Repubblica, di propria iniziativa, o su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il C.S.D. esamina i problemi generali, politici e tecnici attinenti alla difesa nazionale, determina i criteri e fissa le direttive per l'organizzazione e il coordinamento delle attività che comunque la riguardano.

Ove si considerino gli organi e le persone che possono partecipare od essere

convocati, la competenza per materia si estende a qualsiasi settore della vita nazionale: politica generale della difesa; rapporti internazionali che possono incidere su di essa; difesa civile; organizzazione finanziaria; organizzazione delle forze armate; mobilitazione industriale.

Può essere definito "organo politico-militare" con il potere di emanare direttive. La direttiva non è però norma giuridica, in quanto non proviene dal potere legislativo, ed, inoltre, non è neppure un ordine in quanto determina i criteri ed i fini che il destinatario (l'organo esecutivo) dovrà seguire, disponendo il Governo sempre di un potere discrezionale.

Pertanto, è da escludere che il C.S.D. possa emanare provvedimenti che abbiano propria e diretta efficacia sui singoli organi dello Stato. Ciò deriva anche dal fatto che il Presidente della Repubblica non può partecipare all'esercizio di poteri politico-amministrativi fuori dei casi previsti dalla Costituzione, cioè non può partecipare alla definizione di decreti: tale veste, infatti, assumerebbero i provvedimenti del C.S.D.. Il Consiglio, quindi, non ha responsabilità effettiva nei riguardi della politica di difesa nazionale; esso, attualmente, malgrado l'autorità e la competenza dei suoi componenti, è relegato a svolgere funzioni "ausiliarie" nei confronti dell'esecutivo.

Ciò non toglie che esso sia detentore di compiti in qualche modo di controllo nei confronti del Governo e, attraverso di questo, nei confronti delle Camere, allorchè contrappone il rappresentante della unità nazionale a quello della maggioranza. Una qualche funzione di controllo, inoltre, esiste ancora nei confronti del Capo dello Stato, nella sua qualità di comandante delle Forze Armate.

Inoltre, la presenza del vertice militare in questo organo prettamente politico non muta il rapporto di subordinazione al potere civile da parte degli organi di direzione tecnica delle Forze Armate al di fuori di questo organo.

E' importante rilevare che il C.S.D. non dispone direttamente nei confronti dei vari elementi dell'Amministrazione dello Stato e dei privati, ma le autorità politiche e militari del C.S.D. conservano la propria competenza "esterna". Il Governo in forza della potestà conferitagli dall'art. 78 della Costituzione potrebbe recare all'ordinamento ed alle attribuzioni del C.S.D. modificazioni ed integrazioni che, pur non contrastando con le norme costituzionali istitutive del Consiglio stesso, peraltro molto scarse, potrebbero innovare le attuali disposizioni.

Nonostante che tale organo abbia "rilevanza costituzionale", la legislazione in vigore e le limitazioni poste dalla Costituzione stessa al Presidente della Repubblica negano al C.S.D. qualsiasi responsabilità in tema di difesa.

Tale organo, infatti:

- è in grado di condurre un esame completo ed oggettivo dei reali interessi della difesa nazionale;
- possiede la snellezza e l'operatività permanente necessarie ad un organo di vertice;

ma non ha alcun potere decisionale e di controllo sugli organi esecutivi.

Inoltre la presenza del Presidente della Repubblica toglie al C.S.D. anche la

possibilità di assolvere funzioni consultive nei riguardi del Governo.

Il confronto tra le responsabilità che la legislazione in vigore attribuisce agli organi primari esaminati, in materia di difesa nazionale e le responsabilità, le caratteristiche strutturali ed i requisiti di un teorico vertice politico-strategico, ha posto in evidenza la completa inidoneità del Presidente della Repubblica e del C.S.D. ad assolvere funzioni di vertice e le carenze strutturali e funzionali del Parlamento.

Per quanto riguarda il Governo è indubbio che esso rappresenti il vertice politico-strategico ed abbia piena responsabilità nell'impostazione e nella condotta della difesa nazionale sia in tempo di pace che in guerra.

Gli aspetti negativi dell'organizzazione del Governo (scarsa snellezza, operatività permanente ed unitarietà d'indirizzo non adeguate) si riflettono, però, in maniera particolarmente grave sulla politica di difesa in tempo di pace.

Una tale politica, infatti, non si improvvisa, nè è pensabile che possa essere concepita all'atto dell'emergenza.

Occorre che strutture, organi e mezzi (compresi quelli legislativi) siano chiaramente ed inequivocabilmente predisposti. La situazione in atto è, invece, ben diversa. Infatti:

- non esistono leggi che configurino con chiarezza le funzioni di vertice, ad eccezione della legge n. 415/1940 che, per i motivi esposti, deve essere considerata abrogata "de facto" se non "de jure";
- gli unici riferimenti idonei ad individuare i compiti dei vari organismi scaturiscono dall'esame della Costituzione la quale, però, necessariamente detta norme di carattere generale che avrebbero dovuto poi trovare specificazione in leggi apposite mai emanate;

- gli organi cui dovrebbe risalire la responsabilità della politica di difesa nazionale non sono giuridicamente o strutturalmente idonei ad assumerla.

Il mio parere conclusivo sull'argomento è che le responsabilità di un organo di vertice, che agisca nell'ambito di un regime democratico che rinuncia alla guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, dovrebbero riguardare: gli obiettivi della politica di difesa, il grado di sicurezza da raggiungere e, in tale quadro, l'entità delle risorse umane e materiali da destinare alla difesa, le direttive di pianificazione e programmazione, la linea d'azione militare ed i criteri di base per attivarla, il coordinamento ed il controllo dei vari settori che interessano la difesa nazionale, con particolare riguardo al settore concernente la produzione degli armamenti, la mobilitazione del potenziale bellico del Paese per poter impegnare tutte le risorse disponibili e per assicurare la sopravvivenza delle strutture nazionali. Tali responsabilità dovrebbero fare del vertice politico-strategico l'elemento più qualificato e più qualificante della vita dello Stato.

Esse comportano compiti che rendono necessaria una struttura chiaramente definita, organizzata e tale da consentirgli di: valutare la situazione nazionale in tutti i suoi aspetti, formulare linee d'azione che riguardino tutti i settori di intervento e tradurre le decisioni in termini concreti, controllare le attività degli organi esecutivi per verificare la rispondenza delle esecuzioni agli ordini impartiti.

Tali esigenze possono essere soddisfatte solo da un "vertice" costituito da:

- un organo politico, dotato del più ampio potere decisionale attribuitogli dalla volontà popolare espressa direttamente o tramite il Parlamento;
- uno o più organi a carattere tecnico, in grado di presentare valutazioni e proposte, di tradurle in termini operativi e di coordinarne l'esecuzione.

IL VERTICE TECNICO-MILITARE

Dopo aver posto in evidenza la difficoltà con cui l'attuale vertice politico-strategico può procedere alla definizione di un'efficace strategia del materiale, passiamo al livello immediatamente subordinato cioè al vertice tecnico-militare.

Il vertice tecnico-militare, sulla base delle direttive di quello politico-strategico, provvede alla preparazione delle FF.AA. e alla condotta delle operazioni. Costituisce un'organizzazione complessa, articolata in tutti i paesi in due brache distinte: la prima, tecnico-operativa, costituita dagli Stati Maggiori della Difesa e delle Forze Armate; la seconda, tecnico-amministrativa, costituita in Italia dal Segretario Generale della Difesa e dalle Direzioni Generali e Uffici Centrali del Ministero.

Le capacità di difesa non derivano dalla semplice somma delle capacità delle singole componenti, ma dalla loro integrazione. Solo essa può consentire un impiego ottimale delle risorse, finalizzato al conseguimento degli scopi posti dalla politica militare e dalla strategia nazionale. Ne consegue che il vertice militare dovrebbe essere in condizioni di realizzare un'unitarietà di direzione interforze. Un'altra esigenza è che il vertice militare dovrebbe potersi avvalere delle moderne metodologie decisionali e manageriali che sono essenziali per porre in atto un'efficace strategia "genetica", che comporta tempi lunghi, di previsione e di esecuzione, sofisticate analisi costi-efficacia e l'adozione di procedure derivate dall'analisi dei sistemi e dalla ricerca operativa.

L'efficacia di queste strutture di vertice e delle metodologie e procedure da esse seguite è essenziale anche per un' incisiva politica industriale della difesa.

Già in fase decisionale, direi soprattutto in tale fase, è assolutamente necessario essere in condizione di avere idee chiare su cosa si vuole e su cosa si può fare. In caso contrario sarebbero inficiate tutte le fasi a valle.

La qualità e la coerenza delle decisioni fondamentali è del tutto essenziale.

Mi sembra una constatazione ovvia. Ma è una constatazione da tener sempre presente nel corso dell'intera analisi che mi accingo a fare.

Passo ora all'attuale organizzazione del vertice militare nel suo duplice aspetto tecnico-operativo e tecnico-amministrativo.

Il settore è regolato essenzialmente dalle seguenti disposizioni di legge :

a. per quanto riguarda il vertice tecnico-operativo :

- dal DPR, 18 novembre 1965 n° 1477 che stabilisce l'ordinamento e le attribuzioni dello Stato Maggiore Difesa e degli Stati Maggiori dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica per il tempo di pace;
- dalla legge 8 marzo 1968, n°200 che istituisce il Comitato dei Capi di Stato Maggiore;
- dal DPR 13 ottobre 1972, n.781 sull'ordinamento e modalità di funzionamento del Comitato dei Capi di Stato Maggiore;
- dalla legge 9 gennaio 1951, n.167 istitutiva del Consiglio Superiore delle Forze Armate;

b. per quanto riguarda il vertice tecnico-amministrativo:

- dal DPR 18 novembre 1975 n. 1478 sulla riorganizzazione degli Uffici Centrali del Ministero della Difesa, cioè sul Segretario Generale della Difesa, sulle Direzioni Generali e sugli Uffici Centrali;

- del D.M. 24 novembre 1978 del Ministero della Difesa che attribuisce al Segretario Generale la funzione di Direttore Nazionale degli Armaenti.

Esaminiamo nel dettaglio questa normativa per verificare la rispondenza alle esigenze che abbiamo prima individuato : integrazione interforze della preparazione bellica; capacità di esprimere e di attuare in misura efficace ed unitaria una politica di ricerca, di sviluppo, di acquisizione e di gestione dei materiali interessanti le Forze Armate. Successivamente esaminerò i collegamenti fra il vertice militare e il mondo dell'industria bellica. Considerazioni a parte meritano le procedure e le norme amministrative in vigore che, come da più parti messo in rilievo, non sono del tutto idonee, come del resto capita per lo intero settore degli investimenti pubblici, ad assicurare la necessaria efficienza e tempestività d'intervento.

* * *

Per quanto riguarda il vertice tecnico-operativo il DPR 1477 rafforzava, rispetto a quanto avveniva in precedenza, i poteri del Capo di SMD devolvendogli il compito di assicurare l'unitarietà dello sforzo difensivo. Il Capo di SMD veniva quindi investito di una responsabilità diretta e personale, con la possibilità di emanare direttive vincolanti per i Capi di SM delle tre Forze Armate, specie nei settori della pianificazione e della programmazione.

Subito però si determinarono perplessità di natura politica, che ebbero larga eco sulla stampa, circa l'opportunità di attribuire troppo potere ad una sola persona, molto più difficile da dirigere e da controllare che un gruppo di persone riunite in un organo collegiale, in cui si stabilisce per sua stessa natura un equilibrio di poteri, di personalità e di istanze diverse.

Queste perplessità furono recepite dal Parlamento che approvò, a breve distanza dal DPR delegato di riorganizzazione degli Stati Maggiori, la legge 200 del 1968 istitutiva del Comitato dei Capi di Stato Maggiore. Essa aboliva ogni caratterizzazione in-

dividuale del vertice militare, sostituendo ai poteri del Capo di Stato Maggiore della Difesa quelli del Comitato dei Capi di Stato Maggiore. Il Capo di SMD non può in tal modo impartire ordini ai Capi di SM di F.A.. Questi ultimi sono subordinati al primo solo nel quadro dei poteri e delle attribuzioni che gli conferisce la legge, ma che nella pratica realtà delle cose non possiede individualmente, ma che può esercitare chiamando in causa collegialmente i Capi di SM di F.A. riuniti nel Comitato. Nell'ambito dello stesso Comitato il Capo di SMD, che ne è presidente, è semplicemente un "primus inter pares".

Che il vertice collegiale non abbia potuto realizzare l'unitarietà della pianificazione e della programmazione militare è cosa ben risaputa: esempi al riguardo sono costituiti dalla presentazione all'Autorità politica della Legge promozionale della Marina senza che il Comitato ne fosse investito, ^{dalla} mancanza di una pianificazione interforze integrata, anzi ^{dalla} rinuncia stessa alla speranza di pervenirvi con l'abbandono del tentativo di introdurre il PPBS in ambito Difesa e ^{dall'} impossibilità di qualsiasi azione concreta in caso di iniziativa autonoma presso l'Autorità politica o il mondo dell'industria da parte di un Capo di SM di F.A.

Sta di fatto che i Capi di SM di F.A. hanno acquistato una posizione sempre più centrale e rilevante.

In primo luogo, sono divenuti dei veri e propri comandanti delle rispettive F.A., pienamente responsabili della stessa e quindi portati a tutelarne posizioni e prerogative. Questo non è dovuto evidentemente ^{alla} protervia degli uomini, ma alla forza delle cose. Di fronte allà carenza di potere interforze e all'inefficacia dell'azione interforze dove essa era stata attivata, ciascuna F.A. è stata portata "ad andare sul sicuro" accrescendo i propri poteri, anziché

avventurarsi sul terreno sconosciuto ed insidioso di un salto in avanti, con nuove iniziative di integrazione. Sta di fatto che in quest'ultimo decennio parecchi enti interforze sono stati restituiti alla responsabilità diretta delle singole F.A., poichè l'azione degli organi interforze ad essi preposti non si era rivelata efficace. Questo è capitato dagli ospedali ai carceri militari già interforze e ora restituiti all'area delle singole FF.AA.. Nell'ambito di ciascuna Forza Armata c'è almeno chi comanda e quindi si sa a chi obbedire.

X In secondo luogo, con i decreti delegati, gli Stati Maggiori di Forza Armata hanno esteso le proprie attribuzioni nel settore tecnico-amministrativo più di quanto avvenisse con la precedente organizzazione. Il supporto logistico, prima devoluto ai Segretari Generali di Forza Armata, è stato sottratto al settore tecnico-amministrativo e devoluto agli Ispettorati Logistici delle singole FF.AA. Inoltre, gli SSMM possono impartire alle Direzioni Generali direttive ed istruzioni per la realizzazione dei programmi di propria competenza. La cosa è logica per assicurare l'indispensabile armonizzazione fra le esigenze delle FF.AA. e l'attività delle Direzioni Generali. Nella pratica realtà delle cose, soprattutto a seguito delle disposizioni impartite con DM 10 ottobre 1967, dal Ministro Tremelloni circa le procedure interne di formazioni del bilancio della difesa e della sua gestione, il peso degli SSMM è divenuto preponderante. Le Direzioni Generali sono in pratica trasformate quasi in agenzie esterne degli Stati Maggiori di F.A.; La circolare che ho citato e che è tuttora in vigore prevede la "quotizzazione" fra le varie FF.AA. degli stanziamenti, cioè la loro ripartizione a priori fra gli SSMM che ne hanno l'impiego operativo. Ciò significa in pratica che le Direzioni Generali non possono svolgere nel loro ambito una programmazione unitaria, ma ricevono dagli SSMM norme circa l'utilizzazione dei fondi non solo in termini di direttive generiche ma di disposizioni di dettaglio circa ogni loro utilizzazione.

La cosa ha evidentemente diminuito, se non addirittura annullato, la possibilità di un effettivo coordinamento da parte del Segretario Generale della Di. Questa possibilità era già tenue per la stessa natura giuridica delle Direzioni Generali che nell'ordinamento vigente dipendono gerarchicamente dal Ministero della Difesa. Ne deriva che esse agiscono sotto una duplice spinta: quella dei tre SS.MM., che ciascuno per proprio conto ne regola l'attività, e quella più squisitamente amministrativa, prerogativa del vertice politico. In tale situazione è evidente l'impossibilità di un efficace inserimento del Segretario Generale, la cui funzione dovrebbe peraltro essere la sola capace di garantire il necessario coordinamento dell'attività degli organi in questione sul piano interforze.

La mancata integrazione e caratterizzazione interforze del vertice tecnico-operativo ha quindi di fatto provocato una mancata integrazione anche del settore tecnico-amministrativo, che sostanzialmente è rimasto diviso in aree distinte, ciascuna con propria precise caratterizzazioni di Forza Armata. Tornando al vertice tecnico-operativo mi corre l'obbligo di sottolineare che, beninteso, il principio di un vertice collegiale, anziché individuale, presenta determinati vantaggi e trova ampie giustificazioni. Intanto, garantisce esaurienti discussioni anziché lasciare le decisioni al giudizio autonomo di una sola persona.

Poi, assicura un necessario equilibrio fra l'esigenza di assicurare una direzione specialistica ad ogni singola Forza Armata e di permettere un'azione di comando più incisiva nell'ambito di ciascuna F.A., poiché il Capo di SM ne controlla tutti gli aspetti e l'esigenza di un'integrazione interforze.

Infine, non esistono alternative ad una completa responsabilizzazione dei Capi di SM delle singole FF.AA. fino a che non esisterà un completo spirito interforze. Occorre tener conto che il solo paese al mondo che aveva proceduto ad una completa integrazione interforze, costituendo uno Stato Maggiore unificato,

ha dovuto dovuto far "macchina indietro", per la pratica ingovernabilità del "marchingegno" che aveva costituito e per l'indubbia specificità di ogni singola F.

A. Sarei pertanto estremamente cauto nel proporre, come fanno taluni, lo scioglimento degli SSMM dalle varie FF.AA., la loro riduzione ad Ispettorati e il concentramento di tutti i poteri allo SMD. Qualcosa però si deve fare sia per una maggiore efficacia della difesa in se stessa, che deve essere diretta unitariamente, sia per assicurare una migliore integrazione difesa-industria, che trova le sue premesse all'origine, cioè nelle decisioni che vengono prese dal vertice tecnico-operativo nel settore della pianificazione e della programmazione degli approvvigionamenti, che non può non essere integrata.

A parer mio questo sarebbe possibile procedendo ad uno slittamento di competenze, specie nel campo della pianificazione e della programmazione, dagli Stati Maggiori di F.A. allo Stato Maggiore della Difesa o quanto meno con uno snello organo permanente che serva di supporto all'attività del Comitato dei Capi di SM. Ma, e questo mi sembra ancora più importante per l'integrazione difesa-industria, è nel contempo necessario che il vertice tecnico-operativo adotti procedure di pianificazione efficaci ed affidabili, stabilendo programmi ben chiari, a lungo termine, caratterizzati da un notevole coefficiente di stabilità. Solo questa caratteristica può evitare o almeno ridurre all'indispensabile cambiamenti, ripensamenti ed adattamenti che si verificano puntualmente, come l'esperienza delle industrie insegna, ad ogni cambio di Capo di SM, che provocano dispersione di sforzi di ricerca e di investimenti e che impediscono ogni seria possibilità di una vera e propria programmazione a lungo tempo dell'industria degli armamenti. Infine, i contatti con le industrie, tenui ora da organi diversi, che seguono filosofie ed interessi spesso difformi se non contrastanti, dovrebbero essere devoluti unicamente al vertice tecnico-amministrativo, in modo tale da assicurare l'indispensabile unitarietà anche in questo secondo delicato settore ed evitare confusione e incertezze.

Parlando di vertice tecnico-operativo mette conto di accennare al fatto che l'istituzione del Comitato dei Capi di SM non solo come organo propositivo nei confronti del Ministro, di concertazione e di coordinamento dell'esecuzione delle decisioni, ma anche come "il più alto organo consultivo del Ministro della Difesa", ha esautorato anche formalmente il Consiglio Superiore delle Forze Armate. Di fatto quest'ultimo, anche in assenza della concorrenza del Comitato non era stato mai particolarmente valorizzato da nessun Ministro della Difesa. Si era limitato ad esprimere al Ministro i pareri previsti dalla legge sulle proposte legislative e regolamentari e sui progetti dei contratti di approvvigionamento. In pratica tutti i Ministri hanno preferito basarsi sulla tecnostruttura, cioè sugli Stati Maggiori e sugli Uffici Ministeriali, anziché su un organo da essa distinto e che, almeno potenzialmente, avrebbe potuto creare dei conflitti nell'ambito dell'organizzazione, con contrapposizioni di un organo ad un altro. [La questione non è trascurabile. In linea di logica e di diritto gli organi consultivi dovrebbero essere diversi ed indipendenti da quelli proponenti e con responsabilità esecutive. Indubbiamente, però, ad un esame critico della realtà, la situazione è almeno ora tale che in fin dei conti appare preferibile mantenere le cose come stanno o addirittura procedere ad un'ulteriore limitazione dei compiti del Consiglio Superiore delle Forze Armate o addirittura alla sua abolizione, al fine di evitare tensioni in un organismo delicato come il vertice militare, la cui compattezza è già stata incrinata in quest'ultimo ventennio da infiltrazioni partitiche e da tendenze "lottizzatrici".] Superata l'attuale situazione di crisi anche e soprattutto politica che stiamo attraversando, sarebbe però senz'altro opportuno riprendere in esame il particolare argomento. La

esistenza di organi consultivi indipendenti dalla tecnostruttura è essenziale, come dimostrano tra l'altro le positive esperienze acquisite nei Ministeri della Difesa di altri Paesi. Essa potrebbe determinare un migliore controllo politico sulle Forze Armate, lasciando peraltro alla gerarchia militare la necessaria discrezionalità ed autorità decisionale ed esecutiva.] In questa sede basta aver accennato al problema, nella speranza che vari intervenuti possano apportare ulteriori elementi di valutazione a questo problema che è centrale per stabilire efficaci misure di controllo e di direzione politica delle FF.AA..

Vertice tecnico-amministrativo

Il DPR 1478 ha inciso in maniera molto vistosa sulle precedenti strutture.

I tre Segretariati Generali di Forza Armata sono stati fusi in Segredifesa, gli Uffici Centrali sono stati drasticamente ridotti a 5 e le Direzioni Generali diminuite da una trentina a 19.

Questo, come già prima accennato, non ha però comportato una reale integrazione interforze. Gli Uffici Centrali e le Direzioni Generali dipendono direttamente dal Ministro. D'altro canto non si vede proprio come il Segretario Generale della Difesa potrebbe dirigere 19 Direzioni Generali e 5 Uffici Centrali, che hanno organizzazioni spesso del tutto diverse talune per materia altre per funzioni. Al Segretario Generale sono attribuiti compiti di coordinamento e di direzione degli affari di maggiore importanza. Inoltre, essendo membro del Comitato dei Capi di SM, assicura il necessario coordinamento fra l'area tecnico-operativa e quella tecnico-amministrativa. Infine, facendo parte della Commissione Superiore di avanzamento della Forza Armata d'appartenenza ha, almeno per essa, un certo potere e rilevanza diretta. Di fatto però, anche

nel quadro della più ampia ed illuminata interpretazione giuridica, l'attuale organizzazione non consente:

- né di esprimere ed attuare in maniera unitaria una politica di ricerca, sviluppo, acquisizione e gestione dei materiali delle FF.AA.;
- né di individuare una chiara ed inequivocabile delimitazione delle aree di competenza e di responsabilità nel settore, con conseguente confusione, inefficienza ed impossibilità di controllo.

I poteri di coordinamento del Segretario Generale sono estremamente labili. Di fatto le Direzioni Generali risentono più dell'influsso degli Stati Maggiori che di quello di Segredifesa. Ne è chiara dimostrazione il fatto che le Direzioni Generali impiegano normative diverse per i capitolati e per le procedure d'acquisto e di revisione dei prezzi, creando per le aziende dei veri e propri problemi.

Mentre per il settore tecnico-operativo abbiamo accennato a riforme strutturali non integrali, in quello tecnico-amministrativo mi sembra necessario che si proceda a trasformazioni profonde. [Siamo entrati con questo nel vivo del problema.

Occorre conservare l'unitarietà della funzione di coordinamento e soprattutto renderla effettiva. Si tratta quindi di configurare l'organo più appropriato capace di conseguire lo scopo voluto: unitarietà ed effettività di coordinamento. Non bisogna aver paura dei "carrozzi": meglio un "carrozzone" unico (ammesso e non concesso che di carrozzone si tratti) che arriva sia pur lentamente alla meta piuttosto che una miriade di agili motor scooters che si irradiano sparpagliati verso destinazioni divergenti od anche opposte.

Se la funzione è complessa, è evidente che anche l'organo per esercitarla deve essere correlativamente complesso.

E quest'organo potrebbe essere, ad esempio, così configurato:

- al vertice il Segretario Generale con le attribuzioni e le responsabilità che le attuali leggi gli conferiscono;
- alle dirette dipendenze del Segretario Generale:
 - . un Direttore Nazionale per la Branca Amministrativa;
 - . un Direttore Nazionale degli Armamenti.

L'attività di entrambi è coordinata dal Segretario Generale;

- alle dipendenze del Direttore Nazionale per la Branca Amministrativa, una Direzione Nazionale per la Branca Amm/va da costituire per assorbimento di una parte dell'attuale Ufficio del Segretario Generale, dell'attuale LEGGIDIFE, dell'attuale ISPEDIFE e dell'attuale BILANDIFE e di parte dell'attuale ORMEDIFE;
- alle dipendenze del Direttore Nazionale degli Armamenti, una Direzione Generale degli Armamenti, da costituire per assorbimento di una parte dell'attuale Ufficio del Segretario Generale, dell'attuale ALLESDIFE e di parte dell'attuale ORMEDIFE;

In tal modo le attuali interferenze dei tre SS.MM di F.A. sulla attività delle Direzioni Generali verrebbero eliminate in quanto gli SS.MM. troverebbero un interlocutore valido, a seconda della materia, nelle Direzioni Nazionali dell'Ufficio del Segretario Generale e tale Ufficio costituirebbe per le Direzioni Generali unitaria fonte di indirizzo e controllo della loro attività sia sotto l'aspetto giuridico-amministrativo sia sotto quello tecnico-operativo.

Questa soluzione offre altresì il vantaggio di poter essere realizzata senza eccessive turbative dell'attuale quadro organizzativo e giuridico-amministrativo anche perché non coinvolge l'equilibrio del vertice politico-militare, né le attribuzioni e prerogative dei Capi di S.M. Occorre però considerare che questa soluzione non realizzerebbe l'optimum in fatto di possibilità di coordinamento e di direzione unitaria se i due Direttori Nazionali Amministrativo e degli Armamenti non avessero alle dipendenze dirette le Direzioni Generali. L'unificazione di queste ultime in un'agenzia unitaria, costituirebbe una soluzione molto più razionale che consentirebbe una migliore integrazione ed armonizzazione

E' questo un discorso evidentemente molto ampio, che non può essere esaurito in questa sede. Basta avervi accennato. E' però sicuro, almeno a parer mio, che qualsiasi ristrutturazione avrebbe un effetto solo formale e non potrebbe incidere sulla realtà delle cose se ai vertici dell'area tecnico-amministrativa non venisse attribuita un'effettiva possibilità di direzione e di coordinamento. Il che significa avere responsabilità ed autorità in proprio ed avere alle dipendenze le agenzie esecutive. In caso contrario, qualora cioè gli organi di coordinamento non si collocassero fra le Direzioni Generali e il Ministro e non costituissero tramite obbligato per il coordinamento tra Stati Maggiori e Direzioni Generali, la loro capacità di unificazione, di integrazione e di armonizzazione con la politica economica ed industriale della Nazione, in modo da assicurare alla difesa il concorso di tutte le capacità scientifiche, tecnologiche e produttive del paese, sarebbe ben limitata. Si finirebbe cioè di adottare un provvedimento "all'italiana" che lascerebbe in definitiva, come tutte le trasformazioni gattopardesche, le cose come stanno.

In tale quadro va esaminata la recente proposta di legge circa il Direttore Nazionale degli Armamenti. Essa mi sembra del tutto insoddisfacente. Esaminiamone i motivi.

PARTE V - L'industria degli armamenti nazionale. Situazione e carenze attua-

li - Auspicabili sviluppi

Le carenze di politica industriale e più in generale di programmazione economica nazionale, nonché la mancanza nell' ambito della Difesa di un unico interlocutore che potesse costituire elemento d'impulso e di propulsione, hanno portato la nostra industria bellica ad assenze totali in importanti settori e alla ridondanza in altri. Inoltre, si sono determinati in qualche caso situazioni di esclusività; in altri, di estrema polverizzazione, con gravi difficoltà di coordinamento.

Circa 150 ditte operano nel settore dei materiali della Difesa senza in pratica alcun coordinamento se non quello conseguente al fatto che le aziende principali fanno parte dei gruppi EFIM e IRI. Si sono così verificati: difficoltà di un fruttuoso dialogo con la Difesa; fallimenti di iniziative interessanti, dense di contenuto tecnologico; costosissime duplicazioni e accese competizioni fra complessi industriali. Conseguenze particolarmente gravi ha avuto questa situazione nel settore dell'acquisizione di tecnologie avanzate.

La ricerca e sviluppo hanno infatti risentito negativamente della pluralità di organi e di iniziative che le caratterizzano sia a livello nazionale, sia a livello difesa, sia a livello industriale. La mancata unitarietà di condotta viene scontata con dipendenze dall'estero sia per l'acquisto di prodotti sia per l'acquisizione di licenze e di Know-how.

Nonostante queste carenze e queste difficoltà l'industria nazionale degli armamenti sia pubblica sia privata ha conosciuto in questi ultimi anni un vero e proprio "boom". Non dobbiamo però molto illuderci al riguardo. Il mercato ha "tirato" per la disponibilità enorme di denaro dei paesi del terzo mondo,

specie di quelli produttori di materie prime, e per l'emergere di nuovi stati il cui unico fattore unificante è costituito dalle Forze Armate. In pratica essi comprano un po' di tutto e di questa situazione favorevole si è avvantaggiata grandemente la nostra industria.

Senz'altro, però, la domanda estera si qualificherà sempre maggiormente e la nostra industria dovrà affrontare la concorrenza agguerrita ed estremamente dinamica delle industrie belliche di altri paesi. Occorre prepararsi per tempo a fronteggiare le nuove esigenze.

X Prima di passare ad esaminare gli istituti di coordinamento difesa-industria esistenti e i problemi che si pongono per una razionalizzazione del settore, ritengo opportuno ricordare un altro aspetto essenziale, che sempre più mi sembra condizionare la sua evoluzione. Mi riferisco alla standardizzazione dei materiali, che risponde a precise esigenze operative, economiche e tecnologiche. Dal punto di vista operativo, solo l'interoperabilità dei mezzi in dotazione consente alle Forze Armate di diversi paesi dell'Alleanza di operare congiuntamente, raggiungendo quindi il massimo di efficacia fronte alle forze del Patto di Varsavia, che sono dotate di materiali completamente standardizzati.

L Dal punto di vista economico, una standardizzazione spinta, basata su coproduzioni in ambito europeo ed atlantico, permette di dividere le spese di ricerca e di sviluppo in un numero più grande di mezzi, consente la produzione serializzata dei materiali e la gestione unitaria delle parti di ricambio necessarie per mantenere il parco nelle necessarie condizioni di affidabilità. Dal punto di vista tecnologico, appare sempre più evidente che nessuna nazione europea può risolvere in proprio il problema di uno sviluppo tecnologico di

tutti i settori interessanti i mezzi della difesa. E' pertanto sempre più in
X dispensabile uno sforzo congiunto e la messa in comune delle conoscenze tec-
nologiche, al fine anche di porre le premesse per equilibrare l'interscambio
di prodotti militari con gli Stati Uniti.

Questa necessaria linea di tendenza è stata autorevolmente messa in luce in
sede UEO e in sede NATO e si sta traducendo in sempre più stretti rapporti
fra le industrie belliche degli altri principali paesi europei occidentali .
In questo processo deve necessariamente inserirsi anche l'industria bellica
razionale, pena il suo rapido decadimento. L'inserimento presuppone però la
capacità della nostra industria di presentarsi in veste unitaria e a livel-
li qualificati per garantirsi una partecipazione paritetica e non subordina-
ta. E' questa una condizione indispensabile per tutelare efficacemente i no-
stri interessi. In caso contrario, saremmo come il classico vaso di coccio
fra vasi di ferro. Una razionalizzazione in senso unitario della nostra in-
dustria è necessaria quindi, non solo per l'instaurazione di più armonici
rapporti con gli organi della Difesa, ma anche per poterci inserire in con-
dizioni di parità in questo inarrestabile processo in atto in ambito europeo
occidentale. Sempre più frequentemente si parla di un'agenzia europea degli
armamenti, che possa costituire valido interlocutore del Gruppo Indipenden-
te Europeo dei Programmi. Non possiamo pensare di sostenere un dialogo se in
Italia non esiste una preventiva razionalizzazione dell'intero settore, capa-
ce di sviluppare una vera e propria programmazione della nostra industriabel-
lica, di armonizzare in un quadro unitario in vari programmi di ricerca, di
sviluppo e di produzione e di porre a disposizione delle industrie di vol-
ta in volta interessate il patrimonio di conoscenze tecnologiche, acquisi-

to con notevoli sforzi umani e finanziari , spesso a carico dello Stato .
E' questa un'esigenza che si pone in termini di sempre maggiore urgenza ed imperiosità.

Il suo soddisfacimento mi sembra prioritario prima di esaminare qualsiasi ristrutturazione o programmazione delle industrie belliche nazionali.

Si tratta in sostanza di dar vita ad un ente pubblico, ad un'agenzia italiana delle industrie della difesa, che costituisca interlocutore unico fra lo unico organo committente, il Direttore Nazionale degli Armamenti responsabile della "strategia del materiale" in ambito nazionale, e il complesso delle industrie interessate alla ricerca, alla progettazione, alla produzione ed alle riparazioni dei materiali di armamento.

L'organo committente della Difesa e l'«Agenzia delle industrie della difesa» dovrebbero studiare congiuntamente un piano di ristrutturazione industriale del settore, che tenga conto delle programmazioni degli Stati Maggiori, delle esigenze di co-produzione in ambito europeo e delle prospettive esportative dei vari settori. Tale concertazione fra due organi responsabili potrebbe consentire anche la predisposizione di un organico piano di ricerca e sviluppo che tenga conto della prevedibile evoluzione tecnologica e delle carenze e ridondanze esistenti, per definire i settori in cui concentrare gli sforzi, quelli in cui ricorrere all'acquisto di tecnologie straniere e quelli da affrontare con sforzi congiunti in ambito europeo. L'organizzazione consentirebbe anche un nostro efficace inserimento nell'ambito delle iniziative europee, con un duplice beneficio per le Forze Armate e per l'industria. A parte i vantaggi già prima posti in evidenza, quest'ultima verrebbe inoltre inserita in un grande mercato, avente un carattere di stabilità

oggi sconosciuto, e potrebbe acquisire i dati per una progettazione industriale, che ora non è possibile effettuare in maniera rigorosa e la cui assenza si traduce frequentemente nella ricerca spesso affannosa di espedienti e di provvedimenti contingenti e scoordinati.

L'attuale situazione è ben nota ed è estremamente carente. Le competenze sono divise fra il Ministero della Difesa e quello dell'Industria e Commercio da quando il RD 27.1.1944, n.24 ha soppresso il Ministero della Produzione Bellica, devolvendone tutte le competenze a quello dell'Industria e Commercio.

La normativa è estremamente insufficiente e inadeguata, se non incompleta e lacunosa, e gli organi di coordinamento difesa-industria sono di fatto inoperanti.

Il D.M. 28.2.1967 del Ministero dell'Industria prevede la costituzione di un Comitato interministeriale per lo studio della mobilitazione industriale in tempo di guerra e per la relativa pianificazione. Il Comitato ha di fatto cessato ogni sua attività nel 1974 e non ha prodotto nessun significativo studio. E' comunque da notare che il significato della mobilitazione dell'industria in tempo di guerra è molto inferiore a quello che avveniva in precedenti epoche storiche. Il mantenimento della dissuasione implica la mobilitazione permanente dell'industria bellica, che, al massimo, all'emergenza potrà aumentare la propria potenzialità, con uno sfruttamento completo degli impianti esistenti utilizzando la manodopera su 3 turni. La stessa ridotta durata di un conflitto, in cui potremmo - Dio ce ne guardi e liberi - essere coinvolti, non ci consentirebbe di procedere ad una riconversione dell'industria civile alle produzioni militari. D'altro canto, i mezzi sono molto più sofisticati del

passato; da questo deriva un'oggettiva difficoltà di effettuare almeno in tempi ristretti una significativa riconversione dell'industria per incrementare la produzione di mezzi militari; le apparecchiature industriali sono spesso differenti da quelle impiegate per la produzione civile e addirittura è necessaria una riqualificazione di tecnici e di maestranze.

Esistono poi due DM congiunti Difesa-Industria, rispettivamente del 1° ottobre 1964 e del 16 aprile 1971, che attribuiscono il coordinamento delle attività del Ministero della Difesa e del Ministero dell'Industria e Commercio nel campo della ricerca, dello sviluppo e della produzione di interesse per le FF.AA., ad un Comitato Interministeriale presieduto dal Sottocapo di SMD. Le funzioni di Segreteria vengono assolte dall'Ufficio permanente del rappresentante militare presso il Ministero dell'Industria e Commercio, che è un Colonnello. Anche questa forma di collegamento ha in definitiva ben poca efficacia. Va per inciso notato che il contatto non dovrebbe essere mantenuto dallo SMD, ma dal Direttore Nazionale degli Armamenti. Infatti, proprio quest'ultimo dovrebbe possedere attribuzioni e poteri sufficienti per coordinare la formulazione delle esigenze e il loro soddisfacimento in ambito Difesa. Lo SMD è invece collocato nella branca tecnico-operativa del vertice militare e non in quella tecnico-amministrativa, che dovrebbe invece costituire l'interlocutore dell'industria. Questo costituisce chiara indicazione della confusione esistente nella materia che trattiamo.

Il principale organo di coordinamento della politica industriale è il CIPI in cui non esiste alcun rappresentante della Difesa.

./.

La produzione bellica non è programmata in nessun piano di settore. In pratica ciascuna azienda la fa per proprio conto. Un certo collegamento con la difesa esiste solo per le industrie IRI. Infatti del Consiglio di Amministrazione del gruppo fa parte il Direttore Generale dell'Ufficio Centrale degli Allestimenti Militari, ma questo è decisamente insufficiente per dar vita ad un'effettiva concertazione.

In sostanza, l'attuale organizzazione nel piano industriale appare del tutto insoddisfacente. Alla "messa in ordine" delle cose in ambito Difesa dovrebbe corrispondere un'analogia azione in ambito industriale. A tal fine appare indispensabile la creazione di un'Agenzia nazionale degli Armamenti che costituisca tramite fra la Difesa e le industrie, che sia in grado di armonizzare le varie esigenze e di promuovere la redazione di piani di settore in grado di assicurarne un armonico sviluppo, in un contesto unico di esigenze e di possibilità industriali e tecnologiche.

Solo così si potrebbe incentivare un settore che sta acquistando sempre maggiore importanza, non solo per la nostra difesa ma anche per la stessa economia nazionale e per la bilancia dei pagamenti. A simiglianza di quanto avviene in altri Stati nell'agenzia dovrebbero essere presenti rappresentanti del Direttore Nazionale degli Armamenti, cioè dell'utilizzatore "monopolistico", in modo da evitare ogni discrasia fra la programmazione della difesa e quella dell'industria bellica.

Queste, a grandi linee, sono le riflessioni di un giurista sulle riforme - di natura squisitamente amministrativa - che, nel nostro Paese, l'industria della difesa urgentemente necessita non solo e non tanto nell'interesse di esigenze militari, quanto e soprattutto nell'interesse della stessa economia nazionale.

E questo perché parlare dell'industria degli armamenti (o dell'industria della difesa) in termini strettamente giuridico-economici non significa assolutamente fare un discorso "guerrafondaio". Tutt'altro. Significa impostare un problema di costi di miliardi in una cornice di efficientismo e di buona amministrazione in modo da evitare sprechi e sperperi inutili. E ciò per poter realizzare, con chiaro realismo, una politica che, attraverso fasi e stadi intermedi, ci possa portare, nella più certa sicurezza interna ed internazionale, verso una distensione che non sia solo una vuota parola ma che si possa concretizzare in una realtà effettiva e duratura.

Quella realtà che, tanto nel nostro quanto negli altri Paesi, dovrà essere un giorno accompagnata da quel disarmo che non significa rassegnazione o resa, ma cooperazione, aiuto, mano tesa fra i popoli nel pieno riconoscimento della dignità fra gli uomini.

Perché, diciamolo francamente, la violenza chiama sempre violenza e il male chiama sempre il male.

E' stato autorevolmente fatto notare che è molto triste pensare che invece del pane e dell'aiuto culturale ai nuovi Stati che si stanno destando alla vita indipendente, vengono offerti talvolta in abbondanza dai cosiddetti Paesi più potenti e più civilizzati armi moderne e mezzi di distruzione, in previsione di conflitti armati e di guerre, che non sono tanto un'esigenza della difesa dei loro giusti diritti e della loro sovranità, quanto piuttosto una forma nuova e raffinata di imperialismo e di neocolonialismo alimentato da giganteschi investimenti per la distruzione e non per il nutrimento e per la vita.

Ecco perché soprattutto la politica della difesa deve essere una politica diretta non alla guerra ma alla pace, una politica diretta non alla preparazione di genocidi, di distruzioni e di sterminio ma a garantire, nella sicurezza, la libertà e la dignità a tutti gli uomini e in particolare a quelli, e ce ne sono milioni!, che oggi, in questo momento soffrono fame, violenza e miseria.

Prof. Claudio Schwarzenberg

Ditta A. Spinosi - Roma

ISTRID

Istituto studi ricerche difesa

12

CONVEGNO

" Sicurezza, difesa, programmazione ,"

COMUNICAZIONE

Ing. Gustavo STEFANINI

Forze Armate ed industria nella vita della nazione

STEFANINI

**Forze Armate ed industria
nella vita della nazione**

In ogni Paese la capacità di potersi difendere, da cui deriva il suo grado di sicurezza e di indipendenza, poggia sul binomio Forze Armate - Industria Difesa. Si può anzi affermare che le Forze Armate non sono altro che l'organismo, il mezzo, attraverso il quale è possibile convogliare utilmente il potenziale umano e produttivo della nazione ai fini difensivi.

In una nazione priva di un potenziale industriale per la Difesa, le Forze Armate non sono in grado di assicurare l'indipendenza nazionale; questa sarà sempre soggetta alla volontà di altri che, anche se nostri alleati, avranno interessi non sempre coincidenti con i nostri.

Ogni nazione, perciò, anche nell'ambito di una alleanza, non può rinunciare ad avere un autonomo potenziale industriale difensivo. Gli esempi sono innumerevoli. Anche a voler prescindere dalla Francia, sul cui comportamento molto può influire un certo spirito nazionalistico, dobbiamo constatare che in seno all'Alleanza Atlantica tutte le Nazioni si preoccupano della loro autonomia produttiva. Gli Stati Uniti, ad esempio, hanno sì adottato armamenti europei, quali il cannone navale italiano 76/62 a tiro rapido, il missile contraereo campale Roland franco-tedesco, l'aereo a decollo verticale HARRIER inglese, la direzione del tiro navale olandese, però non hanno acquistato le armi, bensì le licenze per farle produrre dalle proprie industrie.

Analogamente, il 76/62 navale italiano è stato sì adottato praticamente da tutte le Marine NATO, ma queste ora stanno esercitando una notevole pressione per rendersi indipendenti dall'Italia nella produzione dei pezzi di rispetto.

Altri esempi sono gli sviluppi multinazionali, come il TORNADO, l'obice campale FH-70, l'obice semovente SP-70, ove sono previste linee di montaggio in tutti i Paesi partecipanti al programma. E la lista potrebbe allungarsi con i Leopard, gli M113, eccetera.

Per l'Italia questa esigenza di autonomia è resa particolarmente pressante dalla situazione geografica. L'Italia è separata dal resto dell'Europa da due Nazioni neutrali, Svizzera ed Austria, attraverso il cui territorio ed il cui cielo non è possibile far transitare rifornimenti bellici. La frontiera transitabile si limita perciò al tratto Monte Bianco - Ventimiglia. Anche la situazione delle linee marittime non è delle più felici. A dimostrare l'importanza di questa esigenza italiana, basti pensare a cosa sarebbe accaduto dopo Caporetto se l'Ansaldo non avesse potuto rifornire l'esercito con migliaia di cannoni che hanno consentito di resistere sul Piave.

Le interconnessioni tra Forze Armate e industria sono molto più profonde che non quelle semplici tra acquirente e fornitore di un qualsiasi prodotto commerciale. Se non continuamente guidata, spronata e orientata dai militari, ovviamente in un quadro di bilancio proposto dall'Esecutivo e votato dal Parlamento l'industria non saprebbe dove e come indirizzare le proprie forze progettative e tecniche in generale, così come i militari non saprebbero programmare le loro esigenze se non fossero continuamente informati della evoluzione della tecnologia che l'industria può mettere a loro disposizione momento per momento.

Da quanto sopra ho illustrato appare evidente che un'industria efficiente per la difesa è strettamente legata alla « programmazione » e che solo le Forze Armate in accordo con l'industria stessa la possono impostare in forma realistica.

Programmare significa risparmiare soldi ed energie, significa coordinare tutte le energie tecniche e indirizzarle verso scopi ben precisi senza dispersioni e senza sovrapposizioni; insomma, la programmazione è la base di una politica seria in fatto di efficienza della Difesa.

Credo che sia superfluo, ormai, parlare di programmazione ai partecipanti al Convegno che certamente ne sono più convinti di me, non solo nel campo militare ma in tutti gli altri settori della vita nazionale.

Strettamente legati alla programmazione sono gli investimenti nella ricerca e sviluppo e questo è uno dei punti sui quali in tante occasioni ho personalmente insistito, perché senza ricerca e sviluppo il nostro patrimonio tecnico si vanifica, si rode fino a diventare più un impedimento che una spinta all'evoluzione. Ricerca e sviluppo significa, in sostanza esercitare la mente di tutte le persone che devono fronteggiare certi programmi a prevedere e sentire l'avvenire.

Tutti quanti noi sappiamo che, quando si spende intelligentemente in qualsiasi organizzazione, la ricerca e sviluppo fa tornare con abbondanti margini le spese, che ne vengono così ampiamente giustificate.

Nell'esperienza che noi abbiamo fatto e che abbiamo potuto riscontrare in tanti altri Paesi e in tante altre circostanze, abbiamo potuto vedere che l'industria della difesa ha svegliato iniziative di carattere civile di grande importanza. Quindi a ragion veduta esprimo volentieri l'opinione che nel bilancio della difesa, nelle leggi promozionali che accompagnano la strutturazione e l'organizzazione dei nostri armamenti siano previste dalla legge stessa delle aliquote per la ricerca e sviluppo di ragionevole entità.

Ma riprendo un concetto più generale. Oggi la vera strategia risiede nella scelta e nell'approntamento dei mezzi. Azioni strategiche come quelle di cui sono ricche le cronache degli ultimi tempi, dall'Indocina al Corno d'Africa all'Afghanistan hanno la loro origine tecnica nella scelta e nell'approvvigionamento in massa dei giganteschi aerei da trasporto, dei poderosi elicotteri in grado di trasportare dietro le spalle del nemico interi reparti di carri armati e nell'approntamento di imponenti mezzi logistici terrestri, dal trasporto per strada di cingolati e di corazzati, ai mezzi di rifornimento carburante, agli automezzi trasporto uomini, munizioni, viveri.

Nessuna mossa strategica, a conflitto iniziato, potrà sopperire ad una errata od incompleta adozione di armi. Le rinunce, ad esempio, alle bombe ai neutroni, ai Pershing 2, ai cruise missiles, o agli elicotteri anticarro, non potranno più essere compensate da mosse strategiche dopo lo scoppio delle ostilità. Ciò comporta, in tempo di pace, una incessante attività di ricerca e sviluppo, una evoluzione continua dei mezzi e delle armi, evoluzione il cui gravame è talvolta superiore a quello della produzione delle stesse dotazioni da approvvigionare.

Nella impostazione del binomio Forze Armate - Industria non si può neppure prescindere dal fattore economico, che è condizionato da una situazione di fatto, valida per le singole Nazioni europee e valida anche per l'Europa nel suo complesso: i fabbisogni delle proprie Forze Armate hanno un volume insufficiente a mantene-

re in piedi una vitale industria degli armamenti. Questa deve poter contare su una consistente esportazione non solo e non tanto per avere una scala di produzione economica, quanto per poter finanziare ed ammortizzare le ricerche e gli sviluppi. Chi perde terreno in questo settore finirà per scomparire dalla scena.

Questo problema delle esportazioni deve essere visto in un quadro molto più ampio che non il solo settore delle armi e la sola Nazione Italia. Dobbiamo estendere la visuale a tutta l'Europa ed a tutta la produzione industriale. Attualmente l'Europa è un grande complesso industriale che lavora essenzialmente per i Paesi non ancora industrializzati: cioè l'Europa trasforma in manufatti materie prime importate, ed il valore aggiunto dei manufatti esportati consente di acquistare le materie prime necessarie alla propria sopravvivenza.

Per rendersene conto basti pensare che, nel commercio mondiale di manufatti, il 50% è di produzione europea, contro meno del 20% di produzione americana. Si noti che i cinque Paesi europei più importanti esportano in media il 29% del loro prodotto interno, di fronte a solo un 7% degli USA e della Russia (ove sulle esportazioni hanno un peso non indifferente prodotti di massa e materie prime come cereali, cotone, rame per gli USA, legname e minerali per la Russia). Perfino le esportazioni del Giappone non superano il 13% del prodotto nazionale. Per l'Italia, nel 1978, tale percentuale è stata del 28% cioè 54 mila miliardi su un prodotto nazionale di 198 mila miliardi. Con tale esportazione l'Italia ha coperto le importazioni assommanti a 52.500 miliardi, ed ha consentito un aumento delle scorte per 1.500 miliardi.

Per avere un'idea dell'essenzialità di questa dipendenza dell'Italia (o Europa) dall'estero, si citano i dati pro-capite dell'Italia (1978): su un consumo totale pro-capite di 3.160.000 lire (1978) si son dovute importare, pro-capite, 45.000 lire di carne e pesce; 25.000 di cereali; 17.000 di caffè, cacao, zucchero e banane; 8.000 di grassi commestibili; 26.000 di legno, carta, cellulosa e gomma; 23.000 di cotone, lana e pelli; 210.000 lire di combustibili, 39.000 di ferro; 11.000 di rame, e la lista non finisce certo qui; si dovrebbero aggiungere nichel, tungsteno, uranio, titanio, juta, eccetera.

In sintesi si può dire che, se l'Europa volesse attuare una autarchia, dovrebbe diminuire il proprio tenore di vita di non meno del 20%, o far espatriare un 20% di abitanti. Ma forse neppure ciò basterebbe perché, privo di alcune materie prime, tutto l'impianto produttivo verrebbe a bloccarsi.

Fino alla seconda guerra mondiale, ciò era assicurato dalla presenza fisica delle Nazioni europee nelle zone ove esse avevano trovato le materie prime e dove ne avevano potenziato la coltivazione. Unica eccezione era l'Italia, che, perciò, tendeva verso l'autarchia. Dopo la seconda guerra mondiale, l'abolizione del colonialismo ha tolto questa presenza fisica e, dopo un periodo di isteresi storica durato un quarto di secolo, i rifornimenti essenziali sono passati sotto il controllo assoluto, talvolta arbitrario, degli Stati di nuova formazione.

Da una posizione padronale, l'Europa è passata ad una situazione di soggezione. E di questo dobbiamo tener ben conto. Le materie prime le abbiamo e le avremo solo se appaghiamo le richieste dei nostri clienti, detentori delle materie prime. E questi, come prime cose, chiedono quei prodotti che assicurino loro la sicurezza e l'indipendenza e che consentano il loro

progresso civile. In altre parole, è la realtà: armi e tecnologie. Solo se appagate queste due esigenze, vengono considerate le altre forniture. Non facciamoci illusioni: i nuovi Stati non accettano più dall'Europa lezioni di morale o di comportamento. Ormai essi rispondono a muso duro contro qualsiasi azione del genere. Quando si nega, ad esempio, la fornitura di carri armati, perché materiale strategico, la risposta è: anche il petrolio è materiale strategico, ed io non tello dò più. Questo il problema nei suoi termini crudi:

Come in diverse circostanze ho avuto occasione di sostenere, il mio punto di vista sulla questione delle esportazioni di questo materiale è sempre stato ben chiaro. Ritengo che l'attuale procedura di controllo sia un sistema con il quale il Paese può efficacemente controllare l'esportazione delle armi.

Le commissioni interministeriali preposte sia prima dell'inizio delle trattative come quelle del benessere all'esportazione vera e propria danno, a mio parere, una sufficiente garanzia che questa esportazione, che è un atto politico, rientri nel quadro delle direttive del Governo. Nel formulare una legge che disciplini queste esportazioni occorre secondo me tener conto di queste procedure e nello stesso tempo non creare un sistema che mortificando l'industria nazionale serve solo a favorire la concorrenza.

Sia ben chiaro che è prettamente politica e non industriale la decisione se continuare a produrre ed esportare armi (naturalmente con tutte le garanzie) oppure quella di cessare ogni esportazione di armi, con le conseguenze negative sull'approvvigionamento delle materie prime e sulla collocazione delle esportazioni. Però tale decisione deve essere presa ad occhi aperti e soprattutto con la massima lealtà verso il popolo italiano e in visione realistica del problema. Per quanto riguarda la mia esperienza confermo che l'Europa non è più in grado di tenere cattedra e porre veti o rifiuti a coloro dai quali essa dipende per la propria sopravvivenza.

È bene considerare anche l'influenza, sul futuro, della sempre maggiore richiesta di tecnologie da parte delle nazioni emergenti. Anche assicurate le materie prime necessarie, l'Europa non potrà smerciare i suoi prodotti se non avrà mantenuto, od accresciuto, il dislivello tecnologico rispetto alle nazioni emergenti.

Prendiamo ad esempio la cantieristica. Essa è passata, come produzione di massa, al Giappone, al Sud Corea, alle Filippine, ecc. L'Europa può salvare la propria cantieristica solo se si dedica a produzioni più sofisticate, come navi da guerra, navi e piattaforme per la ricerca e lo sfruttamento del mare e del suo fondo, posacavi, portacontainer, eccetera. L'Europa sopravvivrà solo se si proietterà sulla ricerca e sviluppo, che in un primo tempo la metta in grado di dedicarsi a produzioni non attuabili nel terzo mondo, e successivamente la renda indipendente dalle importazioni di materie prime, almeno energetiche.

Non a caso il tema di questo Convegno di Sattito è imperniato sulla programmazione. L'industria, infatti, sia per la ricerca che la produzione ha bisogno di potersi basare su previsioni a lungo respiro. È perciò indispensabile che le Forze Armate pongano mano ad una programmazione sia di ricerca che di sostituzione delle dotazioni che costituisca una base sicura per le industrie.

È opportuno chiarire, a questo punto, che anche con una siffatta auspicata programmazione, la richiesta di

prodotti bellici presenta un ciclo caratterizzato da alti e bassi molto accentuati, quando non anche da discontinuità. Ciò impone una oculata scelta del dimensionamento ottimale dell'industria, anche in relazione alla scarsa, per non dire nulla, mobilità dei lavoratori italiani.

L'industria specifica degli armamenti deve avere una dimensione commisurata ai periodi di minima richiesta del mercato e sopperire agli aumenti della richiesta mediante il ricorso ad altre industrie meno specializzate che forniscono i semi-lavorati. Si deve cioè evitare di creare dei pachidermi industriali che entrano in crisi ad ogni contrazione della domanda. Si deve invece far fronte a tali contrazioni, nonché alla inamovibilità della mano d'opera, cambiando il tipo di produzione dei subfornitori. Statisticamente si ha che, alla contrazione di un settore merceologico, corrisponde l'espansione di un altro. Il subfornitore poco specializzato può, senza crisi, spostare la propria produzione dai semi-lavorati di un settore a quelli di un altro.

Per aumentare la stabilità delle Società primarie si dovrebbe altresì fare ogni sforzo per includervi anche una produzione civile. Il problema, nonostante gli sforzi sia degli imprenditori che dei sindacati, non è di facile soluzione ma le ricerche continuano con tenacia e spirito di iniziativa.

Non posso però chiudere questa breve comunicazione senza toccare un tema di cui spesso si parla senza però inserirlo in un quadro di fattibilità. Sul piano tecnico la riconversione delle aziende dedicate alla produzione del materiale per la difesa deve considerarsi possibile. Esso però richiede tempo e decisioni abbastanza complesse: tempo (e denaro) per ristrutturare gli impianti, per individuare nuovi prodotti, nuovi mercati, nuove tecnologie.

Saremmo il solo paese industrializzato al mondo che rinuncia in tutto o in parte a produrre armi — e conseguentemente anche tecnologie che servono al settore civile — sobbarcandosi l'onere non solo di acquistarle all'estero ma di dipendere dall'estero per i pezzi di rispetto, per i supporti. E che cosa accadrebbe domani se una crisi internazionale mettesse in difficoltà le nostre vie di comunicazione? Non solo, ma è compatibile questo processo di riconversione con gli impegni internazionali assunti dal Paese nel quadro della Alleanza atlantica?

Sono interrogativi legittimi al cui dibattito non ci sottrarremo mai ma che impongono serie riflessioni. Si tratta, comunque, di valutazioni che investono preminentemente il centro decisionale politico in tutte le sue proiezioni a cominciare da quelle di politica estera a quella economica e sociale. In un certo senso, dunque, l'ipotesi della riconversione dovrebbe essere la conseguenza di un'ampia svolta generale di tutto il Paese. Aggiungo, come valutazione personale, di tutto il mondo, delle ideologie che lo governano e della stessa natura dell'uomo.

Ditta A. Spinosi - Roma

ISTRID

Istituto studi ricerche difesa

13

CONVEGNO

" Sicurezza, difesa, programmazione "

D O C U M E N T I

Ing. Gustavo STEFANINI

- **Definizione dei fabbisogni e approvvigionamento degli armamenti**
- **Evoluzione nella tecnologia degli armamenti**

La evoluzione nella tecnologia degli armamenti e il punto di vista dell'industria sulla definizione dei fabbisogni e sull'approvvigionamento degli armamenti, sono stati oggetto, nel 1976 e nel 1979, di due relazioni tenute dall'ing. Gustavo Stefanini (Presidente e Amministratore delegato della OTOMELARA e Amministratore delegato della Breda Meccanica Bresciana).

L'Agenzia Informazioni Parlamentari Difesa (I.P.D.) contribuisce con materiale documentario tratto dalle citate relazioni, che conservano la loro validità sotto il profilo tecnico e operativo, al Convegno dibattito su « Sicurezza, difesa, programmazione » organizzato dall'ISTRID (Istituto studi e ricerche difesa) in Roma, il 21 e 22 marzo 1980 presso l'Auletta di Montecitorio.

I due documenti, anche se risalgono a qualche anno fa, fanno tuttora validamente il punto su tre argomenti attualissimi anche per l'Europa d'oggi:

— rapporto di stretta connessione fra le scelte industriali ed i loro riflessi socio-economici;

— capacità di penetrazione politico-commerciale del vecchio continente verso i paesi emergenti e conseguente possibilità di ottenere da essi le materie prime indispensabili alla sopravvivenza in cambio delle sofisticate tecnologie prevalentemente richieste;

— cooperazione e coordinamento in luogo di improvvisazione e concorrenza fra gli stati europei più avanzati.

I temi trattati sono meditatamente di ampio respiro europeo perché è solo in questo quadro complessivo che i problemi dell'industria degli armamenti possono essere discussi e risolti in forma ottimale. Sul piano specificatamente italiano tutto ciò conduce, anche alla luce dell'esperienza delle leggi promozionali, ad una visione globale di programma senza la quale ogni discorso anche europeo risulta pressoché vano. La programmazione, risultante da una stretta e costante collaborazione, sulle indicazioni di fondo del Parlamento, fra FF.AA. e industrie del settore, è in realtà indispensabile per qualsiasi misura di coordinamento, di pianificazione internazionale, di sviluppo economico e sociale.

Evoluzione nella tecnologia degli armamenti

Le esigenze degli armamenti terrestri hanno una notevole influenza dalla moderna concezione che prevede la rapida concentrazione delle forze dislocate in profondità.

Da questo quadro derivano le seguenti esigenze:

1. aumento della mobilità, della velocità e dell'autonomia dei mezzi;
2. diminuzione dei tempi di reazione delle artiglierie per contrastare le minacce aeree divenute più improvvise;
3. aumento di potenza e precisione delle armi;
4. aumento dell'efficacia delle protezioni a parità di peso.

I mezzi tecnologici usati per questi scopi sono gli stessi già descritti per le armi navali.

La leggerezza viene ottenuta agendo sul materiale delle corazze e delle strutture.

Oltre all'uso delle leghe leggere ad alta resistenza anche le corazze in acciaio si avvalgono delle più recenti tecnologie della siderurgia per rifusione sottovuoto.

Particolarmente interessante l'impiego di acciai da precipitazione dove alcuni componenti della lega si separano durante l'invecchiamento, generando una sorte di bloccaggio fra i piani di scorrimento dei cristalli base, analogo a quanto avviene nella bonifica di alcune leghe leggere. Si ottiene così un notevole aumento della resistenza che si manifesta anche nei giunti saldati.

Per i carri leggeri si afferma l'impiego di corazze compound costituite da uno strato esterno in lamiera di acciaio applicato con piccola intercapedine sullo strato interno di lega leggera. Ad esempio tale concetto è stato applicato nella costruzione dell'M 113 A1 migliorato.

Anche nell'armamento terrestri i più sensibili miglioramenti sono ottenuti con l'impiego di apparecchiature elettroniche che sono utilizzate per l'individuazione, la valutazione ed il trattamento della minaccia. Per l'individuazione oltre ai radar ed ai visori a raggi infrarossi, si applicano i visori ad intensificazione di immagine per la visione notturna ed i laser per la misura delle distanze. Nel campo degli elaboratori le tecniche dei circuiti integrati consentono notevoli miniaturizzazioni.

L'aumentata efficienza che i congegni di punteria ottengono dall'introduzione dell'elettronica consentirà a mezzo della stabilizzazione della linea di mira e delle armi stesse, di eseguire il tiro dai carri in movimento.

Pertanto anche alle armi si richiede di essere efficaci a distanze aumentate.

Per conseguire questi risultati si chiedono alle canne prestazioni molto onerose, che vengono risolte con i nuovi materiali rifusi sotto scoria. Viene inoltre ripresa la tecnica dell'autoforzamento resa più sicura ed efficace dai nuovi controlli elettronici eseguiti durante l'operazione di forzamento.

Settore missilistico

Questo settore è il più promettente nel campo delle armi del futuro. In ogni campo di attività militare finora in appannaggio alle armi convenzionali, i missili sono entrati in alcuni casi con molti vantaggi. Questo campo tuttavia è così vasto che solo una elencazione delle varie applicazioni già in servizio o di prossima prevedibile adozione, ci porterebbe a superare i limiti di tempo che ci sono stati imposti.

Mi limiterò pertanto a segnalarvi la soluzione adottata dalla OTO per la propulsione del suo missile superficie-superficie.

Come è noto, i missili di questa categoria sono numerosi ma trovano un limite alla portata nella propulsione a propellente solido. La loro gittata infatti si aggira intorno ai 35 km effettivi. Poiché non è difficile prevedere con semplici artifici la possibilità di raggiungere alti valori della probabilità di colpire anche per gittate molto volte superiori, si è dovuto ricercare una soluzione adatta a queste maggiori possibilità.

La soluzione è stata trovata nell'impiego di reattori che consentono di utilizzare l'ossigeno atmosferico come comburente ed il comune kerosene come combustibile. Con questa tecnologia è stato possibile, senza aumentare le dimensioni del missile, incrementare le portate fino ai limiti congrui con tutto il sistema.

Settore balistico

A questo punto devo sottolineare che l'evoluzione tecnologica nel settore delle armi è stata e deve essere accompagnata e favorita (e anzi in qualche caso preceduta) da un analogo processo di aggiornamento delle tecnologie delle munizioni, delle teste di guerra, dei missili, in sintesi di tutti quei componenti destinati a portare direttamente sul bersaglio il potenziale distruttivo dell'intero sistema d'arma.

In conseguenza di ciò, come è noto, è dovuta sorgere e svilupparsi con crescente intensità in questi ultimi anni una nuova scienza balistica, la così detta « Balistica Terminale » che è andata ad integrare e a completare le due più anziane sorelle classiche e tradizionali, e cioè le balistiche « Interna » ed « Esterna ».

Ciò ha influenzato profondamente tutta la filosofia di progettazione di un nuovo sistema d'arma, che oggi deve necessariamente prendere le mosse dalla balistica terminale, la quale suggerirà al progettista, in base ai requisiti operativi del bersaglio da battere (fra cui importantissimo è il parametro dei requisiti difensivi e quindi del grado di vulnerabilità), gli elementi di progetto di balistica esterna e interna da cui derivare lo studio dell'arma, in modo da soddisfarne l'efficacia terminale che è legata non solo al peso del carico utile, ma anche alle distanze di tiro, alle durate di volo, al ritmo di fuoco, alla precisione balistica e agli errori della punteria.

Questo concetto di carattere generale, pur con variazioni non sostanziali dei parametri in gioco, è valido per tutti i sistemi d'arma, navali e terrestri, contraerei e campali e anche missilistici.

È ovvio che in un settore così vasto le nuove tecniche introdotte sono numerose: mi limiterò quindi a citarvi quelle che hanno avuto un carattere più rivoluzionario e che hanno permesso i progressi più decisivi.

Per esempio la nuova tecnologia del flowturning, che è un processo industriale che permette di ottenere manufatti metallici di rivoluzione, in forma di cilindro o di cono, riducendo lo spessore di uno sbizzato di forma appropriata, mediante la sua applicazione su un mandrino maschio rotante intorno al suo asse e l'impiego di uno o più utensili a « stirare », di forma speciale, animati da un moto di traslazione in direzione parallela a una generatrice del mandrino.

Loro comprenderanno come questa nuova tecnologia possa positivamente influenzare tutta la tecnica di costruzione dei motori a propellente solido per razzi e missili, nei quali l'aumento della resistenza permette l'adozione di pesi minori del vettore nei confronti del carico utile, mentre la maggior precisione dimensionale delle strutture di tutto il missile, compresa la testa ogivale, favorisce la riduzione delle dispersioni.

Un'altra recente applicazione di tale processo, che ha avuto effetti determinanti nel campo delle munizioni anticarro, è stata quella della costruzione dei coni di rivestimento, generalmente di rame, delle cariche cave dei proiettili e dei missili anticarro. La riduzione delle tolleranze sulle dimensioni del cono, sulla forma e sugli spessori, ha perfezionato l'ottica di formazione del così detto « sigaro » destinato a perforare la corazza, al punto di permettere soddisfacenti prestazioni anche a proiettili di calibro relativamente modesto; il proietto da 105 e i missili anticarro di calibri vicini, sono soltanto oggi in grado di superare il bersaglio NATO previsto dai tests di perforazione.

E sempre per rimanere nel campo del munizionamento anticarro, non si possono tacere le nuove tecniche che hanno permesso di realizzare i nuovi proiettili APDS e HESH.

L'APDS (ARMOUR PIERCING DISCARDING SABOT) è come noto costituito da un nucleo pesante, munito o no di cappuccio, rivestito di un SABOT a « petali », destinati a disperdersi dopo l'uscita dalla bocca da fuoco per forza centrifuga e per resistenza dell'aria.

Il nucleo centrale una volta liberatosi dall'ingombro del SABOT, prosegue la sua velocissima corsa (nel 105/51 la sua velocità alla bocca è di oltre 1450 m/sec), in condizioni ideali, avendo un notevole coefficiente balistico che gli permette di raggiungere il bersaglio con velocità ancora elevatissime: basti infatti pensare che questo nucleo ha un calibro di poco superiore ai 40 mm. e un peso di circa 2,8 kg, per comprendere a quale scarsa ritardazione è soggetto da parte della resistenza dell'aria. Duplice vantaggio, sia per l'elevata energia cinetica di perforazione della corazza, sia per la brevità del tempo di volo che porta a notevoli riduzioni dell'errore della punteria oggi resa più critica dalle elevate velocità di spostamento dei carri, anche su terreni difficili.

Tutto ciò è stato reso possibile dalle nuove tecnologie, allo scopo sviluppate sui metalli pesanti, delicatissime e costose, ma che hanno brillantemente risolto il problema; oggi il così detto « metallo pesante » costituito da tungsteno col 7% di rame permette di raggiungere pesi specifici dell'ordine dei 19 kg/dm³ contro i 15 del carburo di tungsteno e i 7,75 dell'acciaio; e quel che più importa, con una tenacità ancora modesta ma sufficiente ad evitare la rottura del nucleo per fragilità all'urto, prima dello sfondamento della corazza, come avveniva spesso per il carburo.

Ma per elevare la resistenza della lega è stato necessario mettere a punto un delicato processo di sintetizzazione in cui alle elevatissime pressioni in gioco si accoppiano trattamenti termici in atmosfera inerte di difficile tecnologia.

Ho accennato prima anche al proietto HESH (HIGH EXPLOSIVE SQUASH HEAD) che come noto non sfonda la corazza, ma scoppiando a contatto provoca, per trasmissione dell'energia di detonazione, il distacco di un menisco nella faccia opposta della piastra; tale menisco a forma discoidale lenticolare, più o meno pesante, può raggiungere velocità di distacco comprese tra 50 e 250 m/sec., a seconda del peso della carica di scoppio e dello spessore e tipo di corazza. Uno dei vantaggi di tale proietto rispetto ai normali perforanti, è che mentre per questi ultimi la obblività dell'impatto si risolve in un aumento dello spessore resistente, ciò non avviene per l'HESH, in quanto l'onda d'urto della sua detonazione si trasmette sempre perpendicolarmente alla superficie della corazza.

I vantaggi e gli svantaggi di tale proietto sono Loro noti; voglio però accennare allo svantaggio che ha dato luogo alle difficoltà tecniche di progettazione e di costruzione; e cioè al fatto che l'efficacia nella trasmissione alla corazza dell'energia della carica esplosiva durante la detonazione è strettamente legata al tempo di contatto proietto-piastra.

Ciò porta a velocità d'urto limitate tra i 350 e i 700 m/sec. e all'impiego solo di esplosivi di elevatissima velocità di detonazione (superiore a 8000 m/sec.) il che esclude l'adozione di miscele tradizionali colabili.

Inoltre l'efficacia è legata alla particolare forma di propagazione dell'onda di detonazione nell'interno della carica, e alla elevata precisione e costanza del tempo di innesco della stessa dopo l'urto sul bersaglio. Ciò ha richiesto l'impiego di sofisticate apparecchiature per il controllo della forma d'onda e dei tempi di ritardo dell'innescamento.

Un altro esempio molto suggestivo di moderne tecniche applicate al campo degli armamenti è costituito dalle spolette ad influenza. Trascurando i tipi a capacità e ad infrarossi, farò un accenno solo alle radiospolette, in quanto sono in questo momento le più diffuse e in uno stadio più avanzato, sia per efficacia che per reliability.

Nella sua forma più semplice, come è noto, la radiospoletta contiene un trasmettitore i cui segnali ad alta frequenza sono generati da uno oscillatore e irradiati da un'antenna collegata alla massa del proietto, e in direzione generalmente quasi perpendicolare all'asse del proietto stesso. I segnali eco riflessi dal bersaglio vengono captati, mescolati e quindi confrontati con la frequenza trasmessa e, poiché proietto e bersaglio sono in moto relativo di avvicinamento; ne deriva la formazione di un segnale Doppler, di frequenza variabile e di ampiezza crescente al diminuire della distanza. Il segnale di bassa frequenza in uscita dal miscelatore viene amplificato dopo filtraggio delle alte frequenze della portante, e, quando ha raggiunto una opportuna soglia di frequenza e di ampiezza, corrispondente alla desiderata posizione relativa proietto-bersaglio, innesca un thyatron e quindi, attraverso la scarica di un condensatore, fa esplodere il detonatore primario.

Ebbene, le difficoltà maggiori che si sono dovute

affrontare negli ultimi anni e che hanno portato alla necessità di adottare tecnologie sempre più avanzate, sono derivate dalle aumentate esigenze di impiego sia nella difesa antiaerea e antimissile sia nelle artiglierie e razzi terrestri contro personale o postazioni campali.

Per le prime l'impiego di balistiche sempre più spinte ha portato ad aumenti considerevoli delle sollecitazioni di partenza del proietto, per le seconde la sofisticazione e l'ottimizzazione della efficacia distruttiva dei proietti e delle teste dei missili ha reso necessaria una maggior precisione della quota di scoppio, per non diminuire l'area utile battuta da ciascun colpo.

È ovvio che i trasmettitori a valvole miniaturizzate, che pure fino a qualche anno fa rappresentavano un prodigio di avanzata tecnologia, non hanno retto ai nuovi sforzi oggi loro richiesti: noi della OTO abbiamo potuto averne la conferma diretta in prove di tiro con recupero a mezzo paracadute di spolette da 76/62 a tubi, in corso di fase di messa a punto.

Il secondo passo è stato quindi quello di spolette completamente transistorizzate, allo scopo di diminuire i pesi dei singoli componenti e quindi le forze di inerzia in gioco, a fronte di accelerazioni dell'ordine dei 26-27 mila « g ».

Un ulteriore recentissimo passo avanti è stato quello, tuttora in fase di sperimentazione, dell'impiego nella radiospoletta della tecnologia dell'integrazione dei circuiti elettronici; essa consiste, come è noto, in un moderno processo di produzione mediante il quale tutti i componenti (semiconduttori, resistenze, isolanti e conduttori) di uno o più circuiti vengono formati su un unico supporto, generalmente di silicio, con una tecnica speciale.

I principali vantaggi che questi circuiti integrati presentano rispetto a quelli tradizionali sono il grado di affidamento molto elevato, cioè la grande sicurezza contro le avarie, la compattezza e la solidità dovuta alla enorme riduzione delle saldature ed il basso consumo di energia, oltre alla riduzione dell'ingombro, del peso e del costo: tutte qualità che li rendono particolarmente adatti per l'impiego nelle radiospolette.

È un passaggio certamente più rivoluzionario di quello pur recentemente trascorso dalle valvole miniaturizzate ai circuiti transistorizzati. Tanto per dare un'idea del risparmio di volume ottenibile con i circuiti integrati in generale, si è passati da qualche decina di componenti per dm³ alle centinaia di migliaia di componenti nei moderni circuiti, ed è previsto di arrivare alle decine di milioni, sempre per dm³, nei circuiti di prossima produzione. Si può constatare come sia rapido l'avvicinamento alla miniaturizzazione naturale del cervello umano, capace di 10 miliardi di cellule per dm³; anche se esiste un « limite fisico » nei circuiti integrati, che non si può superare in quanto esso rappresenta quel livello di densità al quale gli effetti fisici, che sono alla base della fenomenologia dei semiconduttori, non hanno più luogo.

Di pari passo con l'affinamento dell'elettronica veniva risolto un altro problema di rilevante importanza per l'avvenire delle radiospolette: quello del materiale plastico costituente l'ogiva e nel quale sono annegati e trattenuti tutti i componenti elettronici. Con l'aumentare delle velocità iniziali e quindi del momento aerodinamico

sull'ogiva delle spolette i classici materiali finora impiegati si riscaldavano perdendo la loro consistenza e compattezza, permettendo spostamenti dell'antenna e dei componenti elettronici sotto l'azione della forza centrifuga; e ciò pregiudicava il funzionamento della spoletta, dando luogo a scoppi falliti o prematuri.

La cooperazione ad alto livello di industrie americane ed europee ha permesso di risolvere soddisfacentemente il problema, pervenendo a capolimeri speciali di alto punto di rammollimento nei quali le qualità meccaniche di resistenza sono state elevate con tecniche costose e di elevato grado di riservatezza.

Il secondo problema cui ho accennato poco fa, è quello della dispersione della quota di scoppio sul terreno, da parte di proietti o razzi terrestri: tale quota dipende infatti dall'ampiezza del segnale Doppler riflesso dal terreno, il quale ha ovviamente una capacità riflessiva variabile a seconda della sua natura e se è asciutto o più o meno bagnato.

L'esperienza con il sistema a effetto Doppler semplice ha dimostrato che attualmente non è possibile soddisfare le richieste tolleranze di quota.

Una nuova tecnica che sembra possa migliorare notevolmente la precisione, pur non risolvendo il problema radicalmente, è quello di ridurre gli effetti delle variazioni di riflessione facendo operare il circuito di « trigger » non solo sull'ampiezza dell'eco Doppler ma tenendo anche conto della sua legge di variazione nella fase finale di avvicinamento. Si tratta del così detto sistema « I.D. » e cioè Intelligent Doppler, che ha già dato risultati incoraggianti.

Settore armamenti terrestri

Definizione dei fabbisogni e approvvigionamento degli armamenti (il punto di vista degli industriali)

Il contributo di pensiero di un industriale alla metodologia di definizione dei fabbisogni ed approvvigionamenti di qualsiasi prodotto, e quindi anche di quelli per la Difesa, non può che essere basato sul criterio di appagare le esigenze del cliente conseguendo in pari tempo, nella produzione e nella esistenza aziendale, risultati di sana economia e di efficienza tecnico-organizzativa.

In altre parole, riuscire a produrre manufatti aventi valori ottimali, od almeno accettabili, di cost/effectiveness, e riuscire a pianificare ed organizzare la attività dell'azienda in modo da assicurarne non solo una valida sopravvivenza futura, ma anche una continua evoluzione tecnica, sia nella ricerca e sviluppo che nella tecnologia della produzione, idonea a mantenerla al passo con i tempi.

In questa visuale, che possiamo ritenere comune agli industriali di tutto il mondo, noi europei dobbiamo però tener conto di due caratteristiche specifiche del complesso industriale manifatturiero dell'Europa occidentale:

1) una produttività notevolmente superiore ai bisogni interni. L'Europa occidentale, infatti, fornisce attual-

mente più del 50% dei manufatti esportati nel mondo intero, contro un 15-60% degli Stati Uniti. È il valore aggiunto di queste esportazioni di manufatti che, consentendo l'acquisto delle materie prime e dei prodotti agricoli che le occorrono, mantiene in vita l'Europa occidentale sull'attuale livello di tenore di vita;

2) una scarsa, per non dire scarsissima, mobilità delle forze di lavoro, sia nello spazio che nel tempo che nel tipo di lavoro. Ciò deriva, in parte da una tradizione storica di secoli, in parte dalla particolare situazione socio-sindacale oggi esistente, ma in buona parte dalla obiettiva conformazione dell'Europa, divisa in Stati aventi diversità di lingua, di abitudini, di clima e di geografia, ed ognuno di essi già densamente popolato. La densità media dei Paesi più industrializzati dell'Europa occidentale è di oltre 220 abitanti per km², con punte sui 330 in Olanda e Belgio, contro i 22 degli USA e gli 11.5 dell'URSS.

L'industria degli armamenti costituisce una delle componenti del complesso industriale manifatturiero europeo e pertanto, in quanto industria, ne condivide orientamenti e caratteristiche.

* * *

Condizione fondamentale per una valida economicità è che ad ogni linea di produzione siano richieste quantità di prodotto ingenti, o quanto meno non inferiori ad un valore minimo, che consentano un economico ammortamento degli impianti su una grande massa di esemplari prodotti. L'ottimo sarebbe una quantità di produzione corrispondente alla vita tecnica degli impianti stessi.

Nel settore degli armamenti, il volume globale dei fabbisogni è determinato dagli Enti militari in base alla valutazione della quantità dei mezzi occorrente per fronteggiare inizialmente la minaccia nemica, e dell'entità delle scorte sufficienti per il tempo richiesto dall'industria per mobilitarsi ed iniziare a rifornire le Forze Armate con una consistente produzione di guerra.

Se, come avviene in molti casi, il fabbisogno globale europeo di un determinato armamento non è sufficiente a consentire l'ottimale volume produttivo a tutte le industrie esistenti nel settore, si dovrebbe ridurre il numero delle linee di produzione, concentrando la produzione stessa su un numero ridotto di esse.

Ma a ciò contrasta la scarsa mobilità delle forze di lavoro, che ha storicamente determinato la creazione di una pluralità di industrie nazionali. Non è semplice in Europa abolirne, dall'oggi al domani, una certa aliquota. Quale Governo è disposto a chiudere fabbriche e ad invitare i relativi lavoratori ad emigrare in altri Paesi, ove sia stata accentrata quella determinata produzione? E questi Paesi, già sovrappopolati, accetterebbero senza batter ciglio questa immigrazione?

Il problema non è neppure risolvibile mediante specializzazione delle industrie delle varie nazioni europee per cui, ad esempio, la chiusura di una linea di produzione di missili anticarro troverebbe compenso nella attivazione di una nuova linea di produzione di cannoni. Ciò comporterebbe, infatti, uno spostamento di forze di lavoro da una categoria ad un'altra: ad esempio, l'utilizzazione di un ingegnere elettronico in un ruolo di ingegnere meccanico. Oppure comporterebbe l'emigrazione dell'ingegnere elettronico compensata dall'immigrazione di un ingegnere meccanico di altra Nazione. Nascerebbero ostacoli pressoché insormontabili.

Inoltre una tale specializzazione, eliminando la competizione, ridurrebbe la spinta al progresso tecnico.

La soluzione, a mio avviso, non può che essere ricercata in un compromesso. All'aumentare dei quantitativi richiesti per ogni linea di produzione, l'incremento del vantaggio economico è via via decrescente. Si può perciò rinunciare all'ottimale utilizzazione degli impianti, accontentandosi di un accettabile sfruttamento di essi, e trascurare i vantaggi marginali ottenibili da ulteriori incrementi di massa produttiva per linea di produzione.

Nelle valutazioni inerenti a questo dosaggio, dovrebbero poi essere incluse anche le prevedibili esportazioni, il cui volume è tutt'altro che trascurabile rispetto agli acquisti delle Forze Armate Europee. Oggi l'Europa sopravvive assolvendo il compito di complesso industriale manifatturiero a disposizione di altri Paesi amici, che la remunerano con materie prime e prodotti agricoli. Ciò è vero anche nei confronti della difesa di questi Paesi amici.

È utile infine ricordare che la rinuncia ai vantaggi marginali delle enormi serie, è in buona parte ripagata da due fattori:

1) un certo grado di autonomia logistica dei singoli teatri operativi, fattore particolarmente importante per quelli decentrati come il Mediterraneo centrale o orientale;

2) una immediatezza di incremento della produzione all'inizio di eventuale conflitto, conseguente alla piena utilizzazione delle linee produttive, normalmente non operanti al 100%. Ciò potrebbe consentire un risparmio sulla entità delle scorte da prevedere in tempo di pace.

* * *

Sia dal punto di vista del fabbricante che da quello dell'acquirente, altro fattore di notevole importanza è lo scaglionamento della produzione nel tempo.

Di un impianto di produzione è importante sapere, ad esempio, che ha vita tecnica corrispondente a settemila esemplari prodotti e che viene utilizzato per produrne cinquemila, ma è ancor più importante sapere se questi cinquemila sono diluiti in dieci anni, o concentrati in un anno.

Dal punto di vista dell'azienda è normalmente conveniente una diluizione nel tempo, purché la produzione annua non scenda molto al disotto del 50% della potenzialità massima dell'impianto.

Per la vitalità di un'azienda, più che l'entità dei picchi di produzione, è infatti fondamentale la continuità e la costanza quantitativa dell'attività produttiva. Purtroppo questa esigenza va riferita alle singole lavorazioni di ogni azienda, più che alla attività globale dell'azienda stessa, stante la deficiente mobilità delle forze di lavoro all'interno stesso delle aziende.

Questa diluizione nel tempo è conveniente, sotto il profilo logistico-finanziario, anche per la Forza Armata acquirente. Rende infatti possibile ripartire tra più bilanci successivi gli stanziamenti finanziari; la formazione del personale all'impiego ed alla manutenzione del nuovo materiale può avvenire per modici scaglioni successivi, senza ingolfamenti critici; rimangono limitate le dimensioni degli organismi logistici all'accettazione, introduzione, organizzazione del nuovo armamento e dei relativi pezzi di rispetto.

Se si tratta di materiale a evoluzione tecnica graduale e continua, come ad esempio mezzi di trasporto quali jeeps, autocarri ecc., la descritta diluizione nel tempo può essere senz'altro attuata. Determinata la vita ottimale del mezzo, ossia il tempo dopo il quale è più conveniente sostituirlo con uno nuovo piuttosto che continuare a ripararlo, è ovvio che converrà pianificare la sostituzione di quel mezzo diluita in un periodo pari alla suddetta vita ottimale. Se questa è di 10 anni, verrà annualmente sostituito con nuova produzione il 10% delle dotazioni. Ad ogni nuova aliquota potranno essere apportati miglioramenti tecnici rispetto alle precedenti. Essendo materiale a lenta evoluzione, le differenze tra le aliquote costituenti la dotazione stessa saranno accettabili, mentre la Forza armata sarà aggiornata con continuità su nuovi livelli tecnici.

Nella azienda risulterà continuamente alimentata una vitale attività diprogreso tecnologico.

Ma per armamenti caratterizzati da rapida evoluzione, realizzabile solo per discontinuità, a salti, le Forze Armate, sul piano operativo, non possono accettare una sostituzione delle dotazioni in un arco di tempo pari alla vita tecnica ottimale degli armamenti. Se un aereo da supporto tattico leggero, avente vita ottimale dell'ordine diciamo del 15-20 anni, deve essere sostituito da un nuovo modello, non è accettabile che la sostituzione avvenga nel giro di 15-20 anni.

Non lo è dal punto di vista industriale, perché le linee di produzione lavorerebbero molto al di sotto del 50% della loro potenzialità, ma soprattutto non lo è sul piano operativo, perché per non meno di 10 anni la dotazione sarebbe costituita in prevalenza da velivoli obsoleti. La sostituzione, in questi casi, deve avvenire in tempi molto più accelerati. Dell'ordine di pochissimi anni.

Come si può, ciò malgrado, assicurare la continuità e la costanza di livello produttivo aziendale? Non certamente mediante sostituzioni scaglionate nel tempo tra i vari Paesi europei, perché la disuniformità ed obsolescenza dell'armamento si trasferirebbe da un piano nazionale a quello Europeo, ma ai fini difensivi comuni avrebbe gli stessi effetti.

Più valido è invece uno scaglionamento nel tempo tra approvvigionamenti europei ed esportazioni ai Paesi amici, che normalmente avvertono l'esigenza della sostituzione delle dotazioni con notevole isteresi rispetto alle necessità europee.

Ma ciò, a mio avviso, non è ancora sufficiente. Occorre, ove possibile, sfasare nel tempo le sostituzioni degli armamenti tecnicamente analoghi, le cui linee produttive si basino in tutto o in parte su identici macchinari, outillages, impianti. Ad esempio, evitare di sostituire contemporaneamente le dotazioni di « main battle tank », di blindati cingolati e di blindati ruotanti per la fanteria, ma attuare queste tre sostituzioni ad intervalli di tempo pari, in via teorica, ad un terzo della vita ottimale dei mezzi in questione.

* * *

Da quanto sin qui esposto, che rappresenta più che altro una serie di « flashes » sui problemi dell'industria, emerge quanto complesso sia il problema di appagare, nei tempi ed ai costi richiesti, le esigenze delle Forze

Armate e contemporaneamente rispettare le condizioni necessarie per una vitale sopravvivenza delle Aziende, e per un loro continuo sviluppo tecnico e tecnologico.

Il problema non può certo essere risolto in sede aziendale mediante improvvisazioni o colpi di mano. Esso richiede una meditata e tempestiva pianificazione aziendale, nella quale notevole peso hanno anche le previsioni di esportazione. Tale pianificazione presuppone però che con molto anticipo siano noti, almeno nelle grandi linee, i programmi temporali di sostituzione degli armamenti. L'anticipo necessario alle aziende è dell'ordine di anni, perché sia possibile organizzare anche la pertinente attività di ricerca e sviluppo. Inoltre non è sufficiente alle aziende la conoscenza del solo programma nazionale, ma è indispensabile la conoscenza dell'intero programma europeo, come ripetutamente auspicato dallo European Defence Industrial Group (EDIG).

Non è infatti sufficiente che le singole aziende pianifichino la propria organizzazione interna e predispongano nel modo tecnico migliore le linee di produzione sulla base delle esigenze delle sole Forze Armate nazionali. Occorre rendere possibili accordi interaziendali, nazionali ed intereuropei, se non in anticipo almeno non in ritardo rispetto all'inizio esecutivo dei singoli programmi previsti.

Come rilevato anche nell'ultima riunione dell'EDIG, l'esperienza passata indica che si ottengono ottimi risultati quando accordi tra le industrie intervengono spontaneamente e sono operanti prima che, o almeno nel momento in cui, i Governi decidono di dare inizio all'attuazione di un programma. In proposito mi limito a citare gli esempi degli accordi SNIAS-MBB su Roland e Milan, e quello OTO Melara - MATRA sull'OTOMAT.

Questi accordi spontanei tra industrie, concordati in base alla conoscenza delle future esigenze europee, e che tengono già conto delle necessità socio-economiche delle aziende, e quindi delle corrispondenti Nazioni, costituiscono probabilmente il mezzo più efficace e meno coatto per procedere vantaggiosamente verso una maggior uniformità degli armamenti europei.

Concludo perciò auspicando che venga al più presto portato a conoscenza delle industrie europee il programma temporale delle sostituzioni delle dotazioni degli armamenti europei. Questa informazione potrebbe essere passata all'EDIG o diramata tramite i singoli canali nazionali, purché il programma comunicato sia relativo all'intera Europa Occidentale e non limitato alle singole Nazioni.

Ditta A. Spinosi - Roma

BOZZE DI STAMPA

ISTRID

Istituto studi ricerche difesa

76

CONVEGNO

“ Sicurezza, difesa, programmazione „

D O C U M E N T I

**Alberto TRIDENTE Segretario Nazionale della F L M:
“ L'Industria degli armamenti. Quali problemi in Italia „**

Roma, 21 - 22 Marzo 1980

A cura della Agenzia Informazioni Parlamentari Difesa, (I.P.B.), nell'intento di contribuire con materiale documentario al Convegno-dibattito dedicato alla « Sicurezza, difesa, programmazione » organizzato dall'ISTRID (Istituto Studi e Ricerche Difesa) in Roma (Moletta Montecitorio, 21 e 22 marzo 1980) presenta i sottoindicati interventi di Alberto Tridente, segretario nazionale della Federazione lavoratori metalmeccanici, responsabile dell'ufficio internazionale: Diversificazione e riconversione nell'industria degli armamenti; quali problemi in Italia (dal volume « Lotte per il disarmo e riconversione dell'industria bellica », Nuove edizioni operaie, Roma). Schema di relazione.

Schema di relazione di A. Tridente

1. La corsa agli armamenti continua:

— è stata confermata la tendenza all'aumento delle spese belliche (oltre 400 miliardi di dollari nel 1978 e forti aumenti nel 1979);

— gli accordi SALT avrebbero rappresentato anche un incentivo all'aumento dei sistemi di arma tradizionali e comunque non sono stati ratificati dagli USA a seguito dell'Afghanistan;

— la recente invasione dell'Afghanistan ha costituito motivo per vendite di armi americane all'Arabia Saudita, alla Turchia, per non parlare dei paesi più vicini.

2. Nuova strategia USA, al di là degli impegni NATO:

— accordi bilaterali con singoli paesi europei membri della NATO; l'accordo Ruffini-Brown è solo una di queste forme di integrazione delle industrie belliche; è stato già approvato il programma per il coordinamento della produzione del missile « Stinger » da parte di imprese europee ed americane;

— aumento quote bilanci USA (e altri paesi come Giappone e Inghilterra) per sistemi d'arma tradizionali o esclusi dal SALT.

3. Si pongono gravi alternative per l'Europa:

— questione Pershing e Cruise: non vi è dubbio che gli SS20 sovietici sono migliori dei precedenti, però la situazione non cambia in quanto né prima né oggi vi era una difesa possibile contro queste armi;

— vi è una contraddizione nelle motivazioni alla cooperazione, che per gli europei è politica, economica e tecnologica, per gli americani più specificamente politica, in relazione alle strategie imperialiste;

— le industrie belliche dei paesi europei industrializzati si stanno apprestando da tempo a far fronte a questa maggiore domanda di armamenti sempre più sofisticati; da una parte esse potenziano le proprie capacità autonome di ricerca e sviluppo (finanziandole in parte con le esportazioni), dall'altra stringono accordi di tutti i tipi (i più frequenti sono quelli bilaterali, con analoghe industrie di altri paesi, su progetti specifici).

A questo tentativo si stanno opponendo gli Stati Uniti, con i loro accordi bilaterali, firmati (Inghilterra, Italia) o in fase di trattativa;

— coinvolgimento maggiore degli europei (Francia in Zaire, appoggio inglese nella crisi afgana, rifornimento di petrolio ecc.) ma insieme loro desiderio di non interrompere i rapporti economici con il mondo socialista.

4. Recenti tendenze dell'industria italiana:

— per quel che si riferisce alle industrie italiane, direi che tendenzialmente preferiscono stipulare accordi (di tipo necessariamente subordinato) con industrie americane, puntando molto anche sulle esportazioni verso paesi terzi. È la linea di Stefanini, che del resto ha semplicemente razionalizzato quello che hanno sempre fatto industrie private come l'Agusta e soprattutto industrie pubbliche come la Selenia e, prima della fusione nella Aeritalia, l'Aefer. Ciò non toglie che siano stati conclusi anche accordi bilaterali (ad esempio per l'Otomat) o trilaterali (MRCA, FH-70) con industrie europee. Ma

mentre gli accordi bilaterali sono normalmente « spontanei » (e in questo caso, come ho detto, sono molto più frequenti quelli con gli americani), quelli trilaterali sono nati da un adattamento a una decisione già presa in sede politico-militare (è il caso della MRCA e dell'obice da 155 mm. FH-70). Direi che un ulteriore segno del prevalere di questa tendenza (linea Stefanini) è dato dalla vicenda AMX. Si è preferito fare un aereo « nazionale », che potrà essere esportato, piuttosto che puntare a una collaborazione con Germania, Inghilterra e Francia. La scelta si può spiegare anche con ragioni di carattere militare (l'Italia voleva un aereo meno sofisticato di quanto fosse il progetto del nuovo caccia europeo degli anni '90), ma io credo che abbiano avuto peso soprattutto ragioni di politica industriale;

— il fatturato e le esportazioni hanno continuato ad aumentare, mentre è da notare che l'occupazione è aumentata in modo consistente solo in alcuni casi, (ma dovrebbero essere controllati gli investimenti, perché il costo per un posto di lavoro nell'industria bellica avanzata è altissimo) mentre abbiamo avuto casi di aziende in difficoltà;

— nel 1979 si sono avute notizie sulla espansione all'estero di imprese italiane e soprattutto della costruzione di impianti a Gioia Tauro (Oto Melara);

— la ricerca, inoltre, e una maggiore conoscenza del settore, ha permesso di ridimensionare fortemente tutti i dati (fatturato, occupazione, valore delle esportazioni, incidenze delle importazioni, eccessiva specializzazione nelle produzioni militari, vincoli esteri ecc.) del settore;

— si sono tuttavia realizzate iniziative tipo l'Airbus.

5. Reazioni politiche internazionali:

— le prese di posizioni (non astratte) in favore del disarmo si sono moltiplicate; tanto per ricordarne alcune, il BIT ha avviato ricerche sulla riconversione, e sulle possibilità di utilizzazione delle risorse così rese libere;

— a livello sindacale, la CES (febbraio 1980) ha condannato la invasione sovietica e ha richiesto di « promuovere attivamente la distensione e il disarmo ». La FISM ha di recente preso posizione in favore del disarmo delineando una organica posizione politica per le forze sindacali di tutti i paesi;

— a livello politico, si possono ricordare le posizioni espresse dal Papa, le dichiarazioni, nette ed esplicite, di Bettazzi, l'ampio spazio dedicato da Berlinguer non solo alla pace e al disarmo, ma alla denuncia del ruolo svolto dall'Italia; alla proposta di utilizzare diversamente i lavoratori oggi occupati nella industria bellica; alla necessità di « una regolamentazione del commercio internazionale delle armi ».

Anche le associazioni di ispirazione cristiana (ACLI, A.C., Pime, Pax Chisti, Manitese, MIR, ecc.) hanno esplicitato non solo la loro posizione favorevole al disarmo, ma anche la necessità di ridurre anche unilateralmente le spese e gli impianti militari e di « convertire parte dei giganteschi investimenti per armamenti in investimenti che servano alla vita specie nelle zone di miseria e di fame sempre più vaste ».

6. Linea di una politica d'azione sindacale:

Ogni iniziativa va vista nella prospettiva di un grande sforzo capace di rispondere a due quesiti troppo importanti per essere elusi: il primo è quello ormai noto che deriva dalla obiezione — del resto giusta e seria — dei lavoratori delle fabbriche d'armi. Cioè, se non si fanno armi che cosa si farebbe e con quali garanzie di occupazione, fermo restando che non di amore alla industria bellica si tratta, ma di un elementare e fondato motivo di preoccupazione che non va assolutamente snobbato: vale a dire che in luogo delle armi vanno prodotti beni utili alla comunità ma che questa trasformazione delle industrie non si realizza dall'oggi al domani. Essa richiede ben altro spessore di ricerca, progettazione, esperienze e passi in avanti molto concreti, intanto diversificando e poi tentando anche altre strade; ad esempio quella di un significativo spostamento dei rapporti di fatturato delle industrie belliche dalle attuali quantità sul militare a quote maggiori su quello civile. È questo il modo più serio e credibile di operare nella direzione di reali passi in avanti sulla strada della riconversione, attraversando tutte le tappe — apparentemente lente e rimorose — dei rapporti di fatturato, diversificazione e infine riconversione, in un quadro di politica internazionale dove accanto alla sicurezza, la giustizia e la cooperazione e lo sviluppo solidale trionfi in tutto il mondo. Non è utopia — lo sappiamo bene — ma il rimanere incerti ci obbliga a ben peggiori posizioni: o essere alienati al punto tale da non sapere che i nostri prodotti uccidono e sprecano risorse; auspicare nella ipotesi peggiore che per avere occupazione è inevitabile che aumentino i conflitti e le occasioni di guerra; che ci sia sempre maggiore bisogno di sicurezza e che altri decideranno quanta e perché.

Il secondo quesito viene anche esso dai lavoratori, anche se l'ampiezza è molto maggiore, e più complessiva è la risposta. Cioè, in parole semplici ci si domanda se « il commercio delle armi è interessante e l'industria tira, con tutti i benefici che sembrano ricadere — sia dal punto di vista tecnologico sullo stesso settore civile, sia dal punto di vista della bilancia dei pagamenti — è troppo rischioso essere i soli a proporre leggi restrittive e pianalizzatrici per l'industria italiana, quando poi gli altri paesi ne approfitterebbero per sostituire l'Italia nel commercio sporco di armi ai paesi cui non vogliono che vadano, non risolvendo a questo modo nulla e pagando solo i prezzi economici di una mera testimonianza ».

La stessa proposta del rapporto Klepsch per una industria europea degli armamenti è troppo ambigua e interessata per essere credibile non è comunque la strada per le organizzazioni sindacali — come noi impegnate nel tentativo di controllare e ridurre il commercio delle armi — perché insidiosa e sostanzialmente non ridurrebbe in nessun modo l'ampiezza delle risorse dedicate alla spesa per armamenti e non corrisponde alla linea che sembra venire avanti dagli stessi sindacati tedeschi, francesi, in parte quelli inglesi e noi.

Ma ciò non basta. È necessario fare un decisivo passo in avanti che ci permetta di oltrepassare la soglia della indagine conoscitiva, della controinformazione e della lotta alla manipolazione dei dati, per passare a proposte alternative, ad una concreta azione di riconversione. Non si tratta di un passaggio semplice né di una parola d'ordine pacifista. Si tratta di giungere ad esperienze di

diversificazione attraverso prime parziali esperienze di spostamento di quote di fatturato dal bellico al civile.

Le piattaforme rivendicative possono essere lo strumento utile ed efficace per ottenere ciò.

Il problema non è solo sensibilizzare una maggiore quantità di consigli di fabbrica ma anche e soprattutto di passare alla scelta di quei settori e aziende dove è possibile praticare questa strada, con scelte accorte e credibili.

Già esperienze non mancano: vi sono quelle della Oerlikon, della Agusta e della OTO, pur con tutti i limiti e le ambiguità che le hanno accompagnate.

Una volta accertata e definita questa presa di coscienza dei lavoratori, è possibile e necessario promuovere le iniziative di lotta in pieno accordo e con un'ampia collaborazione di altre forze sindacali, in primo luogo quelle europee. Le iniziative prese nel 1979 vanno riprese ed allargate: ai rappresentanti dell'Inghilterra e della Germania vanno aggiunti quelli della Francia, del Belgio, dei paesi scandinavi. Su questa base potranno essere coinvolte altre forze, dai partiti ai movimenti di base, mentre da parte sindacale i problemi dell'industria bellica andranno affrontati in modo organico e sistematico nell'ambito delle politiche settoriali e delle vertenze contrattuali a tutti i livelli.

7. Iniziative specifiche e piano di lavoro:

A) continuare l'attività di ricerca, estendendola all'indotto approfondendo le produzioni civili, valutando i programmi di produzione per i prossimi anni;

B) pubblicare i risultati delle ricerche fin qui condotte, il testo potrebbe essere curato da alcuni delegati di fabbrica delle province più importanti (La Spezia, Brescia, Varese, Milano, Roma ecc.) da responsabili della FLM per i settori interessati (Avio, Cantieristica ecc.) e dagli esperti del gruppo di lavoro;

C) diffondere a livello di fabbrica il materiale fin qui raccolto ed elaborato;

D) organizzare manifestazioni zonali in favore del disarmo della diversificazione, del controllo politico delle esportazioni di armi;

E) sostenere le iniziative in favore di una adeguata legislazione per il settore;

F) avviare le ricerche per le produzioni alternative civili in alcuni settori chiave:

1) i settori possono essere quello *aeronautico* con consorzi fra imprese aeree italiane per progetti di velivoli a corto raggio; per concorsi europei che è una scelta che seppure in ritardo non può essere in prospettiva abbandonata;

2) c'è quello *elettronico*; vi sono ormai centinaia di piloti che rifiutano di atterrare in aeroporti sprovvisti di sicurezza elementare, di equipaggiamenti che possono essere prodotti da imprese italiane, e venduti anche all'estero per le necessarie economie di scala. Questo vale anche per il settore navale, il più in crisi per la crisi mondiale che attraversa il settore che certamente non sarà il militare a risolvere. Oltre alle leggi di svecchiamento si tratta di rilanciare le leggi di finanziamento per naviglio specializzato capace di risolvere anche i problemi del costo crescente dell'energia e dei noli;

3) c'è infine il settore dell'armamento tradizionale. Qui è sufficiente vedere quali sono i deficit nel settore commerciale di certi comparti (meccanica strumentale) per vedere che è necessario e possibile fare qualcosa a

livello di ampliamento delle quantità di reali passi in avanti nella minore dipendenza del nostro paese in certi comparti di apparecchiatura speciali e tecnologicamente avanzate;

4) settore elettromedicali, specie in considerazione delle nuove esigenze della legge di riforma sanitaria;

5) utilizzando i fondi per la ricerca prevista delle proposte di legge presentate in parlamento (o che potrebbero essere presentate) si dovrebbero valutare le possibili produzioni civili in alternativa a quelle militari. Utili saranno le esperienze fatte all'estero e di cui oggi disponiamo di una documentazione piuttosto completa;

G) inserire nelle piattaforme l'obiettivo di « aumento della quota di produzione civile »;

H) riprendere i colloqui europei con i sindacati degli altri paesi; una prima iniziativa potrà essere realizzata in primavera;

I) promuovere nuove iniziative in sede FEM e FISM, spingendo nel senso di iniziative concrete, magari limitate ma realistiche e corrette.

Diversificazione e riconversione nell'industria degli armamenti: quali problemi in Italia

di *Alberto Tridente*

1. Introduzione nel dibattito sindacale e nella problematica del movimento operaio un argomento che, dagli anni '50 in poi, è diventato quanto meno imbarazzante nei principali paesi del mondo occidentale — caratterizzati da un'industria bellica di grandi dimensioni e con produzioni ed esportazioni in rapida crescita — presenta notevoli difficoltà.

È evidente, infatti, che qualunque ipotesi di modifiche da apportare ad un settore industriale indubbiamente importante (anche se forse non essenziale e comunque certo non il solo a rivestire un ruolo di rilievo nei processi di espansione capitalistica) incontra ostacoli di ogni tipo, sia sul piano tecnico-economico, che soprattutto su quello del richiamo politico-ideologico a concetti come la « difesa dei sacri confini della patria » o la sicurezza nazionale.

Inoltre, anche all'interno delle organizzazioni dei lavoratori, risultano ancora largamente diffuse varie convinzioni, dalle lontane radici, relative all'entità dell'occupazione garantita da questo settore e al ruolo fondamentale svolto dall'evoluzione della tecnologia elaborata per usi bellici in termini di « ricaduta » nel settore civile.

2. Nel periodo più recente, tuttavia, sono intervenuti alcuni fatti nuovi, a livello internazionale, che modificano almeno in parte le impostazioni finora seguite nell'affrontare i problemi dell'industria bellica. In primo luogo, gli accordi SALT, pure limitati al settore nucleare e accompagnati da un'ulteriore espansione della produzione di sistemi d'arma convenzionali, sottolineano il fatto che anche per le due grandi potenze non è economico proseguire all'infinito e senza limiti la corsa agli armamenti; anche se questa constatazione non sembra aver molto avvicinato il momento di un disarmo generalizzato.

In autorevoli sedi internazionali e in molti centri di ricerca, inoltre, si dà ormai per acquisito che la tecnologia militare, proprio a causa degli elevatissimi livelli di specializzazione e di sofisticazione raggiunti, riesce a trovare una applicazione in campo civile solo in pochi casi. E ciò rappresenta un onere economico non indifferente, per un settore industriale che deve puntare fortemente sui profitti derivanti da capacità di ricerca e di sviluppo molto avanzate e dinamiche.

Infine, in molti paesi capitalisti (anche industrialmente avanzati come l'Inghilterra), si sta diffondendo un maggiore interesse per una migliore ripartizione delle risorse disponibili, all'interno dei meccanismi di accumulazione capitalistica, onde garantire livelli di vita superiori e tassi di espansione di lungo periodo per l'intera economia. In sostanza, anche i sistemi dominanti, pure in modo spesso equivoco e strumentale, sembrano essere diventati coscienti di alcuni limiti che l'espansione capitalistica può incontrare (da quelli ambientali a quelli dello spreco di risorse, ecc.); e non mancano partiti, come quello laburista inglese, che si pongono il problema dell'uso alternativo delle risorse, in uomini e mezzi, finora assorbite dal settore bellico e che potrebbero invece costituire un fattore di uscita dalla crisi e di rilancio per altre industrie. Una politica, questa, tutta interna alla logica produttiva dei paesi occidentali ma che potrebbe in ogni caso costituire un passo avanti verso una scelta di disarmo generalizzato.

3. Anche le posizioni del movimento operaio nei confronti dell'industria bellica cominciano a evolversi verso livelli di maggiore realismo. Il mito della produzione degli armamenti come settore essenziale (e non solo importante) del sistema capitalistico, caratterizzato da una tecnologia avanzatissima e « portante » nei confronti degli altri settori industriali, nonché da una dinamica produttiva molto rapida, comincia ad essere sottoposto a critiche puntuali. Il ruolo dell'industria bellica viene ridimensionato, man mano che si evidenziano i bisogni vitali lasciati in scopertura dai sistemi capitalisti anche avanzatissimi. I livelli occupazionali, pure consistenti e spesso in aumento, si rivelano in molti casi precari e comunque accompagnati da incrementi di produzione più che proporzionali e da altissimi livelli di profitto e di tassi di sfruttamento della forza lavoro.

Ma ciò che soprattutto tende ad emergere, con sempre maggiore chiarezza — specie in un paese come l'Italia — è il grado di *subordinazione* dell'industria bellica alle strategie del sistema imperialista e dei paesi dominanti; subordinazione che si traduce spesso in attività produttive prive di ricerca a monte, perché effettuate su licenza, e comunque molto discontinue; sottoposte a stretti vincoli politici, per quanto riguarda la scelta dei coproduttori e dei paesi di esportazione. Il movimento operaio, quindi, costretto a confrontarsi con strategie aziendali scarsamente autonome e di ridotto interesse nazionale, tende in molti casi a sottoporre le politiche padronali del settore a critiche complessive, che si fanno più dure e puntuali ogni volta che le produzioni di sistemi d'arma contraddicono gli interessi dello stesso paese di appartenenza, o costituiscono un contributo fondamentale per la sopravvivenza di governi fascisti e razzisti o per la repressione interna di minoranze etniche o politiche.

Nel periodo più recente (e non soltanto nel caso del Cile, del Marocco e dell'Iran), le organizzazioni dei lavoratori che con maggior decisione si erano impegnate nel sostegno e nella collaborazione con i movimenti di liberazione e con le lotte antifasciste, hanno fatto emergere con chiarezza le contraddizioni legate al fatto di dover contribuire a fabbricare le armi di cui così duramente condannavano l'impiego. In alcuni casi hanno anche iniziato a valutare, con realismo e senza falsi moralismi, iniziative concrete, in una prospettiva di relazioni internazionali non condizionate dalle esigenze dell'industria bellica.

È infine importante rilevare come di recente anche organizzazioni sindacali internazionali, quali la FISM e la FEM, si siano occupate di questi problemi, con l'intenzione di affrontarli in modo esplicito anche a livello sopra-nazionale. Questo fatto, indubbiamente, riflette una sensibilità sindacale sui problemi in questione, di cui sino a ieri si poteva dubitare. Se la FEM sta ancora esaminando i possibili modi per un'azione coordinata, la FISM ha già annunciato una conferenza internazionale sul tema. Sarà, crediamo, la prima di questo genere e ci auguriamo che serva a confrontare le opinioni e posizioni delle diverse organizzazioni nazionali, non sempre convergenti in passato e a definire almeno un orientamento di azione per tutti.

4. Quali sono, sul piano dell'elaborazione di una efficace politica sindacale, le maggiori difficoltà che si frappongono ad una eventuale inversione di tendenza nella dinamica della produzione e dell'esportazione di armamenti, e quindi ad un orientamento favorevole alla diversificazione e alla riconversione delle industrie belliche?

Alcune considerazioni, che facciano emergere aspetti del problema troppo spesso lasciati finora in ombra, specie nei paesi in cui gli alti livelli di disoccupazione ostacolano iniziative sindacali innovative, possono servire a collocare l'evoluzione dell'industria bellica italiana in una prospettiva più realistica.

In primo luogo, sembra opportuno ricordare che tutti i paesi occidentali, nei primi anni successivi alla seconda guerra mondiale, hanno sperimentato profondi ed estesi processi di riconversione industriale. I lavoratori non hanno certo dimenticato la rapidità con la quale si è tornati alle produzioni civili, spesso quando erano ancora in corso, in alcune zone, eventi bellici di vasta portata. In quel periodo, naturalmente, sarebbe stato possibile sottoporre le spese militari e le attività produttive di armamenti a precisi vincoli e controlli; anche perché il settore non era certo prioritario, nella fase di ricostruzione e di ripresa delle lavorazioni industriali. Ma ben altre furono le alternative dibattute e molto lontane da questo tema le preoccupazioni allora dominanti.

5. In secondo luogo è opportuno ricordare che eventuali iniziative di diversificazione e di riconversione, tra militare e civile, devono essere viste dal movimento operaio non come un evento raro e abnorme, bensì come parte integrante dei continui e generalizzati processi di ristrutturazione che caratterizzano i sistemi industriali avanzati. I quali sono impegnati senza sosta a creare nuovi mercati e a modificare le gamme dei consumi esistenti, adeguando prontamente le strutture produttive

e l'organizzazione del lavoro alle nuove occasioni di profitto e di espansione.

In effetti, è difficile negare che tutte le aziende capitalistiche, sia pure con dinamiche diverse e con strategie non sempre omogenee (anzi spesso contraddittorie e che creano squilibri tra rami di produzione, tra zone di un paese, tra paesi diversi) non modifichino continuamente le linee di produzione, i livelli di trasformazione, i contenuti tecnologici, le aree di destinazione dai prodotti, i collegamenti produttivi e commerciali con altre aziende, ecc.; sottoponendo, a intervalli di tempo (spesso molto ristretto), i lavoratori a processi di adattamento quasi sempre penosi, e le organizzazioni sindacali a valutazioni impegnative sui reali obiettivi perseguiti dalle aziende.

Il passaggio da lavorazioni militari a produzioni civili viene quindi troppo spesso considerato come un fatto traumatico, fuori dalla logica del sistema industriale, mentre le difficoltà che vengono frapposte riguardano esclusivamente le prospettive di espansione produttiva e di acquisizione di profitti, quasi sempre ritenute più favorevoli nel settore bellico. Nelle singole situazioni aziendali, viceversa, sarebbe forse più opportuno approfondire l'analisi sulle reali caratteristiche della dirigenza ad adeguarsi alle più difficili condizioni di concorrenza che caratterizzano il settore civile; o sottrarsi alle situazioni di « tutela », in cui quasi sempre si effettuano le lavorazioni belliche (acquirente unico lo Stato, produzioni su licenza, vendite in paesi compresi nelle aree di influenza delle potenze imperialiste, ecc.).

Nell'ambito delle considerazioni relative ai processi di ristrutturazione sempre in corso, una particolare attenzione deve essere data, nella situazione italiana, all'evolversi dei rapporti internazionali di alcune tra le aziende più dinamiche del settore. Oltre ai rapporti basati sulla cessione di licenze e know-how e ai programmi di cooperazione, specie a scala europea, devono essere valutate attentamente le prospettive aperte dal « Memorandum di intesa italo-americana », firmato da Ruffini e da Brown nel settembre del 1978 e le iniziative produttive realizzate all'estero nei mesi più recenti. Anche se la dimensione tecnico-economica delle iniziative delinea un processo ancora allo stato embrionale, non possono essere trascurati gli effetti che avrebbe un consistente meccanismo di « internazionalizzazione » sui livelli occupazionali e produttivi italiani e sulla dipendenza del settore dalle politiche dei paesi imperialisti, mentre si realizzerebbe una maggiore « rigidità » della struttura produttiva interna di fronte a qualunque prospettiva di diversificazione o di ridimensionamento verso il civile.

6. Un terzo aspetto, troppo spesso trascurato o volutamente tenuto in ombra, riguarda il fatto che mentre il settore bellico viene presentato come una struttura produttiva integrata, consolidata e con una lunga tradizione di produzioni militari, ad una più attenta analisi le imprese italiane rivelano spesso che il loro passaggio al settore bellico è talvolta avvenuto in tempi recenti, che il peso delle loro produzioni civili è spesso consistente, e che, soprattutto, delle linee alternative di produzioni civili vengono continuamente prese in considerazione (dagli studi preliminari e dalle progettazioni fino ai programmi di produzione a livello esecutivo).

Pure in mancanza di analisi organiche e approfondite riguardanti questo comparto — dei rapporti passati, attuali e potenziali che intercorrono tra lavorazioni militari e produzioni civili, all'interno di imprese considerate appartenenti al settore bellico — non si può non sottolineare l'importanza che tale aspetto riveste per le organizzazioni dei lavoratori che vogliono situare l'industria degli armamenti in una prospettiva di diversificazione o di riconversione.

Naturalmente, la formulazione di una politica sindacale più elaborata sotto questo aspetto comporta difficoltà non irrilevanti. Sarebbe infatti necessario, ad esempio, conservare una memoria critica delle precedenti esperienze produttive delle varie aziende in campo, oppure dare una costante e puntuale attenzione ai programmi di ricerca e di sviluppo, e alle indagini di mercato relative ai prodotti non di uso bellico. L'azione sindacale, inoltre, per essere efficace, dovrebbe anche essere in grado sia di cogliere tutti i nessi (tecnici, economici e commerciali) esistenti tra specifici sistemi d'arma e lavorazioni civili che potrebbero essere realizzate con gli stessi impianti e le stesse capacità tecnologiche, sia, e soprattutto, di esercitare una continua pressione sulla dirigenza, per non lasciar mai passare senza una trattativa articolata alcuna occasione di avvio di produzioni civili.

7. Un quarto punto, sul quale non sembra inutile richiamare l'attenzione — specie nel caso della produzione bellica italiana, largamente sottoposta a vincoli esterni — è quello della *diversificazione* delle produzioni, in modo che accanto alle lavorazioni militari (e, al limite, senza proporre alcun loro ridimensionamento, specie nelle aree di elevata disoccupazione) possano nascere o svilupparsi produzioni civili.

Nella attuale fase capitalistica, si può affermare che la tendenza alla « conglomerazione » (cioè all'articolazione delle aziende, specie se di dimensioni medio-grandi, su più settori, spesso senza alcun collegamento o interscambio fra di loro) è un fatto affermato. Le imprese multinazionali, quasi senza eccezioni, hanno portato tale conglomerazione a livelli di eccezionale complessità, dando luogo addirittura a nuovi moduli di organizzazione interna dei gruppi e al predominio della struttura strategico-finanziaria su quella tecnico-produttiva.

Una concentrazione totale, o molto elevata, su un solo tipo di produzione, dovrebbe essere considerata potenzialmente rischiosa per un'equilibrata e duratura espansione. I margini di rischio sono poi sicuramente ancor più elevati nel settore bellico, caratterizzato, come è noto, da una rapida evoluzione tecnologica, dalla discontinuità delle commesse, dalla forte influenza esercitata dai conflitti internazionali e dal rigido controllo imperialista sui paesi non produttori di armamenti.

Una politica sindacale che ponga un forte accento sulle esigenze di diversificazione e che accompagni le pressioni in favore della riconversione con una articolata ed elastica azione di avvio e/o di potenziamento di produzioni civili, dovrebbe più difficilmente trovare opposizione da parte delle aziende degli stessi lavoratori; i quali dovrebbero cercare di orientare in tal senso le strategie imprenditoriali. Se questa linea sindacale dovesse essere accettata, la discontinuità nelle commesse o nei piani di produzione potrebbe costituire un'occasione preziosa per ripresentare e ridiscutere le possibili alterna-

tive civili di produzione. Ogni programma di investimento comunicato dalla dirigenza potrebbe offrire alle organizzazioni sindacali l'opportunità di valutare l'eventuale uso non militare degli impianti e dei macchinari prescelti. Ogni ricerca su prodotti non bellici, avviata o condotta a termine, potrebbe permettere di delineare concrete ridistribuzioni di capacità produttiva, volte a cambiare le proporzioni tra il fatturato militare e quello civile, in una visione più equilibrata e di lungo periodo delle singole situazioni aziendali.

8. Infine — e su questo punto le esperienze estere, spese inglesi, sono ricche di preziosi insegnamenti — non si può evitare di discutere la possibilità che siano gli stessi lavoratori ad esprimersi in favore di determinate produzioni, accanto o in alternativa a quelle belliche. L'impegno dei sindacati nella direzione di una presenza attiva in campo politico-nazionale sui problemi dell'occupazione, degli investimenti, del Mezzogiorno e dell'ambiente, cioè di quegli aspetti della vita italiana che più incidono sulla classe lavoratrice, potrebbe fornire dei primi elementi di conoscenza sulle produzioni ritenute più urgenti ed essenziali per la società civile. Inoltre nell'ambito dei piani di settore, nelle trattative contrattuali per i grandi gruppi e nelle vertenze di zona e regionali, le organizzazioni sindacali hanno cominciato ad elaborare, sia pure al loro interno e solo in risposta alle ipotesi padronali, alcune preferenze. Indubbi sono i riflessi che esse hanno sulle scelte produttive e sugli orientamenti di fondo dei diversi settori industriali, anche se lasciano interamente ai centri di potere economico la responsabilità delle gestioni aziendali.

Nel settore bellico, dove più profondamente le scelte imprenditoriali contrastano con gli interessi della classe operaia (e dove più rigide sono le difese padronali contro la diversificazione o la conversione verso le produzioni civili), il movimento operaio dovrebbe poter disporre di un patrimonio di idee, basato su seri studi di settore, su indicazioni economicamente qualificate, su orientamenti tecnologicamente avanzati, da elaborare e aggiornare continuamente, onde fornire alle lotte contro le ristrutturazioni per soli scopi di profitto e di pura speculazione dei contenuti non solo difensivi e degli obiettivi che superino il garantismo dell'occupazione.

Se questa linea di lavoro debba essere avviata a livello di fabbrica, facendo emergere e valorizzando il patrimonio di conoscenze del movimento operaio; se debba essere realizzata in un'ottica settoriale a livello nazionale nelle sedi di categoria, oppure se debba svolgersi in centri esterni, ma su impulso delle organizzazioni dei lavoratori è un problema importante, ma successivo alla scelta di una difesa attiva contro l'espansione incontrollata delle produzioni e delle esportazioni di armamenti.

In ogni caso, una accurata analisi delle vertenze più recenti o in corso, non solo nel settore bellico, ma in quello cantieristico, elettronico, aeronautico, ecc. potrebbe permettere di accertare quali siano le produzioni civili di potenziale interesse per le industrie oggi belliche: o perché già realizzate nel passato; o perché scartate sotto le pressioni della corsa agli armamenti; o in quanto particolarmente adatte alle capacità tecnologiche e direzionali del settore.

Saranno poi le organizzazioni sindacali a valutare l'adeguatezza di quanto già fatto ai seri rischi di un'ulteriore espansione dell'industria bellica italiana e ad assumere le iniziative volte a garantire nuovi strumenti di lotta al movimento operaio, tenendo conto delle gravi prospettive che gli accordi Italia-USA e il rilancio della NATO — e soprattutto la crisi successiva all'invasione dell'Afghanistan — sembrano delinare per il settore degli armamenti.

Ditta A. Spinosi - Roma