SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(Nn. 1504 e 1505-A)

ALLEGATO 1-bis

RELAZIONE DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986) (n. 1504)

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988 (n. 1505)

ALLEGATO 1-bis

RAPPORTI DI MINORANZA DELLE COMMISSIONI PERMANENTI

1ª (*Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione*), 2ª (*Giustizia*), 4ª (*Difesa*), 6ª (*Finanze e tesoro*), 7ª (*Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport*), 8ª (*Lavori pubblici, comunicazioni*), 9ª (*Agricoltura*), 10ª (*Industria, commercio, turismo*), 11ª (*Lavoro, emigrazione, previdenza sociale*) e 12ª (*Igiene e sanità*)

SUL DISEGNO DI LEGGE N. 1504 E SUGLI STATI DI PREVISIONE

dell'Entrata (**1505 - tab. 1**) *e della spesa, della Presidenza del Consiglio dei ministri* (**1505 - tab. 1-A**) *e dei Ministeri del Tesoro* (**1505 - tab. 2**), *delle Finanze* (**1505 - tab. 3**), *di Grazia e giustizia* (**1505 - tab. 5**), *della Pubblica istruzione* (**1505 - tab. 7**), *dell'Interno* (**1505 - tab. 8**), *della Difesa* (**1505 - tab. 12**), *dell'Agricoltura e delle foreste* (**1505 - tab. 13**), *dell'Industria, del commercio e dell'artigianato* (**1505 - tab. 14**), *del Lavoro e della previdenza sociale* (**1505 - tab. 15**), *della Marina mercantile* (**1505 - tab. 17**), *della Sanità* (**1505 - tab. 19**), *del Turismo e dello spettacolo (per la parte relativa allo spettacolo e allo sport)* (**1505 - tab. 20**), *per i Beni culturali e ambientali* (**1505 - tab. 21**) *e sulle previsioni di spesa afferenti alla ricerca scientifica* (**1505 - tab. varie**)

TIPOGRAFIA DEL SENATO (2500)

INDICE

Rapporti di minoranza:

— Tabella 1 (Entrata): estensore Vitale - *6ª Comm.* . . . . . *Pag.* 3

— Tabella 1-A (Presidenza del Consiglio): estensore Biglia - *1ª Comm.* » 7

— Tabella 2 (Tesoro): estensore Sega - *6ª Comm.* . . . . . » 11

— Tabella 3 (Finanze): estensore Giura Longo - *6ª Comm.* . . . » 13

— Tabella 5 (Grazia e giustizia): estensori Ricci e Gozzini - *2ª Comm.* . » 15

— Tabella 7 (Istruzione): estensore Nespolo - *7ª Comm.* . . . . » 17

— Tabella 8 (Interno): estensore Biglia - *1ª Comm.* . . . . . » 21

— Tabella 12 (Difesa): estensore Milani Eliseo - *4ª Comm.* . . . . » 23

— » » (»): estensore Boldrini - *4ª Comm.* . . . . . » 81

— Tabella 13 (Agricoltura): estensore De Toffol - *9ª Comm.* . . . . » 99

— Tabella 14 (Industria): estensori Loprieno e Margheri - *10ª Comm.* . » 101

— Tabella 15 (Lavoro e previdenza sociale): estensore Antoniazzi - *11ª Comm.* . . . . . » 105

— Tabella 17 (Marina mercantile): estensore Bisso - *8ª Comm.* . . . » 107

— Tabella 19 (Sanità): estensore Ranalli - *12ª Comm.* . . . . . » 109

— Tabella 20 (Spettacolo e sport): estensore Valenza - *7ª Comm.* . . . 113

— Tabella 21 (Beni culturali e ambientali): estensore Chiarante - *7ª Comm.* . . . . . » 115

— Tabelle varie (Ricerca scientifica): estensori Margheri e Urbani - *7ª Comm.* . . . . . » 119

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 6ª COMMISSIONE PERMANENTE
(FINANZE E TESORO)

sul disegno di legge n. 1504
e sullo stato di previsione dell'entrata (1505 - Tabella 1)
per le parti di competenza

(ESTENSORE VITALE)

I senatori del Gruppo comunista appartenenti alla Commissione finanze e tesoro del Senato, nel prendere in esame lo stato di previsione dell'entrata (Tabella 1) e il disegno di legge finanziaria (per le parti di competenza) con il presente rapporto di minoranza richiamano l'attenzione del Senato sui seguenti problemi.

Di fronte ad una situazione sempre più pesante e preoccupante della finanza pubblica, che si esprime fra l'altro nel dato macroscopico secondo il quale entro alcuni mesi l'ammontare del debito pubblico sarà pari al valore dell'intero reddito nazionale, l'impostazione della legge finanziaria non rappresenta alcuna seria inversione di tendenza che possa portare, nei prossimi anni, pur in presenza di un *deficit* ancora altissimo nel 1986, ad un graduale e programmato rientro e risanamento.

In particolare si deve rilevare, in materia di entrate, la totale assenza di norme tendenti sia a ridurre la selva delle agevolazioni che sottraggono permanentemente amplissime quote di base imponibile alla tassazione, sia la chiusura più totale a valutare l'opportunità di introdurre anche nell'ordinamento tributario italiano un'imposta commisurata non al reddito, ma al patrimonio.

Occorrerebbe invece a questo riguardo più che mantenere l'iniziativa del livello complessivo della pressione fiscale ordinaria, garantire che il suddetto livello non discenda, recuperando fasce di evasione e di erosione; modificando la composizione del prelievo con la definizione di tempi e strumenti (catasto, autonomia impositiva degli enti locali) per l'introduzione di una imposta patrimoniale ordinaria ad aliquota modesta commisurata al valore dei beni patrimoniali mobiliari e immobiliari, anche sostitutiva di altre imposte e tasse; con la razionalizzazione della tassazione dei redditi da capitale, compresa l'introduzione di quella, graduale, sugli interessi per i titoli pubblici di nuova emissione; contestualmente alla legge finanziaria con la modifica strutturale delle aliquote IRPEF, eliminando totalmente il *fiscal-drag* venutosi a determinare negli anni dal 1983 al 1986 e restituendo il *fiscal-drag* 1985; con l'aumento del peso della imposizione indiretta sul complesso del prelievo obbligatorio; con la definizione delle agevolazioni fiscali alle imprese con conseguente progressiva eliminazione dei trasferimenti correnti; con la revisione del sistema dei contributi sociali fondandola sulla equiparazione dei livelli di prelievo per la generalità dei cittadini e sulla riduzione degli oneri sociali a carico delle imprese.

Sul piano delle spese, si propone una riduzione di 200 miliardi di lire sulle somme attualmente trattenute dagli esattori per aggi sui versamenti di imposte, predeterminando che l'ammontare complessivo degli aggi per

ciascuna esattoria per l'anno 1986 non può eccedere l'ammontare degli aggi percepiti sui ruoli posti in ricossione nell'anno 1985 e degli aggi sui versamenti diretti percepiti nello stesso anno, maggiorato del 5 per cento.

Nel quadro di una politica di rigore, di tagli e di risanamento della finanza pubblica non si capisce perchè proprio gli esattori non debbano essere chiamati a concorrervi.

* * *

I problemi della finanza regionale e locale si presentano quest'anno con carattere di particolare gravità, e tanto più in quanto non vengono affrontati nel contesto della legge finanziaria.

La legge finanziaria è stata presentata senza che il Governo abbia ancora formulato alcuna proposta per la finanza locale e regionale che col 31 dicembre 1985 mancano di qualsiasi regolamentazione.

Ciò, nonostante che il Senato abbia ribadito e precisato — rinviando all'Aula il 6 novembre 1983 ed iniziando l'esame del testo per la riforma dell'ordinamento delle autonomie locali elaborato con ampia convergenza di consensi dalla Commissione affari costituzionali — i criteri che devono regolare la finanza locale all'articolo 84 del disegno di legge n. 133 e 311-A.

D'altra parte, in sede di esame dei bilancio di previsione per il 1985 furono approvati due ordini del giorno: con i quali si invitava il Governo a formulare tempestivamente proposte per regolare la finanza locale e regionale introducendo misure di autonomia impositiva in modo da consentire la loro entrata in vigore entro il 1° gennaio 1986. Non aver proposto ed approvato un nuovo assetto della finanza locale e regionale, conferma che nel Governo e nell'attuale maggioranza prevalgono le forze che sono contrarie al consolidamento ed allo sviluppo dell'ordinamento dello Stato previsto dalla Costituzione, di cui le regioni e le autonomie locali sono componente essenziale.

È per questo che ancora una volta, a poche settimane da una scadenza inderogabile il Parlamento, le regioni, le province e i comuni sono posti in una condizione di incertezza e precarietà che non consentono l'adozione di misure organiche di riforma e impediscono una loro piena funzionalità.

Le disposizioni contenute nella legge finanziaria sono espressione di questa situazione. Sia per le regioni che per comuni e province rimandano a provvedimenti non ancora presentati al Parlamento, che, se dovranno corrispondere alle esigenze del sistema autonomistico ed agli orientamenti sopra richiamati, è impensabile possano essere approvati entro il 31 dicembre 1985.

Per le regioni sono previsti stanziamenti la cui congruità dipende dalla loro integrazione con la attribuzione di entrate proprie che assicurino nel complesso un incremento delle risorse disponibili pari al tasso programmato di inflazione, rispetto al 1985.

Nessuna proposta è stata finora avanzata, ed è esclusa dall'articolo 2 primo comma della stessa legge finanziaria la destinazione a questo fine dell'addizionale all'ILOR, come le regioni avevano richiesto.

Per comuni e province sono previsti nel fondo speciale (tabella B e C) stanziamenti identici a quelli previsti per il 1985.

L'articolo 30 pone a carico del bilancio dei comuni gli oneri corrispondenti alle quote di partecipazione alla spesa sanitaria non corrisposte dai soggetti esentati, trasferendo, senza alcuna copertura, un onere che si può valutare attorno ai 500-600 miliardi.

L'articolo 4, secondo e terzo comma regola il fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubbliche e private determinandolo in 4.292 miliardi e disponendo l'aumento minimo delle tariffe, nella misura dal 20 al 50 per cento.

Pertanto, nel corso del 1986 le aziende pubbliche di trasporto presenteranno disavanzi residui per circa 700 miliardi. Tale importo sarà ridotto di 500-600 miliardi se saranno attuate da tutte le aziende fin dall'inizio del 1986 le tariffe di cui al disegno di legge finanziaria e non vi sarà diminuzione di utenza.

Gli aumenti tariffari previsti, da un lato, procureranno alle aziende di trasporto pubblico un maggiore introito di 600-700 miliar-

di ma, dall'altro influiranno sulla scala mobile determinando un maggior costo per lavoro dipendente pubblico e privato di lire 1.800-2.000 miliardi.

In ogni caso il disavanzo non finanziato dal fondo per il ripiano dei disavanzi e dalle entrate tariffarie graverà sui bilanci degli enti locali per alcune centinaia di miliardi.

Nessuno stanziamento è previsto per il fondo per gli investimenti nel settore dei trasporti.

A questi fattori di aggravamento dei bilanci degli enti locali per il 1986 bisogna aggiungere l'onere imprevisto di circa 700-800 miliardi per l'ammortamento dei mutui contratti nel 1985 con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti.

In questa situazione la legge finanziaria dovrà essere modificata per:

1) garantire, insieme a misure perequative, che a ciascun comune e a ciascuna provincia sia assicurato il minimo vitale di incremento dei trasferimenti statali in relazione al tasso inflattivo;

2) assicurare, sino a nuovo regime, la copertura degli oneri finanziari ai fini di una impegnata e selettiva politica di investimenti degli enti locali;

3) adottare misure di sanatoria degli effetti negativi della legge triennale 1983-85, onde evitare altri prevedibili *deficit* dei bilanci comunali; cioè: *a*) la copertura degli oneri finanziari dei mutui contratti dagli enti locali nel 1984 e nel 1985; *b*) mutui a copertura di piani di rientro e ripiano di situazioni deficitarie pregresse.

Inoltre occorre:

1) contenere l'aumento delle tariffe per i trasporti pubblici locali e nel limite del tasso programmato di inflazione;

2) aumentare il fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi delle aziende pubbliche locali di trasporto di 400-500 miliardi;

3) prevedere il rifinanziamento del fondo nazionale per investimenti nei trasporti pubblici locali nella misura di 800 miliardi per ciascun anno 1986-87-88;

4) sopprimere l'articolo 30;

5) escludere esplicitamente dal blocco delle nuove assunzioni per gli enti locali e le loro aziende la copertura dei posti che si rendano vacanti nel corso del 1986.

Il Governo ed il Parlamento devono essere impegnati a proporre, esaminare ed approvare i provvedimenti già richiesti dalla Commissione finanze e tesoro l'anno scorso in modo che il nuovo regime della finanza locale possa entrare in vigore il 1° gennaio 1987.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

sullo stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri (1505 - Tabella 1-A) e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1504

(ESTENSORE **BIGLIA**)

A) *Premessa*

I senatori del MSI-DN ritengono che si manifesta sempre più indifferibile (anche indipendentemente da una più generale rifondazione del quadro istituzionale) una legge di riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Tale legge di riforma deve attribuire al Capo del Governo la responsabilità di fondere in unità le diverse posizioni dei singoli componenti del Governo, e di presiedere al coordinamento degli aspetti comuni delle attività cui sono preposti due o più ministeri (come la ricerca scientifica, la funzione pubblica, i rapporti con il Parlamento, ...), riducendo il numero di questi ultimi in modo da accorpare i rami della pubblica amministrazione operanti in settori affini. Il Capo del Governo potrà così presentarsi a pieno titolo davanti al Parlamento come titolare del potere esecutivo, e gli uffici della Presidenza saranno attrezzati in modo da svolgere adeguatamente quella funzione di centralità e di unificazione cui si è accennato.

Pertanto, nel lamentare che dagli strumenti finanziari e contabili al nostro esame risulti ancora disattesa l'aspettativa di una tale riforma, si prende spunto dall'esame della tabella riguardante la Presidenza del Consiglio dei ministri per svolgere qui quelle considerazioni che hanno attinenza in generale al programma politico e finanziario presentato dal Governo e dalla maggioranza che lo sostiene.

B) *Più realismo nella previsione del disavanzo*

Non può essere approvata la persistente prassi di esporre nel bilancio previsioni di spesa troppo inferiori alle obbiettive prevedibilità, nonchè previsioni di entrata troppo ottimistiche: ciò comporta un artificioso apparente minor disavanzo rispetto a quello che dovrebbe essere correttamente previsto, con conseguente più facile raggiungimento di un fittizio pareggio.

C) *Meno carico fiscale sui cittadini*

Non può essere approvato il programma di aumentare per il 1986 il complessivo carico fiscale di imposte e tasse, nella misura del 6 per cento rispetto al 1985, misura che si vorrebbe corrispondente al tasso di inflazione previsto per il 1986.

Infatti, in tal modo, anche nell'ipotesi che l'inflazione fosse contenuta nella detta misura e anche dando per ammesso che l'indice ISTAT del costo della vita sia rilevato in modo da rispecchiare la verità, si verificherebbe un sostanziale mantenimento dell'attuale complessivo carico fiscale sui cittadini.

Tale carico fiscale è manifestamente gravoso, è insopportabile per i soggetti economicamente più deboli, ed è disincentivante per il sempre necessario sorgere di nuove iniziative.

Si tenga inoltre conto che il previsto ripristino di autonomia finanziaria da parte degli Enti locali è concepito come strumento per far fronte a minori trasferimenti di mezzi finanziari da parte dello Stato, e quindi è previsto come strumento per aggravare il carico fiscale.

D) *Meno debito pubblico*

Non può essere approvato il programma di mantenere anche il 1986 la attuale ingente esposizione dello Stato per buoni del tesoro e altri titoli pubblici.

Infatti ciò comporta non soltanto una spesa per interessi che assorbe gran parte del prelievo fiscale, ma soprattutto un incentivo al capitale privato a disattendere gli investimenti produttivi nell'attività economica privata, per rifugiarsi invece pigramente nel finanziamento pubblico, ad un tasso anche superiore a quello legale del 5 per cento aumentato del tasso di inflazione.

L'indebitamento pubblico è fisiologico quando è determinato da contingenti necessità di congiuntura, ovvero quando è destinato a coprire spese di investimento in opere pubbliche; ma è patologico allorchè, come nel caso nostro, esso è invece destinato a far fronte a spese correnti, in una crisi di struttura e non di semplice congiuntura.

Si tenga presente inoltre che all'ammontare della esposizione debitoria dello Stato si deve aggiungere il debito pubblico « sommerso », rappresentato dalle situazioni deficitarie degli Enti locali e di molti altri Enti pubblici, che non vengono indicate nel bilancio dello Stato.

Tale debito pubblico « sommerso » risulta ancora più ingente se si tiene conto che i Comuni hanno dato corso a moltissime pratiche di espropriazione di immobili per pubblica utilità, confidando su un meccanismo di indennizzo estremamente vantaggioso per essi ed iniquo per gli espropriati, tanto da essere dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale: pertanto i Comuni stessi si troveranno di fronte all'obbligo di pagare gli indennizzi in misura ben diversa per tutti gli immobili espropriati.

E) *Più agevolazioni, anche fiscali, per l'ammodernamento delle tecniche produttive.*

Non può essere approvato che nella politica governativa non sia prevista una radicale svolta, nel senso di introdurre agevolazioni normative e fiscali (ad esempio, detassando gli utili reinvestiti all'interno della impresa per l'acquisto di nuove attrezzature e per la ricerca scientifica) idonee a favorire l'ammodernamento delle tecniche produttive, così da rendere più competitive, sul piano internazionale, l'industria e l'agricoltura italiane.

Attualmente, invece, la politica governativa è nel senso di scaricare soltanto sul costo del lavoro la causa della produzione a costi non concorrenziali.

F) *Più agevolazioni, anche fiscali, per la ripresa della edilizia come industria trainante*

Non può essere approvato che nella politica governativa non sia prevista una svolta radicale anche per introdurre agevolazioni normative e fiscali in favore della ripresa dell'attività edilizia, come industria trainante della economia nazionale: tutela del risparmio attraverso la corresponsione dell'effettivo controvalore in caso di esproprio delle aree fabbricabili nonchè la previsione di adeguata remunerazione per le locazioni dei fabbricati (accompagnata da erogazioni

del fondo sociale per gli inquilini meno abbienti), riordino e semplificazione della normativa urbanistica e delle procedure burocratiche, ripristino di benefici fiscali del tipo della « legge Tupini », eccetera.

Attualmente, invece, il risparmio dei privati è distolto dall'investimento nella industria edilizia, ed è invece indirizzato verso l'acquisto di buoni del tesoro e di altri titoli pubblici, e cioè verso il finanziamento della cattiva gestione della cosa pubblica.

G) *Conclusione*

Per la generale opposizione alla politica governativa, ed in particolare per i motivi sopra esposti, i senatori del Movimento sociale italiano-Destra nazionale formulano il presente rapporto di minoranza, esprimendo voto contrario sulla tabella della Presidenza del Consiglio dei ministri e sulle disposizioni della legge finanziaria ad essa connesse.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 6ª COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

sullo stato di previsione

del Ministero del tesoro (1505 - Tabella 2)

(ESTENSORE SEGA)

I senatori del Gruppo comunista appartenenti alla Commissione finanze e tesoro del Senato, nel prendere in esame lo stato di previsione del Ministero del tesoro, con il presente rapporto di minoranza richiamano l'attenzione del Senato sul seguente problema.

Lo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro contiene, fra l'altro, gli stanziamenti per l'erogazione delle pensioni di guerra (essenzialmente al capitolo 6171 della Tabella 2 che reca la cifra di 2.000 miliardi come competenza e cassa per il 1986).

È però evidente che lo Stato deve affrontare il problema della inadeguatezza delle

L'esame, in sede ristretta prima ed in 6ª Commissione plenaria poi, dei numerosi disegni di legge per il riordino e la rivalutazione delle pensioni di guerra (in modo particolare del disegno di legge n. 656 ispirato dalla unitaria e più rappresentativa Associazione nazionale mutilati e invalidi di guerra e firmato dai rappresentanti dei Gruppi della Democrazia cristiana, comunista, socialista, socialdemocratico, liberale e della Sinistra indipendente) ha dimostrato come la somma di 227 miliardi conquistata con un emendamento votato a maggioranza dalla Camera lo scorso anno, sia del tutto insufficiente a far fronte anche alle più ragionevoli e responsabili esigenze di adeguamento del trattamento riservato ai pensionati di guerra dal decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1981, n. 834.

Va ricordato innanzitutto che in sede di attuazione della delega prevista dalla legge 23 settembre 1981, n. 533, il Governo disattese clamorosamente le prescrizioni del Parlamento, tant'è che le competenti Commissioni non poterono emettere pareri favorevoli al decreto delegato.

In modo particolare il Governo ha omesso l'applicazione di un corretto meccanismo di indicizzazione tale da garantire anche le pensioni di guerra dal forte tasso di inflazione.

La conseguenza di questa arbitraria attuazione della delega ha determinato una pesante perdita di potere d'acquisto delle pensioni stesse.

Infatti dal 1982 al 1985 le pensioni di guerra hanno subìto una indicizzazione del solo 39 per cento rispetto al 71 per cento delle pensioni INPS indicizzate a norma dell'articolo 9 della legge 3 giugno 1975, n. 160, con una perdita secca del 32 per cento.

La seconda esigenza che si pone è l'adeguamento della pensione base che attualmente è costituita da lire 306.000 mensili per una prima categoria con il 100 per cento di invalidità.

La terza esigenza riguarda l'adeguamento delle pensioni di reversibilità alle vedove dei superinvalidi.

Nel corso del serrato confronto in sede ristretta e di Commissione, il Governo ha negato caparbiamente la ricerca della necessaria maggiore copertura finanziaria per circa 200 miliardi a partire dal 1986, considerato che nessun maggiore onere è necessario per il 1985 avendo stabilito che fosse data decorrenza ai miglioramenti solo a partire dal 1ª luglio 1985.

La chiusura del Governo alle richieste dei pensionati di guerra è tanto più inaccettabile se si tiene conto che nel calcolo dei maggiori oneri e nella proiezione dell'aggravio per i futuri bilanci dello Stato deve essere calcolata l'inesorabile riduzione delle « partite » (per decesso del titolare), riduzione destinata a svilupparsi con proiezione geometrica e quindi con una prevedibile graduale costante riduzione della voce di spesa.

Il Gruppo comunista sostiene pertanto la necessità di un incremento dello stanziamento nel capitolo di spesa 6171 (rubrica 32) del Ministero del tesoro

Al maggiore onere, che può in linea di massima essere calcolato nell'ordine di 200-250 miliardi, si potrà far fronte con la riduzione dei capitoli di spesa del bilancio del Ministero delle finanze nn. 4666, 4667 e 4668 riguardanti gli aggi esattoriali e le commissioni bancarie.

L'accoglimento, in sede di legge finanziaria, delle suddette richieste, sostenute anche dal relatore e dalla stragrande maggioranza della Commissione consentirà di affrontare in via definitiva la pensionistica di guerra e a rendere giustizia, a 40 anni dall'ultima guerra, alla categoria dei pensionati ed invalidi di guerra.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 6ª COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

sullo stato di previsione

del Ministero delle finanze (1505 - Tabella 3)

(ESTENSORE GIURA LONGO)

I senatori del Gruppo comunista appartenenti alla Commissione finanze e tesoro del Senato, nel prendere in esame lo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze, con il presente rapporto di minoranza richiamano l'attenzione del Senato sui seguenti punti.

1. Per quanto attiene ai problemi del personale dell'Amministrazione finanziaria risultano attualmente scoperti almeno 12 mila posti in organico, così distribuiti:

5.076 presso la Direzione generale delle II.DD.;

2.043 presso l'Amministrazione centrale e le Intendenze di Finanza;

1.620 presso le Dogane e gli UTIF;

1.428 presso il Catasto e gli UTE;

1.080 presso la Direzione generale delle tasse e delle imposte indirette.

Occorre pertanto attuare una politica del reclutamento e del riordinamento del personale, che sia adeguata a questa grave situazione. Occorre, intanto, dare attuazione alle norme approvate con il « decreto Visentini » che all'articolo 4 stabiliva precisi interventi a sostegno dell'Amministrazione finanziaria. Non risulta, ad esempio, che sia stato applicato il comma 14-*bis* di quel decreto, che riguardava lo sviluppo delle carriere dei quadri tecnici ed amministrativi intermedi (geometri del catasto, ragionieri e cassieri dell'IVA, ecc.) che costituiscono il nerbo dell'Amministrazione finanziaria e che assicurano il funzionamento di settori importanti degli uffici centrali e periferici del Ministero delle finanze.

2. Gli aggi esattoriali nel 1986 supereranno l'ammontare di 1.000 miliardi di lire. Si tratta di una remunerazione enorme di un servizio ormai obsoleto e costoso. Nel momento in cui il popolo italiano è chiamato a compiere un ulteriore, iniquo sacrificio per il risanamento della spesa pubblica, è intollerabile che vi siano capitoli di spesa che crescano in maniera eccessiva ed assolutamente ingiustificata. Occorre quindi porre riparo alla crescita incontrollata degli aggi esattoriali, con una esplicita norma da inserire nel disegno di legge finanziaria, analoga a quella prevista dal Governo nel disegno di legge di proroga del sistema esattoriale in discussione nell'altro ramo del Parlamento.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 2ª COMMISSIONE

sulle parti di competenza del disegno di legge n. 1504
e sullo stato di previsione
del Ministero di grazia e giustizia (1505 - Tabella 5)

(ESTENSORI RICCI E GOZZINI)

I senatori del Gruppo comunista e della Sinistra indipendente della Commissione giustizia considerano che il bilancio in esame, la sua proiezione triennale, le poste relative alla Giustizia contenute nella legge finanziaria realizzano, rispetto ai corrispondenti documenti degli anni immediatamente precedenti, una maggiore incidenza percentuale della spesa sul bilancio globale dello Stato, così delineando una positiva tendenza che si auspica significhi la volontà di affrontare con più specifica concretezza i complessi problemi che travagliano la funzione giudiziaria e quella penitenziaria; va dato atto che è stata posta a disposizione del Parlamento una più esauriente e leggibile documentazione.

D'altro canto, perdurano nel bilancio un negativo rapporto fra spese correnti e spese in conto capitale e gravi carenze nella capacità di spesa, documentate dalla eccessiva consistenza dei residui passivi.

Va tuttavia considerato che sempre più pressante si palesa l'esigenza di definire con organicità e capacità progettuale una politica di risanamento, di ammodernamento e riforma della Giustizia, articolata in scelte prioritarie e urgenti e in scelte di medio e lungo periodo. Delle prime ha un rilievo eccezionale il nuovo processo penale, strumento indispensabile per correggere distorsioni sempre più gravi nell'amministrazione della giustizia penale.

Hanno inoltre carattere prioritario gli interventi relativi all'ordinamento giudiziario (a cominciare dalla revisione delle circoscrizioni giudiziarie, dalla riforma dei consigli giudiziari e temporaneità degli incarichi direttivi, dalla responsabilità disciplinare dei magistrati); alla copertura dei ruoli del personale della magistratura, ausiliario e penitenziario; ai problemi della giustizia minorile; alla tutela della salute dei detenuti, con particolare riferimento ai tossicodipendenti ed agli infermi di mente; alla riforma della professione forense; alla meccanizzazione e informatizzazione dei servizi giudiziari e penitenziari; all'edilizia giudiziaria e penitenziaria.

Rispetto alle suddette priorità ed urgenze, gli stanziamenti di bilancio per il 1986, quelli di cui all'articolo 10 della legge finanziaria e ancor più alla proiezione triennale del bilancio e la tabella B della legge finanziaria, non appaiono adeguati a configurare un valido e sufficiente supporto ad una politica per la Giustizia all'altezza delle necessità e priorità sopra delineate.

Si esprime pertanto parere contrario all'approvazione del bilancio e delle poste della legge finanziaria relative alla Giustizia.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 7ª COMMISSIONE PERMANENTE

(ISTRUZIONE PUBBLICA E BELLE ARTI, RICERCA SCIENTIFICA, SPETTACOLO E SPORT)

sullo stato di previsione
del Ministero della pubblica istruzione (1505 - Tabella 7)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1504

(ESTENSORE NESPOLO)

I senatori del Gruppo comunista appartenenti alla Commissione pubblica istruzione del Senato, nel prendere in esame il bilancio di previsione relativo al Ministero della pubblica istruzione e la legge finanziaria si pronunciano su di essi con il presente rapporto di minoranza.

Richiamano innanzitutto l'attenzione del Senato sul fatto che la spesa pubblica per la scuola e l'università, rispetto alla spesa globale dello Stato, è diminuita sensibilmente.

Tale fatto, rilevato dallo stesso Governo nell'introduzione alla tabella n. 7, può essere esemplificato da un solo dato: nel 1983 la spesa per l'istruzione, in rapporto al PIL, era del 4,9 per cento, nel bilancio di previsione per il 1986 tale rapporto scende al 4,1 per cento.

Si tratta di un fatto grave in sè e che diventa allarmante se si considera che il 91,28 per cento del bilancio della Pubblica istruzione è destinato alla spesa per il personale.

Tale spesa, certamente indispensabile, non è però affiancata da scelte di investimento per l'aggiornamento e per dare prospettive di qualificata professionalità al personale docente e non docente; per sostenere le iniziative di sperimentazione; per favorire l'inserimento nella scuola degli alunni portatori di handicaps.

Gli aumenti previsti per gli IRRSAE, infatti, sono assolutamente insufficienti per attuare un fattivo piano di intervento, su questi problemi.

I senatori comunisti proporranno, perciò, di inserire nella « finanziaria » un piano triennale, opportunamente finanziato, per l'aggiornamento di chi lavora nella scuola.

Punto essenziale del nostro impegno è la qualificazione degli studi, da cui deriva una congiunta proposta di scelte per le strutture scolastiche e per riformare i contenuti culturali e professionali della scuola.

Il secondo di questi problemi ci impegna sul fronte delle riforme della scuola; il primo può e deve trovare un avvio di concreta soluzione nel bilancio e nella legge finanziaria.

La scuola italiana è regolata, in settori essenziali, da leggi vecchissime. Ciò è a tutti noto.

Si devono applicare i nuovi programmi della scuola elementare, che presuppongono nuovi ordinamenti e strutture. La scuola secondaria superiore dovrebbe essere riformata da una legge, già approvata al Senato ed ora in discussione alla Camera, che prevede l'elevamento di due anni dell'obbligo scolastico. Nelle Università si lamenta da anni, oltre alla mancata riforma degli ordinamenti didattici, anche una cronica

carenza di strutture, tale da far concludere, ad alcuni studiosi del problema, che l'Università italiana è strutturata per 300.000 studenti, mentre ve ne sono iscritti più di un milione.

Ed è a tutti noto che l'Italia è uno dei paesi europei che prevede il più basso numero di anni per l'obbligo scolastico e che ha il più basso numero di laureati.

Questi sono i dati di fatto, al di là delle facili semplificazioni.

Tali problemi, lo abbiamo già sottolineato, potranno essere risolti solo da serie riforme degli ordinamenti e quindi da leggi che da troppi anni le maggioranze di Governo hanno lasciato decadere o hanno addirittura affossato.

Ma una scuola riformata nei contenuti pone specularmente un altro problema: quello delle strutture idonee a realizzare le riforme.

Questa scelta manca totalmente nel bilancio e nel disegno di legge finanziaria.

Uno dei più gravi problemi, che non vengono affrontati, è quello dell'edilizia scolastica. Per dichiarazione dello stesso Ministro della pubblica istruzione, occorrerebbero mille miliardi per la ristrutturazione, il completamento e la manutenzione straordinaria delle scuole esistenti. Si badi, solo per questo! Eppure anche per il 1986, come avviene già da parecchi anni, nel bilancio e nella « finanziaria » non vi è traccia di investimenti, per l'edilizia scolastica. Il costante aumento della scolarità nella secondaria superiore; il previsto elevamento dell'obbligo scolastico e, prima di tutto, il fatto che in tante parti d'Italia, e soprattutto nel Sud, vi siano giovani costretti a frequentare le scuole in doppi ed anche in tripli turni, impongono di destinare risorse all'edilizia scolastica.

Come si vede, non solo per la scuola di domani, ma anche per la scuola di oggi sono necessarie tempestive scelte, se si vuole comprendere e soprattutto dare risposte ad un movimento degli studenti che, nella sua autonomia, pone al centro delle proprie lotte proprio il problema delle strutture scolastiche e se si vuole « governare » — come si usa dire — la scuola.

Per l'edilizia scolastica i senatori comunisti proporranno, quindi, uno stanziamento triennale di mille miliardi.

Per quanto riguarda l'edilizia universitaria, nella « finanziaria » di quest'anno l'unica postazione prevista è di 210 miliardi annui, per tre anni, per le università non statali. Nulla è previsto per le università statali, i cui problemi di edilizia non possono certo considerarsi risolti, dagli interventi-tampone di questi ultimi anni. Per quanto riguarda ancora l'università, i senatori comunisti denunciano che il piano quadriennale previsto dalla legge n. 590 del 1982, viene, ancora una volta, ignorato e non solo per il 1986 ma (non essendovi nessuno stanziamento nei fondi speciali di parte corrente per i prossimi tre anni) è ormai evidente l'intenzione del Governo di non attuarlo o comunque di rimandare il problema agli anni novanta.

I senatori comunisti chiedono che il piano quadriennale per l'Università venga avviato con uno stanziamento di 400 miliardi.

A fronte di una mancata programmazione per la scuola e l'Università, appare chiara l'intenzione di governare la scuola per via amministrativa e burocratica, con il vorticoso susseguirsi delle circolari ministeriali ed una gestione centralistica, ormai da molte parti denunciata.

Nella tabella n. 7, non vi è traccia di una adeguata previsione di spesa per la riforma del Ministero della pubblica istruzione, anche se è evidente che senza tale scelta è impossibile ogni serio processo riformatore nella scuola italiana. La scuola viene diretta in modo esasperatamente centralistico, con tempi burocratici lunghissimi ed una costante diminuzione di risorse.

Per valutare il bilancio per la Pubblica istruzione, bisogna considerare, assieme alla tabella n. 7 ed al disegno di legge finanziaria, anche il fatto che la diminuzione dei trasferimenti alle Regioni per il diritto allo studio e la drastica restrizione dei trasferimenti agli enti locali, sono anch'essi da considerare come risorse sottratte agli interventi per la scuola. Mentre non si può dimenticare che, sia pure in modo assai diversificato sul territorio nazionale, in

questi anni gli enti locali e le Regioni hanno svolto spesso un ruolo di supplenza rispetto allo Stato, per quanto riguarda la scuola.

Mentre diminuiscono gli investimenti per la scuola pubblica, il Governo sceglie di aumentare le tasse d'iscrizione e di frequenza, sia per la scuola secondaria superiore, che per l'Università.

Come è noto, si tratta di aumenti enormi. Dalle 9.000 lire attuali si passa a 130.000 lire, per iscrivere un giovane al primo anno di scuola secondaria superiore e dalla cifra media di 105.000 attuali, si passa a 400.000 lire per iscrivere un giovane al primo anno di università. Queste tasse, va ricordato, non sono onnicomprensive, ma ad esse vanno aggiunti i contributi che, già da oggi, sia i singoli istituti superiori, che le università richiedono agli studenti. Contributi sui quali il bilancio e la « finanziaria » non possono intervenire, ma che sono un'aggiuntiva spesa per la frequenza della scuola. Un aumento così sproporzionato delle tasse scolastiche, è facile prevederlo, può fare aumentare anche i contributi scolastici. E su questo, bilancio e legge finanziaria non contengono nemmeno una indicazione di contenimento.

Per gli studenti universitari fuori corso, gli aumenti delle tasse previsti sono assolutamente enormi. Il Ministro della pubblica istruzione ha preannunciato una modifica, a questo proposito, della tabella E del disegno di legge finanziaria, ma il problema resta in tutta la sua gravità.

Colpire così pesantemente gli studenti universitari fuori corso, pare ai senatori comunisti anche un modo per distogliere l'attenzione dalle cause che producono la situazione di fuori-corso: dalle carenze strutturali a quelle organizzative; dal fatto che la mancata riforma degli ordinamenti didattici impedisce a molti giovani di conseguire un diploma universitario di primo livello; dalle difficoltà che devono affrontare i giovani che lavorano e studiano.

Gli studenti fuori-corso, va detto con chiarezza, non sono tutti « fannulloni ». Un fenomeno così esteso, va guardato come un problema da risolvere, non come un singolo da « punire ». Da queste sintetiche considerazioni, deriva la ferma volontà dei senatori comunisti, di opporsi alla logica degli aumenti delle tasse scolastiche. Aumenti che porterebbero allo Stato (a detta del Governo) 450 miliardi. Va sottolineato che tale cifra non verrà utilizzata per la scuola, ma servirà per il contenimento del disavanzo. Questa scelta è assolutamente inaccettabile.

I senatori comunisti presenteranno appositi emendamenti sulle tasse scolastiche. Chiederanno prima di tutto che, per la iscrizione ai primi due anni della scuola secondaria superiore, non vi sia nessun aumento di tasse. Si tratta degli anni che la legge di riforma della scuola secondaria superiore prevede come obbligatori. Una scelta, che anticipi il dettato di una legge che anche i partiti di Governo dichiarano di condividere, sarebbe il segno che finalmente si intende approvare una riforma della scuola, da troppi anni in discussione al Parlamento. Pur riconoscendo che, soprattutto per la scuola secondaria superiore, un contenuto aumento delle tasse scolastiche è possibile, i senatori comunisti si opporranno alle proposte contenute nella legge finanziaria, che configurano un costo per iscriversi alla scuola, insostenibile per milioni di famiglie. Nei confronti di queste, non va dimenticato, non si chiedono solo tasse scolastiche elevatissime, ma non si interviene per calmierare il costo dei libri di testo, nè per garantire, a prezzo equo, mense, alloggi, trasporti, eccetera, per gli studenti. Insomma, frequentare la scuola, soprattutto nei suoi gradi più alti, è sempre di più legato alle condizioni economiche della famiglia, anzichè alle reali capacità dei giovani. Ma la scuola è una grande istituzione nazionale. La domanda: quale sviluppo per il nostro Paese? può tradursi direttamente nella domanda: quale scuola per il Paese?

Nè il bilancio, nè la legge finanziaria danno a questa domanda una risposta positiva. Al contrario, a fronte della inerzia verso la scuola pubblica, si aumentano gli stanziamenti per la scuola privata, co-

me nel caso della scuola materna, la cui cifra resta invariata per le scuole statali ed aumenta per quelle private.

La frammentarietà, la dispersione delle risorse, la privatizzazione, sono altre caratteristiche del bilancio e del disegno di legge finanziaria per la Pubblica istruzione.

Per modificare questa impostazione, per difendere fondamentali conquiste sociali, per qualificare la scuola pubblica, i senatori comunisti presenteranno appositi emendamenti.

Una diversa impostazione del bilancio e della legge finanziaria, infatti, è necessaria per fare della scuola uno strumento di sviluppo e di progresso della società e non, come avviene con le scelte di questo Governo, un settore nel quale si registra un costante smantellamento di fondamentali conquiste sociali e civili.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

sullo stato di previsione
del Ministero dell'interno (1505 - Tabella 8)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1504

(ESTENSORE BIGLIA)

I senatori del Movimento sociale-Destra nazionale, nell'esprimersi in senso contrario all'approvazione della tabella n. 8, stato di previsione del Ministero dell'interno, nonchè della connessa normativa della legge finanziaria, e nel richiamare le considerazioni generali svolte nel rapporto sulla tabella della Presidenza del Consiglio dei ministri e sulle linee fondamentali della politica governativa, desiderano in particolare evidenziare i seguenti punti di segno negativo:

a) la tendenza della struttura centrale e periferica del Ministero dell'interno (così come di tutta la Pubblica amministrazione) ad ampliare il numero dei dipendenti, sotto l'ottica di concorrere a risolvere i problemi dell'occupazione lavorativa, invece che tendere a ridurre tale numero, sia per tener conto della sempre crescente meccanizzazione di molte operazioni burocratiche, sia per incoraggiare un maggior impegno e una continua selezione del personale già attualmente assunto, con rigoroso contenimento delle ore di lavoro straordinario retribuito, ma senza pregiudicare le esigenze operative delle forze dell'ordine;

b) il mancato contenimento di spese determinate più da motivi di prestigio che da obbiettive ragioni di necessità;

c) la situazione di accavallamento di competenze e di disordine amministrativo degli enti autonomi territoriali — dalla inattività allo sperpero, dal clientelismo al sopruso — senza tempestivo ed adeguato intervento delle strutture periferiche statali;

d) il mancato impulso per una adeguata normativa circa lo *status* degli amministratori locali;

e) l'acquiescenza alla formazione di una nuova normativa circa l'assetto delle autonomie locali tale da aggravare la divaricazione fra esse e l'Amministrazione pubblica diretta;

f) l'introduzione di nuovi campi di autonomia impositiva da parte dei comuni, presentandola come espressione di autentica autonomia locale quando in realtà si tratta soltanto di un mezzo per sopperire ai minori trasferimenti finanziari dallo Stato ai comuni e quindi di un mezzo per aumentare, ad opera di questi ultimi, il complessivo carico fiscale sui cittadini;

g) l'insoddisfacente stato dell'ordine pubblico, sia nella lotta alla criminalità organizzata e alle sue interferenze con il potere politico ed amministrativo, sia nel controllo dei molti stranieri che trovano in Italia troppo facile terreno per preparare azioni terroristiche anche all'estero, sia nella continua e anche occulta immigrazione di stranieri privi di una effettiva occupazione lavorativa, sia nella mancata dotazione di idonei servizi di sicurezza per le navi e aerei italiani e in genere per le cose e persone che possono costituire oggetto di cattura da parte di terroristi.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 4ª COMMISSIONE PERMANENTE
(DIFESA)

sulle parti di competenza del disegno di legge n. 1504
e sullo stato di previsione
del Ministero della difesa (1505 - Tabella 12)

(ESTENSORE MILANI Eliseo)

I. — IL BILANCIO DI PREVISIONE 1986 E LA LEGGE FINANZIARIA

L'esame parlamentare dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per il 1986 (e di quei provvedimenti inseriti nella legge finanziaria che lo riguardano direttamente) cade in una situazione politica che può apparire paradossale. La significativa riduzione del tasso di crescita del bilancio militare — che negli ultimi cinque esercizi finanziari era stato particolarmente accelerato — giunge infatti in coincidenza con una rinnovata sensibilità condivisa da larghissimi settori dell'opinione pubblica per la necessità di fermare in qualche modo il gigantesco sperpero di risorse per fini bellici a vantaggio delle spese sociali, delle spese per investimenti, della cooperazione tra il nord e il sud del mondo. Dopo due anni di serie difficoltà, il movimento per la pace ha dato vita ad una nuova imponente manifestazione con la marcia Perugia-Assisi del 6 ottobre scorso, proprio con l'obiettivo di bloccare le spese militari. Una « parola d'ordine » così precisa ha raccolto, oltre le previsioni degli stessi organizzatori della manifestazione, uno schieramento politico vasto e composito. Nei mesi scorsi, a livello internazionale, abbiamo registrato il nuovo appello presentato dal *leader* cubano Fidel Castro a nome dei paesi non allineati: la relazione diretta tra riduzione della spesa militare nei paesi industrializzati e aiuti allo sviluppo, proposta ben vent'anni or sono da Paolo VI nella enciclica *Populorum Progressio*, torna dunque d'attualità, come tema politico concreto di confronto e di proposta. Lo scandalo di una spesa militare globale che cresce a ritmi ben più accelerati di ogni altro indice di crescita e di progresso (e giunta, secondo le analisi del SIPRI di Stoccolma, a superare gli 800 miliardi di dollari) interpella le coscienze e le sensibilità politiche ai più diversi livelli: impone anche a noi — per la parte che ci riguarda — di considerare con il massimo di severità se la spesa militare italiana sia commisurata non solo alle politiche di difesa del paese e dell'Alleanza atlantica, ma alle condizioni economiche interne ed alle inderogabili priorità di spesa che la Repubblica italiana ha in forza dei propri principi costituzionali e delle proprie responsabilità internazionali.

A partire da questa premessa condurremo un'analisi dei provvedimenti in oggetto (tabella 12 del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988; disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 1986) anche oltre la quantificazione degli

stanziamenti, affinchè un giudizio politico possa ancorarsi ad una valutazione più complessiva sulla razionalità e la coerenza della politica di difesa perseguita dal nostro paese negli ultimi anni e sulla sua compatibilità con un quadro di riferimento interno e internazionale.

* * *

Certamente, ad un primo frettoloso esame delle cifre, il bilancio a legislazione vigente per il 1986 appare confortante. Non solo siamo in termini assoluti assai distanti dai livelli incredibili cui è giunta la spesa militare delle super-potenze e di altre nazioni militarmente avanzate (il bilancio militare 1986 degli Stati Uniti d'America indica cifre che, in lire italiane, dovrebbero essere scritte con almeno quindici zeri!), ma il *trend* rispetto agli esercizi precedenti registra una notevole correzione di rotta. Le previsioni di spesa per il 1986 (ci riferiremo, d'ora innanzi, sempre alle previsioni a legislazione vigente, indicando in seguito le variazioni già proposte dalla « finanziaria 1986 ») si fermano infatti a 17.812 miliardi di lire, con un incremento rispetto alle previsioni iniziali 1985 di 1.432 miliardi, pari all'8,74 per cento. È prassi abituale operare i raffronti con il bilancio assestato (in questo caso: + 1.225,6 miliardi di lire, pari ad un incremento del 7,38 per cento), ma a noi pare preferibile continuare a riferirci alle previsioni iniziali per la duplice ragione che il disegno di legge per l'assestamento del bilancio di previsione 1985 non ha ancora ricevuto l'approvazione definitiva da parte del Parlamento, e che in ogni caso anche il 1986 vedrà un provvedimento di assestamento, a metà esercizio, che prevedibilmente ritoccherà in alto le cifre indicate oggi in sede di previsioni iniziali. Sembra dunque più omogeneo riferirsi all'analogo provvedimento approvato dal Parlamento nell'autunno 1984.

Già questa cifra complessiva parrebbe autorizzare una legittima soddisfazione per quanti hanno proposto, in sede parlamentare o altrove, di rallentare la corsa alla crescita dei bilanci militari; le aspettative di coloro che hanno manifestato a Perugia il 6 ottobre sembrerebbero dunque adeguatamente corrisposte dall'iniziativa del Governo. A nostro avviso, purtroppo, un giudizio positivo non è condivisibile, e ci pare al contrario che dalla lettura dei documenti presentati dal Governo emergano seri e gravi motivi di preoccupazione. Li indichiamo brevemente.

Innanzitutto è evidente che un giudizio sulla congruità del tasso di incremento reale prima indicato (sarà del 2,74 per cento se l'inflazione, come promette il Governo, sarà mantenuta entro il 6 per cento su base annua; ancora di meno se — come è prevedibile — questo impegno si dimostrerà irrealistico) deve essere commisurato non tanto ai precedenti tassi di crescita del bilancio militare, quanto piuttosto ai tassi di altri comparti della spesa pubblica per il medesimo esercizio finanziario. Nel momento in cui viene redatta questa relazione non è ancora chiaro quale sarà il volto definitivo della legge finanziaria 1986 (non solo e non tanto per i possibili interventi emendativi da parte dell'opposizione in Parlamento, quanto soprattutto per le incertezze e le divisioni che ancora permangono nella maggioranza a maggior ragione dopo l'improvvisa apertura, ad ottobre, della crisi di Governo), ma certamente sono evidenti alcune linee di fondo. La forte compressione delle spese per i servizi sociali, lo smantellamento di larga parte di quello che fu definito « lo Stato del benessere », i tagli imposti alla finanza regionale e locale disegnano da questo punto di vista un'immagine di Stato che rinuncia a perseguire fini che gli sono propri per precetto costituzionale, e ancor più per quell'evoluzione della « costituzione materiale » che è stata garantita da un quarantennio di vita democratica, di movimenti di massa e di forti tensioni sociali. Al tempo stesso l'incertezza dei programmi di sviluppo economico e produttivo — per creare nuova occupazione, per sostenere la ricerca scientifica e tecnologica, per equilibrare la bilancia commerciale in settori strategici — non permette di accettare quello scambio (pur socialmente iniquo) che il Governo vorrebbe suggerire tra i sacrifici imposti ai settori strutturalmente più deboli e meno protetti della popolazione e le prospettive di risana-

mento economico e finanziario dell'intera collettività nazionale. Sembra piuttosto che, con la drastica riduzione delle prestazioni del servizio sanitario nazionale, con l'attacco al diritto allo studio, con la compressione delle prestazioni assistenziali e di fondamentali servizi pubblici (si pensi solo alle ferrovie), lo Stato abdichi all'obiettivo di « rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana ». In questo ambito la spesa militare, che continua a ricevere un trattamento privilegiato rispetto a settori almeno altrettanto fondamentali della spesa pubblica, potrebbe essere destinata a svolgere un ruolo (in verità poco credibile per quantità e qualità) di sostegno indiretto all'apparato produttivo (commesse belliche dirette, ricerca scientifica e tecnologica applicata, mantenimento in ogni caso di un organico super-dimensionato), secondo i modelli di « keynesismo militare » sperimentati negli Stati Uniti di America.

* * *

Un secondo elemento che ci induce ad estrema cautela nel giudicare positivamente la correzione di rotta annunciata dal Ministro della difesa si fonda sull'esperienza dei passati esercizi in cui, come ha più volte sottolineato la Corte dei conti, lo squilibrio tra le previsioni iniziali ed il rendiconto ha assunto dimensioni inammissibili. Nel 1982 lo scarto era del 10,34 per cento, nel 1983 del 4,69, nel 1984 addirittura del 16,75! Per di più nel 1986 uno stanziamento certamente rilevante — 350 miliardi per nuove caserme dei carabinieri (si ridurranno a 150 se la legge finanziaria confermerà lo slittamento proposto) — è iscritto nello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici pur essendo oggettivamente di pertinenza del bilancio militare. Si può dunque legittimamente sospettare che un limitato incremento del bilancio di previsione del Ministero della difesa sia reso possibile da una sottostima di alcune voci di spesa (che poi giungerebbero al pettine in sede di rendiconto, o forse già di assestamento) e dalla collocazione in altri stati di previsione di stanziamenti pur definibili come « spesa militare ». Per parlare di riduzione della spesa militare abbiamo necessità — evidentemente — di verificare questi elementi, ciò che sarà possibile solo nell'arco dei prossimi dodici mesi (almeno fino al pre-consuntivo 1986).

* * *

C'è ancora una ragione che giustifica la massima diffidenza per la proclamata riduzione della spesa militare, che in ogni caso deve essere valutata in prospettiva, per l'incidenza che avranno nel futuro le decisioni oggi adottate esplicitamente o implicitamente. Se infatti non c'è dubbio che il totale complessivo della spesa militare ha dimensioni meno preoccupanti di quelle assunte negli ultimi esercizi, in cui il tasso di incremento reale sopravanzava persino il 3 per cento richiesto dalla Nato, è altrettanto vero che non risulta « tagliato » alcuno dei programmi di acquisizione di nuovi sistemi d'arma che precostituiscono le condizioni per future impennate del bilancio del Ministero della difesa e per un ulteriore aggravamento del *deficit* dello Stato. Non basta far slittare parte dei finanziamenti previsti per i singoli progetti, se non si decide consapevolmente quali di questi progetti sono incompatibili con le risorse disponibili, e sono dunque meritevoli di essere del tutto cancellati. E se tutto ciò è di difficile realizzazione (ma non sempre) per i progetti già decisi da tempo, per cui può apparire velleitaria l'ipotesi di un drastico ridimensionamento, il ragionamento mantiene tutta la sua validità per numerosi rilevanti programmi che muovono oggi i primi passi nell'*iter* amministrativo-contrattuale, pur senza alcuna autorizzazione esplicita e formale da parte del Parlamento. Ci riferiamo al « nuovo carro e alla nuova blindo nazionali » per i quali — come testimonia il generale Cappuzzo — « è ormai imminente il passaggio alle azioni di natura tecnico-amministrativa » (conferenza al CASD, 28 agosto 1985), alla « fregata degli anni '90 », il cui *memorandum* d'in-

tesa a livello europeo è stato approvato l'11 luglio scorso dal comitato di cui alla legge n. 57 del 1975 con un adeguamento del tetto di spesa per lo studio di fattibilità, all'« elicottero da marina Nato per gli anni '90 », all'« *European Fighter Aircraft* » (un programma dal costo presunto tra 3,7 e 5,3 miliardi di lire, per cui già esiste un accordo internazionale a livello ministri della difesa), al sistema aria/suolo LOC POD (*memorandum* d'intesa con Usa, Canada e Spagna approvato dal comitato di cui alla legge n. 38 del 1977 il 4 dicembre scorso), al missile antiradiazione a medio raggio (*memorandum* europeo), al programma di « ricerca e sviluppo di un sistema nazionale di telecomunicazioni per la difesa militare e per la protezione civile utilizzante sistemi stellari », approvato il 16 luglio scorso e la cui progressione nelle prime quattro fasi di lavoro prevede oneri per diverse centinaia di miliardi di lire.

I programmi indicati sono solo esempi, certamente tra i più rilevanti, di un'intensa attività progettuale e contrattuale che mal si concilia con il proposito di ridurre, anche per gli anni a venire, la spesa del Ministero della difesa. Sembra piuttosto probabile che ancora una volta il Parlamento si troverà, nei prossimi esercizi finanziari, dinanzi alla brutalità del fatto compiuto, costretto così a subire nuovi rilevanti incrementi di spesa per programmi avviati qualche anno prima quasi silenziosamente. Torneremo oltre sui problemi che tale prassi pone nei rapporti Governo-Parlamento in ordine alla trasparenza del bilancio e delle decisioni di spesa; per il momento è sufficiente sottolineare che la linea emergente dal bilancio di previsione 1986 (e confermata dalla legge finanziaria) non sembra affatto quella di invertire la rotta rispetto ad una crescita geometrica della spesa militare, quanto piuttosto quella di ridurre le *tranches* di spesa per un anno, scaricando i maggiori oneri finanziari — e i nodi politici più scottanti — sugli esercizi successivi.

D'altra parte la questione dei nuovi programmi che in questi mesi giungono alla soglia delle pratiche amministrative e contrattuali non tocca solo l'aspetto quantitativo della spesa militare o il nodo della trasparenza e delle competenze per le procedure decisionali. Si entra infatti immediatamente nel merito della qualità dello strumento militare e delle linee di politica della difesa che risultano fortemente condizionate dai sistemi d'arma acquisiti. Così, per fare l'esempio più noto e clamoroso, preoccupa la coincidenza tra le ipotesi di riduzione quantitativa dello strumento militare (delle divisioni e degli organici complessivi) e la presentazione al Parlamento del disegno di legge per l'istituzione dell'aviazione di marina. Non ci interessa tanto la questione della titolarità degli aeromobili — aerei od elicotteri — utilizzati a supporto delle forze di mare (questione nominalistica, che può essere superata solo nell'ambito di una rigorosa logica interforze), quanto la scelta di procedere all'acquisizione degli aviogetti — i *Sea Harrier* — da imbarcare sull'incrociatore tutto-ponte Garibaldi. Anche se il Parlamento deve ancora pronunciarsi ed eventualmente autorizzare il programma (speriamo che almeno in questo caso non ci si trovi poi, d'improvviso, dinnanzi al fatto compiuto), resta il fatto che il Ministro della difesa pare prospettare uno strumento militare di ridotte dimensioni, ma sempre più capace di proiezioni offensive a grande distanza dagli spazi nazionali. Se questa è la prospettiva (entreremo in seguito nel merito dei problemi strategici che ne conseguono), il nostro dissenso non può che essere totale, anche se per paradosso ci dovessero essere ulteriori contrazioni della spesa militare. La riduzione, per essere condivisibile, deve infatti portare alla realizzazione di uno strumento ancor più coerente con i precetti costituzionali e con gli interessi del paese, rinunciando ai programmi (oltre a tutto assai costosi) per i mezzi di proiezione a distanza, e rafforzando al contrario quanto può servire per un efficace dissuasione difensiva sul territorio nazionale.

* * *

Anche se apprezziamo il minor incremento di spesa che si prevede per il 1986, ci sono dunque molte e fondate ragioni per mante-

nere ampie riserve sulla politica militare che vi è sottesa. Soprattutto però è indispensabile sottolineare che quanto oggi si realizza con la riduzione del tasso di crescita della spesa militare rappresenta oggettivamente una dichiarazione di fallimento per dieci anni di politica militare, e interpella di conseguenza la responsabilità dei vertici politici e tecnici dell'amministrazione della difesa dell'ultimo decennio.

È stato proprio il generale Bartolucci, nella sua conferenza al Centro alti studi difesa a conclusione della sessione 1984-1985 (26 giugno 1985), a ricordare che la ristrutturazione del 1975 in verità non è mai stata portata a termine con la dovuta incisività e coerenza. Quanto poi ai programmi delle leggi promozionali, se oggi ci troviamo persino a rimpiangere la trasparenza di quei provvedimenti con cui il Parlamento per la prima volta indicava chiaramente quali e quanti sistemi d'arma erano necessari per il rinnovamento delle forze armate, non si può negare — oggi — che alcune previsioni di spesa erano nettamente sottostimate e che l'attività contrattuale conseguente non è stata delle più lungimiranti. I costi unitari di alcuni programmi — l'MRCA-*Tornado*, l'incrociatore tuttoponte, i caccia-torpedinieri lanciamissili, i sommergibili della classe Sauro, ed altri ancora — hanno registrato una progressione impressionante. Si dice che sia imputabile all'inflazione « anomala » nel settore degli armamenti, ma resta il sospetto che ci sia stata una sottostima degli oneri, e spesso una errata valutazione dell'incidenza dei costi per le parti elettroniche e per gli armamenti rispetto ai costi per le piattaforme. Se così stanno le cose, non è serio lamentare l'insufficienza delle risorse disponibili per i programmi decisi tra il 1975 e il 1977: è ben più importante chiarire le ragioni per cui le previsioni di allora si sono dimostrate del tutto irrealistiche e incompatibili con le concrete possibilità del paese. Aver speso migliaia di miliardi per progetti irrealizzabili è, quale che sia il giudizio sul merito dei singoli progetti, prova di pessime capacità amministrative di cui qualcuno dovrebbe essere chiamato a rispondere.

Il bilancio di previsione 1986 suona d'altronde anche a fallimento della svolta operata nella politica militare italiana a partire dal 1980. Negli ultimi cinque anni i tassi di incremento reale sono stati particolarmente rilevanti, e il dinamismo militare ha avuto un'accelerazione senza precedenti in relazione a specifiche sollecitazioni del quadro internazionale. Eppure oggi la cruda realtà delle compatibilità di bilancio porta ad ammettere che quei tassi di crescita erano inaccettabili, che i programmi decisi negli ultimi tempi — si pensi solo ai programmi AM-X, EH-101 e CATRIN — non potevano in alcun caso essere realizzati nei tempi indicati (ed oggi il Ministro della difesa suggerisce, opportunamente, di far slittare ai prossimi esercizi ben 150 miliardi già destinati ai tre programmi di cui alla legge n. 456 del 1984).

* * *

Per valutare correttamente il bilancio a legislazione vigente per il 1986 è dunque indispensabile volgere lo sguardo all'indietro, per osservare le dinamiche delle singole voci di spesa nel decennio che ci separa dalla ristrutturazione del '75 e dall'avvio delle leggi promozionali, e per trarre specifiche conclusioni sulle vicende dell'ultimo quinquennio (quello che coincide, come sappiamo, anche con la *querelle* sugli euromissili e con l'« esplosione » del movimento per la pace). Le tabelle nn. 1 e 2 esprimono già con evidenza l'andamento complessivo della spesa militare, confermato nel suo *trend* anche con riferimento alle sole spese per la « difesa nazionale »:

TABELLA 1 — *Bilancio del Ministero della difesa*

Anno	Previsioni di competenza	Previsioni di cassa	Incremento nominale %	Inflazione %	Incremento reale %
1976	2.956.739.457.000				
1977	3.530.610.668.000		19,40	18,1	1,3
1978	4.313.812.479.000		22,18	12,5	9,6
1979	5.119.150.000.000		18,66	15,7	2,96
1980	5.780.000.000.000	5.594.848.827.000	12,90	21,1	— 8,2
1980 (ass.)	5.922.244.961.000	5.856.625.457.418			
1981	7.500.954.670.000	7.370.254.923.000	29,77	18,7	11,07
1981 (ass.)	7.604.970.455.000	7.485.668.687.295			
1982	9.917.974.458.000	9.695.370.945.000	32,22	17,8	14,42
1982 (ass.)	10.026.722.138.000	9.807.073.334.814			
1983	11.648.680.931.000	11.689.443.452.000	17,45	15,1	2,35
1983 (ass.)	12.047.704.308.000	12.104.546.240.000			
1984	13.820.000.000.000	13.505.000.000.000	18,64	10,7	7,94
1984 (ass.)	14.525.300.558.000	14.210.971.674.000			
1985	16.380.000.000.000	15.879.380.000.000	18,52	8,4 (*c*)	10,12
1985 (ass.)	16.586.326.000.000	16.086.545.063.000			
1986	17.812.000.000.000	17.400.000.000.000	8,74	5,9 (*d*)	2,84

Note: *a*) i dati 1976-1981 sono di fonte ISTAT
b) i dati 1982-1986 sono desunti dalla Relazione previsionale e programmatica 1986
c) pre-consuntivo
d) previsioni

TABELLA 2 - Sezione II — *Difesa nazionale*

Anno	Previsioni di competenza	Previsioni di cassa
1976	2.440.131.977.000	
1977	2.920.029.680.000	
1978	3.578.141.158.000	
1979	4.218.330.341.000	
1980	4.792.387.003.000	4.598.618.396.000
1980 (ass.)	4.923.980.844.000	4.756.830.346.318
1981	6.160.898.802.000	6.046.794.063.000
1981 (ass.)	6.252.430.972.000	6.125.099.211.395
1982	7.996.175.173.000	7.777.582.585.000
1982 (ass.)	8.147.987.439.000	7.832.102.943.899
1983	9.527.543.536.000	9.527.257.937.000
1983 (ass.)	9.966.573.423.000	9.978.744.429.000
1984	11.522.283.960.000	11.141.128.340.000
1984 (ass.)	11.912.998.656.000	11.545.493.354.000
1985	13.634.467.430.000	13.081.354.600.000
1985 (ass.)	13.878.893.127.000	13.311.216.887.000
1986	14.809.214.530.000	14.329.792.876.000

Registriamo dunque, a partire dal 1981, un incremento reale di segno positivo con impennate particolarmente alte nel 1981, 1982 e 1985. Un incremento che trova conferma nell'incidenza della spesa militare sul prodotto interno lordo e sulla spesa generale dello Stato (al netto del rimborso di prestiti).

TABELLA 3 — *Incidenza del bilancio della Difesa sul prodotto interno lordo*

Anno	Prodotto interno lordo	Previsione iniziale Difesa	Incidenza %
1980	339.068	5.780	1,70
1981	398.125	7.500	1,88
1982	471.398	9.917	2.10
1983	535.904	11.648	2.17
1984	612,112	13.820	2.25
1985	679.200	16.380	2.41
1986	699.576	17.812	2.54

Note: *a*) i dati 1980-1983 sono di fonte ISTAT
b) i dati 1984-1986 sono desunti dalla Relazione previsionale e programmatica 1986.
c) il PIL 1986 è calcolato secondo la previsione di un incremento del 3% sul 1985 (la Relazione previsionale e programmatica indica una percentuale di incremento tra il 2,5 e il 3,0).

TABELLA 4 — *Incidenza del bilancio della Difesa sul bilancio di competenza dello Stato*

Anno	Bilancio dello Stato	Bilancio della Difesa	Incidenza %
1980	136.695	5.780	4,22
1981	177.730	7.500	4,21
1982	209.032	9.917	4.74
1983	254.212	11.648	4.58
1984	294.948	13.820	4.68
1985	357.451	16.380	4.58
1986	343.599	17.812	5.18

Nota: per ovvie ragioni di omogeneità, tutti i dati sono desunti dalle previsioni iniziali approvate anno per anno.

La svolta impressa ai bilanci del Ministero della difesa negli ultimi cinque anni non segue, evidentemente, le dinamiche interne, della spesa pubblica e del prodotto interno lordo. Rappresenta al contrario una netta scelta di priorità, con il riconoscimento di uno *status* privilegiato alla spesa militare, che si è potuta sottrarre ai tassi di incremento predeterminati nell'ambito delle manovre di politica economica del Governo per gli altri comparti della spesa pubblica. Mentre dunque il cosiddetto « tasso di infla-

zione programmato » definiva negli ultimi esercizi finanziari una linea di confine invalicabile, cui dovevano in ogni caso arrestarsi le spese del settore pubblico, le retribuzioni dei pubblici dipendenti, e financo le retribuzioni del settore privato, con un drammatico aggravarsi delle tensioni sociali, la spesa militare non ha conosciuto argini, sopravanzando nettamente ogni « tetto » e crescendo, di conseguenza, per incidenza sul totale della spesa pubblica e del PIL.

* * *

Non è vero, d'altronde, che questa dinamica fosse imposta dal rispetto delle determinazioni in sede atlantica. E non solo per l'ovvia ragione che, non esistendo alcuna organizzazione sovranazionale istituita con il Patto atlantico, le decisioni degli organi NATO (Consiglio atlantico, « Saceur », Comitato di pianificazione della difesa, ecc.) non sono altro che raccomandazioni, cui ogni paese può decidere di attenersi attraverso le ordinarie procedure proprie di ciascun ordinamento. È necessario infatti sottolineare che finora l'Italia è stato l'unico alleato europeo del Patto atlantico — insieme alla Gran Bretagna — a rispettare e sopravanzare quel tasso di incremento reale del 3 per cento delle spese per il settore convenzionale, raccomandato dal « Saceur » come misura per innalzare la soglia d'impiego delle armi nucleari e contrastare la presunta superiorità convenzionale del Patto di Varsavia. È bene ricordare che la classificazione NATO delle spese militari non coincide, per l'Italia, con gli stanziamenti indicati nello stato di previsione del Ministero della difesa; è indispensabile però operare raffronti su basi omogenee, considerando per « spese militari » quelle in tal modo indicate dall'agenzia di notizie ufficiale della NATO. È utile inoltre ricordare che la Gran Bretagna, le cui spese nel 1983 hanno registrato i più alti incrementi in Europa, è il Paese che ha sopportato la guerra delle Falkland-Malvinas, con i rilevantissimi costi dovuti alla missione stessa e ai danni subiti.

TABELLA 5 — *Tassi di incremento reale delle spese militari dei principali paesi europei dell'Alleanza atlantica*

Paese	Bilancio 1983	Bilancio 1984
Gran Bretagna	11,2%	5,1%
Francia	1,5%	— 0,8%
Repubblica federale tedesca	2,2%	1,0%
Paesi Basssi	0,5%	1,8%
Italia	4,1%	8,0%

Note: *a*) l'importo delle « spese militari » è desunto da « Notizie Nato »;
b) il differenziale d'inflazione è desunto dalla Relazione previsionale e programmatica 1986;
c) il differenziale d'inflazione per i Paesi Bassi è desunto dalla relazione al Parlamento sull'attività delle Comunità europee per il 1984.

In una situazione economica certo non delle più eccellenti, il nostro Paese ha continuato, negli ultimi anni, a subire in modo pressochè automatico le « raccomandazioni » NATO, in materia di spesa militare così come in materia di installazioni nucleari, e, se in questa sede non è opportuno entrare nel merito delle politiche atlantiche dell'ultima fase, possiamo certamente respingere come un comodo alibi la tesi per cui le de-

cisioni del Governo italiano sarebbero state una necessaria conseguenza dell'adesione a quel sistema di difesa collettiva. Altri paesi, al pari dell'Italia membri dell'Alleanza, e con situazioni economiche interne non peggiori, hanno deciso di incrementare le proprie spese militari con tassi reali minori senza rompere per questo la « solidarietà occidentale »!

* * *

Un argomento per giustificare i forti tassi di crescita della spesa militare italiana riguarda i costi per il personale. Il sovradimensionamento degli organici, e gli automatismi delle dinamiche salariali, imporrebbero incrementi tali da costringere l'Amministrazione a contrarre gli stanziamenti necessari per l'addestramento e ancor più per l'ammodernamento e il rinnovamento della difesa. Non vogliamo negare che gli organici delle forze armate ai diversi livelli meritino di essere ridimensionati, nè che la giungla retributiva creata da una lunga serie di provvedimenti parziali e settoriali (si pensi solo alla *vexata quaestio* delle indennità speciali che si aggiungono, spesso senza alcuna giustificazione convincente, all'indennità operativa comune a tutto il personale militare) possa essere alla radice di sprechi. Torneremo oltre sulla questione degli organici, sottolineando però fin d'ora che la gestione delle forze armate come strumento assistenziale, con larghi spazi per il parassitismo e l'inefficienza, non è certo un fenomeno casuale, ma richiama precise responsabilità politiche lungo tutti i decenni passati. In questa sede ci basta però evidenziare come non sia affatto vero che le spese per il personale militare abbiano giocato e giochino un ruolo fondamentale nella crescita del bilancio del Ministero della difesa. Al contrario, nel corso dell'ultimo decennio, la incidenza della rubrica « personale militare » è diminuita in relazione al contemporaneo aumento di peso della rubrica per l'« ammodernamento e il rinnovamento della difesa ».

TABELLA 6 - Rubrica II - *Personale militare*

Anno	Previsioni di competenza	Previsioni di cassa
1976	622.810.872.000	—
1977	763.387.917.000	—
1978	891.372.155.000	—
1979	983.619.547.000	—
1980	1.154.614.080.000	1.122.888.746.000
1980 (ass.)	1.164.973.276.200	1.182.525.365.200
1981	1.608.596.224.000	1.594.755.100.000
1981 (ass.)	1.629.926.324.000	1.604.437.000.000
1982	2.277.095.821.000	2.257.140.660.000
1982 (ass.)	2.176.320.603.000	2.332.006.899.000
1983	2.438.605.377.000	2.444.109.074.000
1983 (ass.)	2.564.995.859.000	2.581.554.856.000
1984	2.891.173.859.000	2.895.490.430.000
1984 (ass.)	3.010.383.729.000	3.017.410.588.000
1985	3.342.697.300.000	3.343.927.500.000
1985 (ass.)	3.291.863.577.000	3.295.847.052.000
1986	3.560.196.800.000	3.559.337.000.000

TABELLA 7 - Rubrica XII — *Potenziamento della Difesa* (fino al 1977) *Ammodernamento e rinnovamento della Difesa* (dal 1978)

Anno	Previsioni di competenza	Previsioni di cassa
1976	208.723.650.000	—
1977	259.782.850.000	—
1978	616.979.092.000	—
1979	1.009.612.591.000	—
1980	1.507.686.700.000	1.226.985.000.000
1980 (ass.)	1.535.583.962.000	1.288.392.262.000
1981	1.727.745.300.000	1.554.190.500.000
1981 (ass.)	1.741.032.656.000	1.611.967.130.000
1982	2.153.399.800.000	2.036.024.000.000
1982 (ass.)	2.197.323.846.000	1.964.583.532.000
1983	2.676.879.000.000	2.489.000.000.000
1983 (ass.)	2.803.055.419.000	2.557.955.119.000
1984	3.418.439.000.000	3.071.171.203.000
1984 (ass.)	3.569.358.499.000	3.126.251.130.000
1985	4.274.787.000.000	3.830.600.053.000
1985 (ass.)	4.401.685.440.000	3.925.959.357.000
1986	4.687.144.000.000	4.030.291.583.000

Dal 1976 le spese per il personale militare si sono quasi sestuplicate (+ 472 per cento), mentre gli stanziamenti per l'ammodernamento della difesa si sono moltiplicati ventidue volte (+ 2153 per cento). La rubrica II, che nel 1976 rappresentava più di un quarto del bilancio del Ministero della difesa, oggi è ridotta ad un quinto; al contrario la rubrica XII, nel 1976 circa un quattordicesimo del totale, oggi rappresenta il 26,3 per cento dell'intero bilancio. Questa dinamica è d'altronde confermata dall'analisi delle voci classificate come « acquisto di beni e servizi » (categoria IV) nell'ambito delle spese per la « difesa nazionale » (sezione II): il 48 per cento del totale nel 1976, il 52 per cento oggi.

TABELLA 8 - Categoria IV — *Acquisto di beni e servizi per la difesa nazionale*

Anno	Previsioni di competenza	Previsioni di cassa
1976	1.431.153.590.000	—
1977	1.678.159.520.000	—
1978	2.174.064.115.000	—
1979	2.683.394.055.000	—
1980	3.010.028.976.000	2.870.492.179.000
1980 (ass.)	3.160.158.105.200	2.923.420.265.145
1981	3.723.178.687.000	3.624.889.700.000
1981 (ass.)	3.817.493.607.000	3.723.397.290.000
1982	4.612.847.325.000	4.435.777.300.000
1982 (ass.)	4.893.633.788.000	4.360.172.441.945
1983	5.784.697.595.000	5.803.995.200.000
1983 (ass.)	6.095.601.357.000	6.055.395.887.000
1984	7.096.900.916.000	6.698.147.503.000
1984 (ass.)	7.350.591.167.000	6.946.669.800.000
1985	8.454.538.100.000	7.906.597.053.000
1985 (ass.)	8.715.420.079.000	8.147.443.154.000
1986	9.272.366.400.000	8.755.376.483.000

È indispensabile, per proseguire nell'analisi delle dinamiche del bilancio militare, entrare nel merito dei singoli capitoli della rubrica XII « responsabile », come abbiamo visto, degli incrementi più significativi.

Un primo capitolo che merita particolare attenzione è il capitolo 4001, « spese e concorso in spese inerenti a lavori di infrastrutture connessi con l'applicazione degli accordi in data 4 aprile 1949 ». Non è un capitolo dei più rilevanti (quest'anno giunge a 217 miliardi di lire), ma il suo interesse deriva dal fatto di essere « indiziato » per la corresponsabilità italiana nell'approntamento delle basi NATO destinate ad ospitare armi o testate nucleari sul territorio nazionale. Com'è noto, all'indomani della decisione atlantica sul programma di ammodernamento dei missili a medio raggio in Europa (installazione di missili *Pershing-2* in RFT e di missili da crociera in Italia, Gran Bretagna, RFT, Belgio e Paesi Bassi), i parlamenti di numerosi paesi europei affrontarono aspre discussioni sull'opportunità di concorrere finanziariamente. Alcuni paesi non direttamente interessati alle installazioni — Danimarca e Norvegia — decisero in un primo tempo di non contribuire finanziariamente all'impresa. Al-

tri paesi operarono scelte diverse. In Italia invece un dibattito del genere non c'è mai stato, per l'ovvia ragione che in nessuna parte del bilancio militare (nè in specifiche comunicazioni del Governo) è indicato se (e quanto) il nostro paese debba accollarsi oneri di natura finanziaria per la base di Comiso o per altre installazioni nucleari. Il capitolo 4001 ha però registrato una vera e propria impennata proprio in coincidenza con l'avvio dei lavori a Comiso; per di più in diverse occasioni (già, ad esempio, nella Commissione difesa della Camera il 14 ottobre 1982) il Governo si è rifiutato di accogliere ordini del giorno tesi a vincolare l'impiego degli stanziamenti del capitolo 4001 ad infrastrutture non destinate ad ospitare armi o testate nucleari.

TABELLA 9 - Capitolo 4001 — *Infrastrutture accordi 4 aprile 1949*

Anno	Previsioni di competenza	Previsioni di cassa
1976	30.000.000.000	—
1977	26.000.000.000	—
1978	25.430.000.000	—
1979	41.000.000.000	—
1980	36.000.000.000	40.000.000.000
1980 (ass.)	31.432.341.000	24.812.541.000
1981	46.000.000.000	40.000.000.000
1981 (ass.)	27.880.500.000	42.000.000.000
1982	57.580.000.000	57.000.000.000
1982 (ass.)	79.617.608.000	71.047.608.000
1983	81.000.000.000	81.000.000.000
1983 (ass.)	94.126.174.000	94.126.174.000
1984	109.000.000.000	125.000.000.000
1984 (ass.)	124.521.843.000	140.521.843.000
1985	180.600.000.000	195.000.000.000
1985 (ass.)	180.821.369.000	195.221.369.000
1986	217.000.000.000	217.000.000.000

Sempre in materia di cooperazione internazionale — ma al di fuori della rubrica XII — segnaliamo inoltre la dinamica ascendente del capitolo 1168 (« concorso in spese dipendenti da accordi internazionali »), passato dai 34,7 miliardi del 1981 ai 151 miliardi delle previsioni '86. Quali che siano questi « accordi internazionali », è giustificata la preoccupazione alla luce del fatto che, in evidente contrasto con l'articolo 80 della Co-

stituzione, molti accordi in materia di cooperazione militare sono stati recentemente perfezionati dal Governo in via semplificata, prescindendo dalla necessaria autorizzazione parlamentare.

* * *

È utile qualche osservazione anche sul capitolo 4005, relativo in larga misura ai lavori di infrastrutture per le necessità delle forze armate. Il capitolo reca, per il 1986, previsioni pari a 438.594 milioni, con un incremento del 3,55 per cento rispetto alle previsioni iniziali 1985 (+ 3,20 rispetto all'assestamento). Nulla da dire, dunque, sul tasso di crescita, invero piuttosto modesto. Il problema è, piuttosto, che la denominazione del capitolo è assolutamente indecifrabile. La riportiamo per esteso: « Spese per la costruzione, il rinnovamento, l'ammodernamento ed il completamento delle infrastrutture militari: opere edili, stradali, ferroviarie, marittime, portuali, aeroportuali, di difesa, poligoni di tiro, depositi vari ed impianti relativi compresi quelli elettrici e di telecomunicazione; attrezzature ed impianti fissi per produzione e distribuzione energia elettrica, spese di allacciamento per l'acqua, l'energia elettrica ed il gas di città; connesse spese per gli espropri ed il funzionamento degli uffici tecnici e cantieri di lavoro; compensi a tecnici e professionisti privati per rilevamenti, progettazioni e collaudi; assicurazione contro i rischi derivanti dagli infortuni negli stabilimenti di lavoro; codificazione dei materiali ». Può darsi che questo straordinario elenco di voci tra loro diverse abbia una omogeneità di fondo perchè comunque riconducibile a lavori per infrastrutture militari; resta il fatto però che in questo modo si nega un elementare principio di trasparenza dei bilanci, impedendo ad esempio al Parlamento (e alla pubblica opinione) di conoscere quale parte dello stanziamento previsto dal capitolo 4005 servirà a ristrutturare ed ammodernare le caserme per il personale di leva (spesso ancora fatiscenti), quale parte sarà invece necessaria per le aree addestrative e i poligoni di tiro, quale ancora per infrastrutture permanenti (ferrovie, porti, aeroporti). Questo capitolo — esempio emblematico dell'intero stato di previsione della spesa del Ministero della difesa — nega nei fatti il principio di un controllo (e di una decisione) parlamentare non solo sull'ammontare complessivo della spesa, ma anche sulla sua articolazione, e sulle priorità politiche determinate nell'ambito di ogni amministrazione.

* * *

I capitoli 4011, 4031 e 4051 sono relativi ai programmi di ammodernamento e rinnovamento delle tre forze armate. Contengono in particolare gli stanziamenti necessari per il completamento dei programmi avviati con le leggi promozionali degli anni 1975-1977; in essi si inseriscono oggi, oltre ai numerosi programmi « di bilancio ordinario », i programmi definiti da nuovi provvedimenti legislativi (così, in forza della legge n. 456 del 1984, gli stanziamenti per il CATRIN, l'EH-101 e l'AM-X sono rispettivamente nei capitoli 4011, 4031 e 4051). Nonostante l'ingente mole degli allegati, che forniscono numerose informazioni su tali programmi che — per disposizioni di bilancio ogni anno ripetuta — debbono seguire le procedure dettate dalle leggi promozionali a garanzia della trasparenza della gestione della spesa, non si può proprio dire che siano pienamente soddisfatte le esigenze di controllo democratico da parte del Parlamento. La ragione principale, che già è stata accennata, risiede nel fatto che progressivamente diminuisce la quota destinata a coprire i programmi delle leggi promozionali, e cresce (nonostante la legge n. 456 del 1984) la quota per programmi che il Parlamento non ha mai discusso e approvato. Secondo gli allegati « E » relativi ai tre capitoli (aliquote annuali dei programmi), nel 1986 solo 678 miliardi (su 1.328) sarebbero destinati al completamento dei sistemi d'arma decisi con la « legge esercito » (capitolo 4011); per la marina la quota è di 386 su 931, e per l'aeronautica 938 miliardi su 1.639.

Quanto alla legge n. 456, le previsioni a legislazione vigente indicano l'importo di 180

miliardi per i capitoli 4011 - 4031 - 4051; la legge finanziaria presentata dal Governo suggerisce però di far slittare agli esercizi 1987 e 1988 una quota di 50 miliardi per ciascun progetto e per ciascun capitolo.

D'altra parte anche l'attività dei comitati istituiti ai sensi delle tre leggi promozionali per il periodo considerato dagli allegati al bilancio 1986 (1° agosto 1984 — 31 luglio 1985) indica — e non potrebbe essere altrimenti — un impegno maggiore dedicato ai programmi « di bilancio ordinario ». Per l'esercito, su 72 progetti di contratto esaminati, ben 51 erano di bilancio ordinario (14 della legge promozionale e 7 dei programmi per la protezione civile); per la marina, solo 22 progetti su 62 erano legati ai programmi definiti dalla legge; per l'aeronautica militare, 66 atti su 83 erano « di bilancio ordinario ». Si pone dunque un problema di vaste proporzioni, che non può essere risolto semplicemente con la pubblicazione dei verbali delle sedute dei comitati. La questione vera è chi debba decidere, ed in quale forma, l'avvio di programmi che spesso sono in grado di vincolare la finanza pubblica per molti esercizi. Questo problema si avverte particolarmente per le co-produzioni, dato che gli accordi a livello di ministri della difesa, i *memorandum* d'intesa, gli accordi di cooperazione tra imprese pubbliche o private di diversi paesi difficilmente possono essere contraddetti da una successiva deliberazione parlamentare. Non si tratta ovviamente di contrastare la linea di standardizzazione degli armamenti e di cooperazione tecnica e produttiva a livello europeo (che anzi merita a determinate condizioni di essere incoraggiata: ma allora perchè, per le « ricerche nei campi dell'aeromeccanica e delle strutture elicotteristiche » si è preferita la cooperazione bilaterale con gli USA?), ma di evitare che per questa via si ponga il Parlamento dinnanzi al fatto compiuto di progetti ormai avviati, per cui sono state già spese notevoli risorse, e per cui sembra alla fine insensato fare « marcia indietro ». Se la legge pluriennale di spesa — certamente lo strumento più idoneo per una chiara programmazione degli investimenti da parte del Parlamento — non può garantire la necessaria tempestività, si può pensare ad una predeliberazione del Parlamento sotto forma di mozione o di risoluzione, ma è in ogni caso indispensabile una chiara decisione di ambedue le Camere prima che il Governo avvii le pratiche amministrative che possono « legare le mani » per il futuro.

Tra l'altro è utile ricordare che in forza di programmi pluriennali di spesa (irrealistici fin dal principio, quindi slittati in un numero di esercizi molto superiore al previsto, con costi aggiuntivi — inflattivi e non — sempre crescenti) si può legittimamente sostenere che già oggi il bilancio dello Stato è impegnato per almeno 30.000 miliardi per programmi militari. Per comprendere ciò basta leggere, sempre sugli allegati del bilancio, l'incremento del costo unitario di ciascun progetto definito con le leggi promozionali (per il Tornado si parlava di 14,68 miliardi nel 1977, anno della « legge aeronautica », e di 64,59 miliardi nel 1985; gli elicotteri AB 212 della marina, che solo nel 1979 costavano 1.852 milioni ciascuno, oggi sembrano arrivati a 4.976 milioni!), oppure soffermarsi sulla riunione dell'11 luglio 1985 del comitato *ex* legge aeronautica: l'avvio di un programma di « ricerca e sviluppo AM-136, per lo studio di un sistema nazionale di telecomunicazioni per la difesa militare e per la protezione civile, utilizzante sistemi stellari » (che oggi dovrebbe gravare sul capitolo 7010 « ricerca scientifica »), se nella prima fase non comporta oneri finanziari, e nella seconda (già affidata alla ditta « Selenia-Spazio ») comporta oneri solo per 277 milioni, promette per il futuro spese in due fasi di almeno 100 e 600 miliardi. Sappiamo poi quanto sia probabile che queste cifre siano sottostimate.

Le tabelle successive indicano in ogni caso la dinamica degli stanziamenti iscritti nei capitoli 4011, 4031 e 4051. Come si vedrà, fino al 1979 erano opportunamente iscritte in un capitolo autonomo le spese destinate ai programmi delle leggi promozionali: in tal modo era almeno chiaro il confine tra programmi approvati dal Parlamento e programmi « di bilancio ordinario ».

TABELLA 10 - Capitolo 4011 (4012) — *Ammodernamento Esercito*

Anno	Previsioni di competenza		Previsioni di cassa
1976	36.155.500.000		—
1977	49.442.850.000		—
	(4011)	(4012)	
1978	63.707.952.000	120.000.000.000	—
	(4011)	(4012)	
1979	71.424.500.000	200.000.000.000	—
1980	392.152.000.000		248.000.000.000
1980 (ass.)	375.595.682.000		282.197.682.000
1981	473.889.000.000		410.000.000.000
1981 (ass.)	470.191.781.000		410.061.581.000
1982	484.323.000.000		481.000.000.000
1982 (ass.)	485.248.155.000		435.485.155.000
1983	641.223.000.000		616.820.000.000
1983 (ass.)	646.126.337.000		617.982.337.000
1984	812.263.000.000		720.971.203.000
1984 (ass.)	819.526.557.000		723.909.760.000
1985	1.072.685.000.000		804.300.000.000
1985 (ass.)	1.078.967.978.000		825.647.367.000
1986	1.328.983.000.000		1.011.300.000.000

TABELLA 11 - Capitolo 4031 (4032) — *Ammodernamento Marina*

Anno	Previsioni di competenza		Previsioni di cassa
	(4031)	(4032)	
1976	15.770.000.000	50.000.000.000	—
	(4031)	(4032)	
1977	11.536.000.000	80.000.000.000	—
	(4031)	(4032)	
1978	18.499.000.000	135.000.000.000	—
	(4031)	(4032)	
1979	20.814.430.000	295.000.000.000	—
1980	424.470.400.000		409.000.000.000
1980 (ass.)	474.089.828.000		498.090.828.000
1981	453.854.000.000		419.900.000.000
1981 (ass.)	448.099.514.000		419.935.014.000
1982	439.741.800.000		412.000.000.000
1982 (ass.)	440.306.603.000		389.649.303.000
1983	634.887.000.000		593.420.000.000
1983 (ass.)	602.249.672.000		594.463.672.000
1984	799.485.000.000		602.700.000.000
1984 (ass.)	788.182.996.000		609.132.364.000
1985	921.560.000.000		809.100.000.000
1985 (ass.)	922.418.612.000		809.894.507.000
1986	931.437.000.000		837.320.000.000

TABELLA 12 - Capitolo 4051 (4052) — *Ammodernamento aeronautica*

Anno	Previsioni di competenza		Previsioni di cassa
1976	45.644.900.000		—
1977	72.313.000.000		—
	(4051)	(4052)	
1978	74.568.000.000	168.200.000.000	—
	(4051)	(4052)	
1979	74.245.000.000	292.912.000.000	—
1980	574.455.800.000		440.140.000.000
1980 (ass.)	566.791.066.000		405.213.766.000
1981	601.965.000.000		573.290.500.000
1981 (ass.)	652.438.780.000		573.421.180.000
1982	792.640.000.000		766.000.000.000
1982 (ass.)	797.219.896.000		745.279.896.000
1983	1.069.845.000.000		959.260.000.000
1983 (ass.)	1.160.629.374.000		999.068.174.000
1984	1.251.525.000.000		1.275.000.000.000
1984 (ass.)	1.324.547.327.000		1.278.783.427.000
1985	1.536.364.000.000		1.371.700.053.000
1985 (ass.)	1.628.623.331.000		1.415.205.664.000
1986	1.639.600.000.000		1.339.621.583.000

* * *

L'ultimo capitolo della rubrica XII su cui è bene soffermarsi è il capitolo 4071, istituito con la legge finanziaria del 1981 per l'organizzazione dei « reparti operativi mobili » da adibire alla protezione civile. Allora fu previsto un programma pluriennale di spesa pari a 650 miliardi nell'arco di tre anni; con le successive leggi finanziarie è stato prolungato il periodo di attuazione della legge, ed anche per il 1986 la legge finanziaria presentata dal Governo suggerisce di rinviare al 1987 70 miliardi iscritti nel capitolo 4071 a legislazione vigente (che quindi si ridurrebbe all'importo di 50 miliardi). Per il preciso riferimento ad una fonte legislativa, questo capitolo è senza dubbio uno dei più « trasparenti » dell'intero bilancio; cionostante sono sorte nel passato polemiche e perplessità circa l'effettivo impiego dei fondi stanziati. Oggi, in allegato al bilancio 1986, si sottolinea la necessità di nuovi finanziamenti *ad hoc*: sarebbe utile però chiarire quale sia la specifica utilità, ad esempio, della « nave da trasporto e da sbarco » prevista per l'attività della marina nel campo della protezione civile e — soprattutto — chiarire quali differenze ci saranno tra questa unità e l'altra unità gemella, prevista dalla « legge marina » ed in corso di realizzazione. L'equivoco progetto avanzato a suo tempo dal Ministro della difesa onorevole Lagorio, a proposito di « reparti armati di *bazooka* e di pala meccanica », sembra oggi chiarito con il Libro bianco della Difesa, che avverte come sia necessario istituire due forze operative mobili distinte: la « FOPI », per compiti di protezione civile, e la « FOIR » per « l'assolvimento di compiti di difesa mobile del territorio nazionale ed eventualmente di sicurezza internazionale ». Lasciamo ora da parte i problemi di ordine politico e strategico legati a questa missione; si avverte però urgente la necessità di distinguere nettamente i programmi destinati all'una e all'altra forza, tanto più in previsione di nuovi stanziamenti aggiuntivi ed alla luce dei recentissimi avvenimenti (*raid* israeliano su Tunisi, caso dell' « Achille Lauro »), che hanno riproposto all'attenzione dell'opinione pubblica la questione delle forze militari di rapido intervento.

* * *

Un cenno a parte meritano quattro capitoli di spesa, di modesta entità (in tutto 138.505.847.000 lire), che però a nostro avviso debbono essere completamente cancellati dallo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa. Si tratta dei « fondi scorta » (capitoli 1180 e 4791: la quantificazione annua è demandata alla legge finanziaria) e dei « fondi a disposizione per eventuali deficienze dei capitoli relativi alle forze armate o ai servizi dell'arma dei carabinieri » (capitoli 1245 e 4797), istituiti con il regio decreto 2 febbraio 1928, n. 263, e con la legge 22 dicembre 1932, n. 1958. Sulla base di provvedimenti remotissimi si continuano ad utilizzare quattro capitoli di spesa senza alcuna specifica destinazione, ma disponibili come « scorta » o per « eventuali deficienze »! È evidente il contrasto con i più elementari princìpi di trasparenza del bilancio, che ne consiglia l'immediata e totale soppressione.

* * *

Sono dunque numerose, a nostro avviso, le ragioni di insoddisfazione per il bilancio di previsione 1986 relativo al Ministero della difesa, pur corretto da una legge finanziaria che, per lo slittamento già sottolineato di 70 miliardi dal capitolo 4071 e di 150 miliardi dai capitoli 4011-4031-4051 e con l'incremento di 10 miliardi degli stanziamenti per gli alloggi militari, ridurrà gli importi complessivi (nonchè quelli della rubrica XII, della sezione II, della categoria IV) di 210 miliardi di lire. Non solo infatti, nell'ambito della manovra finanziaria prospettata dal Governo — con gli impietosi « tagli » che colpiranno settori fondamentali dello stato sociale —, non si giustifica alcun incremento reale della spesa militare (che dovrebbe essere assoggettata alle stesse regole degli altri comparti della spesa pubblica), ma sembra che permangano nel bilancio 1986 tutte le condizioni per futuri rilevanti incrementi. Più che di una vera e

propria riduzione della spesa militare (riduzione rispetto alle aspettative, e rispetto al *trend* precedente, beninteso!), si può parlare di un rinvio all'anno prossimo, o ad altri esercizi finanziari, di tutti i nodi più importanti, con l'aggravante però di rafforzare fin d'oggi le dimensioni del « fatto compiuto » che condizioneranno le decisioni di domani. Le previsioni del bilancio triennale (+ 4,49 per cento nel 1987 e + 4,87 per cento nel 1988) non sono, come al solito, minimamente attendibili. Inoltre, non sembra proprio che il Ministro della difesa, e il Governo nella sua collegialità, abbiano tratto le conclusioni necessarie dalla dichiarazione di bancarotta della politica militare di un decennio che emerge implicitamente dal bilancio di previsione 1986. Le scelte, o le non-scelte, di politica militare sono tutte confermate, e il « risparmio » di qualche centinaio di miliardi di lire (anche se importante) non basta a correggerne l'impostazione.

D'altra parte sarebbe assai superficiale discutere di spesa militare solo con gli occhi del contabile. Certamente è prioritaria una valutazione quantitativa e comparativa (all'interno del bilancio dello Stato e sul piano internazionale), come pure è fondamentale una valutazione legata alla trasparenza ed alla correttezza delle procedure decisionali e di spesa. Tutta la riflessione deve però essere necessariamente legata ad un giudizio sulla congruità, razionalità, utilità e coerenza della politica di difesa del paese. Alla luce di tale giudizio si potrà valutare il senso degli stanziamenti proposti, degli emendamenti presentati, delle modifiche che sembrano più opportune.

II. — Politiche di difesa e sicurezza

Una fase di transizione

Non c'è dubbio che in questa fase l'intero sistema della difesa vive i problemi di una transizione complessa, le cui prospettive non sono perfettamente delineabili da alcuno. Il logoramento della credibilità della dottrina della risposta flessibile per linee avanzate, evidenziato clamorosamente dal coinvolgimento di settori sempre più vasti dell'opinione pubblica in una critica di massa alle politiche di difesa nucleari e convenzionali, coincide infatti con l'ingresso sulla scena di nuove tecnologie applicate alla difesa — che aprono nuove prospettive e sollevano al tempo stesso nuovi problemi e nuove proccupazioni — e con una ridefinizione del quadro delle « minacce », o più in generale del quadro strategico in cui deve inserirsi la politica di difesa del paese. I fattori strategici da cui deve muovere la riflessione — perchè non sia astrattamente tecnicistica e quindi incapace di rispondere alle effettive esigenze del paese — sono dunque questi tre. Il ruolo dell'opinione pubblica, o — più correttamente — il problema del consenso, della consapevole partecipazione ai problemi della sicurezza, sollecitato in particolare dai movimenti pacifisti dell'ultimo quinquennio. La nuova rivoluzione scientifica e tecnologica, che da un lato rende possibili i programmi legati alle più recenti iniziative strategiche (dalla SDI alle stesse dottrine di *Air-land battle* e del *Follow-on-forces-attack*), e dall'altro accresce i costi dei sistemi d'arma ad un ritmo impressionante, favorendo al tempo stesso una concentrazione, dei poteri a tutti i livelli (dal livello delle grandi unità di combattimento fino al livello globale dell'alleanza), di dimensioni inimmaginabili fino a pochi anni or sono. Il mutamento irreversibile del quadro strategico, per i contraddittori processi presenti all'interno di entrambi i blocchi, per le dinamiche presenti nell'emisfero sud, per il venir meno di una prospettiva di « governo ordinato del mondo » sia pure nell'ottica sgradevolissima di un ferreo bipolarismo egemonizzato dalle due superpotenze.

* * *

Il « fattore-consenso »

Il primo di questi elementi — il « fattore-opinione pubblica » — è stato troppo spesso sottovalutato, o letto esclusivamente per il ruolo di freno (auspicato o lamentato, a seconda dei punti di vista) che può svolgere in relazione alle politiche di difesa decise dai vertici politici e militari dell'Alleanza.

Non sono mancati in questi anni gli studi e le riflessioni anche pregevoli, da parte di chi ha la responsabilità delle politiche di difesa dell'Alleanza, sulle dinamiche nell'opinione pubblica e sugli stessi movimenti pacifisti. L'Agenzia « Notizie NATO » pubblica con una frequenza ben maggiore che nel passato articoli dedicati alle reazioni dell'opinione pubblica ad un dibattito riservato un tempo a ristrette cerchie di specialisti, e persino il nostro Centro alti studi della Difesa ha ritenuto di inserire tra i temi della XXXV sessione lo studio dei riflessi del « pacifismo, del neutralismo e dell'antinuclearismo » nella politica di difesa dell'Alleanza e nel nostro paese in particolare. Il generale di corpo d'armata Mario Rossi, Presidente del Centro alti studi Difesa (CASD), ha inaugurato questa XXXV sessione il 30 novembre 1983 sottolineando una realtà oggettiva: « anche se i movimenti pacifisti, neutralisti, antinucleariste hanno ancora carattere minoritario è un fatto che l'opinione maggioritaria (d'altronde incerta, barcollante e poco coerente), pur dichiarandosi in disaccordo con quei movimenti, riserva ad essi un atteggiamento non solo di tolleranza, ma di indiscutibile simpatia ». Ma questi movimenti — si domandava ancora il generale Rossi — « avranno riflessi positivi sulle iniziative di distensione in generale e sugli sforzi per la riduzione degli armamenti in particolare, come primo passo verso un avvenire di pace, o avranno come risultato quello di indebolire ulteriormente la volontà di difesa dell'Occidente? ». Purtroppo, e le parole che abbiamo riportato ne sono una testimonianza eloquente, quest'attenzione alle reazioni della gente alle scelte di politica militare e degli armamenti non coglie il più delle volte quello che è l'aspetto davvero essenziale. Il dibattito di massa sulle questioni militari può infatti essere visto come un preoccupante impaccio da chi più o meno esplicitamente intende delineare un modello di difesa fondato sulla separatezza delle forze armate, sulla concentrazione e segretezza delle decisioni più rilevanti, sulla semplificazione tecnicistica (e autoritaria) di problemi politici. Lo stesso fenomeno può invece essere colto come un fattore immensamente positivo non solo da quanti si propongono di contestare in modo più o meno radicale le attuali politiche dell'Alleanza, ma anche da chi proprio sulla consapevole partecipazione della gente, proprio sull'« indisponibilità ad essere conquistati » intende costruire le premesse di una nuova politica della sicurezza efficace, e al tempo stesso compatibile con le condizioni politiche ed economiche (e con i vincoli costituzionali) del nostro paese. In verità i sistemi d'arma nucleari e convenzionali dell'ultima generazione (e ancor di più i programmi legati alla SDI) tendono a delineare una difesa senza consenso, una dissuasione che può fare a meno della volontà dei popoli. Il dibattito sulle procedure di « *launch-on-warning* » o di « *launch-under-attack* », al di là degli immensi problemi tecnici, politici e giuridici che solleva, porta in realtà proprio a questa allucinante prospettiva: un modello di difesa che può funzionare, può esercitare la deterrenza, e può al limite scatenare la rappresaglia anche senza e contro la volontà di quanti debbono essere « difesi ». Noi, al contrario, vorremmo ribaltare completamente il ragionamento e valorizzare al massimo la risorsa strategica costituita da un patrimonio di lotte democratiche, di esperienze politiche e sociali e di straordinari movimenti di massa che ci fa guardare con lucido ottimismo ai problemi di sicurezza del paese.

* * *

La rivoluzione tecnologica

Com'è evidente, però, l'intreccio tra il fattore-consenso (anzi, il fattore-partecipazione) e le questioni tecnologiche è particolarmente stretto e complesso. Già la dottrina della risposta flessibile, adottata dall'Alleanza atlantica ufficialmente nel 1967 proprio per sfuggire al dilemma resa o autodistruzione insito nella dottrina della mutua distruzione assicurata (MAD), è entrata in crisi per ragioni tecnologiche prima ancora che politiche. Se anche infatti si accettasse di superare le obiezioni di indole morale e politico (per noi in ogni caso essenziali) al proposito di utilizzare per primi armi nucleari di piccola e media potenza sul nostro stesso territorio, la razionalità dell'intero modello

verrebbe inesorabilmente meno se si perdesse la fiducia nella possibilità di controllare l'*escalation* del conflitto nucleare nelle fasi successive al « *first use* » previsto per contrastare la presunta schiacciante superiorità delle forze corazzate del Patto di Varsavia.

Ricorda Nigel Calder nel suo fortunato volume sulle « Guerre possibili » che nel 1964 l'Hudson Institute descrisse un modello di difesa che prevedeva quarantaquattro livelli di scontro, per la metà convenzionali e per la metà nucleari. Dopo un attacco nucleare « limitato, locale ed esemplare » (forse il « *dernier avertissement* » più tardi indicato nella dottrina francese della « *dissuasion du faible au fort* »), che però in ogni caso avverrebbe già sul nostro territorio nazionale nelle regioni più prossime al confine (stiamo parlando, per il momento, della dottrina della risposta flessibile così com'è stata finora ufficialmente descritta, tralasciando gli sviluppi tecnici ed operativi più recenti), lo scambio nucleare dovrebbe seguire i gradini di una spiralizzazione prevista, controllabile ad ogni livello, lucidamente governata in modo da fermare il conflitto al livello più basso possibile. È una prospettiva — lo ripetiamo — che in ogni caso non dovrebbe entusiasmare i cittadini di Gorizia, destinati all'immediato olocausto nucleare (si ricordi che le armi nucleari tattiche sarebbero impiegate fin dalle prime ore di un conflitto — fin dal primo istante, per quanto riguarda le ADM — e che possono essere definite « piccole » solo in raffronto alla terrificante potenza degli ICBM, portando un solo missile *Lance* una testata di potenza pari a tre delle bombe che distrussero Hiroshima!), ma che non può tranquillizzare alcuno. Ci sono infatti a nostro avviso (e a giudizio di molti autorevolissimi esperti tra cui gli ex ministri statunitensi Harold Brown e Robert McNamara) sufficienti ragioni per dubitare fortemente di questa capacità di controllare l'*escalation* di un conflitto nucleare in Europa quasi si trattasse di una partita a scacchi tra due distinti gentiluomini. Che sia per onestà intellettuale, che sia invece semplicemente per tranquillizzare gli alleati europei giustamente preoccupati per un possibile scenario di guerra nucleare limitata all'Europa, fatto è che in più occasioni i massimi responsabili della politica di difesa statunitense hanno ammesso senza mezzi termini la impossibilità — o almeno l'assoluta improbabilità — di un efficace e razionale controllo degli sviluppi di un conflitto nucleare. Basterebbe d'altronde ricordare che l'« altra parte » — il Patto di Varsavia — non ha mai fatto mistero della propria disponibilità a scatenare una rappresaglia massiccia in risposta al *first strike* nucleare della Nato, e va da se che una partita a scacchi può svolgersi in un ordinato susseguirsi di mosse solo se i due giocatori accettano e rispettano le medesime regole. In verità la dottrina della risposta flessibile (come d'altronde molti dei ragionamenti che ci capita di ascoltare da parte dei grandi strateghi occidentali!) muove dall'arbitrario presupposto che il presunto avversario segua le stesse linee logiche del nostro pensiero strategico. Questo modo aprioristico di porsi dinanzi alle reazioni del « nemico » si spinge fino al più totale disinteresse (o forse persino all'ignoranza) rispetto a quanto viene pubblicamente e solennemente dichiarato dai responsabili sovietici. Le conseguenze sono ovviamente disastrose per la credibilità delle strategie e delle dottrine operative dell'Alleanza, come avremo modo di vedere in seguito a proposito di *Air-land-battle-2000* e della cosiddetta « dottrina Rogers ».

* * *

La crisi concettuale della risposta flessibile

Al di là delle intenzioni del Patto di Varsavia, e rinviando oltre una riflessione puntuale sul problema delle armi nucleari di campo di battaglia, possiamo ora indicare in estrema sintesi le ragioni strettamente tecniche per cui a nostro avviso ci vuole davvero molta fantasia per prevedere una « spiralizzazione deliberata e controllata » del conflitto nucleare (sempre, ovviamente, a proposito del teatro europeo: non dobbiamo infatti mai dimenticare che l'ipotesi di uno scambio nucleare limitato, od anche di un *first use* nucleare unilaterale, sembra purtroppo realistica nel « ventre molle » del-

lo schieramento mondiale). È innanzitutto assolutamente prevedibile che lo svolgersi del conflitto in quello che con locuzione agghiacciante viene chiamato « ambiente nucleare » avrà come prima e immediata conseguenza il collasso dei sistemi C^3-I: comando, controllo, comunicazioni e informazioni. È vero che l'obiettivo di « indurre » i sistemi C^3-I, e di renderli in sostanza meno vulnerabili tanto ad un attacco nucleare-convenzionale diretto quanto all'onda elettromagnetica di un più vasto bombardamento nucleare, viene perseguito con particolare impegno da parte delle autorità militari. È altrettanto vero, però, che se pure questo « indurimento » dovesse aver successo (cosa di cui è lecito dubitare), si aprirebbero almeno tre nuovi problemi. Da un lato si inviterebbe implicitamente l'avversario a privilegiare nel proprio attacco nucleare obiettivi meno protetti — cioè gli obiettivi civili — spingendo così l'*escalation* immediatamente verso il coinvolgimento delle città e delle popolazioni civili. Dall'altro si avrebbe probabilmente un diverso grado di sopravvivenza tra i livelli di comando militari e quelli civili, con un accentuato processo di emarginazione dalle grandi decisioni degli organi costituzionali e delle autorità civili dell'Alleanza e dei singoli paesi (e questa situazione, a parte gli insormontabili problemi di ordine giuridico che solleva, lascia presagire una condotta delle ostilità non del tutto coerente con i presupposti teorici della politica di sicurezza del paese e dell'Alleanza). Infine, è noto che il modo più efficace per raggiungere l'invulnerabilità dei sistemi C^3-I è la marginalizzazione progressiva del « fattore umano », attraverso una tendenziale automatizzazione e informatizzazione dei processi decisionali. Ciò comporta, evidentemente, il rischio che i passi successivi di un conflitto nucleare siano guidati dalle « intelligenze artificiali » di un qualche centro di comando collocato in una caverna super-protetta. Inutile dire che in tale fantascientifico scenario verrebbe meno la capacità più importante nella conduzione di un conflitto: quella di decidere la sospensione delle ostilità, di avviare un negoziato, di scegliere insomma una via diversa dall'inasprirsi geometrico dello scontro armato. Purtroppo spinge verso l'automatizzazione dei processi decisionali proprio la tendenziale invulnerabilità dei sistemi di lancio del deterrente strategico. L'assoluta impossibilità di disarmare completamente l'avversario con un *first strike* nucleare ha infatti sollecitato la predisposizione di piani operativi che — pur non intaccando sostanzialmente gli arsenali — li renderebbero di fatto inutilizzabili per l'avvenuta distruzione dei centri di comando civili e militari: in sostanza si cercherebbe di ripetere il gioco di Ulisse e Polifemo, accecando il gigante con un colpo di « decapitazione ». È evidente però che questa possibilità (non importa quanto concreta e immediata) favorisce a sua volta l'adozione di procedure automatiche di lancio, affinchè l'avversario sia dissuaso dall'ineluttabilità della reazione (ma reazione ineluttabile vuol dire anche reazione incontrollabile!).

* * *

Anche al di là dei problemi posti dall'utilizzazione militare delle nuove tecnologie informatiche (su cui ritorneremo oltre), l'incontrollabilità dell'*escalation* nucleare deriva più semplicemente dall'estrema dispersione e articolazione degli arsenali nucleari. In un romanzo uscito negli Stati Uniti qualche tempo fa (*War Day*, di Strieber e Kunetka) si ipotizza che ad uno scambio nucleare strategico tra Usa ed Urss sopravviva qualche sommergibile nucleare, che con il suo gigantesco carico di SLBM (non si è detto, forse, che un solo *Poseidon* potrebbe essere definito come la terza potenza nucleare del pianeta?) continuerebbe a navigare sotto i ghiacci artici privo di ordini e di istruzioni. La situazione non è affatto incredibile: è evidente però che gli esiti di questa « navigazione solitaria » sarebbero decisi dal comandante del sommergibile, secondo il proprio modo di interpretare gli ordini ricevuti « a freddo » e di valutare il silenzio radio che ha seguito l'ultima istruzione ricevuta dai comandi. Il romanzo citato si conclude con una squadra navale mista che cerca di scovare e distruggere i sommergibili superstiti: soluzione estrema ad un rischio estremo. Ma al di là delle rico-

struzioni ipotetiche resta il fatto che moltissime armi nucleari, per conservare intatto il proprio potenziale dissuasivo, debbono essere pronte all'impiego da parte degli ufficiali preposti al comando della singola installazione. Certo, in ogni caso essi dovrebbero attendere l'ordine presidenziale, o le indicazioni del « Saceur » (in Europa); ma chi può essere tranquillo di quel che potrà accadere in una situazione di drammatica emergenza? D'altra parte, se lo stesso Robert McNamara suggerisce, come misura per accrescere la fiducia reciproca e di allentare la tensione est-ovest, di individuare una qualche chiave elettronica che agisca da « sicura » ed impedisca l'uso di armi nucleari senza l'assenso del presidente, è evidente che questa possibilità c'è davvero. Un singolo comandante potrebbe valutare autonomamente la necessità di far uso dei vettori che gli sono affidati: e come controllare in questo modo la scalata di un conflitto di dimensioni planetarie?

* * *

Tecnologie emergenti e SDI

L'introduzione delle tecnologie informatiche e l'automazione dei processi decisionali non incide solo sulla credibiltà delle dottrine ufficiali dell'Alleanza. Se da questo punto di vista l'innovazione tecnologica sollecita una urgente transizione verso altri modelli, è però ingenuo ritenere che essa stessa sia in grado di trovar soluzioni adeguate ai tanti problemi aperti. Valgano per tutti due esempi, uno legato alle ET l'altro alla SDI.

Quanto alle « tecnologie emergenti » (ET), esse hanno accresciuto sensibilmente la vulnerabilità delle tradizionali piattaforme delle tre forze armate. Un carro-armato, una nave da combattimento, un bombardiere sono preda facile delle nuove armi « intelligenti », in grado di raggiungere il bersaglio in ogni tempo e con ogni condizione atmosferica, di lanciare nuovi ordigni immensamente distruttivi, di « saturare » intere aree del campo di battaglia. Già la guerra delle Falkland-Malvinas ci ha offerto un saggio anche se parzialissimo di questa nuova realtà. Ma allora, quali conseguenze trarre? Si può lavorare (come stanno facendo un po' tutti gli eserciti, e tutte le forze armate) per armare le tradizionali piattaforme con le stesse tecnologie emergenti, per indurire i bersagli ed accrescere le difese attive e passive. Il paradosso però è che si rendono necessarie risorse finanziarie sempre maggiori per difendere i propri mezzi di difesa! La tendenziale « autonomia della scienza militare » sta così portando all'assurdo per cui si lasciano estremamente vulnerabili e quasi abbandonati a sè stessi gli obiettivi civili (città, impianti produttivi, tutto quanto insomma giustifica l'esistenza di una politica di difesa) perchè le risorse disponibili sono sufficienti appena ad assicurare una qualche possibilità di sopravvivenza ai nostri sistemi d'arma. Una scelta opposta può invece condurre ad una svolta radicale, che sappia intrecciare considerazioni tecnico-militari con le compatibilità finanzarie e con le effettive esigenze di sicurezza del paese. Per fare solo un esempio si può allora pensare senza che ciò appaia una ingenua fuga in avanti ad un sistema di armi controcarro tecnologicamente avanzatissime che riduca i rischi di un'invasione di mezzi corazzati senza imporre però a noi stessi i costi di questi mezzi. Non si tratta di richiamare semplicisticamente gli esempi della guerra partigiana o delle « difese totali » dei paesi a noi vicini, ma di trarre una prima conclusione da quel paradosso in cui sembrano cacciarci le tecnologie emergenti. Qualcuno può provare a raffrontare i costi di queste tecnologie, applicate a sistemi d'arma esclusivamente difensivi (anti-carro, anti-aerei, di difesa costiera), con i moderni sistemi d'arma di attacco e contrattacco, ricordando al tempo stesso la vulnerabilità di questi ultimi. D'altronde le cariche a cavallo sono passate tra i ricordi epici quando un nido di mitragliatrici, con costi infinitamente minori e maggiore efficacia, è stato sufficiente a fermare un intero squadrone! Altro è il discorso, evidentemente, se ci proponiamo di inseguire i nostri obiettivi politico-militari lontano dai confini nazionali.

* * *

Se ci riferiamo al dibattito in corso sull'« Iniziativa di difesa strategica » del presidente Reagan, ed ai programmi che vi sono connessi, i risultati degli straordinari progressi della ricerca scientifica e tecnologica appaiono ancor più contraddittori. Al di là della retorica sulla spada e lo scudo (che non può in alcun caso mistificare la complementarietà che in ogni epoca e strategia militare intercorre tra i due elementi), la prima considerazione che balza agli occhi è l'implicito riconoscimento del fallimento della dissuasione assicurata dalla dottrina della risposta flessibile. Il tentativo di raggiungere l'invulnerabilità dinnanzi ad un attacco nucleare strategico (o assai più probabilmente la capacità di « incassare il colpo » senza essere del tutto ridotti all'impotenza) si giustifica infatti per la sfiducia crescente nel deterrente nucleare, e nella sua capacità di dissuadere il potenziale avversario da un'aggressione. Se peraltro si nega questa sfiducia (come fanno tutti i massimi responsabili civili e militari dell'Alleanza, che anzi continuano a ribadire la validità della dottrina della risposta flessibile per linee avanzate) non si può negare la legittimità del dubbio circa un intento aggressivo celato dietro alla SDI: lo « scudo spaziale » non servirebbe in questo caso a dissuadere altri da un'aggressione, nè ad incassare un *first strike* del nemico, bensì a diminuire i rischi legati alla prevedibile reazione del nemico stesso colpito da un nostro attacco nucleare (che sia un *first strike* preventivo, oppure un primo uso delle armi nucleari per contrastare il dilagare di un'aggressione convenzionale). D'altra parte, anche se i diversi progetti legati alla SDI si dovessero dimostrare praticabili in un lasso di tempo ragionevole, e con costi non proibitivi, resterebbe il fatto che lo « scudo spaziale » assai difficilmente riuscirebbe a coprire l'intero territorio degli Stati Uniti d'America, e certamente non coprirebbe gli alleati europei. Ritornerebbe così il rischio cui abbiamo già fatto riferimento a proposito dell'« indurimento » degli obiettivi militari, con un'implicita sollecitazione all'avversario di indirizzare la propria rappresaglia (o la propria minaccia: da questo punto di vista non importa chi sia l'aggressore e chi l'aggredito) privilegiando gli obiettivi chiaramente civili, e prevedibilmente meno protetti. Quel cammino, che dalle dottrine « *countercities* » ci avrebbe dovuto portare attraverso le dottrine « *counterforces* » fino al prevalere dello scudo sulla spada, finisce così per ricondurci all'incubo della rappresaglia massiccia, delle popolazioni inermi assegnate nel ruolo di ostaggi delle due superpotenze e dei loro arsenali strategici. Infine, come non cogliere nell' « Iniziativa di difesa strategica » un ulteriore rischio di « *decoupling* », per la stessa possibilità che sembrerebbe prospettarsi di un conflitto nucleare limitato all'Europa, con gli Stati Uniti al riparo del loro scudo spaziale? Se è lecito discutere ancora sui risvolti politici, tecnici, economici e strategici della SDI occorre almeno riconoscere che per un periodo certamente lungo il rischio di « *decoupling* » crescerà di pari passo alla realizzazione dei programmi di « *star wars* ».

* * *

A questo proposito può essere utile richiamare le incredibili contraddizioni in cui si imbattono quanti si preoccupano appunto del « *decoupling* » tra Europa e Stati Uniti. Durante il dibattito sul programma di ammodernamento delle forze nucleari di teatro, è stato davvero singolare notare come gli stessi che sostenevano la necessità dei *Cruise* e dei *Pershing-2* per inserire un nuovo gradino intermedio nella scalata nucleare (per rallentare in questo modo la corsa verso lo scambio nucleare globale) affermavano poi esattamente il contrario, sottolineando l'effetto di « *linkage* » portato dai nuovi missili, che avrebbero impedito agli americani di defilarsi da un conflitto europeo. Insomma, da un lato i nuovi missili a medio raggio dovrebbero servire ad allontanare il rischio di un uso precoce degli arsenali strategici, dall'altro dovrebbe renderlo ineluttabile, coinvolgendo immediatamente il territorio americano nello scambio nucleare. Da parte nostra, mentre certamente ci è ben

presente la preoccupazione di una guerra nucleare limitata al teatro europeo (e non mancano gli indizi per ritenere che non si tratti di un'idea poi così peregrina!), crediamo che si debba prendere onestamente atto del fatto che gli interessi strategici dell'Europa e degli Stati Uniti sono spesso diversi; è diversa la percezione della minaccia, sono diversi i problemi di vulnerabilità, sono diverse le prospettive per l'avvenire.

* * *

Il quadro geo-strategico

La terza ragione che deve guidare una riflessione sui nuovi orizzonti delle politiche di sicurezza — dopo il « fattore opinione pubblica » e il ruolo delle tecnologie avanzate — deve essere allora ricercata proprio nei mutamenti del quadro strategico che spingono tutti i soggetti — governi, alleanze militari, lo stesso movimento per la pace — a considerare in una luce diversa le « minacce » per la pace e per la sicurezza dei singoli paesi.

Il problema evidentemente non può essere ridotto in termini militari. A monte della crisi di coerenza e di stabilità dell'Alleanza atlantica si colloca infatti il processo contraddittorio che travaglia ambedue i blocchi politico-militari nella loro accezione più ampia di « sfere d'influenza » delle due super-potenze. Per oltre un trentennio la divisione bipolare dell'Europa e del mondo ha fondato la propria forza in un implicito rapporto di scambio intercorrente tra le « potenze imperiali » e gli stati minori. È semplicistico leggere questo rapporto — certamente ineguale — in forme di puro dominio: gli Stati Uniti e l'URSS, mentre imponevano ai propri alleati europei la ferrea subordinazione alle proprie linee di politica internazionale e ai propri interessi geo-strategici, garantivano però ai *partners* credibili prospettive di sviluppo. In Europa occidentale questo era apertamente pubblicizzato dalla rozza propaganda dei partiti « atlantici »: gli americani — si diceva — ci hanno aiutato nella ricostruzione con il piano Marshall, ci aiutano offrendoci tecnologie e mercati, ci aiutano accollandosi quasi per intero i costi della nostra difesa; la sola contropartita che ci chiedono è la nostra « lealtà »; sarebbe iniquo, e persino irresponsabile, non concedergliela. Per l'Unione Sovietica le cose, evidentemente, sono in parte diverse, ma non c'è dubbio che l'Europa orientale abbia vissuto nei decenni del dopoguerra un periodo di intenso sviluppo delle forze produttive e dei livelli di vita (che debbono essere confrontati con lo stato disastroso di quelle regioni alla fine della guerra), ed è ancor più evidente il ruolo giocato dall'URSS nei confronti dei paesi ex-coloniali che si sono progressivamente liberati nel dopoguerra. Certamente l'URSS chiedeva in misura più o meno esplicita l'allineamento politico, ideologico e militare dei nuovi *partners* che emergevano nell'emisfero sud, ma è altrettanto vero che l'URSS stessa finiva per rappresentare una sponda essenziale per lo sviluppo di quelle economie, per la difesa dell'indipendenza appena raggiunta, per il progresso sociale e scientifico di paesi e popoli saccheggiati dal colonialismo europeo. Passo dopo passo, però, questo scambio reciprocamente vantaggioso (anche se ineguale) si è trasformato in qualcosa di assai meno nobile. La crisi economica e sociale (ma soprattutto di identità) che in forme diverse ha colpito ambedue i sistemi si è riversata immediatamente nel quadro di relazioni internazionali. Gli alleati europei, e ancor più i paesi dell'emisfero sud, hanno acquistato progressivamente la chiara consapevolezza che i due « stati-guida » non sono più in grado di garantire ad alcuno solide prospettive di sviluppo. Anzi, tutti i tentativi della metropoli imperiale di contrastare la propria crisi interna hanno provocato (e provocano tuttora) difficoltà crescenti alle economie collegate su cui tendono a scaricare i costi delle manovre di risanamento. Le vicende degli ultimi anni, con il ruolo giocato dall'apprezzamento del dollaro nella crisi delle economie europee e nell'indebitamento di molti paesi del sud giunto ormai oltre il livello di guardia, sono una chiara conferma di questo cambiamen-

to (e le vicende della riunione del FMI svoltasi recentemente a Seul ne sono una chiara conferma). In relazione a questo stato di cose si sono accelerate da un lato le dinamiche di emancipazione e di policentrismo (si pensi, tanto per fare un esempio, alle vicende dell'Opec a partire dalla crisi petrolifera del 1973), e dall'altro le linee di un ricompattamento delle aree di influenza secondo forme e criteri esclusivamente militari. Il paradosso della situazione attuale, dal punto di vista dei problemi della sicurezza, è dato proprio dallo straordinario rafforzamento militare delle alleanze che corrisponde ad un inarrestabile declino politico. Le super-potenze sono ormai consapevoli di potere garantire ai propri *partners*, in Europa e nell'emisfero sud, solo la promessa di sicurezza, solo la tutela militare, e sanno al tempo stesso di dover enfatizzare la minaccia reciproca perchè costituisce di fatto l'unico cemento delle alleanze. Gli Stati Uniti hanno dimostrato in più di un'occasione (la più clamorosa è stata la guerra delle Falkland-Malvinas) di non essere più in grado di governare le dinamiche tra i propri pur fedelissimi alleati, di non essere insomma più capaci di esercitare efficacemente il ruolo di « gendarmi del mondo ». In America Latina, tramontate le illusioni di progresso affidate dapprima alle politiche keynesiane eterodirette e poi alla stretta monetarista dei « *Chicago-boys* », resta solo la politica degli aiuti militari e dell'enfatizzazione della minaccia « sovversiva »; in Europa il richiamo alla solidarietà nell'Alleanza atlantica si scontra sempre più spesso con le ragioni niente affatto ideologiche, ma fondate sulla concretezza delle tariffe, delle politiche commerciali e monetarie, dei tassi di interesse, che animano il malumore dei paesi europei. Ultimo esempio, la richiesta di « solidarietà » da parte americana per una politica di deprezzamento del dollaro, a poche settimane dalla clamorosa « guerra » condotta contro le monete europee. Non è stato insomma un risveglio di orgoglio nazionale, o di spirito di autodeterminazione, a spingere la maggior parte dei governi europei-occidentali a politiche (pur timidamente) conflittuali nei confronti degli Stati Uniti, ma la clamorosa evidenza del contrasto di interessi crescente.

* * *

Il conflitto USA-Europa.

Alcune vicende recenti — la polemica tra USA ed europei sul commercio e sullo scambio di tecnologie con l'est europeo da un lato, e il no che era stato imposto dalla dirigenza di Cernenko alle iniziative di *westpolitik* di alcuni paesi del Patto di Varsavia — ci dimostrano d'altronde che in ambedue i campi le super-potenze non sono più disposte a tollerare i tentativi furbeschi di singoli paesi europei per divincolarsi dalle regole del gioco di squadra. Con una lunga serie di interventi e di pressioni diversamenti modulate, gli Stati Uniti hanno fatto sapere agli europei di non essere disponibili a sacrificare — così dicono! — immense risorse per garantire un'efficace protezione ad alleati che ne approfittano per trafficare allegramente con il « nemico ». Così, se da fonti ufficiali non si è fatto mistero dell'irritazione per l'irresponsabilità con cui gli europei — proprio nel momento di massima tensioni Est-Ovest — si sono accordati con l'URSS per il gasdotto siberiano, romanzi e film « leggeri » circolati negli ultimi tempi si fanno interpreti dei sentimenti dell'opinione pubblica statunitense ipotizzando che, allo scoppio del conflitto USA/URSS, gli alleati europei si defileranno immediatamente, o prenderanno addirittura le armi per impedire *manu militari* l'uso delle testate atomiche americane installate sui propri territori.

Questa irritazione e questo stato d'animo sono all'origine da un lato della richiesta di maggior impegno finanziario e organizzativo nelle politiche di difesa della NATO, e dall'altro delle proposte per una riforma dell'Alleanza che responsabilizzi gli alleati e li coinvolga più strettamente nell'impegno comune (vedi il cosiddetto « piano Kissinger »).

Da parte europea le ragioni del disagio sono forti, e cominciano ad essere sentite

e dichiarate anche nei prudentissimi ambienti ufficiali.

Ritorna in primo luogo il timore che nessuno voglia « morire per Danzica ». Ritorna insomma il timore che non ci si possa fidare del tutto dell'ombrello americano. Questo però porta a risposte contraddittorie: da un lato la ricerca di un collegamento tecnico oggettivo che non consenta agli USA di divincolarsi in un momento di crisi (c'è proprio una perfetta simmetria con le diffidenze americane cui accennavamo poco fa), dall'altro la ricerca di qualche forma di difesa europea, che allenti la dipendenza dal « fratello maggiore » in caso di necessità.

Il terreno economico è ovviamente quello in cui si delinea il più aspro e corposo contrasto di interessi. Dalle altalenanti vicende del dollaro, al problema già citato del commercio e del flusso di tecnologie con l'Est, è un fatto innegabile che ciò che è bene per gli USA non sempre lo è per gli europei, e viceversa. Sul piano della politica degli armamenti la cosa è ancora più evidente. Già ora la bilancia commerciale tra USA ed Europa è per noi pesantemente deficitaria (nel quinquennio 1977-1982, secondo la rivista *Armed Forces Journal*, il rapporto USA-Europa nell'interscambio di armamenti era 3.1 : 1; il rapporto USA-Italia 16 : 1); i nuovi orizzonti della corsa al riarmo impostati dall'amministrazione Reagan (FOFA ed *airland-battle*, e strategie spaziali) sono però in grado di travolgere l'industria bellica europea proprio mentre questa sembrava decollare verso una reale autonomia nella ricerca, produzione e commercializzazione dei suoi prodotti. Al tempo stesso però una maggiore cooperazione europea in questo settore, e nuove dottrine strategiche che si propongano di innalzare la soglia nucleare in Europa attraverso un forte riarmo convenzionale, qualitativamente avanzato, offrono ghiotte prospettive alle imprese italiane, francesi, tedesche e britanniche.

* * *

Oltre alle brutali ragioni di convenienza emerge però anche quella che il generale Cappuzzo ha chiamato « diversa percezione della minaccia » forse sottesa anche alle recenti tensioni tra Italia e Stati Uniti sul teatro mediterraneo. L'ex capo di stato maggiore dell'esercito (non temendo evidentemente l'accusa di essere un agente sovietico!) ha spiegato a chiare lettere sulla « Rivista militare » (n. 3/1984) di non prevedere affatto un'invasione dell'Europa da parte dei carri armati del Patto di Varsavia. L'URSS — ha chiarito — è più interessata alla propria difesa ed alla competizione con gli Usa per la conquista di aree di influenza su scala planetaria. In un modello strategico da sempre fondato sull'ipotesi dello sfondamento ad est (per noi, sull'invasione a partire dalla soglia di Gorizia), non è roba di poco conto insinuare questo dubbio!

Il dubbio appare tanto più insidioso e fondato alla luce del fatto che le più recenti dottrine strategiche (tanto l'*airland-battle* quanto il *follow-on-forces-attack* del generale Rogers) sembrano ipotizzare un conflitto realmente combattuto in Europa, e nessuno può essere così sciocco da non comprendere che un conflitto di tal genere, quali che siano i livelli tecnologici dello scontro, non potrà che essere di dimensioni disastrose, con milioni e milioni di vittime ed intere nazioni ridotte a cumuli di macerie.

* * *

Una crisi di dimensione planetaria.

Peraltro i mutamenti del quadro strategico non riguardano solo la progressiva incrinatura della solidarietà atlantica (vale la pena, a questo proposito, di considerare l'attività dell'Assemblea atlantica, ormai sede di frequenti contrapposizioni, anche aspre, tra europei e statunitensi), nè possono essere riassunti nella generica constatazione di un pianeta sempre più incontrollabile, in cui conflitti locali, tensioni politiche ed economiche convergono a delineare un quadro caotico in cui il concetto di « minaccia principale » appare sempre più arbitrario. Una delle cause maggiori di instabilità e di pericolosità della situazione attuale deriva infatti — in coerenza con quanto abbiamo finora indicato — dall'intrecciarsi di un pro-

cesso che tende all'estensione su scala planetaria del sistema rigido dei blocchi contrapposti con la crisi rapida, e per certi versi clamorosa, degli strumenti tradizionali della politica internazionale. Se è vero quanto si è accennato a proposito del primato delle questioni militari nei tentativi di ricompattamento del « campo occidentale », non c'è da stupirsi se con sempre maggiore frequenza gli Stati Uniti propongono nuove ipotesi, anche formalizzate giuridicamente, di alleanza militare « a 360 gradi ». A volte questi processi vengono sanciti surrettiziamente attraverso la pratica dei « vertici » di Capi di Stato (il vertice di Williamsburg, che ha associato il Giappone nella decisione NATO sul dispiegamento degli euromissili, era stato preceduto da un'intensa attività pubblicistica e diplomatica tesa a dimostrare l'indissolubile legame tra le esigenze di sicurezza dell'Europa, quelle degli USA e quelle dello stesso Giappone, ma ancor più clamorosa, da questo punto di vista, è la vicenda del vertice occidentale che ha preceduto l'incontro Reagan-Gorbaciov), altre volte per fortuna trovano ostacoli insormontabili (così è stato, ad esempio, per il rifiuto del Brasile di essere colonna portante di un « Patto atlantico del sud », ma assai più significativa è la crisi dell'ANZUS, proprio mentre gli strateghi occidentali enfatizzano la nuova centralità del Pacifico). In ogni caso però, anche quando le operazioni politico-istituzionali non vanno in porto, la tendenza dominante è quella di spostare l'accento dall'Alleanza atlantica al concetto più vago ed indistinto (e quindi più pericoloso) di « occidente ». È questo un processo che getta una luce del tutto nuova sul dibattito aperto circa i meccanismi decisionali interni all'Alleanza, che lega la questione spinosissima dei confini d'intervento dell'Alleanza (su cui ritorneremo) ad una dimensione geo-politica planetaria, e che peraltro spiega chiaramente lo scarso interesse politico concreto che può avere oggi la riproposizione in Italia di una battaglia secca per la fuoriuscita del paese dalla NATO. La tendenza « imperiale », rafforzata da precise scelte tecnologiche che concentrano i poteri militari in modo inimmaginabile fino a pochi anni or sono, riduce indubbiamente l'interesse per i vincoli di natura giuridica che legano il nostro paese agli USA, ma sollecita semmai la ricerca di nuove forme di esercizio della sovranità popolare, che le consentano di far fronte a sfide assolutamente nuove.

* * *

Questa « planetarizzazione » dei blocchi militari contrapposti non si concretizza peraltro in una ferrea stabilità non solo per le incrinature politiche, economiche e culturali che travagliano ambedue i « campi », non solo perchè importanti soggetti della politica mondiale non accettano il nuovo ordine bipolare (l'esempio più vistoso è la Repubblica popolare cinese, ma nell'insieme del Terzo mondo non sono affatto spenti i fermenti che spingono verso il non-allineamento e il multipolarismo), non solo perchè proprio l'irrigidimento dei blocchi nelle aree periferiche moltiplica le occasioni di conflitto e riduce le « aree franche » in cui la competizione può spingersi fino alle forme estreme di scontro militare senza per questo rischiare di innescare il conflitto globale. Queste dinamiche si sviluppano infatti in un contemporaneo sfaldamento di forme e istituzioni dell'ordinamento internazionale che hanno assicurato, a partire dal secondo dopoguerra, livelli pur esili di dialogo pacifico oltre i confini dei blocchi.

Gli esempi di questa crisi generalizzata (che è crisi di prospettive e di credibilità dell'intero ordinamento internazionale) non sono difficili da indicare. Si pensi solo all'UNESCO, ridotta all'impotenza dal ritiro degli Stati Uniti, o alla Corte dell'Aja, dalla cui giurisdizione gli stessi Stati Uniti si sono sottratti per un periodo di tre anni in relazione alle vicende centroamericane. Non che queste istituzioni funzionassero splendidamente in precedenza, ma certamente è la prima volta che in modo così clamoroso ed esplicito viene messa in discussione la loro stessa ragion d'essere, il fondamento formale di un certo *fair play* tra le nazioni. La progressiva paralisi e marginalizzazione delle Nazioni Unite dinnanzi ai problemi delle « aree calde » del pianeta è probabilmente

il sintomo più preoccupante di questo deterioramento del quadro giuridico-formale delle relazioni internazionali. Noi più volte abbiamo insistito sul significato negativo, e gravido di consegenze, della rinuncia a coinvolgere le Nazioni Unite nella crisi mediorientale (un coinvolgimento che certamente incontrava molte e serie difficoltà), preferendo la via delle « forze multinazionali di pace ». L'esperienza di ben quattro diverse operazioni (MFO nel Sinai, a garanzia degli accordi di Camp David; Libano 1, per tutelare l'evacuazione dei combattenti palestinesi da Beirut; Libano 2, per la protezione delle popolazioni civili libanesi e palestinesi, e Suez, per la bonifica e lo sminamento del Mar Rosso) deve ormai essere oggetto di una seria meditazione. Non solo dal punto di vista dell'operatività militare (e in Italia si è parlato fin troppo, con un evidente abuso di retorica, sugli « utili insegnamenti » di Beirut), ma da quello delle conseguenze politiche. In tre battute si può dire che ormai si è consolidata la coscienza comune che le Nazioni Unite non hanno né possono avere voce in capitolo nelle vicende mediorientali (e l'incidente dei « caschi blu » sequestrati dalle milizie filo-israeliane del generale Lahad è forse un sintomo di questa definitiva perdita di prestigio dell'ONU); si è d'altra parte affermato che l'unico strumento per intervenire in tali vicende da parte della comunità internazionale è la delega ad alcune nazioni (o, peggio, ad un blocco politico-militare) del compito di intervenire con le proprie forze armate in compiti di interposizione non sempre chiari nè sempre accettati da tutte le parti in conflitto; si è constatato però che la rinuncia ad una difficile opera di negoziazione globale e multilaterale, e l'attivismo militare occidentale (spinto fino ai limiti dell'irresponsabilità, per quanto riguarda le iniziative francesi e statunitensi nel corso di « Libano 2 ») non riescono a raggiungere alcun obiettivo significativo. Si potrà dire tutto quel che si vuole sull'impegno dei contingenti militari coinvolti nell'operazione « Libano 2 », si può sottolineare il prestigio indubbio che hanno acquistato le forze armate italiane (proprio perchè hanno rifiutato la via delle « politiche muscolari » seguita dagli alleati), si possono anche ricordare i risultati umanitari talora raggiunti (per esempio in occasione dell'evacuazione dei palestinesi di Al Fatah da Beirut), ma resta il fatto che tutta la politica mediorientale dei paesi occidentali negli ultimi tre anni è clamorosamente fallita. I conflitti sono più aspri e confusi che mai, le possibilità di soluzioni negoziate e di una qualche stabilità sono sempre più remote, e per di più il discredito delle istituzioni internazionali è giunto a livelli difficilmente recuperabili.

La conseguenza più preoccupante, e di portata più generale per il ragionamento che qui stiamo intessendo, è peraltro nella « filosofia profonda » sottesa a tutte e quattro le operazioni che sono state ricordate. Emerge infatti il senso comune secondo cui le crisi internazionali — diversissime tra loro per gravità e per urgenza — non possono essere in alcun caso affrontate dalla comunità internazionale e dai singoli stati se non con il ricorso alla forza delle armi. Quel principio che troviamo scritto nell'articolo 11 della Costituzione, secondo cui l'Italia non solo ripudia la guerra come atto di aggressione e « di offesa alla libertà dei popoli », ma condanna la via delle armi come mezzo normale per la risoluzione di controversie internazionali, perde terreno giorno dopo giorno. Non che l'Italia sia imputabile di politiche « militariste »; non di questo si tratta, ma piuttosto dell'idea che la via negoziale, la ricerca di soluzioni eque nell'ambito delle istituzioni internazionali, siano in linea di massima ipotesi illusorie ed ingenue che saranno presto o tardi soppiantate dal più « realistico » ricorso all'uso della forza.

* * *

Questo modo di atteggiarsi nelle relazioni internazionali emerge con nettezza nei faticosissimi negoziati Est-Ovest (da Ginevra a Vienna), ma per quanto ci riguarda ha implicazioni immediate nel modo di disegnare le potenziali minacce che gravano sul paese e di promuovere una politica di sicurezza conseguente. La questione si situa proprio all'interno di quel mutamento del quadro

geo-strategico cui facevamo riferimento. Sono infatti certamente giuste due premesse che vengono da qualche tempo enfatizzate oltre misura per giustificare la nuova attenzione al « fronte sud » (o alla « minaccia da sud »): è vero infatti che il concetto di sicurezza al giorno d'oggi non si può riassumere nella tutela dei confini nazionali, ma deve tener conto di diversificate « minacce indirette » altrettanto gravi (pensiamo allo « strangolamento commerciale » o energetico), ed è vero d'altronde che alcuni paesi a noi vicini, nel teatro del Mediterraneo, hanno acquisito negli ultimi anni notevoli capacità militari tali da suscitare qualche preoccupazione. Ma affrontando ragionevolmente questi due problemi, ci si deve dapprima domandare se sia più utile a perseguire lo scopo (la sicurezza « a largo raggio » del paese) un'accresciuta capacità di proiezione militare al di fuori dei confini nazionali (con le due flotte d'altura, con le forze di intervento rapido, eccetera), o piuttosto una politica più dinamica di relazioni politiche, commerciali, di cooperazione scientifica ed economica con tutti gli interlocutori interessati; si deve poi valutare seriamente se i problemi immediati di sicurezza a sud (dai minimi incidenti di pesca con la Tunisia, fino ai più gravi problemi che talvolta ci contrappongono alla Libia) siano risolvibili a loro volta con maggiori capacità militari — diverse ovviamente dalla semplice vigilanza *radar*, comunque indispensabile — o piuttosto con un'iniziativa negoziale su scala mediterranea, che si faccia carico del complesso dei problemi di questa delicata area. La drammatica vicenda dell'« Achille Lauro » ci sembra che insegni qualcosa.

D'altra parte — ed è l'ultimo elemento che vogliamo segnalare in questi rapidi cenni al mutamento del quadro geo-strategico — un effetto della crisi profonda in cui versa l'ordinamento internazionale di fronte all'aggravarsi delle occasioni di crisi è proprio l'emergere di iniziative politico-diplomatiche autonome, al di fuori degli schieramenti tradizionali, con soggetti e dinamiche inedite. Pensiamo ad esempio all'iniziativa dei paesi di Contadora, unico elemento di « buona volontà » politica in un'area dove alcune istituzioni — l'OSA, la Corte dell'Aja — hanno mostrato i massimi livelli di logoramento. Pensiamo anche all'iniziativa dei « Capi di Stato dei quattro continenti » (Svezia, Grecia, India, Messico e Tanzania) per il disarmo nucleare: un'iniziativa forse ingenua, certamente con il cammino irto di difficoltà, ma che nessuno può permettersi di disprezzare o di sottovalutare in una fase in cui i negoziati per il disarmo, o anche solo per il controllo degli armamenti, incontrano ostacoli così rilevanti.

La rigidità e la crisi del sistema dei blocchi, la paralisi e la perdita di credibilità dell'ordinamento internazionale, la consapevolezza che in ogni caso è illusoria e perdente la logica degli atti di forza e delle « politiche muscolari », possono quindi aprire la strada a nuove interessanti dinamiche politiche. L'Italia, per la posizione geografica, per i legami politici, per gli interessi economici e culturali che ha, può giocare un suo ruolo prezioso e quanto sia delicato questo ruolo lo hanno insegnato i recentissimi avvenimenti. L'area del Mediterraneo, crocevia del conflitto est/ovest e della contraddizione nord/sud, offre da questo punto di vista un insieme di potenzialità (e di rischi, peraltro) davvero unico al mondo. Nessuna « politica di sicurezza » degna di questo nome può prescinderne.

* * *

Le strategie in un vicolo cieco

Molti elementi, dunque, concorrono a definire l'attuale situazione come una fase di difficile transizione. La ricerca di nuove politiche di sicurezza è d'altra parte resa più urgente dalla crisi di credibilità che travaglia l'insieme del pensiero strategico occidentale, nelle sue molteplici versioni.

Abbiamo già parlato, sia pure per sommi capi, della crisi della dottrina della risposta flessibile per linee avanzate. Ci interessa però indicare le ragioni che rischiano oggi di condurre il dibattito sul superamento dei limiti di questa dottrina in un vicolo cieco.

Sempre con l'avvertenza che parliamo del teatro europeo (o dei teatri europei, se si preferisce), abbiamo rilevato come il motivo fondamentale che induce oggi ad aggiornare le dottrine dell'Alleanza atlantica sia la sfiducia che è maturata sulla capacità di controllare la scalata di un conflitto convenzionale-nucleare. È tornato d'attualità il timore che si possa presentare ai paesi occidentali l'alternativa secca tra resa ed autodistruzione; si è sostenuto che ormai le armi nucleari non dissuadono che da un attacco nucleare; si giustifica l'installazione di nuovi sistemi d'arma intermedi con discorsi a dir poco contraddittori tra l'esigenza di diversificare le opzioni di risposta e quella di rafforzare il *linkage* con il deterrente strategico americano. E un coro di voci si leva per richiedere l'innalzamento della cosiddetta « soglia d'impiego » delle armi nucleari. Lo chiedono i militari per giustificare il rafforzamento delle forze convenzionali; lo chiedono i governi europei per allentare la dipendenza dall'ombrello statunitense; lo chiedono gli stessi Stati Uniti per affermare una più equa ripartizione dei costi della difesa con gli alleati europei; lo chiede il movimento pacifista, che giustamente si contrappone radicalmente a qualsiasi scenario di distruzione nucleare del continente. Ma dove può condurre questa richiesta? In altre parole, si ha la chiara consapevolezza che perseguire una strada tecnico-militare per allontanare lo spettro dell'olocausto nucleare porta necessariamente alla teorizzazione della praticabilità di una guerra nucleare limitata, o di una guerra convenzionale-avanzata nel solo teatro europeo? Curiosamente finiscono per imbattersi in questo paradossale dilemma tanto coloro che preconizzano nuove dottrine d'impiego delle forze armate sul fronte europeo, più dinamiche ed aggressive (sull'impronta di *air-land-battle*), quanto coloro che al contrario studiano ipotesi più ragionevoli, meno costose e destabilizzanti, di difesa totale. In ambedue i casi, per giungere ad affermare la possibilità di evitare la catastrofe nucleare, si deve sottolineare la praticabilità e la razionalità di una guerra non-nucleare (o limitatamente nucleare) in Europa. Per essere davvero convincenti, ci si dovrebbe però porre un'altra domanda: quali sarebbero, prevedibilmente, le conseguenze di un moderno conflitto — foss'anche non nucleare — combattuto tra i due blocchi sul teatro europeo? Non crediamo di essere dei pessimisti se affermiamo che le decine di milioni di morti del secondo conflitto mondiale sarebbero ben poca cosa confrontati con le perdite umane e con i costi materiali di questa nuova guerra europea. Non occorre essere specialisti dei moderni sistemi d'arma per comprendere che essi — anche lasciati da soli, senza il sinistro concorso delle armi di distruzione di massa — sarebbero in grado di trasformare le città e le campagne di questo continente in cumuli di macerie e di morte. Insomma, se la via per allontanare lo spettro nucleare è quella di rendere più realistica, possibile e praticabile una guerra combattuta in Europa, bisogna onestamente riconoscere che si tratta di una prospettiva assai poco allettante!

La nostra riflessione ci conduce quindi, per sommo del paradosso, a riconoscere che la strategia della mutua distruzione assicurata (MAD) era probabilmente assai più razionale delle successive dottrine (tanto di quelle ufficiali ed approvate, quanto di quelle solamente ipotizzate ed oggetto di studio). Almeno quella strategia scontava una maggiore consapevolezza degli effeti di una guerra moderna che veda contrapposte le due principali alleanze politico-militari, specie se combattuta con le armai atomiche. Probabilmente chi parlava di « mutua distruzione assicurata » aveva intuito la novità della « bomba » più lucidamente di chi ha parlato e parla di uso selettivo e limitato delle armi nucleari: l'alternativa tra resa ed autodistruzione — che ha portato al superamento della dottrina MAD, ed ora mette in crisi la dottrina della risposta flessibile — può essere liberata dalla mistificazione ricattatoria nascosta nella parola « resa » ed essere riproposta nel bivio tra pace e suicidio dinnanzi a cui l'umanità si è trovata grazie ai terrificanti progressi delle armi di distruzione di massa.

Qui, com'è evidente, non c'entra la questione del « meglio rossi che morti », che già troppi equivoci ha contribuito a creare. Non

si tratta di affermare la rinuncia a qualsiasi forma di difesa e a qualsiasi politica di sicurezza come sola strada per evitare l'olocausto. Si tratta assai più semplicemente di porre con serietà il problema delle conseguenze di un conflitto moderno — quali ne siano i limiti teorici — combattuto sul territorio europeo. Dalla consapevolezza onesta di queste conseguenze può e deve nascere, invece dalla paralisi terrorizzata, la ricerca di politiche di sicurezza più ambiziose e complessive, non ridotte al solo versante tecnico-militare, ed in grado di fare i conti con la terribile realtà delle armi di distruzione di massa.

* * *

C'è però il rischio che per sfuggire ad un vicolo cieco ci si trovi immediatamente in un'altra situazione paradossale e senza vie d'uscita. Non crediamo infatti che la conclusione del nostro ultimo ragionamento possa essere il ritorno nostalgico alla dottrina della rappresaglia massiccia e della mutua distruzione assicurata, nemmeno nella più accattivante versione della « deterrenza minima » (corredata da un'esplicita rinuncia al *first strike* nucleare). Le ragioni sono molteplici.

C'è innanzitutto da fare i conti con i precedenti storici, che dovranno pur insegnare qualcosa. Quando la rappresaglia massiccia era ancora il dogma delle difese occidentali, quando il monopolio nucleare statunitense era ancora pressochè incontrastato, già infatti l'inarrestabile logica dell'ammodernamento dei sistemi d'arma aveva prodotto le prime armi nucleari tattiche, le prime armi nucleari da *warfighting* (per combattere sul serio, non per esercitare la dissuasione definitiva). Le prime artiglierie nucleari sono addirittura del 1951. Dal 1954 ci sono armi nucleari tattiche in Europa, e a partire dal Consiglio atlantico del dicembre 1955 gran parte di queste armi son sotto il diretto controllo della NATO. Numerose armi nucleari tattiche installate in Europa vi sono giunte ben prima dell'adozione formale della dottrina della risposta flessibile: gli *Honest John* (tutt'ora in Grecia e Turchia) sono stati dispiegati nel 1953; i missili SAM *Nike Hercules* (che ancora assicurano la difesa antiaerea d'alta quota nelle regioni nord-orientali italiane) risalgono al 1962; allo stesso anno risalgono le artiglierie nucleari da 203 mm. presenti in Belgio, Gran Bretagna, Germania, Grecia, Italia, Olanda e Turchia; le mine nucleari (ADM *special* e *medium*) sono di poco successive (1964 e 1965). Evidentemente, quando ancora nelle conferenze gli strateghi spiegavano che un attacco sovietico all'Europa occidentale avrebbe provocato la reazione immediata e massiccia da parte americana, con il ricorso agli immensi arsenali strategici, passo dopo passo si operava per attenuare la distanza tra armi nucleari e convenzionali, e per ricondurre le prime nella logica vecchia quanto il mondo secondo cui non c'è arma che non possa essere usata (e che non finisca con l'essere usata) in una guerra normale (cioè « limitata » e non « definitiva ») per il perseguimento di « normali » fini politici.

La contraddizione tra teorie strategiche e comportamenti concreti non è peraltro caratteristica esclusiva del blocco occidentale. Anche per quanto riguarda il Patto di Varsavia, non è agevole comprendere quale coerenza vi sia tra la convinzione mille volte ripetuta che ogni guerra nucleare sarà terrificantemente distruttiva (anzi, sarà « la distruzione ») per tutti i contendenti, e l'approntamento di vettori e testate nucleari da campo di battaglia, sistemi d'arma indiscutibilmente da *warfighting* (e anche per l'URSS non si tratta di processi recenti: le prime artiglierie nucleari tattiche, e i primi missili a corto raggio risalgono alla fine degli anni '50).

L'ultimo esempio che ci fa ritenere irrealistica l'opzione di tornare ed arrestarci alla soglia del deterrente minimo è la parabola francese. La Francia aveva elaborato, con il generale Gallois, una propria dottrina strategica apparentemente razionale. La dissuasione *à tout azimout;* la deterrenza *du faible au fort;* il concetto di « danno minimo inaccettabile » come soglia di sufficienza per il deterrente nucleare. Poi però l'introduzione

di missili nucleari tattici (i *Pluton*, 1974, centoventi chilometri di raggio per una testata da 15kt) è stata giustificata con la necessità di dare all'avversario il *dernier avertissement* prima della rappresaglia strategica. Più di recente si è riconosciuto che armi di raggio così limitato potevano creare problemi politici (prima ancora che tecnico-militari) piuttosto gravi all'interno dello schieramento occidentale, in specie nelle relazioni franco-tedesche, ed è stato avviato il programma *Haedes*, che porterà le armi nucleari francesi da campo di battaglia (perchè di questo, ormai, si tratta!) ad un raggio di 350 chilometri, in grado di colpire il fronte orientale « scavalcando » la Repubblica federale tedesca. E coerentemente con questo cambiamento di accento, dalla rappresaglia alla guerra guerreggiata, la bomba nucleare a radiazioni rinforzate diventa — a seconda dei punti di vista — il miraggio o lo spettro che agita il dibattito sulle prospettive della politica militare francese.

* * *

Il rischio della "guerra nucleare" limitata

L'oggettività di cifre, date e programmi indica almeno la difficoltà con cui ci si può attenere ai presupposti teorici della dissuasione, senza cadere vittime della tentazione di inserire le armi nucleari nella panoplia disponibile per il perseguimento dei fini politici di una nazione o di un'Alleanza. D'altra parte negli ultimi tempi si sono udite numerose e autorevoli conferme del fatto che le autorità politico-militari degli Stati Uniti hanno accarezzato più volte con grande concretezza l'idea di ricorrere all'uso limitato dell'arma nucleare in situazioni d'emergenza. La pubblicazione degli archivi britannici ci ha dato proprio nei mesi scorsi la conferma dell'intenzione degli Stati Uniti di impiegare già nel 1954 l'arma atomica per liberare i francesi dall'assedio di Diem Bien Phu. L'ex presidente Nixon dal canto suo ha riconosciuto di aver pensato almeno tre volte di dover ricorrere alle armi nucleari per far fronte a crisi gravi, ma indubbiamente limitate: l'ultimo caso sarebbe stato la guerra del Kippur nel 1973. Non si può dunque imputare la progressiva omologazione dell'arma atomica nelle tradizionali visioni strategiche solo al fatale e autonomo cammino delle tecnologie e delle ricerche applicate a fini militari (che pure è un dato assai preoccupante): scelte politiche lucide e consapevoli (anche se irresponsabili) hanno portato a questa evoluzione, e alle conseguenze che sappiamo.

* * *

Pur sapendo che non si tratta affatto della panacea per ogni male, e della soluzione di ogni contraddizione, si deve allora porre di nuovo al centro del dibattito la necessità di contrastare ogni idea di *warfighting* in Europa, cominciando con lo smantellamento delle armi nucleari tattiche a tal fine destinate. Queste armi hanno cinque caratteristiche che rendono al tempo stesso urgente e significativo il loro smantellamento.

Innanzitutto si tratta di armi dichiaratamente « da suicidio »: il loro uso è programmato sul territorio nazionale, secondo una logica di autodistruzione incompatibile con i princìpi costituzionali e con l'elementare buonsenso che dovrebbe far anteporre l'oggetto della difesa agli strumenti per la difesa. In secondo luogo sono armi destabilizzanti che comportano l'incontrollabilità di qualsiasi scontro armato ed aprono la porta verso lo scambio nucleare globale: non è possibile ritardarne l'uso perchè sono collocate in posizione troppo prossima ai confini (le ADM dovrebbero essere impiegate fin dai primi istanti di un conflitto!), non è possibile selezionarne l'impiego perchè la decisione sul loro utilizzo è forzatamente pre-delegata a decine di autorità militari dotate di minori o maggiori margini di autonomia (ma comunque incontrollabili in un momento di crisi); non si può d'altronde ignorare che l'ipotesi di un loro impiego selettivo e limitato è condizionata dal livello di replica che offrirà il Patto di Varsavia (e come si è visto non c'è alcuna garanzia che la « partita a scacchi » prosegua ordi-

natamente secondo le ipotesi occidentali); non si può infine dimenticare che l'ipotesi di « allungamento » del raggio di azione di questi sistemi d'arma (per noi il problema si pone per i *Lance*, che dovrebbero raggiungere il raggio di 350 chilometri), se ne supera la caratteristica di « armi da suicidio », ne accentua la capacità destabilizzante portandoli a minacciare direttamente il territorio di paesi terzi, che per di più nel nostro caso sarebbero paesi amici — neutrali o non-allineati — quali l'Austria e la Jugoslavia.

In terzo luogo, non si può trascurare il fatto che questa categoria di armi è l'unica — nella gamma delle armi nucleari — a sfuggire (e non da oggi) a qualsiasi tavolo negoziale. Non se ne parlava nelle trattative INF, nè in quelle START; non se ne discute a Vienna, nell'ambito dei negoziati MBFR, non se ne fa cenno oggi a Ginevra sui tre tavoli di trattativa diretta tra USA ed URSS. Non vogliamo certo enfatizzare oltre misura le prospettive di questi negoziati: certo è che il loro totale silenzio su questa categoria di armamenti legittima (ed anzi richiede) comportamenti anche autonomi ed unilaterali di riduzione e ristrutturazione dei propri arsenali nucleari.

Il quarto elemento di peculiarità riguarda il coinvolgimento diretto che nella gestione di questi sistemi d'arma è riservato ai paesi europei, e — per quanto ci riguarda — all'Italia. Per questi sistemi d'arma (e non certo per gli « euromissili »!) si pone concretamente il problema della doppia chiave; per questi sistemi d'arma è legittimo porre qualche dubbio sul leale rispetto del trattato di non proliferazione (nonostante gli artifizi lessicali degli accordi di cooperazione nucleare tra Stati Uniti ed alleati, con la stravagante distinzione tra « parti non nucleari di armi nucleari » e « parti non nucleari di sistemi d'arma nucleari »); per questi sistemi d'arma è di fondamentale importanza la questione del « chi decide », e della coerenza dei procedimenti decisionali concordati in sede NATO (o direttamente con gli USA) con i princìpi e le regole procedurali dettate dalla Costituzione.

Infine — e torniamo alla questione di sostanza — l'esistenza di queste armi si giustifica solo nell'intenzione (e nell'illusione) di poter combattere una guerra sul territorio europeo, di limitarla entro i suoi confini, di uscirne vincitori con accettabili prospettive di ricostruzione. Ebbene, ci sembra di aver indicato, sia pure per cenni sommari, quante e quali siano le ragioni che fanno ritenere qesto scenario irrealistico, ed in ogni caso assolutamente agghiacciante.

* * *

Il « no first strike »

In verità l'esistenza stessa delle armi nucleari da campo di battaglia rimanda all'interrogativo radicale che è sotteso (anche se spesso rimosso) a tutto il dibattito strategico del « dopo-Hiroshima ». L'arma nucleare è un'arma come tutte le altre, e quindi — pur nella specificità delle situazioni determinata dalla sua straordinaria potenza distruttiva — è suscettibile di essere impiegata per la realizzazione di un qualsivoglia fine politico, oppure è davvero l'« arma totale », quella che impone un completo capovolgimento delle logiche strategico-militari, pena la « soluzione finale » per l'intera umanità? Ben si comprende che questo interrogativo sia il più delle volte rimosso dalle coscienze: le questioni che apre sono infatti di dimensioni tali da lasciare disorientati. La consapevolezza tecnico-scientifica degli effetti di una guerra nucleare finisce per essere offuscata dalla considerazione di sapore quasi scettico per cui molte volte l'uomo ha creduto di avere inventato l'arma totale, l'arma che avrebbe imposto a tutti la pace come alternativa all'autodistruzione, e purtroppo o per fortuna si è sbagliato sempre. Ma poi ci si domanda: la coscienza dell'autodistruzione possibile quali conseguenze politiche, sociali e culturali può avere? Avrà la conseguenza del « meglio rossi che morti », con il ricatto del potere nucleare che avrà sempre il sopravvento? Avrà come conseguenza la rinuncia alla violenza armata come parte necessaria dei processi di liberazione, o porterà invece alla rinuncia ad ogni

progetto di liberazione *tout court*, perchè ovviamente « destabilizzante »? Renderà ridicoli, e quindi inutili, i sistemi d'arma convenzionali, o al contrario ne esalterà la specificità di strumenti della « guerra possibile »?

Alcuni di questi interrogativi sono riecheggiati nel dibattito, particolarmbente intenso negli ultimi anni, sul « *first strike* » nucleare. Nella primavera 1982 su *Foreign Affairs* quattro autorevolissimi esperti statunitensi (McNamara, Bundy, Kennan e Smith) hanno finalmente osato porre in modo diretto e clamoroso la domanda più ovvia che già si ponevano milioni di non addetti ai lavori: è logico, razionale, utile e accettabile moralmente fondare la propria politica di difesa sul proposito di usare per primi l'arma nucleare? Gli approcci più diversi possono condurre alla medesima conclusione: non è lecito moralmente, perchè si pone in rischio il futuro dell'intera umanità — come ammoniscono i vescovi cattolici nord-americani, ma non è neppure razionale militarmente, perchè costringe il difensore ad una scelta autodistruttiva e talmente onerosa da far preferire, in determinate condizioni, l'alternativa della resa al nemico; non è politicamente ammissibile, perchè apre problemi di *status* degli alleati impossibili da risolvere, ma non è neppure utile strategicamente, perchè mantiene sullo scenario internazionale forti elementi di destabilizzazione tali da accrescere l'insicurezza piuttosto che superarla. E persino nella logica del lucido impiego della forza armata come strumento della politica la dottrina del « *first strike* » può pesare come un cappio paralizzante. Apparentemente, dunque, non dovrebbe esserci persona al mondo in grado di argomentare la preferenza per una dottrina di « *first strike* ». Le cose, purtroppo, non sono così semplici.

C'è innanzitutto una considerazione di buon senso con cui occorre fare i conti. La storia non ci ha mai offerto l'esempio di un ritrovato bellico che non sia stato — prima o poi — usato sul campo di battaglia per dare la vittoria al suo possessore. Ma anche senza scomodare le astratte leggi della storia, è piuttosto poco credibile che un paese o un alleanza che stia sull'orlo della disfatta rinunci al colpo nucleare solo perchè l'invasore non vi ha fatto ricorso. Se ragionare su ipotetici scenari europei appare troppo azzardato, pensiamo ad uno Stato di Israele dotato di armi nucleari che stia per soccombere nell'ennesimo conflitto con i paesi confinanti, oppure ad una Repubblica Sudafricana finalmente ridotta alle corde dall'opposizione interna esplicitamente sostenuta dagli altri paesi dell'Africa australe. Si tratta di due situazioni ipotetiche, ma non del tutto irrealistiche: ebbene, quale significato potrebbe assumere in quel contesto un impegno formale al « *no first strike* »? D'altra parte c'è un istituto del diritto bellico-umanitario — la cosiddetta « necessità militare » — che si incarica da solo di spengere gli entusiasmi per il « *no first strike* »: quando la necessità militare si fa grave, leggi e usi di guerra possono essere (forse è meglio dire: sono) calpestati. Il diritto bellico, com'è noto, si arresta spesso dinnanzi all'evidenza dei fatti, e troppe volte ha dovuto riconoscere che quando un contendente non trova dinanzi a sè altra via d'uscita se non una preclusa dalle norme giuridiche internazionali sceglie ovviamente e deliberatamente di infrangerle. Lo stesso accadrebbe per il solenne impegno del « *no first strike* ».

Questo non vuol dire, naturalmente, che non abbia alcun significato una simile dichiarazione. Significa però che se l'enunciato solenne, magari formalizzato in un atto diplomatico, non è seguito immediatamente da un completo ripensamento delle logiche militari e della stessa concezione di sicurezza, assai probabilmente andrà ad aggiungersi alla lunga serie di buoni propositi assunti dagli stati con la riserva mentale della « necessità militare ».

La ricerca di alternative: Air-land-battle e dottrina Rogers

La necessità, almeno politico-propagandistica, di innalzare la soglia d'impiego delle armi nucleari ha in ogni caso sollecitato negli ultimi anni la ricerca di dottrine difen-

sive più credibili, e più accettabili dall'opinione pubblica, per il teatro europeo. Il complesso di riflessioni più importante è quello che si è articolato nella dottrina d'impiego dell'esercito statunitense — *air-land-battle* e *air-land-battle-2000* — e nella « versione europea » del generale Rogers, nota con la sigla FOFA (*follow-on-forces-attack*). Pietre angolari di ambedue le dottrine sono la convinzione che le tecnologie emergenti possano aprire nuove prospettive ad una difesa dinamica sul fronte europeo, e l'idea che per contrastare una invasione di mezzi corazzati proveniente da est sia indispensabile colpire fin dal primo momento dello scontro le forze della « seconda schiera »: quei reparti e quelle infrastrutture che possono dare slancio, respiro e continuità all'azione aggressiva del nemico. La differenza principale tra le due dottrine sta invece nel diverso ruolo formalmente attribuito alle armi nucleari: una delle quattro gambe dell'azione difensiva dinamica, secondo *air-land-battle* (insieme alle armi chimiche, convenzionali ed elettroniche), oppure l'opzione di scelta per un secondo tempo, nel contesto della « dottrina Rogers ». In verità questa distinzione è poco credibile e poco realistica; e non solo per le considerazioni di carattere generale già esposte.

Sul fronte centrale sono perennemente operativi circa trecentomila militari statunitensi, la cui dottrina « ufficiale » d'impiego è appunto *air-land-battle;* il loro comandante è lo stesso generale americano che ricopre la carica di « Saceur » (oggi appunto il generale Rogers); il loro ruolo, evidentemente, è di importanza centrale per la tenuta dell'intero fronte. Ma che succederà dinnanzi all'attacco? L'esercito degli Stati Uniti si muoverà secondo le logiche di *air-land-battle,* e riceverà gli ordini conseguenti, mentre il resto dell'alleanza adotterà una diversa dottrina d'impiego delle forze?

È evidente l'assurdità di questa ipotesi. Molto più probabilmente le scelte operative degli Stati Uniti trascineranno tutta l'alleanza. Sarebbe allora un doveroso contributo alla chiarezza smetterla subito con i dibattiti accademici sulla distinzione tra le due dottrine, e riconoscere che — fino a quando gli Stati Uniti non rinunceranno nettamente e concretamente alle ipotesi di impiego sottese alla dottrina di *air-land-battle* (cosa che finora non hanno assolutamente fatto, nè sembra abbiano intenzione di fare) la cosiddetta « dottrina Rogers » altro non è se non l'indoramento di una pillola destinata a farcrescere in Europa i rischi di una guerra-guerreggiata, per di più a costi da capogiro.

Ma anche il giorno in cui lo Stato Maggiore degli Stati Uniti annuncerà il definitivo abbandono di *air-land-battle,* non sarà facile credere che la dottrina del FOFA sia in grado di innalzare sul serio la soglia d'impiego delle armi nucleari. L'immagine delle operazioni del FOFA che verrà offerta all'avversario è infatti pressochè identica a quella del « *first strike* » nucleare di reazione ad un attacco convenzionale. Il generale Rogers, forse per smentire gli scettici, ha sottolineato dalle colonne di « Notizie NATO » (n. 10/84) come sia possibile « riciclare » alcuni sistemi d'arma, ora prevalentemente impiegati con capacità nucleare, nell'ambito della nuova dottrina: i missili *Lance,* o i missili da crociera *Tomahawk,* privati delle loro testate nucleari, sarebbero già idonei a sopportare l'attacco alle forze di seconda schiera. Ma l'ufficiale sovietico che scorgerà nel proprio monitor la sagoma del *Tomahawk,* per quale motivo dovrà riconoscerne la funzione non-nucleare? Non è piuttosto probabilissimo che interpreterà il segnale come l'avvio di una rappresaglia nucleare (più o meno limitata), e solleciterà di conseguenza la reazione del Patto di Varsavia innescando il meccanismo di spiralizzazione? La credibilità del FOFA, nella sua versione non-nucleare, sarebbe dunque accettabile solo se l'introduzione della nuova dottrina operativa fosse accompagnata da un completo e vistoso smantellamento di tutte le armi nucleari tattiche, o almeno di quelle a doppia capacità (le più infide e destabilizzanti). Ma anche in questo caso, se è vero che le tecnologie emergenti — specie per quanto riguarda le sub-munizioni intelligenti e le armi di « saturazione di area » — sono in grado di provocare distruzioni « quasi-nucleari », cosa ci fa presumere che un loro impiego non inneschi in ogni caso la spiralizzazione nucleare? E infine, come si può non cogliere l'effetto destabilizzante di

una dottrina, e di sistemi d'arma che per definizione portano la minaccia molto oltre i confini nazionali? Come si può essere così ciechi da non comprendere che l'insicurezza collettiva si accrescerà notevolmente in presenza di sistemi d'arma modernissimi e sofisticatissimi già « mirati » sul territorio di altri paesi?

Resta il dubbio (anche se è ben lungi da noi ogni semplificazione economicista) che l'unico effetto concreto e immediato delle dottrine *air-land-battle* e FOFA sia quello di dare nuovo slancio e respiro alle industrie belliche, soprattutto statunitensi. Il dubbio è aumentato, per quanto ci riguarda, dall'indicazione nel Libro bianco della difesa 1985 di undici progetti a « tecnologia emergente » a cui l'Italia potrebbe collaborare, senza che per converso vi sia alcuna spiegazione chiara sulle dottrine d'impiego, sulle valutazioni italiane a proposito della dottrina Rogers, sul rapporto tra quest'ultima ed *air-land-battle*, su tutti i problemi tecnico-politici aperti da questo perverso intreccio di dottrine apparentemente diverse. Nè poi sembra apparire una riflessione sulla minaccia tale da giustificare queste innovazioni operative: anzi, gli scritti di autorevoli esperti (non sospetti di filosovietismo!) concorrono ad insinuare il dubbio che nessuno abbia seriamente cercato di comprendere le dottrine d'impiego del Patto di Varsavia, sicchè tanto *air-land-battle* quanto il FOFA sembrano disegnati su un modello di minaccia (l'invasione da parte di divisioni corazzate a scaglioni successivi) probabilmente superata o addirittura inesistente.

* * *

Ancora sulla SDI

La « nuova frontiera » delle guerre spaziali non sembra immune da queste zone d'ombra. Anche in questo caso vorremmo lasciare da parte la retorica, e non perderci in disquisizioni sullo scudo e sulla spada. Ci è sufficiente indicare alcuni punti a nostro avviso di primaria importanza.

Innanzitutto sull'« effetto pedagogico » del progetto di schermo spaziale. In quel progetto è infatti insita l'idea della propria invulnerabilità raggiunta al prezzo dell'altrui massima insicurezza: non è la mutua insicurezza che si trasforma in sicurezza, propria della dottrina MAD, ma non è neppure la ricerca della reciproca e comune sicurezza. Al contrario: la SDI è accettabile solo nel presupposto ideologicamente astratto e indimostrabile (a dir la verità, del tutto inaccettabile) per cui il pericolo, la destabilizzazione, il « male » nel mondo proviene solo da una parte, e basta porre quella parte in condizioni di non nuocere per restaurare la pace e la concordia tra i popoli. Ma se non si accetta questo ragionamento arrogante, imperiale, oltraggioso per larga parte dell'umanità, la ricerca dello scudo spaziale altro non è se non il tentativo di mettersi al riparo dalle reazioni altrui, tanto più che — come abbiamo già detto — mentre è assai improbabile che lo scudo possa coprire sufficientemente gli Stati Uniti da un « *first strike* » massiccio dei sovietici, può raggiungere risultati adeguati dinnanzi al colpo di reazione che gli stessi sovietici sarebbero in grado di scatenare dopo aver « incassato » un primo attacco occidentale. In ogni caso, già il progetto, già la ricerca dei sistemi d'arma collegati alla SDI sono in grado di destabilizzare gravemente il quadro strategico.

E tanto per cominciare hanno destabilizzato i rapporti tra gli alleati europei e gli Stati Uniti. Raramente l'Assemblea atlantica aveva visto contrapposizioni così nette: nella sessione del novembre 1984 — come candidamente riferisce « Notizie NATO » (numero 1/85) — « i membri dell'assemblea non sono riusciti a mettersi d'accordo, in quanto sono state manifestate particolari apprensioni per le conseguenze della SDI ». La risoluzione allora presentata dalla commissione militare e da quella tecnico-scientifica chiedeva esplicitamente al governo americano di « astenersi da qualsiasi azione unilaterale capace di compromettere il trattato ABM » e lo invitava da un lato a rafforzare la sicurezza comune attraverso i negoziati con l'URSS per la riduzione delle forze offensive, e dall'altro a prospettare il problema della difesa anti-missile considerando i costi e i benefici di eventuali sistemi di difesa per l'Europa occidentale. Insomma, i rap-

presentanti di tutti i Parlamenti dei paesi membri della NATO hanno dimostrato così scarso entusiasmo per il miraggio spaziale proposto dal Presidente degli Stati Uniti da accettare, come massimo compromesso possibile (e solo con una minima maggioranza), il rinvio della risoluzione alla successiva sessione dell'Assemblea atlantica. L'Assemblea di San Francisco nell'ottobre scorso, si è nuovamente divisa sul tema della SDI nonostante le forti pressioni esercitate direttamente da George Shultz.

In verità tanto spirito battagliero (in un organismo — l'Assemblea atlantica — non certo uso ad esagerare nelle polemiche verso la superpotenza-guida del blocco occidentale!) si giustifica per l'emergere vistoso di una divaricazione di interessi tra Europa e Stati Uniti. Anche in questo caso si tratta di interessi politico-economici, prima che militari in senso stretto. La SDI svolge infatti un doppio ruolo nella ridefinizione dei rapporti di potere su scala mondiale: da un lato perchè consente, con straordinari investimenti statali « a fondo perduto » per la ricerca militare, l'eccezionale ripresa del sistema economico americano: questo perverso « keynesismo militare », se gonfia il *deficit* del bilancio federale forse persino oltre i limiti di guardia, può però precostituire i margini di sicurezza affinchè le imprese private accelerino il passo nella nuova rivoluzione tecnologica e nella conquista di nuovi mercati (ma al tempo stesso costituisce un elemento di assoluta rigidità sul piano negoziale, dove assai difficilmente gli USA potranno accettare il blocco dei nuovi programmi, pena gravissime conseguenze per il loro sistema industriale). D'altro canto, però, la SDI — già nelle fasi della ricerca e della sperimentazione — gioca un ruolo determinante nella spietata guerra tecnologica che contrappone le diverse aree industrialmente avanzate del mondo occidentale: gli europei hanno avvertito, sia pure con le incertezze determinate dalla consolidata subalternità politica del continente, il rischio di una definitiva emarginazione dai processi innovativi più avanzati. È stato proprio un rappresentante americano — rivolgendosi al Gruppo di pianificazione nucleare della NATO — a precisare che, quali che siano gli accordi politici tra alleati, gli Stati Uniti non potranno mai consentire al trasferimento agli alleati di tecnologie legate alla SDI nei casi in cui esse rivestano particolare importanza strategica e richiedano più strette garanzie di riserbo (cfr. il progetto di rapporto Lefebvre all'Assemblea atlantica, aprile 1985). Agli europei quindi, nella migliore delle ipotesi, spetteranno le briciole, nè potranno fattivamente opporsi, se la SDI avrà seguito, al processo di accentramento dei poteri politico-militari su scala mondiale che ne seguirà. Se già l'« era atomica » del dopo-Hiroshima e l'« era missilistica » dell'ultimo decennio hanno alterato l'idea, forse illusoria, di fare della NATO un « alleanza tra uguali », con pari dignità e pari partecipazione alle decisioni supreme per ciascun paese, la realizzazione dello schermo spaziale sancirà infatti in via definitiva la struttura imperiale del campo occidentale. Un impero le cui chiavi sono in una mano sola, e che cercherà di contrastare perfino nello spazio extra-atmosferico la sopravvivenza di altri imperi o di altre entità autonome che ambiscano porsi sul suo stesso piano.

Nel corso dell'Assemblea atlantica del novembre 1984, cui già abbiamo fatto riferimento, si è però verificato un altro episodio significativo. Commentando il rapporto del canadese Lefebvre sui programmi di difesa anti-missili balistici, il rappresentante del Congresso americano ha cercato, in assonanza con i toni usati da Lord Carrington, di gettare acqua sulle polemiche con apparente buonsenso: il problema — a detta del delegato USA — non è di perdersi ora in accese quanto inconcludenti discussioni sul futuro della SDI, per l'ottima ragione che ancora nessuno è in grado di ipotizzare con una sufficiente approssimazione quando e quanta parte dei progetti saranno realizzabili, e se i costi saranno poi sopportabili per le economie occidentali; meglio sarebbe — concludeva — percorrere la via della ricerca e della sperimentazione con spirito empirico, verificando passo dopo passo quel che si riesce a realizzare.

Il buonsenso americano, in questo come in altri casi, è però carico di ambiguità. Non solo infatti, come si è detto, la SDI gioca

già oggi, quando è alla sua primissima fase, un ruolo fondamentale per l'economia americana, per la definizione dei rapporti tra Stati Uniti ed alleati e per l'esito dei negoziati Est-Ovest, ma per di più il modo di procedere proposto, senza decisioni chiare e « senza scosse », sembra diretto proprio a superare — sul piano atlantico e sul piano interno ai singoli paesi — quelle regole e quelle garanzie dettate dai trattati e dalle costituzioni per l'assunzione ponderata e democratica delle decisioni più rilevanti. In questo modo, nella sostanza, si teorizza la pratica del fatto compiuto, la delega ai vertici tecnico-militari, l'emarginazione dei parlamenti e delle assemblee parlamentari dell'Alleanza.

C'è un altro aspetto della « filosofia della SDI » che merita di essere accennato. Il mito dell'invulnerabilità strategica e la stessa chimera dell'« inutilità » dei missili nucleari intercontinentali possono infatti essere letti come il tentativo di precostituire le condizioni di sicurezza al cui interno poter utilizzare lo strumento militare con maggiore disinvoltura di quanto sia oggi, sotto la « spada di Damocle » della spiralizzazione nucleare. Con la metropoli imperiale protetta dal suo scudo spaziale (chissà quanto « esteso » e quanto capace di proteggere anche gli alleati) può risorgere la tentazione della « politica delle armi », del ricorso alla forza armata come opzione fondamentale dell'azione politica. In questo senso i fantascientifici programmi di armi spaziali e i più « banali » programmi di approntamento delle forze di rapido intervento (dalla RDJTF statunitense alla FAR francese alla nostrana FOIR) sono le due facce della stessa medaglia. Con il laser, il raggio a particelle e altre tecnologie di cui non riusciamo neppure ad immaginare gli sviluppi « ci si protegge le spalle »; alle forze armate « tradizionali » (ma anch'esse equipaggiate con sistemi d'arma e di « *battle-management* » estremamente sofisticati) si affidano invece i compiti di « polizia internazionale ».

D'altra parte, nell'uno e nell'altro blocco, in quattro decenni di contrapposizione frontale lo strumento militare è stato utilizzato prevalentemente per compiti di tal genere: che si chiamasse Ungheria o Corea, Vietnam o Afghanistan, Cecoslovacchia o Grenada, Suez o Libano, la ragione che ha giustificato l'impiego diretto delle forze armate delle due superpotenze è sempre stata legata alla necessità di « porre ordine » in un'area considerata di propria influenza, o di « interesse vitale ». Talora il timore di sviluppi incontrollabili e catastrofici ha costretto le superpotenze a limitare l'uso della forza: la garanzia offerta dallo schermo spaziale potrebbe superare anche quest'ultimo impaccio, e restaurare l'era della « guerra possibile » nell'idea — irresponsabile e illusoria al tempo stesso — che sia possibile governare con la forza i processi di un mondo sempre più « disordinato ».

* * *

Modelli di difesa e modelli di sicurezza

Nel ragionamento che abbiamo esposto si è tentato — sia pure con la sommarietà imposta dai limiti di spazio — di sottolineare l'irrazionalità militare, politica ed economica delle ipotesi strategiche che solitamente si contrappongono nel dibattito tra esperti. Che si tratti di mutua distruzione assicurata o di risposta flessibile per linee avanzate, che si tratti di « convenzionalizzare » la difesa del teatro europeo attraverso il FOFA o di sostituire la tradizionale idea di deterrenza con il ricorso allo « scudo spaziale », concezioni strategiche definite « di difesa » o « di sicurezza » appaiono clamorosamente contraddittorie con l'unica finalità degna di giustificare una politica militare: l'approntamento, al minimo dei costi, degli strumenti tecnici indispensabili per garantire condizioni di pace per il proprio paese nell'ambito di un ordinamento internazionale di equa cooperazione tra tutti i popoli della terra. Se dunque è comprensibile, e persino utile, che i movimenti pacifisti siano incalzati affinchè traducano le proprie opzioni ideali ed etiche in proposte concrete, praticabili, « con i piedi per terra », ci sembra doveroso respingere una rozza contrapposizione che veda nelle attuali politiche di difesa il frutto di una doverosa *realpolitik*. Qui non si tratta, a nostro avviso, di contrappor-

re concretezza ad idealismo, ma di guardare senza preconcetti la realtà, andando a toccare con mano quanto ci sia di utopico, di illusorio, di irrazionale nelle dottrine di cui si discute da un quarantennio. Certo, anche questo non è di per sè un discorso costruttivo; manca la proposizione di linee alternative, e non vogliamo eludere questo impervio terreno. Ma ci occorre ancora una precisazione. In questo ambito, infatti, non vale il principio di ovvio buonsenso che spesso viene richiamato in altre circostanze, per cui prima di smantellare una realtà esistente è bene predisporre fin nei particolari l'alternativa che dovrà sostituirla. Questo ragionamento non regge nelle politiche militari se si giunge alla conclusione — che a noi appare provata — che tali politiche non sono solamente inutili, dispendiose ed irrealistiche, ma persino destabilizzanti. Tali insomma da accrescere i pericoli per la sicurezza piuttosto che risolverli. Per opporsi alla SDI, per esempio, non è indispensabile avere un progetto alternativo di difesa contro i missili balistici, nella misura in cui si avverte la pericolosità insita nell'iniziativa del Presidente americano. Così, per rinunciare alla costituzione di « forze di pronto intervento » destinate a proiezioni militari lontano dai confini nazionali non è indispensabile definire con tutti i dettagli i futuri sviluppi della politica mediterranea se si avverte il potenziale destabilizzante che può giocare in questa delicata area la semplice predisposizione di questi strumenti militari da parte dei paesi rivieraschi. Naturalmente occorre poi andare oltre le opposizioni, e discutere concretamente di alternative. Qui noi ci proponiamo di indicare intanto alcune linee di ragionamento.

Sarebbe assai superficiale, peraltro, impostare una riflessione sulle politiche di sicurezza a partire dai dati militari. Accantonando per un attimo l'articolazione del discorso sulla « difesa difensiva », ci sembra pertanto di dover accennare alla questione della « vulnerabilità » come chiave di volta dell'intero quadro.

Porsi il problema della vulnerabilità del paese non vuol dire naturalmente predisporre i rifugi antiatomici, che sarebbero ben magra e povera consolazione dinnanzi alla catastrofe planetaria di un conflitto nucleare (e forse sarebbero essi stessi elemento di destabilizzazione). Vuol dire però, tanto per cominciare, porsi il problema della minaccia di « strangolamento energetico » e di materie prime che può gravare sul paese, ed affrontarlo attraverso la diversificazione delle fonti e della dipendenza, attraverso la riqualificazione del sistema produttivo, attraverso un impegno costante per la definizione di equilibri più stabili e più giusti (l'uno e l'altro concetto sono evidentemente legati) nel commercio internazionale, in specie lungo la direttrice nord-sud. Parlare di vulnerabilità vuol dire ragionare anche in termini di protezione civile, non certo per sopravvivere ad un conflitto « totale » (una prospettiva davvero poco entusiasmante), ma perchè non è razionale nè tollerabile che nel nostro paese basti una frana, basti un po' di pioggia per paralizzare le città e i trasporti, per immobilizzare risorse umane, industriali, scientifiche e produttive ai livelli che conosciamo.

La coscienza della vulnerabilità, e dell'impossibilità di difendersi da soli, deve essere anche la molla principale che guida la politica estera del paese verso la riqualificazione dell'ordinamento e del diritto internazionale. Occuparsi del funzionamento dell'ONU, degli sviluppi del diritto penale internazionale legati alla attività della Corte internazionale di giustizia dell'Aja, del rispetto dei trattati e della conclusione di nuovi accordi per il disarmo e il controllo degli armamenti, non è una parte secondaria, un « sottoprodotto » della nostra politica di sicurezza, ma una scelta fondamentale ancorata non solo a ragioni di principio quanto piuttosto alla convinzione che solo lungo questa strada sarà possibile trovare prospettive di pace per il nostro paese e per il nostro continente.

Il discorso sulla vulnerabilità ha ovviamente implicazioni anche sul piano strettamente militare. Abbiamo già parlato dell'assurdo di dover impegnare tante risorse nell'obiettivo di « difendere i mezzi di difesa », ma più in generale c'è da interrogarsi — ragionando con i piedi per terra sulle possibili-

tà economiche del paese — su quale senso abbia portare la sofisticazione dei sistemi d'arma fino al punto di doverne ridurre il numero a livelli tali per cui la possibilità di una loro totale distruzione preventiva da parte di un ipotetico aggressore diventa una realistica minaccia. Per quanto siano « induriti », dieci super-bombardieri potranno sempre cadere per colpa dei mezzi altrettanto sofisticati del « nemico »: non è poi così ragionevole affidare ad essi tutte le nostre prospettive di difesa!

L'articolazione del modello di difesa, la diffusione di sistemi d'arma leggeri e modernissimi, la fine del'« affollamento » nell'area nord-est del paese non rispondono dunque principalmente a considerazioni sulla natura della minaccia da est, nè tendono scioccamente ad imitare modelli di difesa totale propri di altre esperienze storiche nei paesi a noi vicini, ma nascono come esigenze logicamente conseguenti alla necessità di mantenere uno strumento di dissuasione per eventuali aggressori, che non sia cancellabile in pochi istanti da un « *blitzkrieg* » selettivo. In realtà è assai più logico porre l'aggressore dinnanzi all'alternativa di dover distruggere l'intero paese se vuole raggiungere l'obiettivo di distruggere la sua capacità difensiva. La dissuasione politica che deriverebbe da questa impostazione sarebbe certamente più efficace di quella affidata ad illusioni tecnicistiche. Ancora per ragioni di vulnerabilità, oltre che per più generali ragioni politiche, è intollerabile che le basi NATO ed USA presenti sul territorio nazionale siano utilizzate in modo incontrollato al di fuori degli stretti compiti e limiti dell'Alleanza.

Una dimensione europea

Una riflessione sulle alternative possibili nella politica di sicurezza e nella politica di difesa non può che muoversi in un orizzonte europeo. A quel livello, infatti, si colgono comuni esigenze di sicurezza; i problemi tecnico-militari sono in larga misura comuni; comune è il crescente divario di interessi rispetto agli Stati Uniti, come lo è la necessità di intessere relazioni più chiare, e reciprocamente vantaggiose, con altre aree del mondo (paesi dell'est, e mondo arabo innanzitutto). D'altra parte una soluzione « autarchica » dei problemi di sicurezza del nostro paese sarebbe al tempo stesso velleitaria (tale comunque da confinare la possibilità di reali trasformazioni in un futuro incerto e remoto) e pericolosa. Se infatti non ci sfugge la possibilità, anzi la concreta utilità, di passi unilaterali di disarmo, che contribuiscano a spezzare la spirale della corsa agli armamenti, ad allentare la tensione internazionale e ad affermare in positivo la responsabilità dei paesi piccoli e medi nella ricerca di un equilibrio di pace, sappiamo però che quarant'anni di storia hanno sedimentato nel nostro continente una ragnatela di rapporti, dentro e tra i blocchi, che non consente frettolose scorciatoie. La sicurezza di ciascun paese, mai come in questo caso, dipende dalla sicurezza dei vicini: non può essere contrapposta, ma non può neppure prescindere da un quadro di interessi comuni.

In questo ambito è legittimo, forse doveroso, porsi il problema del superamento dei blocchi politico-militari e ridiscutere ruolo, funzioni e prospettive dell'Alleanza atlantica. Un elemento che purtroppo non contribuisce alla chiarezza è dato dalla confusione di ruoli e di identità che si è progressivamente creata nei diversi organismi di dimensione europea cui il nostro paese concorre. L'Unione dell'Europa Occidentale non si comprende se debba contenere *in nuce* le premesse di una reale autonomia dell'Europa, o se piuttosto sia destinata, in questa fase di « rilancio », a potenziare il cosiddetto « pilastro europeo » dell'Alleanza atlantica, in un'ottica di rafforzata complementarietà (o più probabilmente subordinazione) rispetto agli Stati Uniti. La stessa Comunità europea, che non ha finora competenze proprie in materia di sicurezza (ma il nuovo trattato dovrebbe attribuirgliene), finisce spesso per apparire come un'articolazione del più vasto « campo occidentale », che ha negli Stati Uniti il suo fulcro e nel Patto atlantico la sua più completa formalizzazione. E questo prescindendo dal fatto che della Comunità fa parte un paese — l'Irlanda — tradizionalmente neutrale, e che un altro

paese — la Spagna — discute ancora ampiamente sul proprio coinvolgimento nell'Alleanza. Ancor più paradossale è l'ambiguità che avvolge i lavori del Consiglio d'Europa, un organismo dalle vaghe attribuzioni, di cui fanno parte numerosi paesi neutrali, ma che non rinuncia, di quando in quando, ad affrontare delicati temi internazionali nell'ottica unilaterale del « campo occidentale ».

Parlare di autonomia dalla Nato o nella NATO è impresa assai ardua: si rischia la astrattezza, o — peggio — l'ideologismo. Ma al di là di valutazioni politiche generali sulla logica dei blocchi militari contrapposti, e sulla loro contemporanea forza e fragilità, ci sembra di aver dimostrato nelle pagine precedenti quanto sia difficile ricercare soluzioni alternative alle domande di sicurezza se non si superano alcuni presupposti fondamentali della politica atlantica. Una politica di equilibrio e di buonsenso, ma che non abbia il coraggio di scelte radicali, rischia fatalmente la subalternità, l'astrattezza, il fallimento. E a rafforzare questa valutazione si aggiungono tutte le ragioni di conflittualità tra Europa e Stati Uniti — sul piano politico, economico, culturale e militare — cui abbiamo fatto cenno in precedenza.

Detto questo, però, avvertiamo pienamente il rischio di una disputa nominalistica sulla NATO. Innanzitutto perchè, a differenza della Spagna, il nostro paese non ha all'ordine del giorno la decisione di integrarsi o meno in un'alleanza militare, quanto piuttosto quello di fare i conti con quarant'anni della propria storia, della propria collocazione internazionale e dei mutamenti che in questi quarant'anni lo hanno coinvolto. Occorre quidi concretezza, realismo, puntualità di proposte: esattamente il contrario delle logiche binarie — tutto o niente — che fatalmente conducono all'accettazione passiva della realtà esistente, con la sua faccia peggiore. Esistono però anche altre ragioni che ci consentono di giudicare inattuale e in fin dei conti sterile una polemica segnata dalla contrapposizione NATO sì-NATO no.

Paradossalmente è legittimo addirittura porsi la domanda se la NATO oggi sia davvero esistente. Se insomma c'è ancora un alleanza tra pari che coinvolge sedici nazioni uguali e libere, che ha per unico scopo la reciproca solidarietà dinnanzi ad un'eventuale aggressione e che rigetta ogni ipotesi di automatismo ed ogni forma di organizzazione sovranazionale in nome del profondo rispetto che merita la sovranità di ciascun paese.

La « querelle » sulla NATO

Già, in nome del concetto addirittura ovvio dell'indivisibilità della sicurezza, si è sfumata sensibilmente la distinzione tra paesi membri dell'alleanza e paesi che, pur non facendo parte formalmente della NATO, sono indiscutibilmente parte del blocco occidentale. In questo modo si alterano grottescamente i raffronti tra le forze dei due blocchi secondo gli interessi contingenti di potenziamento di questo o quel settore: esemplare la tendenza a configurare una « minaccia sovietica » nel Mediterraneo, che tiene conto delle forze e degli orientamenti politici di paesi come la Siria o la Libia, « dimenticando » al tempo stesso il ruolo e la forza militare di Israele, un paese che non è legato al Patto atlantico ma che in una contrapposizione est-ovest nel Mediterraneo risulta oggettivamente allineato al blocco occidentale. Al tempo stesso si coinvolgono paesi estranei all'Alleanza in decisioni che non gli competono (il Giappone che discute a Williamsburg sugli euromissili), svalutando indirettamente le sedi istituzionali di deliberazione e di confronto. La « *gaffe* » americana a proposito del vertice occidentale che doveva precedere l'incontro Reagan-Gorbaciov assomiglia, da questo punto di vista, proprio ad un « *lapsus* freudiano »: Washington preferiva — evidentemente — un vertice dei « sette grandi » dell'occidente, senza le seccature possibili da parte dei piccoli paesi della NATO, e senza l'impaccio delle regole formali di un organico collegiale. Solo le proteste di Francia, Belgio e Paesi Bassi hanno poi portato Shultz a « ricordarsi » dell'esistenza del Consiglio atlantico. Queste tendenze, che ci inducono a ritenere che l'autonomia di un singolo paese dall'egemonia statunitense non si può misurare con il metro dell'apparte-

nenza o meno al Patto Atlantico, portano con sè ovviamente il rafforzamento del ruolo di fulcro assegnato agli stessi Stati Uniti. Gli Stati Uniti sono il tramite tra la NATO e il Giappone, tra la NATO e la rete di alleanze in Asia e nel Pacifico, tra la NATO ed Israele, e via di seguito; la NATO, da alleanza tra pari, diventa così una semplice articolazione territoriale del « campo occidentale » — probabilmente la principale, in ragione della centralità del teatro europeo — priva di ogni reale autonomia.

L'ineguale distribuzione del potere — che certamente affonda le radici nella realtà post-bellica — è dunque oggi conseguenza diretta di un assetto politico su scala planetaria, che sarà definitivamente consacrato se gli Stati Uniti riusciranno a portare ad uno stato di avanzata realizzazione il programma SDI. L' « Iniziativa di difesa strategica », se formalmente è un'iniziativa dei soli Stati Uniti, che non coinvolge necessariamente i paesi alleati, configura però un modello difensivo (accantoniamo per il momento la *querelle* sulla complementarietà della SDI a modelli fortemente offensivi) che accentra in un solo paese decisioni rilevantissime per la sicurezza dell'intero pianeta. È stato giustamente sottolineato che la SDI « impone, dati i tempi di reazione brevissimi, l'automazione totale della decisione militare e politica » (intervista del generale Abrahamson al «Corriere della Sera», 27 agosto 1985): le stesse decisioni statunitensi saranno dunque portate oltre la soglia dell'automazione, cancellandosi così le residue possibilità di « concertazione » tra alleati.

Il problema dell'assetto dei poteri militari e politici conseguenti all'accorciamento dei tempi di reazione non è però una caratteristica esclusiva della SDI: già oggi, con i missili nucleari dell'ultima generazione (in particolare per i vettori più veloci, quali il *Pershing*-2), il principio consacrato nelle direttive di Atene del '62, per la preventiva consultazione dei governi alleati in caso si preveda di far ricorso alle armi nucleari, si può ritenere definitivamente superato. I moderni sistemi d'arma (nell'una e nell'altra super-potenza) impongono decisioni rapidissime, in un evidente stato di *stress*: decisioni che non possono essere condivise con altri paesi, nè con le assemblee elettive della stessa super-potenza, e che addirittura possono sfuggire alle stesse supreme autorità politico-militari se affidate ad un sistema computerizzato secondo « norme di comportamento preventivamente scritte nel cervello del sistema ».

Conforme a questo duplice processo di planetarizzazione dell'Alleanza (indistinta ormai dal più vago e sfumato concetto di « Occidente ») e di accentramento delle decisioni rilevanti nella sola mano americana, si può leggere la tendenza a modificare ed ampliare i compiti d'istituto del Patto atlantico. Com'è noto la *querelle* è divampata a proposito del coinvolgimento di alcuni paesi della NATO nelle « missioni di pace » in Medioriente, e della predisposizione di forze d'intervento rapido per controllare le « vie del petrolio » in caso di grave crisi internazionale. Ma la politica di ampliamento dell'area d'intervento dell'Alleanza si è spinta anche oltre, con esercitazioni navali persino nel Golfo caraibico. Alla base di tutto ciò c'è evidentemente la convinzione che gli « interessi vitali » dei paesi membri del Patto Atlantico vanno ben oltre i confini nazionali, e che l'unico modo (o il modo migliore) per tutelarli è la rapida capacità di proiezione militare: una logica di per sè destabilizzante, in grado di coinvolgere l'Alleanza in avventure militari dalle prospettive pericolosamente incerte, tale da mutare profondamente l'essenza stessa dell'Alleanza. Se è vero che è sempre difficile segnare un confine convincente tra attività militari offensive e difensive, non si può però disconoscere che l'intenzione di utilizzare lo strumento militare per conseguire obiettivi politici diversi della difesa individuale e collettiva si allontana pericolosamente dal modello di relazioni internazionali disegnato dall'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite e sembra ricondursi alla brutale logica « clausewitziana » dell'assimilazione della violenza armata tra i normali strumenti della politica.

Uno sbilanciamento altrettanto grave dell'Alleanza atlantica verso modelli aggressivi lo abbiamo colto nelle dottrine destinate al teatro europeo: tanto nella versione *air-land-battle* quanto nella cosiddetta « dottrina Ro-

gers ». In ambedue i casi si tratta infatti di proiettare il modello difensivo in profondità oltre le linee di demarcazione tra i blocchi, con un'enfatizzazione del « *deep strike* » che può condurre in rapidi passaggi all'illusione del « colpo chirurgico » e della « difesa preventiva » in avanti.

Se dunque è legittimo, e forse persino doveroso, ragionare in termini di superamento dei blocchi (e quindi della NATO stessa), non si può per questo omettere di sottolineare con la dovuta forza tutti i mutamenti in atto all'interno dell'Alleanza, che ne stanno cambiando regole, scopi, modelli di funzionamento. Prima ancora di porre radicali *aut-aut* si pone così all'ordine del giorno con bruciante urgenza la questione di contrastare questa evoluzione, riaffermando la validità di un sistema di alleanze solo se si situa nella logica dell'articolo 51 della Carta di San Francisco e dell'articolo 11 della nostra Costituzione, e cioè di un patto tra popoli liberi ed uguali che si impegnano alla reciproca solidarietà dinnanzi ad eventuali aggressioni esterne in uno spirito rigorosamente difensivo.

Per ragioni assai simili è doveroso riconoscere, ed anzi valorizzare, l'articolazione di comportamenti e di atteggiamenti dei diversi paesi membri dell'Alleanza dinanzi alle più recenti e gravi scelte di politica militare. Se da tempo la Norvegia e la Danimarca rifiutano lo stanziamento di armi nucleari sul proprio territorio nazionale in tempo di pace, il programma di installazione dei *Pershing-2* e dei *Cruise* ha sollecitato anche altri paesi — in parte il Belgio, ma soprattuto l'Olanda — ad assumere posizioni autonome e critiche all'interno dell'Alleanza; se la Grecia, con il governo Papandreu rappresenta un elemento di forte conflittualità nell'Alleanza, fino a mettere in discussione la permanenza delle basi USA sul proprio territorio, è stato proprio il Canada — uno degli alleati più fedeli degli USA — a dichiarare formalmente la propria estraneità al programma SDI. Nonostante i mutamenti in atto nell'Alleanza, anzi, forse proprio per questo, molti paesi hanno assunto dunque posizioni di indipendenza critica rispetto ai *desiderata* di Washington. Non è interesse di alcuno sottovalutare la portata di queste scelte, piuttosto che confrontarla con la piatta subalternità del nostro Governo ad ogni decisione « atlantica » (anche quando si configura come semplice « raccomandazione », così come dovrebbe essere sempre secondo gli statuti della stessa Alleanza). Il fatto che, nonostante la grave crisi economica, l'Italia sia stato il solo paese, o quasi, a rispettare quel tasso del 3 per cento dichiarato indispensabile per la crescita della spesa militare da parte del generale Rogers la dice lunga tanto sulle capacità di decisione autonoma del Governo italiano quanto sulla maggiore elasticità dei governi alleati nell'attuare nei propri paesi gli indirizzi NATO. L'atteggiamento del Governo italiano (o — meglio — di parte di esso) dinnanzi alle prevaricazioni americane nella recente crisi rappresenta una positiva correzione dello « stile » passato, ma necessita — ovviamente — di ben altre conferme e prove di coerenza.

Il rischio di quella che abbiamo definito « logica dualistica » è dunque soprattutto quello di offrire un immeritato alibi ad un Governo e a forze politiche che si sono per anni nascoste dietro la « fedeltà agli impegni internazionali » per giustificare scelte politiche sbagliate, costose e irresponsabili. Altri paesi membri della NATO hanno fatto cose diverse, non dobbiamo dimenticarlo. Se così può apparire velleitario e nominalistico anche l'impegno da taluni sollecitato per la « riforma della Nato » (se gli assetti di potere dipendono dai dati di fatto che abbiamo segnalato, come si può pensare che un mutamento di forme giuridiche cambi la sostanza dei rapporti tra alleati?), non si può dire altrettanto per le decisioni autonome dei singoli paesi membri. L'esperienza degli ultimi anni ha dimostrato che, alla prova dei fatti, c'è chi si allinea prontamente, e chi difende con maggiore dignità la propria indipendenza; forse proprio questa diversità di atteggiamenti è all'origine dell'arroganza con cui gli USA hanno trattato l'Italia nella crisi dell'« Achille Lauro ». Certamente questo non basta dinanzi alla gravità della posta in gioco, ma sarebbe sciocco far di ogni erba un fascio, e offuscare differenze di comportamento significative che ci sono state;

Europa terza potenza?

Prima di entrare nel vivo delle possibili politiche di sicurezza a livello europeo, è però indispensabile sgombrare il campo da un'altra pericolosissima illusione: quella di fuoriuscire dall'ordine bipolare est-ovest attraverso la costituzione dell'Europa in terza potenza militare e, segnatamente, in terza potenza nucleare. È questa una posizione ricorrente nel dibattito europeo, seppur minoritaria, che anche in Italia ha incontrato e incontra qualche favore negli ambienti più diversi, ma che oggi è di grande attualità per essere stata riproposta dal Partito socialista francese come prospettiva a medio termine fondata sull'allargamento del santuario tutelato dalla *force de frappe* all'intera Europa occidentale. Il nostro giudizio su questa prospettiva è radicalmente negativo, e assai preoccupato. Non perchè non si colga la diversità tra un sistema di deterrenza affidato ad una super-potenza extra-continentale ed un altro gestito direttamente dai paesi interessati (certo si supererebbe per questa via la preoccupazione per un conflitto nucleare limitato combattuto dagli USA sul territorio europeo e « sulla testa » dei governi europei), ma perchè in nessun modo attraverso questa scelta gli europei riuscirebbero a sfuggire a quel vicolo cieco in cui si sono imbattute le dottrine nucleari dell'Alleanza atlantica e degli stessi Stati Uniti.

In primo luogo occorre ribadire quel che in verità François Mitterand ha affermato senza mezzi termini: anche a livello europeo la decisione politico-militare relativa ai sistemi d'arma nucleari non potrebbe che essere concentrata in pochissime mani, meglio se in un'autorità monocratica. Come non è credibile che la Casa Bianca consulti i governi europei prima di replicare ad un attacco nucleare, così non ha senso pensare che — su scala europea — i governi alleati possano decidere corresponsabilmente, magari dopo approfonditi dibattiti parlamentari. La scelta nucleare sarebbe in ogni caso contraddittoria con le esigenze di sovranità e di indipendenza di ciascun paese, e con le regole costituzionali dei rispettivi ordinamenti.

Anche superando i rilievi di ordine politico-istituzionale (e quelli più profondamente etici), la scelta dell'autonomia nucleare dell'Europa si dimostra irresponsabilmente miope persino dal punto di vista strettamente militare. Infatti, visto che, con la brevità di percorso che separata il potenziale nucleare del Patto di Varsavia dagli obiettivi europei, non ci sarà mai uno « scudo » in grado di proteggere le città e le popolazioni dell'Europa occidentale da un attacco nucleare, va da sè che il modello difensivo nucleare dovrebbe in ogni caso prevedere la distruzione di larghe porzioni del continente: un continente che, come sappiamo, è antropizzato come nessuna altra parte del mondo. Così, se anche fosse vero che la capacità di « secondo colpo » può sempre essere garantita grazie alla sopravvivenza dei sommergibili nucleari, la forza politica dell'Europa dinnanzi al potenziale aggressore sarebbe comunque modesta, potendo quest'ultimo agitare in modo assai credibile lo spettro della distruzione di massa delle principali città e di intere nazioni. L'assenza di quello che si usa definire un « retroterra strategico » impedisce insomma all'Europa di accarezzare l'idea (in ogni caso allucinante) di un conflitto nucleare limitato che lasci ai contendenti (o anche solo al « vincitore ») la possibilità di ricostruire e riprendere il cammino a conclusione delle ostilità. Il nucleare europeo sarebbe davvero una « tigre di carta »!

La stessa idea di un « deterrente minimo » a noi pare assai poco convincente, sia che la si proponga a livello atlantico (dove comunque una proposta del genere troverebbe assai difficilmente degli interlocutori), sia che la si ipotizzi nel quadro di un autonomo deterrente europeo. Se infatti questa posizione ha il merito di ricondurre l'arma nucleare al piano dell'estrema dissuasione, sottraendole ogni funzione *warfighting* (e infatti un corollario essenziale delle proposte di deterrenza minima è la rinuncia ad ogni armamento nucleare tattico o campale), resta il fatto che contribuisce ad alimentare l'illusione di un equilibrio militare in un settore — quello nucleare — dove l'innovazione tecnologica più recente ha scon-

volto ogni logica militare. D'altra parte — lo ricordavamo in altro paragrafo di questa relazione — l'esempio di « deterrente minimo » cui si può fare concretamente riferimento — la *force de frappe* francese — è miseramente fallito nel duplice compito di garantire l'autonomia del paese e di frenare la corsa al riarmo. La Francia ha dovuto confermare (e in misura sempre maggiore) la propria integrazione politica nel sistema occidentale, anche nella sua dimensione strategica, e non è sfuggita alla logica del continuo riarmo, quantitativo e qualitativo, sollecitato dalla presunta necessità di rendere credibile il proprio deterrente. In altre parole, il concetto di « minimo » applicato alla deterrenza nucleare, al di là di ogni altra e pure pertinente considerazione, resta un concetto accademico, non sperimentabile nella realtà.

Difesa europea e identità europea

Ma allora, quale difesa per l'Europa? L'errore a cui occorre sottrarsi è quello di anteporre le soluzioni tecnico-militari alle questioni politiche di fondo: la difesa europea non potrà mai essere qualcosa di diverso da uno *slogan* se prima non si danno gambe e prospettive ai processi politici di integrazione, di autonomia, di iniziativa politica dell'Europa su scala planetaria. La scorciatoia militare alla obiettiva crisi degli assetti comunitari è stata ipotizzata anche di recente, affidando ai presunti « valori della militarità » il compito di restituire all'Europa una identità e una coscienza di sè (cfr. Cappuzzo, «Rivista Militare», n. 3/1984). Ma questa logica, che muove da una lettura semplificata della storia degli stati nazionali, costituitisi a partire dalle esigenze di sicurezza e dalla contrapposizione con i vicini, non tiene conto delle esperienze anche recenti — la CED e lo stesso debolissimo « rilancio » della UEO —, non fa i conti con le ragioni strutturali che hanno provocato la crisi e l'impotenza delle istituzioni europee esistenti, e soprattutto delinea un'Europa-caserma, un processo nazionale di tipo prussiano che appare fuori dal tempo e assai poco entusiasmante.

Al primo posto, dunque, c'è la ricerca delle strade per valorizzare il potenziale economico, tecnologico, politico e culturale dell'Europa. Paradossalmente, proprio da chi si propone di costituire l'Europa in terza potenza nucleare, muove una sfiducia profonda nella saldezza dell'identità europea: al pari di tanta letteratura statunitense, si teme che dinnanzi ad un ricatto militare gli europei sceglieranno senz'altro la strada della capitolazione, dell'abbandono di quel patrimonio di valori costruito in secoli di storia, di rivoluzioni, di guerre di indipendenza, di elaborazione culturale, filosofica e politica. Invece, a nostro avviso, la capacità di esercitare una effettiva dissuasione deriva proprio dal grado di coinvolgimento dei cittadini in un sistema politico e di valori che appaia « degno di essere difeso ». L'Europa ha in sè queste potenzialità, ma per valorizzarle occorre restituire dignità alle sue istituzioni politiche ed al suo ruolo. La debolezza con cui l'Europa è oggi presente sui più delicati versanti del quadro internazionale — dalle trattative Est-Ovest ai nodi del Medioriente, del Sud-Africa o del Centro-America — è al contrario segno di deperimento di un'effettiva volontà politica, e al tempo stesso ragione di discredito per l'idea stessa di Europa, di « disaffezione » rispetto alle sue istituzioni.

Anche sul piano strettamente tecnico-militare, è un errore puntare l'attenzione esclusivamente sulla standardizzazione degli armamenti o sulle co-produzioni europee (anche se si dovrebbe domandare al Governo italiano quale logica lo ha portato a privilegiare il Brasile per il programma AM-X, in un quadro ben diverso dalla solidarietà europea!). Programmi quali la SDI, o *air-land-battle* o la FOFA dimostrano infatti che oggi la vera posta in gioco è ai livelli più avanzati della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica. Solo se l'Europa saprà programmare i propri investimenti di intelligenze e di risorse nella ricerca scientifica, superando la subalternità agli USA ed al Giappone, ma contrastando anche la logica che sembra legare indissolubilmente la ricerca avanzata alla produzione di nuovi sistemi d'arma, sarà possibile costruire le

premesse di un'autonomia reale che non potrà non riflettersi anche sulla produzione dei mezzi necessari alla difesa.

Una nuova concezione della sicurezza

Su questa strada l'Europa dovrà affrontare necessariamente due nodi politici fondamentali. Innanzitutto il rapporto con quello che si usa definire brevemente « il Sud del mondo ». Dai paesi in via di sviluppo muove non da oggi una forte « domanda di Europa »: una domanda di cooperazione tra pari, di solidarietà reciproca che liberi questi paesi dalla paradossale « necessità di allineamento » che sembra sospingerli verso l'una o l'altra super-potenza a seconda dei percorsi storici legati alla decolonizzazione o alle vicende politiche successive. Non è questa la sede per entrare nel merito di un dibattito complesso, che in Italia si è ravvivato negli ultimi anni in relazione alle campagne — spesso strumentali e demagogiche — sul dramma della fame nel Terzo Mondo. Ma resta il fatto che l'Europa possiede tecnologie e conoscenze utilissime, forse indispensabili, per affrontare concretamente i più drammatici problemi dello sviluppo, e che l'Europa stessa ha necessità di stabilire con i paesi dell'emisfero sud rapporti diversi di cooperazione, tanto per le risorse quanto per i mercati. E se è evidente che questa, e solo questa, è la strada per affrontare realisticamente anche i problemi di sicurezza che derivano dalla necessaria instabilità del Terzo mondo, a questa constatazione deve però far seguito un ragionamento di più ampia prospettiva sulla necessità di modificare profondamente anche il modello di sviluppo sin qui sperimentato in Europa se si vogliono fondare le premesse di un nuovo ordine economico internazionale non legato al drenaggio di risorse secondo il flusso ascendente sud-nord.

L'altro nodo è, ovviamente, quello dell'Est europeo. Un'identità europea non può ovviamente, arrestarsi all'Elba. Ma se non si vuole che una riflessione in questo senso assomigli pericolosamente ai sogni revanscisti di una parte della cultura di destra (ad est e ad ovest del muro di Berlino), con tutti i rischi che ne conseguono, occorre premettere in modo chiaro che non è intenzione di alcuno premere arbitrariamente dall'esterno per modificare gli altrui sistemi politico-sociali (e su questa premessa si fonda, d'altronde, la gelosa difesa delle proprie peculiarità nazionali). In secondo luogo occorre rifuggire dalla tentazione di procedere per passi, disarticolando paese dopo paese il blocco orientale: questa politica è già stata sperimentata, e i risultati sono sotto gli occhi di tutti. Occorre invece saper favorire in ogni modo — attraverso gli scambi politici, culturali ed economici — l'apertura delle società dell'Est europeo al dibattito occidentale; occorre riconoscere realisticamente il ruolo e gli interessi dell'Unione Sovietica, che rimane un *partner* di primaria importanza per qualsiasi paese europeo, quale che sia il suo regime politico o sociale; occorre infine riconoscere la comunanza di interessi economici, culturali e politici che lega tra di loro tutti i paesi europei, e i loro destini futuri. La nuova politica sovietica — e persino l'immagine offerta dalla gestione Gorbaciov — obbligano da questo punto di vista gli europei ad uscire dagli schemi consunti delle propagande reciproche, entrando nel merito di proposte e ipotesi di composizione degli interessi e delle divergenze. Una dirigenza sovietica non più paralizzata in logiche burocratiche e conservatrici impone oggettivamente agli europei di « essere maggiorenni », sapendo scegliere e condurre le proprie politiche con un dinamismo e un'autonomia infinitamente maggiori del passato. La stessa *querelle* sulle armi nucleari francesi e britanniche (trattative separate, « tavolo unico », tempi e modi del negoziato) è prova evidente che anche la passività europea nei confronti del negoziato di Ginevra deve oggi essere superata con una più esplicita assunzione di responsabilità. L'Europa occidentale non può fare a meno dell'Est, nè loro possono fare a meno di noi. Dal grado di cooperazione leale che si saprà sviluppare dipendono non solo le sorti della pace nel continente, ma il futuro di benessere di ciascun paese. E all'interno di questa logica

— che non demonizza alcun « impero del male » e non esalta ipocritamente alcun « regno della libertà » (di cui hanno fatto parte, in Europa, la Spagna di Franco, il Portogallo di Salazar o la Grecia dei colonnelli, e di cui tuttora fanno parte la Turchia, il Cile, il Guatemala o il Sudafrica) — è certamente giusto porre il problema delle libertà civili — politiche e sindacali — nei paesi dell'Est. Se infatti è semplicistico ritenere che un processo di distensione sia di per sè sufficiente a favorire itinerari di auto-riforma delle società dell'Est, è assolutamente evidente che il clima di guerra fredda alimentato dall'amministrazione Reagan opera nel senso diametralmente opposto favorendo — com'è già avvenuto in numerose altre occasioni dal 1917 ad oggi — l'affermazione di logiche autoritarie e repressive nel blocco orientale. Le forze di sinistra e progressiste dell'Europa occidentale, a cui evidentemente interessa l'avvio di processi di riforma nelle società post-rivoluzionarie oggi segnate da una sclerosi burocratica e autoritaria, sono dunque chiamate a ribaltare la logica irresponsabile e ricattatoria con cui sinora i governi della NATO hanno affrontato il nodo delle libertà civili all'Est. Non si può porre in alternativa la distensione Est-Ovest e l'attenzione ai problemi dei diritti politici e sindacali, ma si deve piuttosto concepire una nuova distensione come la condizione minima, seppur non sufficiente, affinchè si torni a parlare di riforme all'Est. Per far questo, evidentemente, si deve pensare ad un processo di distensione ben diverso da quello del decennio 1962-1972, caratterizzato da un ferreo bipolarismo e dall'esplicita difesa dello *status quo* (forse era una fase indispensabile, di superamento della logica del *roll-back*, ma in ogni caso sacrificava la soggettività dei popoli europei ad Est come ad Ovest), pensando ad un processo con più attori, con un protagonismo diretto dei paesi europei e con l'apertura di canali di comunicazione tra i blocchi che vadano oltre le diplomazie ufficiali e coinvolgano pienamente le rispettive società in un clima di cooperazione economica, culturale, scientifica e politica.

E da queste considerazioni si trae il nocciolo duro di quella che deve essere una politica di sicurezza europea, con la convinzione che non sarà mai più possibile una sicurezza contro e senza gli altri, contro e senza i vicini (e per noi si tratta dell'Est), ma solo una sicurezza insieme, una *partnership* nella sicurezza, una sicurezza fondata sul riconoscere reciprocamente gli interessi comuni che ci legano, e sul riconoscere di conseguenza che è nostro interesse la sicurezza altrui, e viceversa. Questa è la logica, ad esempio, che anima le proposte per la creazione di zone denuclearizzate che coinvolgano paesi di ambedue i blocchi, e che per l'Italia potrebbe consistere nella ipotesi di una zona denuclearizzata ai confini nord-orientali che copra il Triveneto insieme alle regioni ungheresi e cecoslovacche confinanti con l'Austria e la Jugoslavia.

Si badi bene, l'idea di una *partnership* nella sicurezza non ha nulla di moralistico o di retorico. Si fonda al contrario sulla convinzione che la concezione più classica sperimentata — quella in sostanza basata sulla certezza della propria forza militare — non è più in grado oggi di assicurare effettive garanzie di sicurezza nè al nostro paese, nè all'Alleanza atlantica, nè ad altri attori della scena internazionale. I sistemi d'arma e le strategie più recenti sono — come abbiamo cercato di dimostrare — essi stessi ragione di instabilità e di insicurezza: alimentano la spirale del riarmo in un crescendo di rischi e di destabilizzazioni reciproche, offrendo in cambio solo l'illusione di una sicurezza. Occorre realisticamente prendere atto di questo *cul-de-sac* e riconoscere che è nostro immediato e concreto interesse introdurre nelle relazioni internazionali — e in particolare nei teatri che ci riguardano direttamente (Europa e Mediterraneo) — elementi di stabilità, di fiducia reciproca, di superamento delle ragioni di sospetto e di diffidenza. Per la prima volta nella storia, insomma, la nostra sicurezza cresce se contemporaneamente aumenta la sicurezza degli altri: anche, e soprattutto, dei presunti avversari. Il miraggio della superiorità militare, oltre che politicamente inaccettabile e tecnicamente irraggiungibile,

accresce al contrario il nostro margine di insicurezza: il dibattito internazionale sulla SDI lo ha dimostrato in modo esemplare, quando ha sottolineato i rischi derivanti dalle possibili contromisure sovietiche e dalla corsa agli armamenti in una dimensione spaziale e tecnologica così incerta.

Muoviamo dunque dall'esigenza di costruire un modello di difesa che almeno non sia esso stesso ragione di tensioni internazionali e di pericoli per il paese. Ripetendo ancora una volta la necessità di anteporre la dimensione politica della sicurezza a quella strettamente militare, avvertiamo comunque che ci occorre allora un modello strettamente « difensivo », tale da non poter minacciare alcuno entro i propri confini. Dalle premesse che abbiamo svolto si evince chiaramente che questa scelta non è motivata dall'illusione che si possa combattere in Europa un conflitto senza conseguenze disastrose. La questione è assai più semplicemente quella di accompagnare radicali correzioni di rotta nella politica internazionale del paese (e dell'Europa) con le misure idonee ad assicurare al paese una capacità militare dissuasiva, esplicitamente difensiva e non-provocatoria, incapace insomma di condurre operazioni offensive incompatibili con i princìpi costituzionali e con gli interessi nazionali. In questo senso è giusto ed utile privilegiare le armi anti-carro sulle divisioni corazzate, le armi anti-aeree e i mezzi di superiorità aerea sui bombardieri a medio e lungo raggio, le imbarcazioni agili adatte alla difesa costiera e degli stretti sul naviglio d'altura, sullo stile della porta-elicotteri (portaerei?), idonea soprattutto per proiezioni offensive e bisognosa a sua volta di protezione militare.

Dieci anni di errori

A dir la verità è piuttosto disagevole entrare nel merito delle modificazioni possibili nello strumento militare italiano perchè in esso convivono tutt'ora le eredità di opzioni diverse e contraddittorie. Come è stato già ricordato è stato proprio il Capo di stato maggiore della Difesa a confermare qualche mese fa che la ristrutturazione dell'esercito avviata nel 1975 non è mai stata fatta, o è stata realizzata solo in modo parziale e incoerente. Quella ristrutturazione, che si accompagnava al processo di rinnovamento tecnologico garantito dalle tre leggi promozionali ed alla riforma ordinamentale e di identità assicurata dalla « legge sui princìpi della disciplina militare », non aveva solo l'obiettivo di risparmiare risorse e razionalizzarne l'impiego: la posta in gioco allora era il superamento di una concezione dell'esercito che si era mantenuta pressochè immutata dal dopoguerra, da quando insomma gli alleati avevano imposto pesanti (ed ovvi) vincoli alle forze armate ed all'industria bellica italiana. Avevamo forze armate relativamente poco costose, ma di modestissima efficienza, utili in verità soprattutto sul piano interno, nel duplice aspetto di immensa macchina assistenziale e di strumento deterrente-repressivo per le dinamiche politiche e sociali. La svolta della seconda metà degli anni '70 aveva l'obiettivo di cambiare profondamente la cultura, l'identità e il ruolo delle forze armate: la « legge sui princìpi », che raccoglieva seppur tardivamente ed in modo insufficiente le lotte democratiche di soldati, ufficiali e sottufficiali e il nuovo clima politico e sociale del paese, avrebbe dovuto aprire nell'istituzione tradizionalmente più chiusa e conservatrice un processo di radicale trasformazione democratica; contemporaneamente la riduzione degli effettivi, l'avvio dei programmi di ammodernamento e rinnovamento della difesa e l'approvazione di nuove norme per la trasparenza della spesa militare avrebbero dovuto aprire la strada alla « mutazione genetica » delle forze armate italiane, portandole ad essere uno strumento efficiente, adeguato alla sfida dei tempi, ma al tempo stesso rigorosamente fedele al mandato della Costituzione sotto il controllo del Parlamento. Tra forze armate e Parlamento si realizzava così un rapporto di scambio reciprocamente vantaggioso: alle forze armate venivano destinate risorse in misura notevolmente superiore rispetto al passato; contemporaneamente però il Parlamento ri-

vendicava a sè il diritto-dovere di entrare nel merito delle questioni militari; sottraendo per la prima volta la materia disciplinare all'autonoma determinazione delle gerarchie e — soprattutto — affermando la volontà di superare la soglia della determinazione quantitativa della spesa militare, indicando invece esplicitamente i programmi da finanziare e i tempi d'attuazione, e vigilando attentamente sulla realizzazione dei programmi stessi.

Queste erano le premesse; la realtà dei fatti, purtroppo, si è dimostrata molto diversa. La «legge sui princìpi» — ci torneremo oltre — è rimasta uno strumento monco, quasi un corpo estraneo nell'ambito dell'ordinamento militare, tant'è che a più di sette anni dalla sua approvazione ancora non è stato emanato il nuovo regolamento di disciplina e le stesse rappresentanze elettive, dopo appena tre « legislature », già mostrano tutti i limiti di una normativa imperfetta applicata pessimamente. Quanto alla trasparenza della spesa militare, abbiamo visto che la riproposizione della legge di bilancio della disciplina dettata dalle tre leggi promozionali per gli stanziamenti di cui ai capitoli 4011, 4031 e 4051 non vale a superare il fatto che ormai la quota di tali capitoli relativa a programmi effettivamente approvati dal Parlamento (con le tre leggi promozionali, e più di recente con la legge 6 agosto 1984, n. 456) è sempre decrescente: dato che poi, a partire dall'esercizio finanziario 1980, è venuta meno la distinzione tra i capitoli di spesa per la realizzazione dei programmi delle leggi promozionali (capitoli 4012, 4032 e 4052) e i capitoli per l'ammodernamento e il rinnovamento della difesa nell'ambito del « bilancio ordinario », va da sè che la spesa militare nel suo settore più delicato ed importante ha recuperato gran parte di quella « opacità » che si voleva superare con le innovazioni degli anni '70.

Se il vento riformatore di quella fase sembra ormai lontano, e abbiamo sotto gli occhi i risultati tutt'altro che entusiasmanti scaturiti da quel quadro legislativo, non dissimili possono essere le considerazioni a proposito della seconda fase di grandi trasformazioni della politica militare italiana: quella che va, grosso modo, dal 1980 ad oggi. Diversissime sono le caratteristiche formali e politiche di questo periodo: innanzitutto perchè la politica militare viene decisa da uno schieramento di governo rigidamente delimitato a sinistra, che esclude il coinvolgimento del Partito comunista — e più in generale delle opposizioni di sinistra — dall'elaborazione di scelte che attengono ai fondamenti costituzionali e alla stessa sovranità del paese. In secondo luogo perchè, probabilmente come conseguenza di questa situazione politica, il Parlamento viene nuovamente emarginato come sede di decisione: gli unici programmi che in questo periodo ottengono l'approvazione per via legislativa sono quello relativo ai reparti operativi mobili per compiti di protezione civile (articolo 17 della legge n. 119 del 1981) e i già citati programmi AM-X, EH-101 e CATRIN, decisi con la legge n. 456 del 1984, ma già ampiamente avviati prima del voto del Parlamento. Soprattutto però in questo periodo l'evoluzione della politica militare italiana — assai più dinamica che in precedenza — è segnata, stimolata e condizionata da eventi internazionali e spesso da decisioni assunte altrove: così è per l'infausta decisione di installare a Comiso missili da crociera a testata nucleare, così è per l'impiego — per la prima volta nel dopoguerra — di reparti militari in missioni oltre confine (MFO del Sinai, Beirut 1 e 2, Suez), così è — infine — per l'accelerazione improvvisa del *trend* di crescita della spesa militare secondo (ed oltre) le raccomandazioni atlantiche per un incremento reale della spesa per le forze convenzionali.

Sono questi gli anni in cui prendono corpo quelle politiche preoccupanti di cui abbiamo ampiamente dato conto nelle pagine precedenti, ma — oltre il giudizio nel merito — sono anche anni che dimostrano l'incoerenza, l'incapacità programmatica, la poca affidabilità dei responsabili della politica militare italiana. La nuova svolta che viene annunciata in occasione del bilancio di previsione 1986 altro non è se non una dichiarazione di fallimento di questo quinquennio di intenso « dinamismo militare »: le condizioni economiche del paese non pos-

sono consentire, evidentemente, quel *trend* di incremento della spesa. Lo slittamento dei programmi e l'insufficienza delle risorse erano ampiamente prevedibili anche tre o cinque anni fa, e le opposizioni di sinistra non avevano mai mancato di segnalarlo. Oggi però i nodi vengono al pettine, e, quale che sia il giudizio sui programmi avviati negli ultimi anni, ci si accorge che non facevano i conti con la realtà. Per di più, al di là della brutalità dei conti di bilancio, sono i clamorosi sviluppi della corsa agli armamenti a livello planetario a sconvolgere le coordinate su cui si fondavano (o fingevano di fondarsi) gli indirizzi di politica militare del nostro paese: da quando a Comiso sono installati decine di missili da crociera con testate dell'ordine di 200 chilotoni, come giustificare l'acquisizione di costosissimi *Tornado* idonei soprattutto allo *strike* nucleare (cioè alla stessa missione dei *Cruise*)? da quando sappiamo che i sommergibili USA che attraccano alla Maddalena sono armati con altri missili da crociera a testata nucleare, come si può discutere sugli accordi (già in sè poco credibili e certamente incostituzionali) che dovrebbero disciplinare l'utilizzo delle armi nucleari americane presenti sul territorio nazionale? da quando gli USA confermano che i loro trecentomila uomini in territorio europeo si addestrano secondo gli schemi di *air-land-battle*, come si può seriamente parlare di dottrine dell'Alleanza atlantica (FOFA, od altra) in cui il nostro paese dovrebbe inserirsi? da quando la competizione si è spostata persino nello spazio, quale lungimiranza possono avere i programmi di ammodernamento che si muovono nell'ottica ormai consunta di « aumentare la potenza di fuoco » delle nostre forze armate?

Cinque anni di enfatizzazione della questione militare, di dibattiti infuocati e di migliaia di milardi spesi lasciano così la politica di sicurezza (e la sua componente specificamente militare) in uno stato di profonda crisi. Crisi politica, perchè non si riesce a delineare un ruolo per lo strumento militare italiano, se non nell'ambito (politicamente e costituzionalmente inammissibile) di compiti di polizia internazionale a largo raggio; crisi tecnica, per la sproporzione di grandezze tra i livelli alti della competizione militare e gli « ammodernamenti » quantitativi e qualitativi possibili in ambito nazionale; crisi di idee e di identità per gli interrogativi forti, sospinti in settori sempre più ampi della società dai movimenti per la pace, e perchè ormai la questione militare non può più rinchiudersi nello spazio rassicurante degli addetti ai lavori, ma deve accettare l'insidiosa verifica del dibattito di massa.

Da questa crisi, ne siamo certi, non è possibile risollevarsi con i « pannicelli caldi ». La rivoluzione di idee che proponiamo richiede certamente lunghe e difficili verifiche, approfondimenti puntuali e analiticità di proposte che ancora mancano. Purtroppo però non esiste più un quieto buonsenso che possa accontentare tutti: i rischi della realtà presente sono tali, e tali sono le incongruenze dei modelli che conosciamo, che è giuoco-forza correre un nuovo rischio spostando in avanti i confini della riflessione per « correre il rischio della pace ».

Ciò non toglie — evidentemente — che ci si debba confrontare fin d'ora con alcuni nodi di immediata concretezza. Innanzitutto con i problemi della leva e — più in generale — del personale militare. Si ha l'impressione che il nostro paese abbia realizzato un modello che unisce in sè alcuni aspetti negativi delle forze armate a reclutamento professionale con altri aspetti negativi delle forze armate a reclutamento obbligatorio. L'obbligo di leva esiste — non fosse altro perchè indicato dalla Costituzione — e naturalmente è ragione di malumori nei cittadini direttamente o indirettamente interessati (ma come potrebbe essere altrimenti, se le condizioni in cui si presta il servizio di leva sono quelle che conosciamo, se la « missione » delle forze armate italiane appare così confusa e contraddittoria e se per di più i giovani hanno l'impressione, nella stragrande maggioranza dei casi, di non imparare niente e di non servire a niente?). Contemporaneamente però il nostro paese mantiene una componente

professionale di tutto rispetto: al 31 dicembre 1983 l'esercito contava 61.112 effettivi oltre il normale gettito di leva (6.290 volontari a ferma prolungata, 32.856 sottufficiali e 21.966 ufficiali), la marina militare ne contava 21.211 (rispettivamente 2.522, 17.944 e 4.745 tra volontari, sottufficiali e ufficiali) e l'aeronautica 40.725 (1.593, 31.214 e 7.918). In tutto 127.048 uomini, cui si debbono aggiungere 96.568 carabinieri (di cui 15.000 tra allievi ed ausiliari); secondo i dati dell'IISS di Londra i militari italiani — compresi i carabinieri ed escluso tutto il personale di leva — sarebbero addirittura 323.210. La Gran Bretagna, con una popolazione paragonabile e con forze armate a reclutamento esclusivamente volontario, mantiene più o meno gli stessi livelli di personale professionale (325.909 effettivi secondo la stessa fonte dell'IISS). Ecco dunque che la proposta di ridurre gli effettivi delle forze armate per far fronte alle ristrettezze di bilancio non ci sembra affatto scandalosa, dovendosi ipotizzare — alla luce delle cifre riportate e considerando le continue leggine che il Parlamento è costretto ad esaminare per regolare la posizione di questa o quella micro-categoria del personale militare — che tutt'ora permangano nelle forze armate ampie zone di assistenzialismo, di spreco, di vero e proprio parassitismo. Certamente però questa riduzione solleva degli interrogativi se contemporaneamente si ipotizza un significativo incremento dei volontari a ferma prolungata, nè pare delinearsi uno sfoltimento effettivo del personale professionale. Sembra infatti che l'unica via per ridurre gli organici sia di tagliare sulla componente di leva, cosa che può pure far piacere a qualche migliaio di giovani che potrà sottrarsi al servizio obbligatorio, ma rischia di mutare l'identità profonda delle nostre forze armate. Tanto più che non si affronta il nodo davvero decisivo dell'addestramento del personale di leva: la relazione al bilancio 1986 spiega anzi che d'ora in poi sarà necessaria « una progressiva diminuzione delle risorse destinate all'addestramento ».

Un'alternativa per l'organizzazione della difesa

La questione dell'istruzione e dell'addestramento rimane, a nostro avviso, uno dei grandi nodi irrisolti dalle periodiche ristrutturazioni delle forze armate italiane. Un ciclo addestrativo notevolmente lungo (tra battaglione di addestramento, scuole e corsi di specializzazione, istruzione presso il corpo di destinazione definitiva) produce risultati incredibilmente scadenti: incredibili però solo per chi non conosca la vita quotidiana di molti reparti, con l'« addestramento formale » privilegiato sull'istruzione tecnica, con continue perdite di tempo per l'espletamento delle mansioni più semplici, con l'enfatizzazione degli elementi formali ed esteriori dell'efficienza rispetto alla concreta operatività. Si sentono spesso levare lamentele per la carenza dei materiali indispensabili all'addestramento, le munizioni inanzitutto. Sono richieste giustificate: ma come si può pensare di utilizzare nuove risorse a questo fine quando l'intera intelaiatura dei programmi addestrativi sembra fondata sullo spreco? Ciò che una recluta oggi impara (o dovrebbe imparare) in tre o quattro mesi (è il caso di chi — dopo un mese di battaglione di addestramento — frequenta una scuola per aiuto-specialista) può ben essere insegnato ed appreso nella metà del tempo: per questa via (ed evitando le « esercitazioni-parata »!) si risparmierebbero risorse ingenti oggi utilizzate per le necessità logistiche del personale di leva e si potrebbe restituire interesse ad un periodo della ferma di leva che oggi è spesso tra i più avvilenti e mortificanti.

Un'altra strada da perseguire per ridurre gli organici, risparmiare risorse e garantire l'efficienza dello strumento militare è quella di «civilizzare» tutto ciò che è civilizzabile secondo una rigorosa e radicale logica interforze. Un esempio concreto può venire dalla sanità militare. È senza dubbio utile che esistano gli ospedali da campo e le strutture di pronta emergenza; è senz'altro indispensabile che esistano degli efficienti servizi di vigilanza sanitaria pres-

so i reparti (come dovrebbero esistere nelle scuole, nei posti di lavoro ed in ogni grande collettività), ed è probabile che sia utile « approfittare » del periodo di leva per realizzare alcune grandi campagne di medicina preventiva. Ma per quale ragione esistono gli ospedali militari? Perchè mai un cittadino appartenente alle forze armate, per servizio di leva o per professione, deve essere curato da una normale infermità in un ospedale separato? Noi crediamo che sia doveroso restituire al servizio sanitario nazionale tutte le strutture disponibili, risolvendo il problema della sanità militare con un netto colpo di scure: massima efficienza per i servizi indispensabili cui si è fatto cenno e rinuncia al resto (poi, l'efficienza del servizio sanitario nazionale è tutt'altra questione...). Allo stesso modo possono essere completamente «civilizzate» numerose altre mansioni ed attività oggi svolte da personale militare: ne guadagnerebbe l'efficienza, il rispetto degli interessi economico-sindacali degli addetti, probabilmente anche il livello complessivo del bilancio. Un altro esempio ce lo offre la giustizia militare, essendo del tutto ingiustificata la correlazione che viene presentata come inscindibile tra codice penale militare e tribunali militari. L'esistenza di una legge penale militare (ma, tra l'altro, non potrebbe essere sostituita dalla previsione di una serie di aggravanti specifiche introdotte nella riforma del codice penale ordinario?) non richiede di per sè un'istituzione *ad hoc* per la sua applicazione. Il sistema attuale, scaturito dopo la riforma, ne da la prova evidente quando riconosce la piena competenza della Corte di cassazione anche per i ricorsi che seguono la sentenza d'appello del giudice militare.

Certamente però i nodi strutturali non potranno mai essere aggrediti se, superando la pratica delle « leggine » che si rincorrono, non si definisce una volta per tutte una legge di ordinamento per le forze armate della Repubblica, con la chiara indicazione di obiettivi, responsabilità, procedure decisionali e di spesa, modalità di determinazione degli organici, progressione di carriera del personale. Allo stato attuale manca persino un'assai più modesta legge organica per l'avanzamento degli ufficiali! Questo è l'ambito, tra l'altro, per risolvere alcune questioni fortemente sentite dal personale: innanzitutto l'indicazione chiara degli orari di lavoro. Quando si parla di orari giornalieri e settimanali di lavoro per il personale militare c'è sempre chi grida allo scandalo, eppure — a quattro anni dalla riforma di polizia che ha introdotto i limiti di orario (e la sindacalizzazione!) — nessuno può lamentare per questo una perdita di efficienza della Polizia di Stato. Perchè mai una norma di tal genere (con tutte le specificità che richiede un lavoro così particolare com'è quello del militare o dell'agente di polizia) non potrebbe funzionare anche per le forze armate? O forse si teme una eccessiva riduzione degli spazi di libera determinazione — cioè di arbitrio — dei singoli comandi? Gli attuali orari sono in verità essi stessi una causa di inefficienza e di disservizio, giacchè — ad esempio — nessuno può ritenere in buona fede che siano svolti al meglio dell'efficienza e della professionalità i cosiddetti servizi « H24 », che configurano a volte una vera e propria « responsabilità oggettiva » in capo al graduato, al sottufficiale o all'ufficiale chiamato a svolgerli. Sempre nell'ambito della legge di ordinamento delle forze armate si può porre nuovamente il problema della durata della ferma di leva. Se l'addestramento e l'istruzione vengono adeguatamente riformati, si può ritenere che in sei od otto mesi sia ampiamente possibile fornire al personale tutte le cognizioni indispensabili al servizio, ed avvalersi del personale stesso per un periodo non breve (quattro o sei mesi) di « tirocinio » effettivo. L'obiezione a questa ipotesi che si fonda sulle difficoltà di apprendimento per i nuovi sistemi d'arma a tecnologia avanzata in verità non regge: per alcuni mezzi particolarmente delicati — si pensi soprattutto ai velivoli — già oggi non c'è altra strada se non il ricorso a personale professionale; per gli altri casi è vero piuttosto che le moderne tecnologie semplificano al massimo le mansioni, sicchè — ad esempio — puntare un pezzo d'artiglieria non richiede più grande esperienza, ma semplicemente la cono-

scenza dei dati tecnici dell'arma e dei sistemi elettronici di acquisizione dell'obiettivo, puntamento e controllo.

Un servizio di leva così ridotto, comporterebbe un più rapido avvicendamento (quindi in verità non è indispensabile ridurre *ex lege* il gettito di leva) e potrebbe legarsi alla costituzione di reparti territoriali « a quadro », in grado di offrire periodici corsi di aggiornamento tecnico e di mobilitarsi in un periodo relativamente breve. La stessa componente di leva in servizio attivo, dopo il periodo di istruzione (necessariamente concentrato presso i reparti a ciò specializzati), potrebbe essere — al pari della componente professionale — « decasermizzata », con l'organizzazione del servizio secondo gli orari giornalieri e settimanali, i turni per i servizi a ciclo continuo e l'obbligo di reperibilità e di permanenza nel presidio.

È evidente che non sono misure organizzative o amministrative, quelle che suggeriamo, ma piuttosto i segnali esteriori di un completo rivolgimento dell'identità delle forze armate, per portarle ad essere — in coerenza con il dettato costituzionale — un segno tangibile dell'« indisponibiltà ad essere conquistati », una realtà operante su tutto il territorio nazionale in grado di esercitare un'efficace dissuasione verso chiunque voglia comprimere, con la forza o la minaccia, il libero dispiegarsi delle dinamiche sociali e politiche interne.

Una graduale questione democratica

È in gioco — evidentemente — una grande questione democratica e nazionale. Il modello di difesa in questo senso è davvero la cartina di tornasole per valutare la qualità, lo stato di salute della nostra democrazia nel duplice senso di coglierne i limiti profondi sul piano dell'indipendenza nazionale e della sovranità popolare e di sottolinearne le « zone d'ombra » che ne frenano il pieno dispiegarsi. La questione democratica della difesa si pone dunque a tre livelli. Innnanzitutto quello delle scelte internazionali, delle grandi strategie e dei singoli sistemi d'arma che per le loro caratteristiche intrinseche favoriscono una inammissibile concentrazione (e forse automazione) dei processi decisionali e politici, spesso trasferiscono indebitamente responsabilità politiche fondamentali ad autorità straniere con un'evidente compressione dell'indipendenza e della sovranità nazionale, ancor più spesso ledono diritti, competenze e prerogative degli organi costituzionali (Governo, Parlamento, Presidente della Repubblica). A questo livello di problemi abbiamo già detto che non è possibile offrire risposte convincenti se non con scelte nette e radicali, che respingano ogni strategia o sistema d'arma incompatibile con le regole democratiche e i principi fondamentali del nostro ordinamento. Allo stesso tempo — come abbiamo avuto modo di sottolineare nella Commissione parlamentare per le riforme istituzionali — è indispensabile adeguare i meccanismi istituzionali alle terribili sfide che si trovano ad affrontare, garantendo maggiore trasparenza e partecipazione democratica alle scelte di politica estera e di politica militare che possono condizionare e comprimere in misura tanto rilevante il patto fondamentale che lega la collettività nazionale.

Un secondo livello di questioni è stato individuato proprio nell'ambito delle riflessioni sulle possibili innovazioni istituzionali. È tempo infatti che i processi decisionali che attengono alle politiche di difesa siano disciplinati in modo rigoroso e coerente con i princìpi costituzionali. È necessario per prima cosa esplicitare le prerogative del Parlamento, riconoscendo ad esempio che non è legittimo concedere (o rinnovare) basi militari (il caso di Sigonella sia di monito!), inviare reparti militari all'estero in attività operativa, stringere accordi di cooperazione militare di qualsiasi tipo, installare nuovi sistemi d'arma tali da modificare la struttura della difesa del paese, senza e prima del consenso esplicito del Parlamento, formalizzato secondo i modi previsti dalla Costituzione e dai regolamenti. È altrettanto urgente la riforma del Consiglio supremo di difesa, organo dalle incerte attribuzioni e dal funzionamento finora episodico: può essere invece (com'era negli intenti dei costituenti) la sede più alta dove i responsa-

bili tecnici (i vertici militari) e politici (il Governo) concordano gli indirizzi fondamentali della politica di difesa del paese con le massime espressioni della sovranità nazionale (Presidente della Repubblica, Parlamento). La stessa riforma dei vertici militari secondo una rigorosa logica interforze — di cui tanto si parla con modestissimi passi in avanti e perdurando la rissa tra le tre forze armate — dovrà rispondere non solo a criteri di astratta efficienza, ma di trasparenza dei processi decisionali. Deve essere chiaro a tutti — al Parlamento innanzitutto — chi è responsabile delle decisioni assunte o delle proposte avanzate alle autorità politiche.

In questo circuito — Governo, Parlamento, Consiglio supremo di difesa, vertici militari — una cura particolare deve essere posta nella disciplina delle decisioni di spesa. La logica sottesa alle leggi promozionali — al di là dei limiti, delle incongruenze e della discutibile scelta di alcuni sistemi d'arma — merita di essere approfondita e valorizzata: la regola di base deve essere infatti quella che nessun programma di acquisizione di grandi sistemi d'arma o di infrastrutture possa essere concretamente avviato senza una preventiva autorizzazione legislativa da parte del Parlamento, che ne valuti ragioni, caratteristiche ed obiettivi e ne definisca tempi, oneri finanziari e copertura. Un ruolo particolare deve essere riconosciuto alle autonomie locali (non solo alle Regioni) per quanto riguarda le servitù militari e, più in genere, la presenza militare sul territorio. Nell'interesse della popolazione civile e dei suoi specifici problemi economici, sociali e culturali, ma anche nell'interesse dei militari — specie se in servizio di leva — deve essere valorizzato al massimo il rapporto diretto tra autorità militari, rappresentanze e sistema delle autonomie, consentendo ai comuni di farsi carico — ovviamente disponendo di risorse adeguate — dei problemi logistici e culturali legati alla presenza militare particolarmente massiccia in determinate zone, e riconoscendo loro al tempo stesso penetranti poteri di controllo e di verifica — oltre che di contrattazione — in materia di servitù militari affinchè non abbia a ripetersi la situazione oggi purtroppo frequente di sindaci che non sono in grado di rispondere alla propria popolazione circa la presenza sul territorio comunale di materiali o attività pericolose.

Infine, il terzo livello di quella che abbiamo definito « una grande questione democratica e nazionale » riguarda le regole di funzionamento interno dell'istituzione militare. Come sappiamo l'ampio dibattito sulla « democratizzazione » delle forze armate verso la metà degli anni Settanta, favorito dalle generose iniziative di lotta di soldati, ufficiali e sottufficiali democratici, ha prodotto alla fine risultati piuttosto modesti, e sembra oggi relegato tra le ingenue utopie del passato. Noi pensiamo al contrario che sia indispensabile riprendere il filo di quella riflessione, superando ingenuità e semplificazioni, ma con la chiara consapevolezza della posta in gioco, che altro non è se non la qualità dell'ordinamento democratico nel suo complesso, che non può tollerare zone d'ombra al suo interno. Si tratta innanzitutto di riformare profondamente le rappresentanze militari istituite con gli articoli 18 e 19 della legge sui principi della disciplina militare: una disciplina legislativa imperfetta (limiti di competenze, presidenza gerarchica, assenza del personale di leva nel COCER, assenza di garanzie per lo svolgimento di assemblee e per il rapporto diretto con le autonomie locali, eccetera) è stata infatti seguita da regolamenti d'attuazione (RARM) assolutamente inadeguati alle necessità, e da un'applicazione concreta da parte dei Comandi centrali e periferici che in molti casi è sembrata un attivo boicottaggio dei nuovi istituti. Valgano come esempi il ritardo inammissibile nell'emanazione del regolamento interno (approvato da tempo dal COCER), il ritardo ancor più clamoroso nel farsi carico delle proposte del COCER per la revisione del RARM, la pratica frequente di non fornire alcuna risposta alle questioni sollevate dai COBAR, il divieto di tenere assemblee del personale persino in fase elettorale, i casi più gravi di intimidazioni e ricorsi all'autorità giudiziaria contro militari che — fuori servizio, in abiti borghesi e senza qualificarsi come

militari — si riunivano per discutere problemi e prospettive della rappresentanza militare. La riforma della rappresentanza, per essere davvero operante, deve essere accompagnata naturalmente dall'emanazione — finalmente! — del nuovo regolamento di disciplina militare e, a nostro avviso, dall'abrogazione del codice penale militare di pace, sostituito dalla previsione di una serie di aggravanti specifiche, e di rarissime ipotesi autonome di reato, che possono inserirsi nel codice penale ordinario.

* * *

Conclusioni

Lo strumento militare che abbiamo delineato — con profonde riforme nel settore del personale, delle regole di democrazia interna e dei processi decisionali che lo legano più in generale agli assetti costituzionali del paese — ha un senso, e può svolgere appieno il suo ruolo, se si definisce con coerenza e coraggio la sua funzione per la difesa nazionale. Da questo punto di vista, mentre troviamo francamente sciocco eludere il nodo principale per enfatizzare, ad esempio, il ruolo delle forze armate per il concorso nella protezione civile (perchè, se così fosse, non assimilare direttamente i militari ai vigili del fuoco?), non troviamo affatto convincente la ricostruzione operata dal Ministro della difesa con le « cinque missioni interforze » indicate dal Libro bianco. Non perchè non sia condivisibile individuare compiti ed obiettivi delle forze armate secondo logiche interforze, cioè partendo dalle necessità piuttosto che dalle posizioni consolidate delle singole forze armate: su questo, anzi, siamo del tutto d'accordo. Il problema è piuttosto che queste « missioni interforze » appaiono improvvisate e poco credibili. È poco credibile, ad esempio, che nell'ambito dell'attuale dottrina strategica dell'Alleanza atlantica, le « missioni » attinenti immediatamente alla difesa nazionale vengano disegnate senza alcun riferimento alle armi nucleari; è preoccupante, d'altra parte, la presunzione di dover pattugliare il Mediterraneo da Suez a Gibilterra con il vago obiettivo di proteggere le vie di navigazione; è del tutto sottovalutata infine, la missione (che forse dovrebbe essere « la missione ») circa l'organizzazione della difesa del paese contro un'eventuale invasione che abbia avuto ragione delle linee di « difesa avanzata » (o forse questa « dimenticanza » è legittima alla luce delle previsioni di guerra nucleare in Europa . . .). Per di più lo sforzo sistematico compiuto dal Ministero con il Libro bianco e le missioni interforze è giunto a compimento pochi mesi prima della « dichiarazione di bancarotta » implicita nel bilancio di previsione 1986: quale lungimiranza c'era dunque dietro il Libro bianco?

Il ragionamento, dunque, deve essere ripreso daccapo, ricominciando a definire missioni e compiti a partire dall'orizzonte strategico che abbiamo cercato di ipotizzare. Non si tratta evidentemente di un'ipotesi neutralistica nel senso classico del termine: questa sarebbe una posizione antistorica, che non fa i conti con la concreta realtà geopolitica del paese, e che soprattutto non si misura con i terrificanti scenari di « inverno nucleare » e di distruzione di massa minacciati dalle strategie dei due blocchi, che evidentemente non lasciano da alcun paese la comoda scorciatoia del « tirarsi fuori ». L'obiettivo dunque è altro: si tratta di modellare la politica di sicurezza del paese in ragione dell'allentamento della tensione internazionale, per precostituire le condizioni di un processo vasto di disarmo. È possibile, anzi doveroso, disarmarsi unilateralmente per quanto riguarda quei sistemi d'arma che, lungi dal garantire un'efficace difesa del paese, sono intrinsecamente destabilizzanti perchè offensivi e destinati a proiezioni militari lontane dai confini nazionali. È possibile dunque pensare ad una difesa avanzata in cui il termine « difesa » non sia contraddetto dai sistemi d'arma e dalle dottrine d'impiego; al tempo stesso, perchè questa « prima linea » abbia credibilità dissuasiva, il modello di difesa deve assicurare la capacità dell'intero paese di manifestare concretamente la propria « indisponibilità ad essere conquistato » con

una grande e capillare capacità di mobilitazione. Le missioni all'estero, di cui tanto va fiero l'attuale Ministro della difesa, debbono invece essere ricondotte esclusivamente nell'ambito delle Nazioni Unite (ma a questo proposito è bene ricordare le premesse politiche che abbiamo indicato, e preoccuparsi dell'iniziativa politica italiana per « rivitalizzare » le istituzioni internazionali piuttosto che eludere le questioni principali e discutere di « forze multinazionali »!).

Certamente la ricerca di nuove logiche nella politica di sicurezza e nella politica di difesa del paese comporta qualche rischio. Nessuno lo nega. Ma quali rischi comporta continuare per forza d'inerzia con i modelli che conosciamo? Non è piuttosto preferibile, oggi, accettare « il rischio della pace »?

Per il momento, in sede di esame del bilancio di previsione 1986 e del disegno di legge finanziaria 1986, ci è sufficiente esprimere un parere nettamente negativo rispetto alle indicazioni di tali documenti, e ancor più rispetto alla logica che continua ad esservi sottesa. Ci auguriamo che il Parlamento, raccogliendo le ipotesi emendative già avanzate nelle Commissioni competenti, imponga il blocco rigoroso della spesa militare ai livelli decisi per l'anno passato, il blocco di ogni programma di acquisizione di sistemi d'arma su cui il Parlamento stesso non abbia avuto la possibilità di pronunciarsi in modo formale, la riduzione e la soppressione di quei capitoli di spesa che — per qualità o quantità — appaiono incompatibili con i principi di trasparenza del bilancio, con gli obiettivi di una politica di pace e di distensione, con la difesa intransigente delle prerogative parlamentari nella determinazione della politica di sicurezza del paese.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 4ª COMMISSIONE PERMANENTE (DIFESA)

sulle parti di competenza del disegno di legge n. 1504 e sullo stato di previsione del Ministero della difesa (1505 - Tabella 12)

(ESTENSORE BOLDRINI)

Lo stato di previsione del Ministero della difesa (Tab. 12) quantifica la spesa per la difesa (Sezione II) per il 1986 in circa 14.809 miliardi (14.809.214.530.000).

Detratti 220 miliardi, previsti in riduzione secondo la legge finanziaria, la spesa si definirà in 14.589 miliardi con un incremento di 955 miliardi (+ 7 per cento) sulle previsioni 1985 (13.634.467.430.000) e di 711 miliardi (+ 5,12 per cento) sulle previsioni assestate (13.878.893.127.000).

Il bilancio di questo anno modifica così l'impostazione ormai consueta nella spesa militare: pur permanendo un incremento nominale (o reale, rispetto alla previsione iniziale), i ritmi di aumento sono significativamente modificati rispetto alla tendenza sostenuta dal Governo nell'ultimo quinquennio. Rimangono comunque al di sotto della barriera ritenuta per anni invalicabile della somma del tasso di inflazione programmato più l'« incremento NATO ».

I senatori comunisti da anni hanno sollevato in occasione dell'esame dei bilanci, la questione della spesa militare e di un suo opportuno contenimento in relazione ad una corretta valutazione del rapporto tra le esigenze difensive della nazione e gli impegni di riduzione della spesa pubblica nella lotta contro l'inflazione. (L'ordine del giorno presentato dai senatori del Gruppo comunista nella discussione sul bilancio 1985 indicava la necessità di « riconsiderare l'entità della spesa militare nel nostro Paese, in rapporto alla condizione e ai programmi dell'economia italiana, respingendo nuove proposte di incremento, allineando l'Italia sulle posizioni di quelle forze democratiche europee che, comunque collocate nei rispettivi paesi — al Governo o all'opposizione — rifiutano sconsiderati aumenti della spesa militare »).

Le proposte contenute nel bilancio e nella legge finanziaria confermano ora, dunque, l'oggettività e la serietà della proposta comunista, che oggi il Governo in parte fa propria e della quale i comunisti propongono l'attuazione conseguente con ulteriori riduzioni che essi sottopongono all'esame del Parlamento, nella convinzione che sia possibile addivenire ad una riduzione in termini reali (anche rispetto alla previsione iniziale del 1985) degli stanziamenti relativi alla spesa militare, senza compromettere le esigenze difensive del Paese, anzi stimolando e favorendo la necessaria ristrutturazione delle forze armate.

Il giudizio più generale e le proposte del Gruppo comunista sulla politica militare italiana sono puntualizzate nel rapporto di minoranza della 4ª Commissione sullo stato di previsione della Difesa per il 1985. Quelle valutazioni, a giudizio dei senatori del PCI, mantengono la loro sostanziale validità, confermate, come appaiono, dalle significative

novità che si vengono delineando nella situazione internazionale con le prospettive di ripresa di un dialogo positivo tra le maggiori potenze e la ripresa di un movimento di opinione pubblica mondiale, posizioni di forze politiche e di governi o di uomini di cultura che esprimono importanti differenziazioni nei confronti dei progettati nuovi sistemi di armamento, o iniziative assai significative di mobilitazione unitaria sui temi del disarmo e della pace (come la recente marcia Perugia-Assisi) che pongono l'obiettivo della riduzione della spesa degli armamenti come momento della battaglia più generale per un nuovo ordine internazionale fondato sulla coesistenza e la cooperazione.

Con queste rivendicazioni si incontra la nostra proposta di riduzione della spesa prevista per il 1986. Essa trae conferma anche dai documenti contabili del Governo costretto a riconoscere il fallimento, l'insostenibilità finanziaria e l'inagibiiltà politica di obiettivi caratterizzanti « il nuovo modello di difesa » e la linea di politica militare che si è tentato di imporre negli ultimi cinque anni: una linea che si è basata sugli alti tassi di incremento degli stanziamenti (nell'ambito delle scelte di nuclearizzazione, di « dissuasione attiva » in zone fuori dall'ambito NATO, eccetera) e si è combinata col tentativo di demolire le acquisizioni unitarie ed i processi di democratizzazione portati avanti nel decennio passato.

* * *

Il rapporto di minoranza che i senatori del PCI sottopongono all'attenzione del Senato per il 1986 si propone quindi come aggiornamento di quello dello scorso anno, su taluni argomenti essenziali del quadro generale e delle modificazioni ad esso sopravvenute — ad avviso del PCI — con i fatti cui ci si è richiamati e con altre rimarchevoli novità.

I

Non può essere disconosciuto — ad avviso dei senatori comunisti — il significato politico delle riduzioni proposte col bilancio di quest'anno: esse non possono essere semplicisticamente ridotte a temporanee operazioni contabili mediante slittamenti nella modulazione pluriennale delle spese per taluni programmi di armamenti, nè possono essere ricondotte altrettanto semplicisticamente a mere dimostrazioni di coerenza del Ministro nella gestione del Dicastero di cui è titolare, in nome delle propugnate esigenze di contenimento della spesa pubblica.

A sottolinearne il significato reale, di crisi della politica militare fino a qui sostenuta dal « pentapartito », supportata appunto dai tradizionali alti incrementi di spesa, bastano le dichiarazioni rese dal generale Bartolucci, Capo di stato maggiore della difesa, a conclusione della 36ª sessione del CASD.

Muovendo dalla constatazione dei mancati risultati della ristrutturazione prevista nel 1975 e dalla inconsistenza delle ipotesi finanziarie verificata in successive valutazioni, il Capo di stato maggiore della difesa ha rilevato la necessità di un ulteriore aggiornamento.

Considerata « la grave divaricazione fra obiettivi e risorse », egli ha proposto « con fermo realismo » scelte di ridimensionamento sia per la forza operativa che per le organizzazioni di supporto: indicando espressamente « riduzioni quantitative, ridimensionamenti di reparti e unità, riduzione delle spese dei programmi di forza e di esercizio », assieme alla contestuale riduzione di « distretti, ospedali, depositi, comandi ed enti addestrativi e territoriali superflui, area tecnico-industriale della Difesa » eccetera.

Il processo di ristrutturazione per una maggiore efficienza (dal 1975) e la stessa impostazione di un nuovo piano per il potenziamento delle forze armate (leggi promozionali) non hanno portato a una riconsiderazione seria fra esigenze della difesa e risorse disponibili, ma hanno avuto solo una matrice settoriale non portando a mutamenti significativi nei sistemi ordinativi, decisionali, strutturali del Ministero e di tutte le articolazioni nel quadro più complesso del supporto operativo territoriale logistico.

Del resto, sono come si è detto i centri militari a convenire oggi che bisogna ridurre, non solo le strutture di supporto ma an-

che le forze operative ed in particolare quelle dello strumento terrestre per un suo miglioramento qualitativo.

Viene così messa in discussione criticamente tutta la politica militare condotta in questi ultimi cinque anni con i vari modelli di difesa, in passato non sempre ben definiti, fino a quello prospettato pochi mesi fa con il « Libro bianco » 1985. È più che evidente il riconoscimento del fallimento di tutta una impostazione, fin qui sostenuta, per l'insostenibilità finanziaria, e conseguentemente l'inconsistenza, dal punto di vista pratico, di una politica militare italiana affidata all'inseguimento dell'equilibrio in ascesa (o della « superiorità ») delle forze militari, nucleari e convenzionali, od alla « dissuasione attiva » in aree strategiche di interesse, esterne rispetto alla competenza regionale NATO, e così via.

È anche vero che le questioni tecnologiche stanno creando diversi problemi e una notevole tensione su tutti i bilanci militari, con una dinamica che rischia di sfuggire ai controlli politici, inducendo a cospicui impieghi di capitale per arrivare talvolta ad incrementi di marginale efficienza, proprio perchè gli stessi strumenti militari non sono sempre in grado di condurre e di introdurre contemporaneamente in tutte le loro componenti le innovazioni più qualificanti (e da ciò scaturiscono in modo evidente anche i limiti, le lacune, le negligenze della politica interforze).

Occorre davvero ripensare attentamente all'eventuale ambiente strategico operativo del futuro che pone analisi sconvolgenti soprattutto sulle caratteristiche tecniche; onde le sintesi del pensiero militare che guardano con attenzione a tali questioni diventano particolarmente importanti per non essere sopravanzati dal corso dei processi, ma impongono una valutazione politica militare e culturale di grande impegno.

Nella stessa conferenza del CASD già ricordata, altri autorevoli esponenti della gerarchia militare hanno sottolineato appunto la profondità delle esigenze di ristrutturazione alla luce delle nuove urgenze poste dagli sviluppi tecnologici (a prescindere poi da tutta la questione SDI). Il generale Cottone, Capo di stato maggiore dell'aeronautica, ha motivato le opzioni del prossimo futuro descrivendo una marina prevedibilmente tutta occultata sotto la superficie del mare, un esercito che dovrà ripensare l'impiego degli stessi mezzi corazzati (ai quali è dedicato il programma in corso per il carro « di concezione tutta nazionale »), una aeronautica basata su aerei piattaforma e non più sistema d'arma, eccetera.

Anche prescindendo da ogni reale riscontro di validità più o meno prossima, è sufficiente che sia pure in linea teorica, simili valutazioni siano oggetto di confronto in così autorevole sede a sottolineare le implicazioni di qualità indotte nel ripensamento proposto dal Capo di stato maggiore della difesa.

È evidente quindi che i ridimensionamenti quantitativi atti a corrispondere alle disponibilità di risorse debbano inevitabilmente fondarsi su una riconsiderazione generale, qualitativa, degli indirizzi e del modello di difesa, sulla quale il Parlamento deve essere chiamato a decidere e ad esprimersi possibilmente con un solidale consenso ed impegno.

Si tratta — a nostro avviso — di ricostruire le condizioni di un processo politico, quale quello avviato 10 anni fa, con progetti decisi con largo consenso in sede parlamentare, e contestuali provvedimenti di saldatura con la società civile e di democratizzazione delle forze armate. Tale processo è stato contraddetto negli anni recenti — in un quadro dei rapporti internazionali fattosi più aspro — con la adozione di linee di politica militare legate alle tendenze riarmiste, alla caratterizzazione nucleare ed al coinvolgimento nelle « sfide fuori zona », nonchè con la compromissione dei risultati acquisiti nel processo di rinnovamento interno dello strumento militare e nella costruzione di un nuovo rapporto con la società civile.

La ristrutturazione, imposta ora non solo dalla valutazione delle disponibilità finanziarie, ma anche dalle esigenze e nuove condizioni di ordine politico, postula perciò una riconsiderazione degli indirizzi di difesa e della spesa militare in funzione di una

politica di sicurezza fondata innanzitutto su fattori politici, di reciprocità ed interdipendenza, su ragionevoli equilibri delle forze (in luogo della ricercata superiorità), su norme di controllo e riduzione concordata degli armamenti, sulla denuclearizzazione (anche da perseguirsi con gradualità) e convenzionalità sufficiente, sulla esclusione di quelle iniziative (o « missioni ») non conciliabili con i valori della sicurezza basata sulla coesistenza pacifica e la cooperazione internazionale.

Nel rapporto di minoranza presentato dai senatori comunisti lo scorso anno, sono sufficientemente motivate tali impostazioni e i termini dell'iniziativa politica per perseguirle ricercando intese e convergenze con altre forze in Italia, all'interno dell'Alleanza atlantica e a livello europeo. Nell'ambito della più generale esigenza del disarmo nucleare, confortati anche dal positivo auspicio della ripresa della trattativa fra le maggiori potenze, e dalla ripresa di un movimento popolare per la riduzione degli armamenti dell'Ovest e dell'Est, ribadiamo la nostra opposizione ai progetti di militarizzazione dello spazio e di nuclearizzazione della difesa.

Si conferma di attualità una nostra iniziativa unilaterale di sospensione dell'installazione di ulteriori gruppi di missili a Comiso, mentre indichiamo l'opportunità di utilizzare la proposta « di Montebello », di rischieramento, per ridurre drasticamente le armi nucleari a corto raggio esistenti in Italia, collegando tale decisione unilaterale con la proposta ricerca di accordo bilaterale per una zona denuclearizzata di conveniente profondità (ad Est e ad Ovest nell'Europa centrale). Allo stesso modo devono progredire il dibattito e l'iniziativa per far emergere il ruolo politico autonomo dell'Europa, lavorando per ricondurre le differenziazioni createsi fra gli stessi alleati e fra questi e gli USA all'esigenza di una nuova politica della sicurezza e della difesa per concorrere alla soluzione pacifica delle crisi in atto e alla riduzione delle tensioni mondiali. Ribadiamo la concezione di una NATO difensiva e geograficamente limitata, contrastandone ogni estensione, ogni iniziativa militare diretta del nostro Paese fuori dell'area determinata.

Le recenti vicende della incursione militare israeliana contro l'OLP in terra di Tunisia, del sequestro della « Achille Lauro », della cattura dell'aereo egiziano che trasportava i terroristi ed i rappresentanti dell'OLP che avevano concorso alla trattativa per la restituzione della nave e la liberazione degli ostaggi, confermano nel modo più evidente la necessità di affrontare i complessi problemi dell'area mediterranea, con i nodi dei diritti dei popoli arabi e delle garanzie per lo Stato d'Israele, mediante l'iniziativa politica e diplomatica e non con il ricorso a misure militari.

Ci opponiamo in questa ottica, al rimodellamento delle nostre forze armate per iniziative di « dissuasione attiva » con la predisposizione di fatto di un corpo di spedizione, la trasformazione, per esempio, della « Garibaldi » in nave portaerei (con dotazione di aerei a decollo verticale, relativo naviglio di copertura e successive analoghe dotazioni per l'altra Divisione navale, sempre al di fuori di ogni realistica valutazione delle risorse disponibili).

Al tema delle risorse reali alle quali commisurare le scelte della proposta ristrutturazione al fine di una forza armata più snella ed efficiente, in funzione di un modello di difesa ispirato alle linee dianzi accennate, si rifà la nostra proposta di ulteriori riduzioni di spesa del bilancio 1986, sia mediante soppressione dei capitoli per spese riservate o fondi a disposizione, sia, in particolare, mediante congelamento della spesa per nuove infrastrutture connesse con accordi NATO, non oggetto di valutazione parlamentare (e presumibili nuovi interventi di nuclearizzazione), sia mediante congelamento della spesa per ammodernamento, stante la necessità della riconsiderazione generale dell'indirizzo e dello strumento di difesa.

I senatori comunisti ritengono che, a tal fine, nell'intento di individuare le necessarie aree di inefficienza e di spreco (nella struttura operativa o di supporto), di definire i tagli reali che si impongono per la raziona-

lizzazione della nostra forza armata convenzionale in base al criterio della sufficienza e quindi del proporzionamento con le risorse (abbandonando definitivamente l'idea di un modello sovradimensionato carente di mezzi e di credibilità), alle riduzioni e indicazioni di congelamento di spese proposte debba corrispondere l'impegno del Governo alla presentazione entro breve termine di una proposta complessiva di ristrutturazione da attuarsi su base pluriennale, da concordarsi, in quanto a linee, obiettivi e mezzi finanziari, in sede parlamentare.

La ristrutturazione ipotizzata (come del resto hanno evidenziato autorevoli interventi in sede CASD) di forze armate di dimensioni più ridotte, compensate da più elevati livelli di efficenza, ripropone anche la condizione del recupero del più vasto consenso mediante il coinvolgimento del Parlamento e di una più ampia saldatura con la società civile, nella formazione del pensiero militare e nella conduzione pratica, con il più saldo ancoraggio alla base popolare, giovandosi del nuovo più elevato livello di cultura e professionalità delle giovani generazioni e di una efficace integrazione con la società civile tramite le comunità locali e il ruolo attivo delle rappresentanze militari.

* * *

Certamente occorre che al processo di formazione del pensiero militare globale concorra il supporto politico di fondo, non solo di una parte politica ma, di una valutazione generale dell'interesse del paese e con una impostazione scientifica che è concepibile concretamente solo a livello di pianificazione nell'ambito di una programmazione economica nazionale e quindi con un migliore inserimento della componente militare nella vita della società italiana a tutti i suoi livelli.

Non v'è dubbio che il rapporto più completo fra società civile, Parlamento e strutture portanti delle forze armate diventa determinante per una politica democratica. Bisogna quindi ribadire che non solo si pone la questione di una collaborazione più efficace tra Parlamento e Forze armate con le competenti Commissioni difesa, ma l'opportunità di instaurare una prassi per cui sia possibile sentire i vertici militari competenti su materie sulle quali possono nascere perplessità e preoccupazioni, onde poter rendere ai commissari della Commissione difesa presi collegialmente, e non a singoli parlamentari della maggioranza o della opposizione, informazioni sulle ragioni per le quali vengono richieste determinate soluzioni legislative o l'approfondimento di taluni problemi.

Decisivo, ai fini della costruzione del nuovo modello di strumento militare diviene infine il recupero del rapporto di fiducia e di partecipazione dei giovani alle armi (nel quadro del più vasto consenso della pubblica opinione) con le istituzioni delle autonomie locali, e mediante la determinazione di condizioni che garantiscano la funzionalità delle « rappresentanze ».

Occorre rilevare a questo proposito che sollecitazioni allo sviluppo del rinnovamento dell'organizzazione militare e, addirittura, all'individuazione di forme nuove per l'assolvimento del dovere di « difesa della Patria » sono venute da recenti sentenze della Corte costituzionale.

Per quanto concerne quest'ultimo aspetto, le sentenze della Corte richiamano un concetto di difesa inteso come dovere indeclinabile dei cittadini, della comunità e dello Stato, l'esercizio del quale, nella forma del servizio militare, è da ritenersi solo un aspetto, obbligatorio per legge ma non esclusivo. Improponibile dunque l'obiezione al dovere nella difesa, essa è invece ammissibile a carico della coscrizione imposta e regolata dalla legge. E di conseguenza il suo accoglimento, mentre libera legittimamente dall'obbligo di prestare il servizio militare, non esime dal dovere di concorrere solidaristicamente alla difesa nell'ambito della più vasta accezione ribadita dalla Corte.

Il servizio civile, previsto come alternativo o sostitutivo del servizio di leva, deve pertanto identificarsi, nei fini e nel sacrificio, con il servizio di leva, pena di cadere sotto le censure della incostituzionalità. Si definisce così, per la prima volta in ter-

mini espliciti, una nozione di sicurezza e di difesa basata sull'applicazione non esclusiva della forza militare bensì anche su quella della solidarietà, della cooperazione, della partecipazione civile. È quindi avviato un processo duplice: di prendere coscienza, per le forze armate, della loro configurazione come forze ordinate prima di tutto al fine della pace, anche se preparate al combattimento militare, e, per il servizio civile, come forze concorrenti alla difesa del paese, anche se, e proprio se, ordinate a fini di civile solidarietà.

Questo vuol dire innanzitutto che si pone con immediatezza nel programma di attività legislativa la nuova legge sulla leva.

Superato, come pare l'*impasse* che si era determinato e che ha finora bloccato l'*iter* del disegno di legge, occorre oggi procedere rapidamente — subito dopo la sessione di bilancio — alla sua approvazione.

Ad essa spingono sollecitazioni diverse: dall'insieme della tematica sulla ristrutturazione, per la quale è stata ipotizzata anche una riduzione numerica, alle sentenze ricordate che (non riconoscendo validamente esercitati taluni servizi civili oggi svolti in convenzione con enti o associazioni dagli obiettori) pongono l'urgenza di una soluzione legislativa per il servizio civile.

Fra l'altro, occorre tener conto che per certi servizi oggi prestati come ausiliari, con remunerazione, in taluni corpi dello Stato, il Comitato ristretto della 4ª Commissione, incaricato dell'esame del disegno di legge sulla leva è orientato ad escluderli dalle forme sostitutive del servizio militare di leva. Per altro verso si pongono i problemi della riduzione della leva di mare e della garanzia per un certo gruppo di militari della possibilità di acquisire specializzazioni adeguate agli sviluppi della tecnologia.

Se taluni nuovi aspetti del problema, dunque, richiamano in termini nuovi il problema di norme legislative che vanno oltre quelle relative alla leva, pare oltremodo non rinviabile la definizione della legge (atto Senato 891) con la prospettiva di un successivo provvedimento per quanto concerne l'organizzazione del servizio civile come servizio volontario, contingentato, con proprio ordinamento e definite finalità.

La legge di riforma della leva, come è noto, introduce la soluzione dei volontari di leva a ferma prolungata in grado di dare una risposta alle esigenze di personale da impiegare in attività per le quali è necessario un più lungo addestramento; soluzione che resta però vincolata alla fondamentale concezione costituzionale dell'esercito di leva. Da questo punto di vista non è secondaria la entità che tale figura viene ad assumere in rapporto con quella dei giovani soggetti alla ferma normale, dovendosi evitare che alterando tale rapporto si finisca per contraddire la ricordata concezione costituzionale.

Con altrettanto impegno deve essere riesaminato il problema della obiezione di coscienza e del servizio civile.

A tredici anni dall'entrata in vigore della legge n. 772 del 15 dicembre 1972 appare urgente la necessità di realizzare la istituzione di un servizio civile che, superando le attuali forme precarie e dispersive, consenta al cittadino obiettore di coscienza di assolvere concretamente all'obbligo costituzionale di « difesa della Patria » in forme diverse da quelle prescritte dal servizio militare.

Tale opportunità si ricava oltre che dalle ricordate sentenze della Corte costituzionale, da una serie di verifiche oggettive successive alla approvazione della legge n. 772, dalle quali emerge innanzitutto un crescente aumento (anche se contenuto in percentuale) delle domande di esonero dal servizio militare per obiezione di coscienza. Emerge, altresì, da quelle verifiche, la necessità di un riordino della normativa esistente per rendere il servizio civile sede idonea ad espletare, al di fuori dell'uso delle armi, l'obbligo costituzionale della « difesa della Patria » sul terreno di un impegno civile rivolto a tutelare le popolazioni e il patrimonio nazionale, non solo in caso di calamità, ma in modo permanente.

Per andare incontro a queste esigenze e fornire risposte positive alle spinte e domande espresse dal mondo giovanile e dal movimento democratico di larghe masse, si ritiene opportuno accelerare, anche per iniziativa del Governo, un processo norma-

tivo che, superando la prassi odierna delle circolari ministeriali interpretative, ispirandosi alle sentenze della Corte costituzionale, innovi profondamente la materia, senza esitazioni conservatrici e senza fughe in avanti astratte.

I dati sulla gestione della leggge 15 dicembre 1972, n. 772 (« Norme per il riconoscimento della obiezione di coscienza ») sono stati resi noti dal Governo solo parzialmente nella scorsa primavera, in risposta a numerose interrogazioni parlamentari.

Questi i dati forniti:

il 92 per cento delle domande sono state accolte (configurando così una « volontarietà di fatto » nella scelta tra servizio militare e obiezione);

il 50 per cento delle domande accolte non ha dato luogo ad alcuna conseguenza di servizio sostitutivo, o per indisponibilità di posti presso enti o per altra causa;

l'altro 50 per cento che ha registrato, invece, obblighi di servizio sostitutivo, ha fatto totalizzare una media di soli 4 mesi di prestazione effettiva di tale attività;

è risultato, infine, che obiettori ospitati in famiglia propria percepivano il contro valore del vitto e di altre spese, oppure che tale valore (oggi circa 4 milioni l'anno per ogni obiettore) era trattenuto presso l'ente convenzionato.

La legge in vigore consente, in sostanza, ingiustizie e abusi ed è un ostacolo a misure qualificate di riforma.

La sentenza del 24 maggio scorso della Corte costituzionale — che ha espresso un giudizio sulla normativa in vigore e sulla ammissibilità in sè dell'obiezione — deve necessariamente costituire la base di partenza per una profonda riforma. In quella sentenza vengono, infatti, precisati questi concetti importanti:

la necessità di rispettare altri precetti costituzionali, tra cui l'uguaglianza di diritti e doveri fra i cittadini e di stabilire « determinate condizioni » per la verifica di « esistenza e fondatezza » della richiesta di riconoscimento dell'obiezione;

la « sostituzione » in contrasto con la « alternativa », e soprattutto la « sostituzione » di « portata equivalente » e « riconducibile anch'essa all'idea di difesa della Patria ».

A proposito dell'articolo 3, secondo comma, della legge in vigore (che fissa in 6 mesi il termine entro il quale il Ministro decide sulle domande di obiezione) la Corte costituzionale ha stabilito che:

a) non è proponibile « un regime di alternativa incondizionata » tra servizio militare e servizio civile, perchè « una simile soluzione presupporrebbe necessariamente la facoltatività del servizio militare, cui è di ostacolo l'articolo 52 della Costituzione »;

b) una maggiore eguaglianza, dal solo punto di vista dell'assegnazione per l'impiego, può avvenire soltanto « dalla ricerca di soluzioni, anche pratiche, tendenti a realizzare equipollenze di contenuti tra i diversi tipi di servizio, previsti per gli obblighi di leva... ».

In queste condizioni l'istituzione di un servizio civile nazionale, ordinato in modo tale da garantire l'equipollenza, è per il PCI lo strumento fondamentale per rendere costituzionale l'obiezione al servizio militare, come ha affermato la Corte costituzionale con la sentenza già citata. Occorre immaginare, quindi, una organizzazione posta agli ordini del Ministro della protezione civile, che operi nel suo ambito e che si trasformi, all'emergenza, in organizzazione della difesa civile. Possiamo quindi pensare a reparti appositi, inquadrati e istruiti da personale della Protezione civile o da questa incaricati, con i seguenti compiti specifici:

protezione antincendi, bonifica NBC di infrastrutture civili, bonifica da esplosivi, sgombero di macerie, concorso al ripristino di impianti tecnici e soccorso alle popolazioni colpite, esclusa la vigilanza su zone evacuate e l'uso della coercizione in caso di sgombero;

organizzazione di forme non violente di resistenza civile, in caso di occupazione del territorio, ma in coordinamento e a sup-

porto delle unità che conducono la guerra territoriale o che attuano la resistenza armata.

In Italia, esistono infrastrutture adeguate allo scopo, mentre i mezzi potrebbero essere raccolti, in una prima fase, presso le forze armate (che tra l'altro hanno fruito di un finanziamento di 650 miliardi per i programmi di adeguamento alle necessità della protezione civile e che si trovano ancora a mezza strada) o altre Amministrazioni dello Stato.

* * *

Altro aspetto determinante ai fini della prospettazione di un nuovo modello di strumento militare fondato sul recupero dei rapporti di fiducia con la società civile è quello delle « rappresentanze » e della democrazia interna.

La contestazione che ancora dopo un anno deve essere fatta al Governo, riguarda innanzitutto le inadempienze relative alla mancata emanazione del « nuovo regolamento di disciplina militare » rispettoso dei contenuti della legge n. 382 del 1978, e della normativa di attuazione delle rappresentanze militari, nei confronti delle quali non si è ancora provveduto ad emanare il « regolamento interno » (RIRM) nè a rivedere il « regolamento di attuazione » (RARM). In particolare il ritardo nell'intervenire su quest'ultimo regolamento non può non essere criticato dall'insieme delle forze parlamentari democratiche che sia al Senato che alla Camera hanno, concordemente e dettagliatamente, indicato al Governo i contenuti con cui procedere alla revisione del RARM. Ci si trova di fronte quindi ad inadempienze anche nei confronti dell'espressa volontà parlamentare.

Questo non può essere accettato neanche dalla maggioranza. Come non può essere accettato, e anche qui non siamo i soli a sostenerlo, il tentativo di un continuo svuotamento dell'attività delle rappresentanze militari. Un tentativo che va al di là delle questioni sul « ruolo » delle rappresentanze, inteso come collocazione puramente formale nell'ambito dell'ordinamento militare (come il COCER stesso ha apertamente dichiarato al Ministro della difesa nell'incontro dello scorso settembre), per investire il significato politico di una così ostinata marginalizzazione dei consigli.

Siamo infatti in presenza, pur nei limiti e con le difficoltà con cui i consigli sono stati costretti ad operare, di notevoli elaborazioni su importanti aspetti dei problemi del personale, di materiali interessanti per l'originalità delle soluzioni prospettate e delle richieste avanzate, fatte oggetto purtroppo di resistenze da parte del vertice militare che finiscono per avallare l'inerzia del Ministero.

Eppure, molto dell'elaborazione prodotta dai consigli ha riflessi diretti sulla stessa spesa ed un confronto serio e corretto con le istanze che vengono avanti dalla base militare appare in grado di razionalizzarne aspetti non secondari.

L'esempio più convincente può essere quello relativo alla materia degli « alloggi di servizio ». Il patrimonio demaniale abitativo continua ad essere gestito con un regolamento formalmente illegittimo (emanato in fretta e furia a carattere provvisorio senza il parere del COCER, che pure era previsto per legge) mentre le richieste di modifica e le proposte di un nuovo regolamento elaborate dalla rappresentanza continuano a rimanere da anni nei cassetti del Ministero della difesa.

La funzione di tutela del personale militare da parte delle rappresentanze deve invece essere valorizzata, intendendo la riforma voluta con la loro introduzione dalla legge sui princìpi, come momento attuativo dello stesso dettato costituzionale e come obbligo per il nostro ordinamento militare di ispirarsi ai princìpi democratici della Repubblica. Del resto, richiami autorevoli a questa insopprimibile necessità sono venuti dalla stessa Corte costituzionale nelle motivazioni con cui ha dichiarato illegittimo per incostituzionalità il primo comma dell'articolo 180 del codice penale militare di pace, relativamente al « reclamo collettivo da parte dei militari ».

Se ne deve tener conto continuando a difendere i diritti civili conquistati dai militari con la legge n. 382 del 1978 e amplian-

done la stessa sfera di esercizio, così come deve essere resa concretamente operante la funzione di rappresentatività e la tutela del personale militare attraverso le rappresentanze, a partire dalla ricerca di una soluzione vera al problema delle delegificazioni del trattamento economico del personale militare garantendo una sede negoziale.

Allo stesso modo, ai fini di una politica di difesa fondata su un solido rapporto di fiducia con la società, occorre rilanciare l'iniziativa — anche tramite le « rappresentanze » — nei confronti degli enti locali con la generalizzazione delle esperienze di incontri, accordi, protocolli, allo scopo di facilitare l'integrazione dei giovani militari nelle comunità locali (con rapporti ricreativi e sportivi, iniziative di formazione professionale e culturale, integrazione degli interventi sul piano sanitario eccetera).

È auspicabile il conseguimento di più positivi risultati nel rapporto dell'Amministrazione militare con le comunità locali anche mediante nuovi provvedimenti legislativi come quello in discussione alla Camera (e l'altro presentato anche al Senato) per la riforma delle servitù militari, o quello all'esame della Camera per facilitare e rendere più spedite le operazioni di permuta (o dismissione) di beni non più indispensabili alla Difesa, che possono consentire con reciproco vantaggio soluzioni utili per le Forze armate (impianti militari, alloggi, eccetera) e per le comunità locali.

Occorre rilevare, fra l'altro, che, con le novità risultanti dal bilancio 1986 circa la limitata disponibilità di risorse e la necessità di una profonda ristrutturazione dello strumento militare, questi problemi assumeranno un rilievo non secondario. È quanto si evince non solo dalle dichiarazioni al CASD del Capo di stato maggiore della difesa (« ridimesionamento di distretti, ospedali, depositi eccetera... nonchè delle strutture dell'area tecnico-industriale della Difesa non più produttive »), ma anche dalle conferme che ne ha dato il Ministro della difesa a conclusione della discussione sul bilancio nella Commissione del Senato: « avvio del censimento dei beni non più indispensabili da dismettere o permutare, riduzione da 18 a 12 degli ospedali militari (con conseguente sollecitazione all'unificazione della sanità militare nel "sistema nazionale"), revisione delle strutture dell'area industriale — da 28 a 16 stabilimenti o centri tecnici — e programma di rivitalizzazione dei rimanenti da finanziarsi con permute, eccetera... ».

Un richiamo merita, infine, per quanto riguarda le soluzioni legislative che si impongono con urgenza, il problema del controllo parlamentare sulla produzione ed il commercio internazionale delle armi, come sollecitato da tempo dal Consiglio d'Europa e dall'ONU e proposto all'attenzione del Parlamento in un disegno di legge dei deputati comunisti fin dalla passata legislatura. Anche altri Gruppi democratici e, recentemente, il Governo, hanno presentato propri disegni di legge: pare opportuno, dunque, rilanciare l'iniziativa per far valere i diritti-doveri del Parlamento ad intervenire sul piano della normativa e del controllo politico, in considerazione della rilevanza del tema (dato il forte sviluppo del settore e della partecipazione italiana) e dei suoi riflessi politico-sociali-culturali e non soltanto di quelli dell'utile economico e della necessità militare.

Anche questa specifica iniziativa si inquadra nella linea generale di una battaglia che i parlamentari comunisti hanno avviato da tempo per il rinnovamento dei processi decisionali ed il controllo parlamentare, garanzia di legittimità e consenso per le scelte della Difesa.

Su questo aspetto fa perno la posizione dei senatori comunisti di fronte alla crisi della politica della Difesa, manifesta nelle impostazioni di bilancio, e la proposta di generale riconsiderazione degli indirizzi e dei programmi come motivato espressamente in un ordine del giorno sottoposto alla Commissione, in occasione della discussione del bilancio, che di seguito si ritiene utile trascrivere:

« La 4ª Commissione permanente del Senato,

rilevato che il bilancio dello Stato per il 1986 prevede un contenimento dei ritmi di incremento ormai consuetudinari della spesa per la Difesa, evidenziando, anche in

rapporto ai problemi posti dalle difficoltà della situazione economica del Paese, l'insostenibilità finanziaria e la conseguente inagibilità dal punto di vista politico delle linee di politica militare fin qui perseguite;

considerate le dichiarazioni rese in proposito dal Capo di stato maggiore della difesa con la prospettazione delle necessarie scelte di ridimensionamento (sia per la parte operativa che per le organizzazioni di supporto) al fine di corrispondere alla reale disponibilità di risorse e alle opzioni nuove poste dagli sviluppi tecnologici nella politica militare;

ritiene che l'indispensabile individuazione di tagli e ridimensionamenti per corrispondere alle reali risorse disponibili debba fondarsi sulla riconsiderazione generale degli indirizzi della difesa e della spesa militare con il più ampio coinvolgimento istituzionale,

impegna il Governo:

a sottoporre alle Camere entro sei mesi il programma di ristrutturazione, sulla base degli studi dello stato maggiore, perchè la ristrutturazione dello strumento e della politica militare italiana sia concordata in Parlamento e confortata dei necessari sostegni di ordine finanziario e del necessario consenso delle forze democratiche ».

(0/1505/23/4 - Tab. 12)

II

L'esame delle principali questioni della politica militare nazionale deve necessariamente essere collocato nell'ambito delle indispensabili valutazioni sul dibattito strategico in atto, in modo particolare in riferimento alla nuova « iniziativa di difesa strategica » avanzata dagli Stati Uniti d'America e, naturalmente, ai negoziati di Ginevra per la riduzione degli armamenti.

Riconfermando sugli altri aspetti generali della politica militare la sostanziale validità delle impostazioni contenute nel rapporto di minoranza sullo stato di previsione della spesa per il 1985, ad esso facciamo seguito con alcuni approfondimenti specifici sul tema dell'Europa e del Mediterraneo e su quello delle « guerre stellari ».

* * *

Gli eventi drammatici — anche nei loro risvolti di carattere militare — che hanno portato alla crisi politica nei rapporti con gli Stati Uniti d'America e alla caduta del Governo hanno messo in evidenza come sempre più grave sia divenuta la situazione nel Mediterraneo ed i rischi anche per il nostro Paese. La questione mediterranea assume un aspetto politico geografico militare di grande rilievo e non soltanto in una valutazione « eurocentrica » ristretta. Certo è di grande importanza il modo come tale questione viene valutata: bisogna, a nostro avviso, partire dalla visione di una Europa più impegnata e dalla convinzione, che è opinione corrente di molti rappresentanti di altri Stati del Mediterraneo, come un insieme di nodi storici, politici, economici, da risolvere con trattative coinvolgendo tutti i paesi interessati.

Le grandi tensioni ed i cambiamenti che sono avvenuti anche nell'ultimo periodo non possono essere interpretati in chiave militare affermando, come nel « Libro bianco » della Difesa del 1985, che « fattori specifici di minaccia sono rappresentati per l'Italia da azioni destabilizzanti in aree di interesse strategico », o considerato che « nuove situazioni di tensione o di crisi » potrebbero « compromettere il regolare flusso di rifornimenti energetici e di materie prime ».

Bisogna pur ribadire che la questione mediterranea interessa sia i blocchi militari, sia i Paesi neutrali ed i rapporti più complessivi della CEE nel contesto Nord-Sud. Del resto non possiamo sfuggire alla considerazione delle varie posizioni assunte per le questioni mediterranee dalla Grecia, in contrapposizione alla Turchia, dalla Spagna, che pur aderendo al Patto atlantico non fa parte della NATO.

È quindi un nodo politico che non si risolve con impostazioni assai discutibili come quella di una difesa a « 360 gradi », quando nel Mediterraneo vi sono almeno

30 Stati. Se alcuni di essi possono anche adottare politiche di « turbativa », come non valutare anche tutti gli altri Paesi con i loro problemi?

In verità quando si prevede che bisogna operare a tutto campo « da Suez a Gibilterra », mentre in passato la Marina italiana nell'ambito della NATO aveva come proprio teatro per eventuali impegni il Mediterraneo centrale (mentre per il mediosud — *Medsoutheast* — interessata era la Gran Bretagna, che ha allontanato le proprie unità da Malta, e per l'area *Medoc* — medio-occidentale — la Francia, che ha ritirato da tempo le sue strutture dalla NATO) allora davvero si dà campo e sostanza a impegni militari unilaterali e complessivi dell'Italia con tutte le polemiche accese ed aperte. Al di fuori delle considerazioni del momento, la stessa « operazione Libano », quella dal 20 agosto all'11 settembre 1982 e soprattutto la seconda dal 21 settembre 1982 al 6 marzo 1984, pur sottolineando il valore ed il ruolo svolto dal contingente italiano, richiede un esame ponderato sia per i pericoli corsi dalle nostre formazioni militari, sia sullo stato degli organici per il caso che la stessa missione avesse dovuto durare a lungo, sia per il ponte aereo.

Appunto l'esperienza della missione in Libano non può suggerire un simile asse portante della nostra politica militare, ma ripropone in termini nuovi le questioni politiche relative al fallimento della forza multinazionale nel suo assieme per riproporre il modo giusto con cui affrontare i problemi di un settore così delicato. Altrimenti si torna a concentrare l'attenzione sulla formazione di una forza di impiego a « braccio lungo » valida in ogni caso, con supporti della marina e dell'aviazione, che imporrebbe oltretutto, nuovi programmi difficilmente ipotizzabili.

Ci auguriamo che il Ministro informi il Parlamento sulle conclusioni tecniche delle valutazioni degli Stati Maggiori sulle missioni libanesi.

Gli stessi Ministri degli affari esteri della NATO, nella recente riunione di Lisbona, in un rapporto sulla situazione del Mediterraneo hanno sottolineato che bisogna « considerare le ripercussioni che possono avere sulla sicurezza dell'Alleanza gli avvenimenti che si succedono in questa regione » ed hanno incaricato il Consiglio permanente di continuare le consultazioni in proposito e di presentare ulteriori rapporti nelle prossime riunioni. Risulta davvero sempre più importante conoscere le considerazioni politiche e militari di fronte all'evolversi persino drammatico delle situazioni (come i fatti recenti dimostrano), conoscere i punti di vista dei diversi Paesi della NATO, proprio per arrivare a soluzioni meditate e responsabili.

Più che mai è necessaria oggi una politica per far svolgere all'Italia una funzione positiva per una soluzione pacifica del conflitto mediorientale, con l'affermazione dei diritti del popolo palestinese e la garanzia di sicurezza di tutti gli Stati della regione, compreso lo Stato d'Israele.

Del resto come abbiamo più volte sostenuto diventa di grande attualità la convocazione di una conferenza per il Mediterraneo con la partecipazione della CEE e le sue varie istituzioni, Consiglio e Parlamento, con tutti i Paesi rivieraschi, associati o no alla Comunità, per contribuire alla soluzione dei conflitti aperti per assumere decisioni comuni sui grandi temi della sicurezza e dello sviluppo. E ciò proprio perchè sosteniamo che l'identità europea non si esprime solo nella triade militare ma in quella della efficienza economica, della giustizia sociale e della democrazia.

* * *

Proprio per questo assume una grande importanza il dibattito sull'unione politica europea che ha trovato positiva espressione nel progetto del trattato istitutivo dell'Unione europea, approvato dall'Assemblea di Strasburgo, per porre le fondamenta di una sempre più stretta unione tra i popoli europei. Nel contempo bisogna ricordare che, precedentemente, in alcuni vertici europei si sostenne di dover trasformare entro la fine degli anni '70 l'insieme delle relazioni degli Stati membri in una Unione europea

estendendone i confini, per cui si è arrivati a Lisbona e a Madrid nel 1985 alla firma dei trattati di adesione della Spagna e del Portogallo alla Comunità.

Questo allargamento non può consistere nella continuazione pura e semplice dell'Europa che già conosciamo, ma pone problemi politici, sociali e militari di grande portata.

Bisogna riconsiderare appunto che la stessa gara degli armamenti quantitativi e qualitativi, convenzionali e nucleari, ha implicazioni economiche e sociali estremamente dannose per l'Europa, creando nello stesso suo interno una Europa « a due marce » (una con le basi missilistiche ed una senza).

Non si può sottovalutare che questi orientamenti vanno ben al di là dell'Europa occidentale, portano a diffondere una cultura militaristica, nel senso lato, negli stessi paesi in via di sviluppo, con tutte le conseguenze politiche, economiche e sugli equilibri mondiali fino al fallimento dei tentativi di porre sotto controllo la corsa al riarmo, determinando nuovi elementi di sfiducia e maggiori preoccupazioni per la sicurezza di tutti e di ognuno.

La discussione per una diversa partecipazione dell'Europa alla propria difesa nel Patto atlantico ha sempre rappresentato, fin quasi dall'inizio, un momento importante di confronto fra gli Stati della NATO dell'Europa occidentale e i due Paesi al di là dell'Atlantico. Ad ogni fase di sviluppo dei trattati e delle scelte della NATO, ad ogni suo ampliamento, ad ogni mutamento dei rapporti di forza Est-Ovest specie per i numerosi salti qualitativi e quantitativi dei sistemi d'arma, hanno fatto seguito discussioni politiche, militari e tecniche note.

Negli ultimi trentasei anni dalla firma del Patto atlantico nulla è rimasto fermo e più volte si è sostenuto che bisognava intendere il ruolo dell'Europa « in termini di capacità di discutere e di attuare contenuti più adeguati alla politica ed alla strategia del Patto atlantico e della NATO, specificando meglio il suo ruolo di autonomia ». Gli esempi per misurare questa capacità di autonomia europea sono riferibili, per esempio, all'estensione o meno della messa in opera dei missili da teatro *Cruise* e *Pershing* 2, alla unilateralità concettuale delle nuove dottrine strategiche degli Stati Uniti per il Duemila che non tengono conto delle situazioni politiche, geografiche, militari, economiche degli alleati mettendo in luce una subalternità dell'Europa rispetto alla potenza egemone.

Se la cosiddetta « dottrina Rogers » non avesse, come abbiamo ribadito più volte, messo in evidenza anche in altro modo i suoi punti deboli, basterebbe davvero il suo costo a metterne in dubbio la validità, mentre da tempo gli Stati Uniti sostengono che il contributo europeo con le forze convenzionali della NATO è insufficiente.

Secondo i dati esposti al seminario dell'ISTRID dell'8-9 febbraio 1985 e dedicato al tema della difesa dell'Europa, invece, le forze convenzionali europee offrono un ben altro quadro: forniscono il 70 per cento delle forze terrestri, l'80 per cento di quelle aeree, il 70 per cento delle navi da guerra e sono presenti con tre milioni di soldati in servizio attivo e altrettanti di riserva, mentre gli Stati Uniti hanno due milioni di soldati in armi ed uno di riserva.

Si può convenire a questo punto che non si è elaborata una filosofia dell'armamento convenzionale (così è stata chiamata) capace fra l'altro di creare una motivazione autonoma, politica, industriale, di collaborazione per risolvere razionalmente i vari problemi e nel contempo non accelerare il riarmo missilistico.

Fra le tante obiezioni alla strategia della risposta flessibile per la quale sono sempre più incalzanti le domande e i quesiti, non si può sfuggire al dilemma che le armi convenzionali più tecnicamente sofisticate non sono state compensate da una riduzione delle spese o dalla minore messa in opera delle armi missilistiche da teatro, atomiche e tattiche. È un dato di fatto preoccupante che le spese per le armi nucleari sono inferiori rispetto a quelle per le convenzionali, per cui si incoraggia una tendenza preoccupante verso il nucleare nelle sue accezioni più complesse.

La questione che si pone ai fini della sicurezza europea è proprio quella di ricondurre l'arma nucleare a funzioni di « mini dissuasione o di deterrenza minima » ele-

vando la soglia nucleare stessa ed adottando le opportune ristrutturazioni, revisioni tattiche e strategiche. Appunto il sistema di difesa e sicurezza europea non più fondato sulla contrapposizione, il riarmo, la deterrenza nucleare, ma sulla cooperazione, per definire, per l'Est come per l'Ovest, strategie e controlli che garantiscano una reciproca difesa e una uguale sicurezza. Certo i tempi per questi cambiamenti sono lunghi ma intanto, preliminarmente, nell'ambito della NATO può essere concordata col Patto di Varsavia la « rinuncia al primo colpo », ossia l'impegno a non sferrare un attacco iniziale con armi nucleari strategiche da una parte o dall'altra. Questo potrebbe facilitare l'omogeneizzazione delle strategie fra le due alleanze ed aprire nuovi spazi allo stesso negoziato per la riduzione bilanciata degli armamenti da ambedue le parti tanto più se è vero come si sostiene che per i Paesi del patto di Varsavia non esiste una distinzione tra ruolo convenzionale e nucleare secondo la loro dottrina di impiego.

Che vi sia uno squilibrio « convenzionale » in Europa fra Patto atlantico e Patto di Varsavia può anche essere e le discussioni e le diatribe sono aperte.

Si dice, a questo proposito, che la garanzia per impedire il successo di un attaccante eventualmente più forte sarebbe rappresentata dal deterrente nucleare americano, che ha assicurato la pace per quaranta anni in Europa. Ma è una tesi semplicistica perchè bisogna riflettere e considerare il risultato del ruolo avuto da tutti i Paesi in questi anni, dalle lotte popolari, dalle proposte formulate dall'interno delle stesse alleanze, per salvaguardare la pace, nella maturata convinzione che, con l'era nucleare, è cambiata la natura della guerra. Se dovesse essere dominante la tesi della garanzia nucleare allora davvero si continuerebbe sulla strada degli armamenti atomici accettando anche la proposta in atto di garantire il settore centrale del fronte occidentale con migliaia di testate (6-7.000) a carattere tattico campale, come da più parti si va sostenendo, compresi i comandi della NATO i quali hanno proceduto ad almeno due smantellamenti unilaterali di 1.000 e di 1.400 testate nucleari tattiche salvo a riproporre nuovi piani di rinnovamento delle stesse.

Ma allora bisogna riconsiderare sotto vari aspetti anche quanto il Parlamento europeo ha discusso, della politica industriale e del suo intreccio con la produzione degli armamenti. Si disse, è vero, che molte questioni erano al di fuori delle competenze della Comunità, ma tuttavia la risoluzione del progetto di trattato dell'Unione europea approvato nel settembre 1983 disponeva che l'Unione ha competenza nel campo economico e politico della sicurezza e che il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, assegnava all'Unione responsabilità in settori specifici « della politica di sicurezza quali il riarmo, l'acquisto delle armi, la vendita delle armi a Paesi terzi », e qualsiasi altro problema riguardante la « politica di sicurezza ».

Senza affrontare tutti i problemi di merito basta ricordare che alcuni sono diventati di grande spessore, come quello della collaborazione nel campo della ricerca, diventato, secondo il commissario europeo per l'energia, una questione di vita o di morte perchè il continente rischia di diventare antiquato (nel campo dell'informatica e della nuova biologia gli Stati Uniti superano l'Europa con un rapporto di 7 a 1).

L'esperienza rileva che la Comunità spende per la ricerca il 20 per cento del totale mondiale, ma solo l'1,5 per cento riguarda iniziative comuni, con una dispersione di energie che impone davvero un mutamento di rotta.

Del resto, a ben considerare, tra i dati principali dell'ultimo decennio, un particolare della seconda metà degli anni '70 (che ha il punto più alto nella Conferenza di Helsinki è emerso che non si è tenuto conto del modo come si poteva porre la difesa dell'Europa e la sua funzione, ma anzi si è continuato con le scelte note facendone le spese sul piano politico, militare ed economico.

Invece quando l'Europa ha parlato con una voce sola, anche quando si è trattato di tecnologia (vedi *Airbus*, *Arianne*, *Esprit*) o di politica (per l'America Latina o per la

ripresa dei negoziati di Ginevra) ha avuto un ruolo che ha permesso lo sviluppo di processi positivi sia in un campo che nell'altro. È proprio per questo che bisogna tenere conto delle possibilità di grandi risorse finanziarie, tecniche, umane con le connesse capacità di elaborazione culturale e di ricerca tecnico-scientifica.

Bisogna prendere atto concretamente della necessità di riproporre con forza una politica di sicurezza che non può essere portata avanti se non in un quadro di distensione e di disarmo.

Questi obiettivi sono sempre più irrinunciabili per realizzare un più giusto assetto internazionale, ma anche per stabilire rapporti sicuri e non più basati sulla sfiducia con « iniziative a tutto campo ». Per questo occorre il controllo e la riduzione bilanciata delle armi, la creazione, sui confini tra Est e Ovest (con propaggini in Italia e compensazioni sull'altro versante), di zone denuclearizzate e dechimicizzate secondo lo schema di accordi già stesi tra gruppi politici come l'SPD e la SED.

Tutto questo può essere veramente riesaminato tenendo conto della risoluzione con la quale l'Assemblea generale dell'ONU decideva di effettuare uno studio su tutti gli aspetti della questione delle zone denuclearizzate. E nel rapporto finale del 1975 si fissavano alcuni princìpi generali applicabili alla costituzione delle zone, con l'impegno delle potenze atomiche di rispettarne lo *status* e di non usare o minacciare l'uso di armi atomiche contro gli Stati che ne faranno parte.

In secondo luogo la costituzione di una zona denuclearizzata non dovrebbe abbassare il livello complessivo di sicurezza degli Stati della zona salvaguardandone la sovranità. Sono note le ultime proposte per le zone denuclearizzate: nei Balcani (1981-1983) e quella elaborata dalla Commissione Palme (1982).

Favorevoli a questa ultima proposta si sono pronunciati alcuni Paesi neutrali e non allineati, nonchè paesi del Patto di Varsavia per i quali tuttavia la zona dovrebbe avere una profondità di almeno 200-300 chilometri per lato. Quindi i dibattiti sono aperti, ma quali iniziative noi assumiamo con altri paesi? Ecco alcune esigenze per una analisi più compiuta ed un confronto più serrato, al di fuori dei vecchi schemi, per costruire una Europa con uno *status* di sicurezza nuovo rispondente alle grandi finalità della pace e della distensione.

Di tutto ciò se ne trova segno nel dibattito politico e militare. Certo, non lo neghiamo, ma il problema della sicurezza europea, della sua autonomia, del suo ruolo non è sempre visto nel suo assieme e nella prospettiva completa per una visione atlantica e della NATO che non sia ristretta, dove il ruolo dell'Europa non sia sottovalutato e trovi nell'Unione europea il punto focale per iniziative politiche e militari che assicurino un processo nuovo per la sua sicurezza.

* * *

Se la politica militare è una componente generale della politica di sicurezza, concepita sul piano civile, economico, sociale, tenendo conto delle alleanze contratte, degli sviluppi geopolitici, scientifici, tecnici e delle strategie che ne conseguono, non si sfugge alla tematica incalzante della difesa strategica (SDI). La proposta per realizzare uno « scudo spaziale » al fine di rendere impotenti e superate le armi atomiche è stata lanciata dal presidente Reagan con un discorso radiotelevisivo alla Nazione il 23 marzo 1983. Tale proposta ha poi fatto da supporto alla iniziativa di « difesa strategica » (SDI - *Strategic Defense Initiative*), nota sotto il nome di « guerre stellari », con un programma di ricerche degli Stati Uniti per una spesa di 5 miliardi di dollari, come prima *tranche* dei circa 26 miliardi per i cinque anni a venire, oltre a stanziamenti già previsti indipendentemente dal progetto SDI.

Successivamente sono state nominate due commissioni di studio sugli effetti strategici e politici e sugli aspetti tecnologici delle nuove armi e un gruppo di difesa strategica (SDIO).

Questi progetti si riferiscono, come è noto, alla intercettazione dei missili balistici intercontinentali basati a terra ICBM: *Inter*

Continental Ballistic Missile (per convenzione sono così indicati solo i missili di questa categoria con base a terra) e alla eventuale intercettazione, considerata più difficile, dei missili balistici lanciati dal mare dai sommergibili SLBM (*Strategic Arms Rediction* TALKS) con gittata intercontinentale.

Si riferisce dunque agli arsenali strategici che sono composti, ripetiamo, da ICBM, SLBM, e da bombardieri strategici a lungo raggio, cioè la cosiddetta « triade ».

Già taluni esponenti americani che sostengono l'organizzazione della SDI riconoscono che una protezione efficace al cento per cento appare in ogni caso utopistica e qualcuno fa presente, anche in Europa, che in caso si realizzasse l'operazione SDI da parte degli Stati Uniti l'URSS potrebbe moltiplicare i missili balistici con « l'accentuazione delle caratteristiche di mobilità », quindi con la capacità di sottrarsi al rilevamento avversario. Mentre anche ben altre misure possono essere attuate per ridurre l'efficacia del sistema spaziale:

adozione di razzi ausiliari (*boosters*) che diano maggior accelerazione alla partenza dell'ICBM, riducendo così da 200 a soli 100 secondi la durata della fase di salita prima che il missile assuma una traiettoria balistica e liberi le testate indipendenti;

schermatura delle testate con vernici speciali e rotazione che disperde il calore assorbito dal missile, aumento degli « inganni » (falsi echi, ecc.);

adozione di traiettorie non balistiche ma causali facendo poi manovrare le testate (MARV), rendendo difficile l'acquisizione e *tracking* dei missili;

attacco alle stazioni orbitali con sistemi ASAT, dato che queste sono molto più vulnerabili dei missili balistici in quanto è possibile rilevarne e determinarne la traiettoria;

modifica del *targeting* degli ICBM in modo da colpire aree non difese;

adozione di piccoli missili tipo *Midgetman*.

La difesa perfetta dovrebbe comprendere quattro fasce difensive corrispondenti ad altrettante fasi della traiettoria di un ICBM e rispettive testate:

1ª fascia - fase propulsiva - 120-300 secondi dal lancio: prevede l'attacco ai vettori da parte di sistemi di laser a raggi X con 10-60 megawatts (MWs), capaci di 2-3 mila obiettivi;

2ª fascia - fase postpropulsiva - 2'/10' dal lancio: prevede attacchi alle ogive mediante stazioni laser su satelliti da battaglia;

3ª fascia - fase balistica - 20' dopo il lancio: prevede l'attacco alle testate dopo il distacco dall'ogiva con raggi laser basati a terra e riflessi da specchi orbitanti;

4ª fascia - fase terminale - prevede l'attacco alle testate con laser al suolo e aeroportati, missili classici a 100 chilometri, propulsori elettromagnetici (10 km/sec, 20 km portata, 3 tiri/sec).

La difesa meno che perfetta dovrebbe comprendere (secondo l'ipotesi di Kampelman) una prima fascia spaziale formata da 100 satelliti con 150 armi tipo SRAM (missili) — invece di 432 con 40 razzi ciascuno come nel progetto *High Frontier* — più 4 satelliti geostazionari per l'allarme (*Warning*) e 10 satelliti ad orbita bassa per il *tracking*: e inoltre una seconda fascia di armi a raggio su razzi tipo HOE (*Homing Overlay Experiment*), missili ipersonici a 100 km/sec, 5 mila intercettori e 10 aerei per il *tracking*. Il costo complessivo di questa seconda opzione sarebbe di 60 miliardi di dollari (45 per la prima fascia e 15 per la seconda, e il sistema potrebbe essere realizzato nel decennio 1990-2000). La combinazione dei due sistemi difensivi potrebbe assicurare, secondo Kampelman, un'efficacia del 90 per cento mentre Ashton B. Carter (del MIT) ritiene che l'efficacia sarebbe compresa fra un minimo del 20 e un massimo del 70 per cento.

I reali motivi che hanno indotto il presidente Reagan a varare la ricerca sulla SDI non sono tutti noti e possono soltanto essere ipotizzati. Certamente la SDI presenta

vantaggi politici (rilancio dell'orgoglio nazionale e dell'immagine degli Stati Uniti, minore ostilità del Congresso circa il rafforzamento delle armi strategiche offensive: MX - *Trident* 2 - B1) ed economici (impulso decisivo al progresso tecnologico assicurando agli Stati Uniti una egemonia assoluta sul sistema economico occidentale per il prossimo futuro).

Ma i vantaggi immediati sono anche di natura strategica e si possono riassumere in alcuni punti:

la SDI colma la *vulnerability gap* degli ICBM;

rende incerta la pianificazione di un *first strike* sovietico;

riduce la possibilità di « colpo per errore » ed elimina il problema dell'inverno nucleare attraverso la capacità di NNK (*Non-Nuclear Kill*).

Ma, ripetiamo, vi sono tuttavia anche molti inconvenienti:

qualora si attuasse il *Defensive Goal* I (*perfect defense*) salterebbe il principio della MAD (peraltro mai riconosciuto dall'URSS);

potrebbe innescarsi una nuova corsa agli armamenti, con un diverso rapporto proporzionale tra offesa e difesa, e un aumento nel numero dei vettori e delle testate sovietiche potrebbe imporre alla difesa costi aggiuntivi insopportabili;

la creazione di un sistema sovietico antimissile farebbe saltare la « risposta flessibile » e dunque esporrebbe le forze convenzionali occidentali alla superiorità convenzionale sovietica;

si accrescerebbe il pericolo di un automatismo dell'allarme strategico.

Infine bisogna partire dalla considerazione di fondo che la politica della SDI assumerebbe un peso senza precedenti nelle scelte strategiche, nella partecipazione dei vari Paesi, nei rispettivi blocchi. Il bipolarismo in questo modo verrebbe portato al massimo con forme di impegno politico, di sofisticazioni tecnico-scientifiche non calcolabili, ed una militarizzazione dell'intero sistema internazionale con il massimo irrigidimento dei blocchi militari.

Proprio per molte di queste ragioni il mondo della ricerca scientifica è stato coinvolto nella maniera più profonda e tormentata, non solo negli Stati Uniti ma anche in altri paesi, viste le profferte internazionali dell'Amministrazione, per la portata delle sfide intrinseche, in quasi tutti i settori « di punta », sia della ricerca di base sia di quella relativa alle applicazioni tecnologiche, e per l'entità delle risorse promesse.

Eppure sono fortemente indicativi gli atteggiamenti di uomini di scienza che si misurano con motivazioni di critica e di opposizione. Questo è il dato predominante della risposta che la SDI riceve da gran parte della comunità scientifica, specialmente in quei settori più direttamente implicati, spesso anche con rilevanti responsabilità operative ed in attività di interesse strategico.

È dunque necessario nel discutere questa iniziativa di difesa strategica avere molto chiaro che un eventuale scudo antimissilistico globale che rende impotenti e superate le armi nucleari non può essere realizzato compiutamente. Del resto anche i sostenitori dell'iniziativa riconoscono la validità di queste conclusioni, a parte le prese di posizioni di carattere propagandistico indirizzate alla opinione pubblica meno avvertita. Questa situazione comporta alcuni rischi. Intanto un notevole spreco di risorse ed uno stravolgimento della linea di sviluppo della ricerca scientifico-tecnologica con conseguente danno sia da un punto di vista della difesa, che richiederebbe profonde trasformazioni, sia per le applicazioni civili che premeranno verso la realizzazione degli strumenti per le « guerre stellari » indipendentemente da ogni considerazione strategica e politica travolgendo ogni sensata valutazione di fattibilità.

Nello stesso tempo questo indirizzo potrebbe concentrare negli Stati Uniti per gli interessi e gli studi scientifici 5.000 esperti, tecnici, scienziati provenienti da altri paesi, come ha dichiarato il Presidente del CNR.

Tutto ciò si ritrova anche nel documento del Consiglio Scientifico dell'Unione Scienziati per il Disarmo (USPB - 1985).

Nel contempo bisogna tenere conto di alcune conseguenze particolarmente preoccupanti quali possono essere la denuncia del trattato ABM (sistema antimissili balistici del 1972) riconfermato ogni cinque anni (1982), quello del 1967 contro gli esperimenti atomici nello spazio, il SALT n. 1 del 1972 (su alcune misure strategiche offensive) ed il trattato di non proliferazione atomica, come è stato recentemente sottolineato da 90 paesi firmatari che hanno criticato le grandi potenze chiedendo il blocco degli esperimenti. La eventuale caduta di ogni prospettiva di accordo in una gara di riarmo con lo sviluppo e le installazioni di armi antisatellite basate nello spazio porterebbe, appunto, a contromisure difficilmente prevedibili.

Dall'annuncio fatto separatamente dal 1955, dagli Stati Uniti e dall'URSS, di lanciare nello spazio un satellite artificiale durante l'anno geofisico internazionale (1957-1958) ad oggi, lo spazio è costellato di satelliti capaci di tenere costantemente la superficie terrestre e del mare sempre sotto controllo. Nulla può sfuggire a questi apparecchi di quanto succede sotto di essi.

Purtroppo, nonostante una risoluzione della NATO del 1967 che proibiva la posa nello spazio di qualsiasi tipo di arma, secondo i dati del simposio internazionale tenuto dall'Istituto per gli Studi della Pace di Stoccolma, ogni anno vengono lanciati 110 satelliti, di cui almeno una novantina per uso militare. Si dice che lo spazio è già « militarizzato », ma c'è da domandarsi a quali conseguenze può portare la SDI. La risposta non può essere solo quella della cosiddetta ricerca tecnologica di cui si vedrà poi la sua utilizzazione, come taluno sostiene, ma deve essere una risposta politica proprio perchè coinvolge tutti i Paesi, dentro e fuori i blocchi militari; anzi si ripropone, allo stato dei fatti, di distinguere i satelliti di osservazione necessari ai controlli e assumere invece le necessarie decisioni per una regolamentazione dei satelliti *killers*.

Il coinvolgimento degli altri Paesi per l'SDI al di fuori della stessa Europa (per cui sono in corso discussioni con l'Italia, Gran Bretagna, Repubblica Federale Tedesca, Belgio, Olanda, Norvegia, Canada, Israele), pone problemi strettamente connessi che interessano per una parte l'Europa, ma più in generale assumono carattere cosmico. Non solo: non bisogna dimenticare che la risposta atomica per i missili « da teatro » è stata data dalla Repubblica Federale Tedesca, dall'Italia (*Pershing* 2 - *Cruise*), dall'Inghilterra (che però ha un armamento nucleare proprio) e da altri Paesi, nei quali la discussione è ancora in corso: tutti questi Paesi rappresentano comunque una minoranza in seno alla NATO, mentre hanno rifiutato e non hanno ricevuto missili « da teatro » la Turchia, l'Olanda, la Grecia, la Norvegia, l'Islanda, il Portogallo e la Spagna. È da considerarsi, inoltre, che altri Stati sono neutrali, per cui si aprono questioni politiche e strategiche assai difficili.

È assurdo allora sostenere che gli europei possono prendere in considerazione la SDI « resistendo e mantenendo una obiettività di giudizio anche critico », anzichè rilevare il ruolo nuovo che verrebbero ad assumere gli Stati Uniti e operare assieme privilegiando l'iniziativa politica e diplomatica.

La SDI è per l'Europa fonte di perplessità e di preoccupazione. Anzitutto dal punto di vista dei rapporti interatlantici, perchè essa rafforza la *leadership* politica, economica e tecnologica degli Stati Uniti. Ma essa ha anche implicazioni strategiche che possono incidere negativamente sulla sicurezza in Europa; infatti:

crea tensioni con l'URSS e all'interno dell'Alleanza (competizione fra gli alleati per la partecipazione alla ricerca SDI e ai successivi sviluppi);

comporta un lungo periodo di ulteriore incertezza strategica;

stimolando l'URSS ad accelerare i suoi progressi per l'acquisizione di una BMD fa saltare la risposta flessibile, dato che la BMD sovietica neutralizzerebbe *packages* nucleari limitati e « santuarizzerebbe » i ter-

ritori delle superpotenze, azzerando i deterrenti nucleari francese e britannico;

aumenta i rischi di guerra nucleare convenzionale limitata in Europa realizzando il *decoupling* strategico con gli USA;

aumenta il rischio che gli USA siano tentati di ricorrere all'impiego di armi nucleari in conflitti periferici.

In particolare in Italia questa scelta politico-militare e scientifica suscita ulteriori preoccupazioni perchè si profila il rischio di uno stravolgimento nel quadro degli investimenti scientifici e tecnologici. Rischio particolarmente serio per il nostro Paese, il quale dispone di strutture « alquanto fragili in questo campo » e nel quale una politica scientifica ed economica, industriale moderna è stata finora poco considerata; nel contempo non ci si potrebbe « rassegnare ad una corsa in cui le industrie, con le loro capacità di collegarsi al di sopra delle frontiere, prevarrebbero sugli indirizzi e le possibilità di guida degli stessi governi ».

Si ripropongono infine problemi politici militari che mettono in discussione tutta la strategia della NATO e le stesse concezioni nazionali della nostra difesa, perchè, realizzandosi la SDI, si introdurrebbe un fattore determinante su una strategia tanto discussa come quella della « risposta flessibile ». Ma, più specificatamente, la tecnologia dello scudo spaziale impone moltissime applicazioni rivoluzionarie nel campo delle stesse armi convenzionali. Gli americani lo sanno benissimo tanto che il segretario di Stato alla Difesa Gaspar Weinberger ha preso la nota decisione di cancellare il sistema antiaereo per carri armati che era allo studio da anni (20 milioni di dollari) anche se ancora non è stato discusso nei dettagli. Nello stesso tempo si pronostica anche per noi un futuro sconvolgente, non solo per l'aeronautica, ma anche per l'esercito e la marina, come ha dichiarato durante la sua visita in Italia il generale James A. Abrahamson nell'estate di questo anno.

Finora il Governo non ha accettato di venire a riferire in Parlamento nonostante le sollecitazioni nostre e di altre forze economiche e sociali. A nostro avviso, invece, non solo si impone il doveroso dibattito, ma bisogna tenere conto davvero delle riserve di alcuni governi europei, delle posizioni assunte da settori del mondo scientifico americano e da altri Stati, delle stesse procedure lunghe e difficili che dovrà affrontare il Congresso di Washington per la SDI, di tutte le implicazioni politiche europee, della somma dei problemi che bisogna pur valutare nel campo militare, avendo ben presenti gli interessi generali della distensione che oggi sono al centro più che mai delle trattative fra le due superpotenze.

Non si sfugge a questi problemi se si vuole una politica militare nazionale popolare che solleciti il consenso e la partecipazione, con una ristrutturazione ed una efficienza al servizio del paese e più in generale, nel contesto europeo che ha un suo grande valore politico, strategico e culturale, economico e sociale.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 9ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AGRICOLTURA)

sulle parti di competenza del disegno di legge n. 1504
e sullo stato di previsione
del Ministero dell'agricoltura e delle foreste (1505 - Tabella 13)

(ESTENSORE DE TOFFOL)

Si considera il disegno di legge n. 1504 (legge finanziaria 1986) inadeguato ed errato al fine di conseguire l'obiettivo fondamentale della rimozione delle cause strutturali da cui discendono le attuali gravi difficoltà economiche del Paese.

Non possono infatti risultare funzionali a tale obiettivo le misure volte a ridurre i livelli dei servizi sociali e civili, a renderli meno accessibili per i ceti sociali economcamente più deboli aggravandone le condizioni di vita.

Esse non solo sono socialmente ingiuste, ma anche di fatto inefficaci ad avviare il risanamento del grave indebitamento pubblico, dato che ripercorrono le strade del passato e non intervengono a modificare i meccanismi che determinano gli aumenti incontrollati della spesa e, soprattutto, dell'indebitamento.

Peraltro, il risanamento della finanza pubblica — oramai è dimostrato dall'esperienza — non è conseguibile se non si promuove nuovo sviluppo economico e nuova occupazione. Solo una politica di investimenti finalizzata al rilancio produttivo può garantire nuovo sviluppo e di conseguenza — sia pure non automaticamente — l'avvio a risanamento dell'attuale grave stato della finanza pubblica.

Ciò richiede con priorità assoluta di investire nei settori ove il Paese è deficitario e tributario verso l'estero.

Uno di questi settori fondamentali, assieme a quello energetico e della ricerca, è senza dubbio quello agro-alimentare, il cui sviluppo è possibile tramite una congrua quantità di investimenti ed una politica agricola finalizzata alla valorizzazione delle risorse nazionali anche sul piano quantitativo, ma, soprattutto sul piano qualitativo, al fine di creare « nuova ricchezza » e nuova competitività.

Infatti, la crisi del settore agricolo italiano permane grave. Esso è caratterizzato da forti squilibri fra costi e ricavi, da bassi consumi intermedi da parte delle aziende, dal dualismo tra aree ed aziende sviluppate ed aree ed aziende marginali, da un accentuarsi del rapporto squilibrato rispetto ad altri settori economici che si appropriano del valore aggiunto del comparto alimentare.

Pesano altresì molto negativamente sul comparto agricolo italiano le misure della politica comunitaria, restrittive finanziariamente, penalizzanti per le produzioni italiane, eccessivamente dirigistiche e nello stesso tempo eccessivamente liberiste.

Non va inoltre trascurato che, nel corso del 1985, la crisi agricola italiana si è ac-

centuata a causa di calamità naturali eccezionali per intensità ed estensione.

Le misure necessarie quindi per lo sviluppo agricolo devono riguardare:

1) la riforma della politica agricola comunitaria (PAC);

2) la programmazione in agricoltura;

3) gli interventi che permettano, per il 1986, di affrontare le necessità più urgenti.

L'iniziativa del Governo per la riforma della PAC si è rivelata finora inadeguata, inefficace ed a volte dannosa per la agricoltura italiana.

Le misure proposte con la legge finanziaria mentre da un lato sono gravemente penalizzanti per i produttori agricoli come fruitori di servizi sociali e civili, dall'altro, attraverso l'accantonamento di gran parte delle risorse finanziarie previste per il comparto, in attesa dell'approvazione della legge pluriennale di spesa in attuazione del piano agricolo nazionale (PAN), rischiano di lasciare il settore privo degli indispensabili flussi finanziari per il 1986.

Sulla base di tali considerazioni si reputa necessario modificare il disegno di legge n. 1504 in queste direzioni:

1) stralciando quegli articoli che affrontano materie estranee inerenti ai campi della sanità e della previdenza;

2) aumentando consistentemente i finanziamenti per il comparto agricolo essendo la quantità complessiva proposta troppo distante rispetto ai livelli della spesa pubblica in agricoltura degli altri paesi della CEE;

3) trasferendo una parte dei finanziamenti accantonati per l'attuazione del PAN al fine di assicurare la continuità dei finanziamenti alle Regioni ed alle aziende agricole per il 1986.

Momento fondamentale per affrontare le esigenze di una agricoltura moderna è quello dell'attuazione del PAN. Solo così si potrà determinare:

a) aumento della competitività attraverso la diminuzione dei costi di produzione;

b) salvaguardia della qualità e tipicità dei prodotti attraverso la ricerca scientifica e l'attuazione di nuove tecnologie supportate da adeguata sperimentazione e divulgazione;

c) fruizione da parte delle aziende di moderni servizi e di una assistenza tecnica qualificata.

Per contro le risorse finanziarie previste dal disegno di legge n. 1504, per l'attuazione del PAN, sono insufficienti per gli anni 1987, 1988, mentre, per il 1986, il finanziamento previsto rischia di non essere completamente utilizzato per i ritardi riscontrati nell'approvazione del PAN stesso e per quelli presumibili nell'adozione dei relativi strumenti attuativi;

4) prevedendo adeguati finanziamenti per l'attuazione dei regolamenti comunitari inerenti ai piani integrati mediterranei (PIM) e agli interventi socio-strutturali al fine di attivare le disponibilità finanziarie comunitarie e di recuperare e valorizzare produttivamente le aree collinari e montane, quelle interne e quelle meridionali;

5) favorendo l'accesso al credito alle aziende agricole attraverso adeguati stanziamenti, modificando inoltre le norme che fissano i tassi minimi per il credito agrario agevolato oggi divenuti eccessivi;

6) finanziando il fondo di solidarietà nazionale, previsto dalla legislazione vigente, in modo da adeguarlo alla eccezionalità degli eventi atmosferici che hanno danneggiato gravemente l'agricoltura italiana.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 10ª COMMISSIONE PERMANENTE

(INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO)

sullo stato di previsione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato (1505 - Tabella 14) e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1504

(ESTENSORI LOPRIENO e MARGHERI)

I senatori comunisti e della Sinistra indipendente della 10ª Commissione (Industria, commercio, turismo), esaminato il disegno di legge finanziaria per il 1986 e la tabella n. 14 del bilancio dello Stato per lo stesso anno, esprimono parere negativo.

1. I documenti, a giudizio dei senatori comunisti e della Sinistra indipendente della 10ª Commissione, rappresentano, sul piano generale, la conferma di una politica economica che si è già rivelata iniqua ed inefficace.

I senatori comunisti e della Sinistra indipendente della 10ª Commissione sottolineano il loro dissenso sui seguenti punti:

a) il tentativo illusorio di incidere sul disavanzo e sul debito pubblico, senza modificare la struttura delle entrate (con la introduzione dell'imposta patrimoniale e di misure per la tassazione delle rendite finanziarie più elevate) e gli eccessivi livelli raggiunti dai tassi di interesse;

b) la natura dei « tagli » di spesa che appaiono in molti casi tanto iniqui per settori molto vasti della popolazione, quanto irrazionali dal punto di vista dell'organizzazione della società; in particolare va sottolineata la critica alla logica di privatizzazione della previdenza e dell'assistenza, che è inaccettabile non solo per l'attuale inadeguatezza del sistema assicurativo privato ma anche per la ricaduta che questa politica determinerebbe sul costo del lavoro ipotizzandosi la costruzione di sistemi integrativi non volontari, ma regolamentati dalla contrattazione sindacale;

c) le modalità di taluni aumenti tariffari che, non tenendo conto degli squilibri sociali e geografici del paese, rischiano di aggravare le disfunzioni di alcuni fondamentali servizi e, contemporaneamente, di abbassare ulteriormente il livello della domanda;

d) gli insufficienti trasferimenti agli enti locali e alle Regioni che possono determinare anche notevoli distorsioni per il livello della domanda interna e per gli investimenti.

2. A questi errati indirizzi corrisponde un totale vuoto di idee e di programmi per quanto riguarda gli investimenti e lo sviluppo produttivo.

Sul piano quantitativo la legge finanziaria costituisce un sostanziale passo indietro rispetto al livello percentuale di spese per investimenti decise nello scorso anno.

Se si considera infatti il totale di tali spese (comprendendo quindi anche il recupero dei fondi inutilizzati della legge n. 675 e del FIO), per mantenere la percentuale dello scorso anno, sarebbero stati necessari 8.214 miliardi.

Nella legge finanziaria si ritrovano invece incrementi di spesa per 3.514 miliardi.

Più grave ancora è l'assenza di scelte di indirizzo precise e organiche, tali da garantire la qualificazione ed un più razionale orientamento degli investimenti.

Da questo punto di vista occorre sottolineare che il Governo sembra ignorare il carattere fondamentale dell'attuale situazione dell'economia italiana, dominata da due grandi problemi, tra loro strettamente intrecciati: il vincolo estero e la disoccupazione.

È del tutto evidente che la previsione del 2,5 per cento di aumento del PIL è insufficiente per affrontare alla radice il problema della disoccupazione che si concentra tra i giovani e nel sud del paese.

Ma tale limite appare difficilmente valicabile senza una modifica strutturale dell'apparato produttivo.

Ogni aumento del PIL genera, infatti, per i ritardi storici dell'apparato produttivo del paese, un insopportabile incremento della importazione.

Com'è noto questa spirale paralizzante ha i suoi principali cardini nella dipendenza del nostro paese in tre fondamentali settori:

a) energetico;

b) agro-alimentare;

c) tecnologico.

È evidente, inoltre, che il mantenimento di un alto livello di esportazione nei campi dove la nostra produzione si è andata sempre più affermando, richiede una grande capacità di innovazione di prodotto e di progresso tecnologico che non sempre il tessuto produttivo può garantirsi autonomamente.

Sono da combattere tentativi illusori e pericolosi di restaurare tendenze protezionistiche. Il vero problema è quello della massima qualificazione sul piano scientifico e tecnologico della partecipazione dell'Italia alla divisione internazionale del lavoro.

Da qui deriva la critica per l'assenza, nei documenti governativi, di una linea coerente ed efficace di politica industriale. Va sottolineato che tale assenza produrrà le sue conseguenze più gravi nel Mezzogiorno, dove si farà ancora più pesante la situazione occupazionale.

3. Per avviare una correzione sia quantitativa che qualitativa degli indirizzi di politica industriale proposta dai documenti governativi, i senatori comunisti e della Sinistra indipendente della 10ª Commissione propongono i seguenti emendamenti:

a) un più cospicuo intervento finanziario sulla legge per l'innovazione industriale (n. 46 del 1982) che consenta (sia nell'immediato, sia in connessione con la riforma già all'esame del Parlamento) l'estensione e l'accelerazione degli interventi, oltre che un riequilibrio a vantaggio delle piccole e medie imprese, del Mezzogiorno e, con le opportune modificazioni legislative, anche dell'artigianato più moderno.

Tale intervento dovrebbe avere una dimensione tale da portare a 900 miliardi l'incremento del Fondo speciale per la ricerca tecnologica previsto dall'articolo 4 della legge 25 ottobre 1968, n. 1089, per il quale è necessario provvedere a ripristinare una proiezione per lo meno triennale, e di un incremento di 700 miliardi al Fondo rotativo per l'innovazione tecnologica, previsto dall'articolo 14 della legge 17 febbraio 1962, n. 46;

b) l'istituzione nella tabella C), alla voce « Ministero dell'industria », di altri fondi per provvedimenti necessari e in parte già all'esame del Parlamento. In particolare:

un fondo per provvedimenti finalizzati alla promozione di nuove iniziative industriali, soprattutto nei settori delle telecomunicazioni, dell'elettronica (si sottolinea, in particolare, l'esigenza di correggere il mancato intervento in comparti dove la nostra produzione è particolarmente esposta ai colpi della concorrenza estera, come quello dell'elettronica bio-medicale e dell'elettronica musicale), delle bio-tecnologie applicate all'agro-alimentare ed ai settori di produzione biologica, delle macchine utensili (con un intervento sull'innovazione che sostituisca progressivamente gli attuali interventi sulla domanda di tipo puramente congiunturale), nell'industria produttrice di beni strumentali per il risanamento ed il controllo ecologico, della chimica secondaria e fine. I nuovi provvedimenti dovrebbero garantire la priorità per il Mezzogiorno e uno spostamento degli incentivi a favore delle piccole e medie imprese (stanziamento prevedibile: 600 miliardi);

un fondo per provvedimenti tesi a favorire il completamento dei processi di ristrutturazione nel settore siderurgico, in collegamento con i nuovi indirizzi della CEE che riconoscono e sottolineano la validità di razionali sinergie tra pubblico e privato, e per la promozione di nuove iniziative industriali nelle zone particolarmente colpite dalla crisi (stanziamento prevedibile: 400 miliardi);

c) i senatori comunisti e della Sinistra indipendente della 10ª Commissione sottolineano l'importanza che potrebbe avere per il futuro stesso del paese l'istituzione di un fondo per la cooperazione tecnologica internazionale in ambito comunitario, che il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato dovrebbe gestire in stretta collaborazione con il Ministero per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica. Tale fondo, che ha come punto di riferimento sia il previsto programma « Eureka » (per le modalità della necessaria partecipazione a tale programma, appare urgente un serio confronto parlamentare che consenta le opportune deliberazioni), sia i numerosi programmi attualmente in corso, dovrebbe essere dotato, per il 1986, di 400-500 miliardi e avere una adeguata proiezione poliennale;

d) ancora nel campo della scienza e della tecnologia appare opportuno deliberare uno stanziamento più consistente per il CNR (passare dal 13 per cento al 20 per cento degli incrementi di spesa) e prevedere il carattere pluriennale di tali stanziamenti anche in connessione con la legge di riforma;

e) appare opportuno, inoltre, prevedere (con il necessario stanziamento) anche una rapida definizione istituzionale del problema del Ministero per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica, pur considerando tale problema collegato a quello generale della riforma dei Ministeri e delle loro funzioni;

f) si propone un consistente aumento degli interventi in campo energetico, almeno per i seguenti punti:

1) rifinanziamento della legge n. 308 del 1982 per lo sviluppo delle energie rinnovabili, il risparmio e la conservazione dell'energia, con l'aggiunta di 660 miliardi ai 240 previsti, per un totale di 900 miliardi nel triennio 1986-1988, tenuto conto che già il Comitato ristretto della Camera, nel licenziare il testo di modifica della legge (ora al Senato), aveva indicato in questa ultima cifra la quota necessaria di risorse da assegnare per una forte accelerazione della operatività della legge n. 308; operatività resa ormai possibile — si ritiene — dopo il superamento degli ostacoli che ne hanno impedito sin qui il concreto avvio, e quindi anche ai fini del recupero del tempo perduto;

2) il finanziamento per il triennio 1986-1988 di complessivi 1.000 miliardi per l'accelerazione del programma di metanizzazione del Mezzogiorno — specie nel settore produttivo — con un incremento di 100, 400 e 140 miliardi rispettivamente per gli anni 1986-1987-1988, tenuto conto che il Mezzogiorno non può mancare questa « occasione storica » del suo sviluppo civile e produttivo insieme, che va superata al più presto la paradossale eccedenza di offerta di metano, con il suo conseguente uso improprio nelle centrali;

3) un finanziamento di complessivi 20 miliardi nel 1987 e 30 miliardi nel 1988 della legge per la geotermia in discussione alla Camera;

4) un finanziamento di 10 miliardi nel 1986, di 30 miliardi nel 1987, di 70 miliardi nel 1988 per la creazione dell'« Organismo per la sicurezza degli impianti industriali ad alto rischio » e per l'immediato distacco della DISP dall'ENEA, che del suddetto organismo deve costituire il primo nucleo, la cui realizzazione è stata decisa dalla legge di trasformazione del CNEN in ENEA ed è stata ribadita anche nella mozione unitaria della Camera dell'agosto 1984;

5) infine si propone la soppressione nel comma terzo dell'articolo 4 delle parole: « ed elettriche », « dei minori introiti derivanti all'ENEL », « a tal fine operando sulle agevolazioni attualmente préviste a favore delle utenze domestiche », nonchè la

contestuale soppressione del comma secondo dell'articolo 15; contemporaneamente, si impegna il Governo a predisporre, entro tre mesi, un provvedimento complessivo di ristrutturazione delle tariffe elettriche, da sottoporre preventivamente al parere del Parlamento, che tenga conto:

delle effettive esigenze del bilancio dell'Enel (riesaminate alla luce della opportunità di una sua ristrutturazione, del mantenimento di un adeguato fondo di dotazione finalizzato agli investimenti, del superamento del sovrapprezzo termico e del suo passaggio a tariffa;

che si proponga di razionalizzare il sistema tariffario elettrico senza eliminare semplicemente le tariffe agevolate dei consumi, ma eventualmente aggiornandone il meccanismo e avviando il superamento delle agevolazioni, per lo scaglione dei consumi più alti — che sono in prevalenza impegnati negli usi termici da disincentivare — ed affrontando nel contempo il problema della ristrutturazione delle tariffe agevolate del settore produttivo;

6) il corretto orientamento di concentrare risorse adeguate sull'innovazione, la ricerca e lo sviluppo attraverso la legge n. 46 che si propone in questa relazione, significa anche che, entro questo quadro, deve essere dato spazio all'innovazione di prodotti e di processi in cui siano incorporate percentuali crescenti di sicurezza e di innocuità sia dell'ambiente che della salute;

g) per l'artigianato e per le piccole e medie industrie appare necessario aumentare lo stanziamento di 30 miliardi, previsto dalla legge finanziaria (legge per i consorzi). Tale aumento (la cui consistenza dovrebbe aggirarsi sui 150 miliardi) dovrebbe essere destinato, almeno per 100 miliardi ad un programma nazionale di acquisizione e urbanizzazione di aree per nuovi insediamenti produttivi. Inoltre, la previsione triennale di 40 miliardi per le imprese minori (decreto del Presidente della Repubblica n. 902) dovrebbe essere elevata, sempre in proiezione triennale, per lo meno a 150 miliardi:

è necessario, inoltre, sostituire lo stanziamento di 10 miliardi per le società finanziarie per l'innovazione, con 30 miliardi per ognuno degli anni 1986-1987-1988;

a giudizio dei senatori comunisti e della Sinistra indipendente della 10ª Commissione è opportuno incentivare le iniziative che consentano la diffusione delle nuove tecnologie nell'impresa minore e che assicurino alle imprese servizi reali ad alto valore aggiunto. Gli appositi stanziamenti dovrebbero essere adeguatamente aumentati (120 miliardi nel triennio);

anche per la « legge Sabatini » per le macchine utensili appare opportuno un più congruo stanziamento finalizzato alle imprese artigiane (50 miliardi). Sarebbe necessario, infine, anticipare di un anno gli stanziamenti per l'Artigiancassa, incrementando di 150 miliardi il fondo di dotazione e di 100 miliardi il fondo in conto interessi;

h) per il commercio, mentre si sottolinea la necessità di un accantonamento triennale, di circa 400 miliardi che garantisca la possibilità di procedere rapidamente all'attuazione della riforma del sistema distributivo nazionale, che è già all'esame del Parlamento, si propone anche di predisporre le misure finanziarie necessarie per l'istituzione dell'« Osservatorio prezzi », in sostituzione del vigente inefficace sistema denominato « della chiocciola ».

Considerando, infine, che il 37 per cento delle entrate delle Camere di Commercio (percentuale pari a 303 miliardi) sono versate direttamente dagli operatori, a fronte di spese promozionali che non superano i 165 miliardi e di notevoli residui passivi, si sollecita la riforma di tali organismi e si propone, come misura immediata, una ristrutturazione delle loro entrate.

Questo complesso di stanziamenti aggiuntivi o totalmente nuovi devono necessariamente collegarsi a misure di modifica delle entrate; in ogni caso le spese per l'investimento possono anche giustificare un modesto aumento del *deficit*.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 11ª COMMISSIONE PERMANENTE
(LAVORO, EMIGRAZIONE, PREVIDENZA SOCIALE)

sulle parti di competenza del disegno di legge n. 1504
e sullo stato di previsione del Ministero
del lavoro e della previdenza sociale (1505 - Tabella 15)

(ESTENSORE ANTONIAZZI)

I senatori del Gruppo comunista della 11ª Commissione, condividendo alcune considerazioni svolte dal relatore in merito al carattere e alle finalità della legge finanziaria, alla incapacità della stessa di poter determinare efficaci misure di riordino e di riforma in importanti campi dei rapporti sociali, alla improponibilità di stravolgere lo Stato sociale che trova fondamento nei princìpi costituzionali, ritiene che le misure proposte nel disegno di legge n. 1504 siano pesanti ed inique e contemporaneamente inadeguate ai fini del risanamento finanziario e dello sviluppo economico.

In particolare rileva e propone alla Commissione di merito di adottare le opportune misure per modificare quanto previsto nel titolo X:

articolo 16: non può essere accettato nella sua formulazione in quanto, contrariamente agli anni precedenti, non fissa un tetto dei trasferimenti all'INPS ed introduce per le indispensabili anticipazioni di tesoreria un potere discrezionale del Ministro del tesoro, nonchè oneri di interesse sulle anticipazioni medesime. Occorre definire un tetto per il trasferimento all'INPS sulla base del reale fabbisogno finanziario, senza interessi a carico dell'Istituto, al fine di trasferire gradualmente a carico del bilancio dello Stato gli oneri derivanti da prestazioni assistenziali oggi a carico del bilancio INPS. Permane, comunque, la convinzione che un effettivo processo di risanamento finanziario è possibile solo attraverso il riordino del sistema pensionistico e dell'INPS;

articolo 17: non si giustificano le norme che aggravano la contribuzione mentre si riducono le prestazioni, poichè non si risolve attraverso queste strade l'equilibrio finanziario dell'INAIL, possibile invece con l'esenzione dall'accantonamento dei capitali per le rendite passando cioè dal sistema della capitalizzazione a quello della ripartizione: si propone di mantenere l'indennità giornaliera temporanea a favore dei coltivatori diretti e la rivalutazione annuale delle rendite;

articolo 18: poteva trovare soluzione attraverso la normale trattativa con i sindacati;

articolo 19: dovrebbe essere stralciata la materia che riguarda i commercianti e gli artigiani le cui casse pensionistiche hanno realizzato un positivo equilibrio economico e ciò al fine di promuovere un urgente e specifico provvedimento per il riordino e la riforma del sistema pensionistico dei lavoratori autonomi onde armonizzare e unificare la normativa contributiva e le prestazioni;

articolo 20: determina un ulteriore squilibrio nel sistema degli assegni familiari,

peggiorando le prestazioni per diverse fasce di reddito senza di fatto avviare il necessario riordino della materia che elimini le sperequazioni in atto. Per queste ragioni si richiede lo stralcio dell'articolo per realizzare gli obiettivi su esposti con un provvedimento apposito, avendo presente che il Fondo CUAF presso l'INPS dispone di consistenti attivi di gestione;

articolo 21: manifestiamo la nostra completa contrarietà all'adozione delle misure proposte perchè penalizzano cittadini meno protetti annullando una parte consistente dei recenti aumenti delle pensioni;

articolo 22: il contributo di solidarietà, ferma restando la percentuale del 2 per cento per il 1986, dovrebbe operare in futuro in relazione alle condizioni gestionali di ogni Cassa nel rapporto fra pensionati e lavoratori attivi, onde sollecitare anche attraverso questa via una omogeneizzazione delle contribuzioni e anche delle prestazioni;

articolo 23: esprimiamo la nostra contrarietà a tale articolo che ripropone una norma fissata dalla legge finanziaria 1985, recentemente abrogata dal Parlamento; è inaccettabile gravare di contributi previdenziali le prestazioni della Cassa integrazione guadagni, di disoccupazione speciale e maternità che riducono di fatto il sostegno ai redditi dei lavoratori. È necessario avviare un processo di riordino di tutta la materia, rivedendo anche i massimali su cui si determinano le prestazioni.

I senatori del Gruppo comunista della 11ª Commissione rilevano altresì che elemento determinante rimane l'assenza di una concreta proposta di sviluppo che consenta un reale risanamento, modificando i meccanismi di spesa, determinando una programmazione pluriennale per il rientro dall'indebitamento ed una diversa politica delle entrate che, accrescendo le risorse disponibili, le utilizzi per la modernizzazione del sistema economico, lo sviluppo del Mezzogiorno, l'aumento dei livelli di occupazione in particolare per le nuove generazioni e le masse femminili.

Lo stesso bilancio del Ministero del lavoro (tabella 15) non può che essere respinto in quanto in esso non si ritrova alcuna concreta scelta che intenda promuovere una politica attiva del lavoro riformando il sistema del collocamento, modernizzando ed adeguando le strutture dello stesso Ministero per assolvere al compito di sollecitazione dello sviluppo economico generale.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 8ª COMMISSIONE PERMANENTE
(LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI)

sullo stato di previsione
del Ministero della marina mercantile (1505 - Tabella 17)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1504

(ESTENSORE BISSO)

I senatori comunisti esprimono parere contrario all'approvazione della tabella 17 e delle parti del disegno di legge finanziaria 1986 ad essa corrispondenti per i seguenti motivi:

1) dall'analisi delle spese in conto capitale risulta estremamente difficile, per non dire impossibile, ravvisare una strategia coerente e finalizzata all'assetto più ordinato e produttivo dell'intero sistema italiano dei trasporti. In particolare la manovra finanziaria per il comparto dell'economia marittima appare inadeguata a ridisegnare assetti idonei e a ridefinire una strategia fermamente finalizzata all'efficienza del comparto, rimuovendo nel contempo le cause strutturali che concorrono all'indebitamento pubblico;

2) viene operato un taglio di 50 miliardi al credito navale, mentre necessita un rifinanziamento per 300 miliardi, quale condizione per garantire per i prossimi quattro anni sufficienti commesse ai cantieri italiani, facendo così uscire la navalmeccanica dal *tunnel* della crisi. In mancanza di un tale impegno si avrà la riapertura della crisi delle costruzioni navali, per il venir meno di nuovi ordini, e per la prevedibile rescissione dei contratti già stipulati tra l'armamento e i cantieri. Vengono in tal modo resi vani tutti gli sforzi fatti per il rilancio di due settori, flotta e cantieri, tanto importanti per la nostra economia;

3) si attua una riduzione della spesa già deliberata con legge n. 295 del 1985 per il « Finanziamento delle linee programmatiche per favorire nel triennio 1984-1986 il processo di ristrutturazione e razionalizzazione dell'industria navalmeccanica »;

4) persiste un divario che si fa crescente tra la necessità di ristrutturazione del sistema portuale nazionale e le risorse rese disponibili. Nell'assenza di un piano dei porti che affronti i nodi dei sistemi portuali e della classificazione e la riforma degli enti di gestione, quanto di positivo viene emergendo sarà in grande misura vanificato perchè avvolto in un insieme di arretratezza ed inefficienze;

5) anche il settore della pesca risulta finanziato in modo del tutto insufficiente con gravi ripercussioni per l'occupazione e per la bilancia commerciale.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 12ª COMMISSIONE PERMANENTE (IGIENE E SANITÀ)

sulle parti di competenza del disegno di legge n. 1504 e sullo stato di previsione del Ministero della sanità (1505 - Tabella 19)

(ESTENSORE RANALLI)

Nei confronti delle disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986), vengono ribadite, in primo luogo, le ragioni del netto dissenso, esposte durante il dibattito nella 12ª Commissione dai senatori comunisti.

L'impostazione della legge finanziaria non rappresenta alcuna seria inversione di tendenza che possa portare ad un graduale e programmato risanamento del debito pubblico. Non potrà, infatti, decollare e svilupparsi alcuna politica di risanamento della finanza pubblica al di fuori di scelte, precise ed incisive, di avvio ad un nuovo sviluppo dell'economia e della società italiana; nè potranno aversi, al di fuori di un programma di sviluppo, cambiamenti nelle strutture produttive tali da allentare i pesanti vincoli che legano l'Italia alle importazioni dall'estero.

Il complesso di norme contenute nel titolo XI — disposizioni in materia socio-sanitaria — (articoli 24-25-26-27-28-29-30-31), costituiscono un pesante inasprimento di misure già sperimentate e fallimentari, che sono socialmente ingiuste, ma soprattutto inefficaci a correggere le disfunzioni, a liquidare gli sprechi, a favorire l'efficienza e la produttività dello Stato sociale.

Accantonato il disegno di smobilitazione selvaggia dello Stato sociale, sotto l'incalzare dell'avversione dell'opinione pubblica e delle divergenze espresse all'interno della maggioranza, contro le ventilate proposte dei ministri Goria e De Michelis, il Governo, attraverso questa «finanziaria», ha finito per privilegiare lo smontaggio pezzo per pezzo dello Stato sociale, sulla via di una marcata privatizzazione di fondamentali servizi sociali e di allontanamento dai principi e dagli ideali di solidarietà sociale, fissati nella Costituzione repubblicana e recepiti per il loro grande respiro umano e culturale nella legge 23 dicembre 1978, n. 833.

Il Governo, quindi, ancora una volta anzichè aggredire i processi di spesa, anzichè muoversi nella direzione di provvedimenti che incidano stabilmente sui meccanismi perversi più volte denunciati, anzichè, proporsi seriamente il compito di allinearsi con l'Europa nel campo della efficienza, debellando parassitismi e corporativismi, insiste ostinatamente sulla via di insopportabili gravami e balzelli che colpiscono duramente sopratutto i pensionati, le donne, i lavoratori a reddito fisso. Eppure è evidente che tali manovre così odiose per i cittadini non producono alcun serio miglioramento nel funzionamento dei servizi e delle prestazioni.

La vicenda del *ticket* è eloquente. Nonostante, infatti, che la sua incidenza sia nel corso degli anni divenuta più stringente, non ha prodotto — come si desume dai dati di fonte governativa — nè una riduzione glo-

bale della spesa per farmaci, nè una riduzione del valore unitario della singola prescrizione che ha raggiunto il livello medio nazionale di circa 17.000 lire, nè ha riequilibrato le distanze che separano tra loro le Regioni.

Questa nuova raffica di prelievi sulle pensioni e sulle retribuzioni deve essere respinta, sottolineando che in questa occasione il Governo non si limita ad innalzare il *ticket* al 25 per cento sul prezzo dei farmaci e sulle tariffe di tutte le prestazioni specialistiche mediche e diagnostico-strumentali, elevando anche a 2.000 lire la tassa sulla ricetta, ma d'un colpo liquida tutte le condizioni di miglior favore che il Parlamento aveva voluto riconoscere.

Viene, infatti, cancellato il tetto massimo di 20.000 lire sui farmaci e di 50.000 lire sulle medicine, introducendo attraverso il *ticket* un prelievo aggiuntivo senza limite.

L'intensità dell'attacco raggiunge il suo massimo con la cancellazione delle agevolazioni assegnate dal Parlamento alla donna gestante, come riconoscimento della funzione sociale della maternità.

La involuzione culturale che permea i documenti del Governo si esprime in maniera emblematica attraverso il ripristino dell'elenco dei poveri, riclassificando il Paese, davanti a sostanziali diritti di vita e di salute, tra chi può pagare i contributi e chi viceversa ricade nelle fasce di nuova povertà, tra chi ha diritto alla tutela della salute e chi viceversa deve accontentarsi dell'assistenza pubblica. Questa distinzione, ancorchè motivata da precipue ragioni di recupero finanziario, come cerca di accreditare il Governo, costituisce un pericoloso arretramento rispetto al principio della eguale dignità che deve essere riconosciuta a tutti i cittadini, secondo il dettame della Costituzione e della legge n. 833.

Il trasferimento, per giunta, a carico dei bilanci dei comuni della spesa sanitaria dei soggetti esenti, è un altro elemento indicativo degli orientamenti prevalenti nel Governo, che tende a scaricare nuovi oneri sulle scarse e contestate finanze dei comuni, costringendoli ad operare in un contesto di crescenti difficoltà politiche e sociali.

Non è altresì condivisibile la decisione di assegnare alle Regioni ed ai comuni la facoltà di deliberare prelievi finanziari aggiuntivi ai fini del pareggio dei bilanci delle unità sanitarie locali o per la promozione di progetti di sviluppo della organizzazione sanitaria, in quanto tali proposte vengono avanzate al di fuori dell'annunciata riforma della finanza regionale e comunale — la cui presentazione al Parlamento deve essere contestuale al dibattito sul disegno di legge finanziaria 1986 — ed anche perchè una recente sentenza della Corte costituzionale ha riaffermato la unicità ed organicità statale del Servizio sanitario nazionale, che non può essere quindi disconosciuto, secondo le diversità finanziarie delle singole Regioni o dei singoli comuni. Premesse queste considerazioni di negativo giudizio sulla impostazione della « finanziaria 1986 » ed in particolare del titolo XI, si ritiene di dover richiamare il Governo al rispetto delle scelte del Parlamento, risparmiando al Paese ed alle istituzioni gli effetti deleteri della pratica della confusione, delle sovrapposizioni legislative, del disordine.

Il Parlamento ha approvato finalmente le norme precettive del Piano sanitario triennale 1986-1988, collocando e risolvendo all'interno di questo strumento istituzionale, molte questioni riguardanti il futuro della sanità: livello delle prestazioni, modelli organizzativi, priorità programmatiche, procedure amministrative, finanziamento, eccetera.

Solo una violenza istituzionale che offende il Parlamento, che vanifica il faticoso e tormentato lavoro, compiuto insieme dai Gruppi parlamentari, può permettere al Governo di surrogare e modificare, attraverso la « finanziaria » — che è strumento improprio e inidoneo — le scelte contenute nel Piano sanitario nazionale, che il Governo deve rispettare come lo strumento fondamentale per la politica sanitaria.

Logica e coerente, è, dunque, la richiesta che l'intero capitolo XI sia scorporato dal disegno di legge n. 1504; eventuali questioni nuove il Governo potrà sottoporle all'esame

del Parlamento, attraverso la legge di finanziamento del Piano, che deve essere presentato entro il termine di 45 giorni.

Il Governo solo prevaricando, può con la « finanziaria » manomettere una grande parte delle decisioni e delle procedure stabilite dal Parlamento con una specifica legge in materia di sanità.

Questa ferma denuncia nei confronti del disegno di legge finanziaria è oggi possibile perchè è il coerente sviluppo di una battaglia in corso ormai da anni, corredata, in ogni circostanza, da proposte dirette a colpire alla radice le cause strutturali delle disfunzioni e delle inefficienze e a creare le condizioni del cambiamento. Purtroppo, tali proposte, anche quando sono state giudicate necessarie, sono state rinviate o svilite per la mancanza di una reale volontà politica di andare alla risoluzione dei veri problemi.

Del resto, non è accettabile il ricatto di una spesa sanitaria in continua e incontrollata espansione; perchè la spesa sanitaria, da anni, si mantiene stabilmente attorno al 6 per cento del prodotto interno lordo. Solo quindi una grossolana e strumentale propaganda può imputare alla sanità di essere una delle cause principali del dissesto del bilancio dello Stato.

La sfida è aperta sulla qualità dei provvedimenti che sono necessari, oggi, per apportare le correzioni al SSN e ridare efficienza ai servizi ed alle strutture. Ai *ticket* inutili e penalizzanti si deve contrapporre l'intervento risolutivo sul prontuario terapeutico, nel rispetto pieno dell'articolo 30 della legge n. 833, eliminando tutti i farmaci giudicati non uniformi ai criteri di efficacia, economicità, stabiliti dalla legge. È assurdo che il Ministero sia deciso a nuove massicce inclusioni di farmaci nel prontuario nazionale coll'evidente risultato di promuovere nuova lievitazione della spesa, senza che ricorrano reali stati di necessità sanitarie, ma subendo le solite pressioni delle multinazionali.

La sfida è sul rapporto corretto che da subito può essere stabilito tra la rete dei servizi pubblici e quelli privati, la supplenza dei secondi, che vanno rivolti ad integrare e completare il servizio pubblico e non a ribaltare peso, ruolo e presenza del privato, rendendolo di fatto preminente, con la sottrazione di enormi risorse alle unità sanitarie locali.

La sfida riguarda la introduzione di provvedimenti urgenti, da negoziare anche anticipatamente con le parti sociali interessate, al fine di fare un salto di qualità nel comportamento degli operatori, incentivando quei comportamenti che, senza nulla togliere ai diritti del malato ed ai protocolli curativi, tuttavia risultino inclini al contenimento della spesa.

La sfida concerne l'applicazione rigorosa della incompatibilità, stabilendo in via definitiva la separazione del rapporto d'impiego pubblico con l'esercizio nella struttura privata della professione, in un contesto tuttavia che disciplini e sviluppi, all'interno del servizio pubblico, oltre l'orario contrattuale, l'esercizio anche privato della professione del medico.

Questi sono alcuni dei provvedimenti che possono, ove adottati e resi obbligatori, favorire la risalita, ridare slancio e fiducia anche alle tante professionalità che si sentono mortificate e frustrate da un metodo che molto spesso premia gli arroganti e gli incompetenti.

Dalla lettura e dall'analisi dello stato di previsione del Ministero della sanità emerge, in primo luogo, una stanca e burocratica ripetizione di annose questioni, reiteratamente trattate dalla 12ª Commissione del Senato e che, non trovano la corretta risoluzione, nonostante che nel confronto tra i Gruppi possano esserci orientamenti unitari.

Colpisce per la sua sovrastante importanza, la scandalosa vicenda del riordinamento del Ministero della sanità che, pur riconosciuto necessario ed urgente, viene ancora una volta colpevolmente rinviato, coll'assurda e ripetuta motivazione che permangono difficoltà nella « individuazione di un modello di Ministero che possa meglio corrispondere alle esigenze del Paese ». Si ha diritto che il Ministro dica quando ipotizza il superamento di queste difficoltà e quando, infine, il Parlamento sarà messo nella condizione di discutere un progetto. È francamente difficile, con tali precedenti, assegnare una qualche credibilità a nuove dichiara-

zioni del Ministro che, dopo averle già fatte più volte e in sede autorevole, le ha puntualmente violate.

Negli anni scorsi, il Ministro aveva riconosciuto la validità degli argomenti a sostegno della unificazione di tutti i capitoli di spesa attinenti la molteplicità di studi e di ricerche che si ritrovano nella tabella n. 19 del Ministero. L'obiettivo di evitare la dissipazione delle risorse e soprattutto l'esigenza di recuperare gli studi in una precisa dimensione culturale e nella logica delle priorità fissate dal Piano sanitario nazionale, trovarono il concorde giudizio della Commissione. Ciononostante, ancora una volta, nel bilancio corrente si possono contare ben 11 capitoli di spesa, distribuiti disordinatamente all'interno delle diverse rubriche, al di fuori di un disegno organico e coll'evidente intenzione di non trasformare il Centro studi del Ministero in uno strumento di progettazione delle ricerche, di coordinamento e utilizzazione delle energie e delle risorse in campo.

La 12ª Commissione aveva anche espresso il proprio orientamento in favore di una più solida dotazione finanziaria del Consiglio sanitario nazionale, per consentirgli di disporre della necessaria efficienza strumentale, ai fini della predisposizione della relazione annuale sullo stato sanitario del Paese.

È frustrante dover constatare che un tale proposito sia stato risolto attraverso un incremento di spesa, assolutamente inadeguato, di appena 10 milioni, vanificando in sostanza le ragioni e le esigenze rappresentate e documentate dalla Commissione.

Era emersa anche l'esigenza di attribuire all'Istituto superiore di sanità una dotazione di risorse più congrua e più consona allo svolgimento delle complesse e delicate funzioni proprie dell'Istituto, in relazione tanto alle sollecitazioni provenienti dal decentramento regionale, quanto dai compiti nuovi stabiliti per l'Istituto dalla legge 23 dicembre 1978, come pure dal prestigio internazionale che l'Istituto è riuscito a conquistarsi. Non pare che un tale impegno, condiviso anche dal Ministro, risulti onorato dagli stanziamenti che si leggono nei capitoli di pertinenza.

Altre obiezioni si possono sollevare in ordine ad altre questioni.

Il trasferimento di risorse alla Croce rossa italiana continua a farsi al di fuori di ogni riferimento alla riorganizzazione dell'Ente, che doveva essere già avvenuta secondo le norme fissate dalla legge n. 833 del 1978.

L'espansione della spesa per l'assistenza ai cittadini italiani all'estero è cospicua, senza che il Parlamento sia messo nella condizione di conoscere con chiarezza le cause che hanno determinato un tale accumulo di debiti che risulta difficile smaltire, nonostante l'aumento degli stanziamenti annuali. Restano alti i residui passivi, anche se si scorge qualche segnale di lento miglioramento, che non incide significativamente sulla complessità delle procedure e sui meccanismi che inceppano la velocità di spesa.

Un relativo progresso viceversa si è registrato nella organizzazione e nella prima fase di produzione del sistema informativo del servizio centrale della programmazione sanitaria, che è assolutamente indispensabile per governare attentamente il sistema sanitario. È auspicabile che il nuovo forte impegno finanziario di 14.500.000.000 di lire consenta il completamento dell'impianto ed una gestione a regime del servizio, portandolo a più alto e qualificato rendimento. Queste le principali ragioni del parere contrario dei senatori comunisti allo stato di previsione del Ministero della sanità.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 7ª COMMISSIONE PERMANENTE

(ISTRUZIONE PUBBLICA E BELLE ARTI, RICERCA SCIENTIFICA, SPETTACOLO E SPORT)

sullo stato di previsione
del Ministero del turismo e dello spettacolo (1505 - Tabella 20)
per la parte relativa allo spettacolo e allo sport
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1504

(ESTENSORE VALENZA)

I senatori del Gruppo comunista della 7ª Commissione, esaminato lo stato di previsione del Ministero del turismo e dello spettacolo per il 1986, intendono formulare le seguenti osservazioni.

La novità sostanziale contenuta in questo bilancio è quella dell'entrata in vigore della legge 30 aprile 1985, n. 163, istitutiva del « Fondo unico dello spettacolo »: si tratta di un fatto complessivamente positivo, pur non trascurando i limiti quantitativi e di qualità politica del provvedimento in rapporto ai problemi e al persistente stato di difficoltà e di crisi del settore.

Tuttavia nessuno è ancora in grado, per il breve tempo trascorso, di esprimere un giudizio circa gli effetti della nuova legge sulla attività di spettacolo in Italia e sulle prospettive del settore.

Risulta peraltro già molto chiaro che un sicuro e valido sviluppo del sistema-spettacolo esige una legislazione riformatrice, in mancanza della quale la gestione del « Fondo unico » rischia di riprodurre la vecchia linea assistenzialistica, non correlata a quel « programma strategico di sviluppo industriale e culturale », che nella stessa relazione ministeriale alla tabella 20 si afferma di ritenere indispensabile e urgente.

Nasce di qui l'esigenza di un impegno politico in due direzioni essenziali. In primo luogo, va assicurata una gestione corretta ed ispirata ad una logica rinnovatrice degli interventi da finanziare col « Fondo unico ». Occorre assicurare, a tal fine, la entrata in funzione del Consiglio nazionale dello spettacolo, il quale deve essere messo in grado di dare il suo insostituibile contributo alla elaborazione e definzione del programma degli interventi, in modo che questi siano funzionali ad obiettivi reali di rilancio produttivo e culturale del sistema spettacolo. In pari tempo — come sostengono i senatori comunisti — è necessario integrare le risorse del « Fondo unico », elevandole al livello della richiesta iniziale del Ministro dello spettacolo che era di 3.600 miliardi per il triennio 1985-87 (sicchè la decurtazione è stata di 1.550 miliardi di lire).

In secondo luogo, si sottolinea la necessità che venga accelerato, in sede parlamentare, il processo di riforma, superando i gravi ritardi e le inadempienze accumulati dai governi ed aprendo un costruttivo confronto dialettico tra maggioranza ed opposizione.

In materia di riforme dello spettacolo i senatori comunisti mentre sottolineano criticamente i ritardi governativi, giudicano as-

sai inadeguato il documento di intenzioni (e cioè il pre-articolato di una normativa sullo spettacolo « dal vivo ») che è stato fatto circolare informalmente ad iniziativa del Ministero dello spettacolo.

In effetti, l'orizzonte del documento ministeriale non sembra andare oltre una razionalizzazione dell'esistente. C'è bisogno, invece, di prospettare soluzioni innovatrici che consentano di superare l'immobilismo e l'insufficienza delle strutture e dei meccanismi produttivi, offrendo condizioni nuove per il dispiegamento della creatività e della ricerca.

I nodi essenziali da sciogliere riguardano:

a) un rinnovamento degli assetti istituzionali dello spettacolo, al fne di accentuare i caratteri d'impresa culturale delle diverse strutture.

L'obiettivo da perseguire è quello di fare del settore dello spettacolo (in un positivo equilibrio tra pubblico e privato) una componente essenziale di una industria culturale nazionale, con capacità competitive anche sul mercato internazionale;

b) il potenziamento della ricerca da realizzare sia incrementando le risorse ad essa assegnate sia rilanciando (o creando *ex novo*) specifiche strutture funzionali, quali potrebbero essere, per esempio, i « laboratori teatrali »;

c) la creazione di un sistema distributivo nazionale (articolato regionalmente, con la partecipazione delle autonomie locali e di soggetti privati), il quale consenta di rimuovere le attuali strozzature del consumo culturale interno e di assicurare la presenza competitiva della produzione culturale nazionale sul mercato estero. Il senso delle scelte da assumere è di segno opposto a quello — ad esempio — della rinuncia, da parte del cinema pubblico, alla acquisizione del circuito « Gaumont », che è finito nelle mani di una multinazionale USA;

d) la realizzazione, nel quadro di una regolamentazione democratica e pluralistica del sistema radio-televisivo, di iniziative e di specifiche strutture per risolvere i problemi nuovi del rapporto tra istituzioni di spettacolo (tradizionali o nuove da un lato e mass-media e nuove tecnologie della comunicazione, dall'altro. Si tratta di creare le condizioni perchè tutte le strutture dello spettacolo possano funzionare anche da centri ideativi e produttivi di *software* per le reti radiotelevisive e dei *new-media.* Di qui anche la fondata perplessità sulla separazione tra spettacolo « dal vivo » e spettacolo « riprodotto » così come è previsto dalla bozza ministeriale;

e) il ruolo determinante delle Regioni e delle autonomie locali, il cui intervento — come è dimostrato dall'esperienza e come è stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 — va pienamente riconosciuto e valorizzato per dare positiva risposta al problema del rapporto spettacolo-territorio. Difatti, senza la piena responsabilizzazione delle Regioni e delle autonomie, è impossibile pensare di assicurare: il potenziamento e la diffusione degli organismi di produzione ed il loro radicamento in spazi permanenti; la promozione di un nuovo pubblico (la fabbrica, la scuola, il quartiere, le campagne); la creazione e il potenziamento dei circuiti distributivi regionali (o comunque decentrati), da coordinare sul piano nazionale.

Perchè le Regioni e le autonomie possano assorbire i loro compiti è indispensabile una diversa distribuzione delle risorse finalizzate agli interventi pubblici, in materia di spettacolo, tra Stato centrale ed autonomie.

Va corretto, pertanto, il pesante centralismo che impronta la citata legge n. 163 istitutiva del « Fondo unico ». La correzione va affidata, certo, alla legislazione di riforma. Ma intanto, fin d'ora, si può e si deve pervenire all'istituzione di un fondo per il funzionamento di « progetti speciali » approntati dalle Regioni, in applicazione delle leggi regionali in materia di spettacolo. Un emendamento, in tal senso, al disegno di legge finanziaria sarà presentato dai senatori comunisti.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 7ª COMMISSIONE PERMANENTE

(ISTRUZIONE PUBBLICA E BELLE ARTI, RICERCA SCIENTIFICA, SPETTACOLO E SPORT)

sullo stato di previsione del Ministero per i beni culturali e ambientali (1505 - Tabella 21) e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1504

(ESTENSORE CHIARANTE)

I senatori del Gruppo comunista appartenenti alla Commissione istruzione, dopo aver discusso lo stato di previsione del Ministero per i beni culturali e ambientali per l'anno 1986, tabella 21, e le norme del disegno di legge finanziaria riguardanti le materie di competenza di tale Ministero, rilevano che:

1) l'impostazione del bilancio di previsione è tale da confermare non solo che tende a crescere l'insufficienza degli stanziamenti rispetto ai compiti di salvaguardia del patrimonio culturale e ambientale, ma che è destinato ad accentuarsi lo stato di degradazione in cui sono ridotti a funzionare gli organi centrali e periferici di questo Ministero. Si deve notare, in particolare, che rispetto al bilancio assestato per il 1985, lo stato di previsione per il 1986 fa registrare una diminuzione netta di 53 miliardi 455 milioni; e che — soprattutto — mentre la parte corrente cresce sia pure di molto poco (di 35 miliardi), quella in conto capitale diminuisce di quasi 90 miliardi, cioè di circa il 40 per cento di quanto era fissato (224 miliardi) nel bilancio assestato 1985. Questo drastico taglio degli stanziamenti destinati ad investimenti conferma la rinuncia a sviluppare un organico programma di interventi per il recupero, la tutela, la valorizzazione del grande patrimonio culturale e ambientale del paese. Ma anche gli stanziamenti relativi alla parte corrente dimostrano una tendenza alla dequalificazione dell'attività del Ministero. La crescita di 33 miliardi è infatti del tutto assorbita dalla normale lievitazione delle retribuzioni del personale. Restano invece bloccate al livello degli anni precedenti le spese per conservazione e restauro e quelle per il normale funzionamento degli uffici della soprintendenza: non solo le possibilità reali di intervento subiscono perciò il calo dovuto all'inflazione, ma in molti casi anche l'attività ordinaria degli uffici è destinata ad andare incontro (come già è accaduto in questi anni) a situazioni di paralisi o semiparalisi. È avvilente e mortificante, per esempio, e dovrebbe anzi essere ragione di vergogna per una classe di governo, che a un capitolo come il 2035 (che riguarda le spese per la custodia, la manutenzione, la conservazione, il restauro e la valorizzazione dei beni architettonici, archeologici, artistici e storici, comprese quelle per occupazione di immobili per scavi archeologici, per le ricerche subacquee, per accertamenti, rilievi, documentazione storica e tecnica dei lavori, per la compilazione, stampa e diffusione delle pubblicazioni, per il censimmento, l'inventario e la catalogazione, per i servizi aerofotografi-

ci, per l'acquisto e la manutenzione di macchine, attrezzi vari, attrezzature antifurto e antincendio, per attività museali di promozione culturale e didattica, per l'organizzazione o partecipazione a mostre in Italia e all'estero: in sostanza per il grosso dell'attività di tutela, restauro e valorizzazione della parte più cospicua del nostro patrimonio storico e artistico) siano destinati complessivamente non più di 51 miliardi, con un incremento di un solo miliardo rispetto all'anno precedente. Non c'è da sorprendersi, con simili livelli di spesa, se gran parte dei beni culturali sono abbandonati a un processo di degrado diventato per molti motivi sempre più rapido o rovinoso; se l'attività di catalogazione e di restauro non possono in alcun modo svilupparsi al ritmo che sarebbe necessario; se così fragile è la difesa opposta a furti e saccheggi; se rimane in sostanza del tutto inadeguata — nonostante il susseguirsi degli auspici e delle denunce — l'azione di salvaguardia svolta dal Ministero;

2) in questo quadro complessivamente molto sconfortante, spiccano in modo particolare alcuni fatti fortemente negativi. Uno merita, prima di ogni altro, di essere segnalato perchè contrasta in modo clamoroso con l'impegno — tante volte ribadito a parole — di dare al Ministero per i beni culturali e ambientali una marcata caratterizzazione tecnica e scientifica. Questo impegno è contraddetto, ancora una volta, dalla collocazione del tutto mortificante assegnata a quegli Istituti centrali (per il restauro, per la catalogazione, per il catalogo unico delle biblioteche, eccetera) che dovrebbero rappresentare la architrave di tale struttura tecnico-scientifica. Gli stanziamenti per questi Istituti — la cui opera è centrale in un'azione programmata di conoscenza, tutela e valorizzazione dei beni culturali — è rimasta ferma alle cifre dello scorso anno: 700 milioni all'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione; 800 milioni all'Istituto centrale per il restauro; 350 milioni all'Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche e per le informazioni bibliografiche; 350 milioni all'Istituto centrale per la patologia del libro, eccetera. Non si può non lamentare, a questo proposito, che siano state nuovamente disattese le promesse più volte fatte, dai vari Ministri, di potenziare questi istituti e porli così in grado di svolgere adeguatamente una funzione che è essenziale per la qualificazione dell'intervento di tutela. Ma va anche detto che, di fronte all'assenza di un serio impegno per rafforzare le strutture scientifiche centrali che dovrebbero avere un ruolo decisivo come sostegno di un'azione diffusa di catalogazione, manutenzione, restauro, suona come un'affermazione puramente demagogica l'indicazione programmatica contenuta nella nota preliminare della tabella 21 secondo la quale la prima direttrice dell'azione del Ministero sarà quella volta al « recupero delle opere d'arte giacenti presso i depositi degli istituti periferici ». L'intenzione può sembrare lodevole. Ma che senso ha proporsi di esporre i depositi quando sono chiusi interi musei (o loro parti importanti), quando ancora è in larga parte da compiere l'opera indispensabile di inventariazione e catalogazione, quando sarebbe indispensabile dar preliminarmente avvio a una campagna massiccia di manutenzione e restauro?

3) un altro dato che qualifica molto negativamente il bilancio preventivo 1986 è la rinuncia a finanziare ulteriormente alcune leggi speciali che, sia pure settorialmente, avevano consentito negli anni passati interventi che avevano ampliato l'azione complessiva del Ministero e in alcuni casi (come la legge per il patrimonio antico di Roma) avevano anche permesso di dare avvio alla sperimentazione di una più organica programmazione dell'opera di tutela e di recupero. Non viene infatti previsto alcun rinnovo del finanziamento per le leggi speciali riguardanti l'area di Pompei, il patrimonio archeologico di Roma, i lavori di consolidamento della rupe di Orvieto e del colle di Todi, gli interventi di recupero e restauro dei beni culturali previsti in diversi provvedimenti riguardanti parti del paese colpite da eventi sismici. Questo mancato rifinanziamento potrà determinare, in molti casi, la non ul-

timazione di lavori già in corso; e comunque non consentirà di programmare altri lavori pur essi indispensabili. Anche sotto questo aspetto, il bilancio preventivo per il 1986 segna un grave impoverimento dell'azione di salvaguardia del nostro patrimonio;

4) risulta dunque evidente, anche da questi accenni molto sommari, che la presentazione del bilancio mette in evidenza che le voci fatte circolare nei mesi scorsi circa ambiziosi programmi del Governo per mettere a frutto la risorsa « bene culturale » (si era giunti a parlare di un piano decennale di varie decine di migliaia di miliardi) erano solo chiacchiere propagandistiche: così come si sono risolte in chiacchiere — almeno in larghissima misura — i progetti presentati già qualche anno fa per i famosi « itinerari turistico-culturali ». Per quel che riguarda gli itinerari, quasi nulla sinora è stato fatto; e anche per la « risorsa cultura » il bilancio 1986 non segna neppure l'avvio di un nuovo piano di interventi. Non può infatti considerarsi tale nemmeno lo stanziamento di 450 miliardi previsto nell'articolo 12 del disegno di legge finanziaria per « iniziative di valorizzazione dei beni culturali » connesse « alla creazione di occupazione aggiuntiva ». Tali iniziative, in realtà, sono solo una prosecuzione dei progetti speciali (per esempio per il 1985 ne erano stati presentati 25, per oltre 850 miliardi) per i quali negli anni passati era stato previsto l'accesso ai fondi. Se mai, a proposito di questi 450 miliardi stanziati nell'articolo 12 del disegno di legge finanziaria, si può notare l'assurdità di creare una sorta di secondo bilancio, al di fuori della normale programmazione del Ministero, per un ammontare che è quadruplo di tutte le spese in parte capitale previste in bilancio. È chiaro che in questo modo ogni regola di corretta amministrazione viene stravolta. Inoltre la formuazione dell'articolo 12 appare fortemente contraddittoria: si parla di progetti di valorizzazione trascurando completamente manutenzione, documentazione, restauro; e mentre si dice che si dovrà far ricorso « all'utilizzazione delle tecnologie più avanzate » si prevede che le iniziative siano dirette all'occupazione di giovani di non più di 29 anni, senza alcuna precisa qualificazione, iscritti da almeno 12 mesi nelle liste di collocamento, trascurando del tutto l'esistenza di personale qualificato che con un rapporto precario già svolge da tempo attività di schedatura, catalogazione, partecipazione a scavi o restauri presso le soprintendenze. Tale personale qualificato, se ha più di 29 anni, rischia così di essere escluso progressivamente da ogni prospettiva di lavoro in questo campo;

5) in conclusione, mentre per i motivi qui sommariamente riassunti si dà parere negativo sul bilancio preventivo per il 1986 del Ministero per i beni culturali e ambientali e sulle norme previste dal disegno di legge finanziaria, si sottolinea che in ogni caso dovrebbero essere introdotti alcuni emendamenti, se non altro per limitare i danni.

Si consigliano questi emendamenti all'articolo 12 del disegno di legge finanziaria: *a*) al primo comma, dopo le parole « iniziative volte », inserire le parole « all'inventariazione, al restauro e... »; *b*) al quarto comma, sostituire « 31 maggio 1986 » con « 31 marzo 1986 »; *c*) al quinto comma, alla lettera *b*), dopo la parola « tra » inserire « tecnici e laureati che abbiano già svolto, con contratto a tempo, attività di catalogazione, schedatura, manutenzione, restauro presso le soprintendenze, nonchè tra ».

Si propone anche che nella tabella C, tra le voci da includere nel fondo speciale in conto capitale, siano inclusi i seguenti provvedimenti:

	(milioni di lire) 1986	1987	1988
« Interventi per il consolidamento della rupe di Orvieto e del colle di Todi e per il consolidamento e il restauro dei beni culturali e ambientali delle due città » . .	45.000	45.000	45.000

« Provvedimenti per il patrimonio archeologico di Roma » . .	40.000	40.000	40.000
« Provvedimenti per l'area di Pompei » . . .	10.000	10.000	10.000

Si propone inoltre che nella tabella 21 il capitolo 2102 sia abbassato, per quel che riguarda la cassa, da 19.500.000.000 a 18.500.000.000; e che siano invece così innalzati i seguenti capitoli: 1543 (Istituto per il catalogo unico delle biblioteche) da 350 a 600 milioni; 1544 (Istituto per la patologia del libro) da 550 a 700 milioni; 2038 (Istituto per il restauro) da 800 a 1.100 milioni; 2042 (Istituto per il catalogo) da 700 a 1.000 milioni.

È chiaro, comunque, che questi sarebbero soltanto aggiustamenti molto parziali. Per avviare una vera svolta sarebbe necessario — oltre a consistenti riforme strutturali e istituzionali — incrementare fortemente e progressivamente il bilancio del Ministero per i beni culturali e ambientali sino a portare in pochi anni gli stanziamenti (come da più parti è stato richiesto) al livello dell'1 per cento del bilancio dello Stato.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 7ª COMMISSIONE PERMANENTE

(ISTRUZIONE PUBBLICA E BELLE ARTI, RICERCA SCIENTIFICA, SPETTACOLO E SPORT)

sulle previsioni di spesa afferenti la ricerca scientifica e tecnologica (1505 - Tabelle varie) e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1504

(ESTENSORI MARGHERI e URBANI)

I senatori del Gruppo comunista appartenenti alla Commissione istruzione sottolineano come il *gap* tecnologico dell'Italia, rispetto ai paesi industrializzati, sia uno dei vincoli più seri della nostra economia e delle sue possibilità di sviluppo in direzione della modernizzazione e dell'innovazione, con effetti strutturali fortemente penalizzanti che si possono riassumere nella tendenza del nostro sistema produttivo ad essere meno presente nei settori avanzati e di frontiera e a declinare verso le produzioni più tradizionali con minor valore aggiunto e che incorporano in sè un basso tasso di innovazione.

Il risultato è una perdita di competitività rispetto agli altri paesi avanzati. Di qui l'esigenza pressante di un mutamento reale della politica della ricerca scientifica in termini di quantità delle risorse, di riforme istituzionali e gestionali, dell'affermarsi di una concezione più moderna e dinamica della stessa ricerca scientifica e del suo rapporto con un radicale ammodernamento e sviluppo del sistema produttivo e sociale.

Se questo è il problema di fondo, i senatori comunisti propongono che si giunga alla discussione sistematica ed approfondita dei documenti periodicamente presentati al Parlamento, a cominciare dalla « Relazione annuale sulla ricerca scientifica », al fine di giungere a un documento di indirizzo del Senato che promuova l'aggiornamento concreto della politica della ricerca scientifica, puntando in particolare su quei nodi essenziali sui quali da troppo tempo si discute, senza giungere a nessuna conclusione operativa.

In questa ottica appaiono prioritari alcuni punti:

una rapida definizione istituzionale del problema di un centro unico ed efficiente di comando e di coordinamento della ricerca scientifica, oggi divisa in un coacervo di spezzoni diversi. Si ripropone — quindi — l'ipotesi della creazione di un vero e proprio Ministero per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica che — tuttavia — non può non essere collegata al problema più generale della riforma dei ministeri e delle loro funzioni;

urge procedere alla riforma del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR) secondo criteri di snellimento e sburocratizzazione, sia istituzionale che gestionale. Alla riforma va collegata una struttura poliennale degli stanziamenti, al fine di poter meglio programmare l'attività scientifica. Nel frattempo, tuttavia, è urgente pro-

cedere ad uno stanziamento per il 1986 che superi, almeno in parte, l'insufficienza quantitativa delle risorse a disposizione della ricerca governate dal CNR. La proposta è di passare dal 13 al 20 per cento degli incrementi di spesa;

va risolto il problema decisivo quello cioè del rapporto di distinzione e insieme di connessione fra la ricerca universitaria e la ricerca extrauniversitaria; e quindi fra ricerca fondamentale e ricerca applicativa ed innovativa; nella convinzione che, se è vero in via di principio che lo sviluppo della seconda richiede un contemporaneo sviluppo della prima — pena il declino nei tempi medio-lunghi anche della ricerca applicativa — è del pari vero che nella concreta odierna situazione italiana vi è una esigenza precisa di recuperare un enorme ritardo della ricerca applicativa e produttivo-industriale in senso lato, che va non solo radicalmente sviluppata, ma va anche istituzionalmente riformata al fine di assicurarle una concreta autonomia e un forte dinamismo.

Il Gruppo comunista, in proposito, ritiene che vadano approfondite — senza pregiudiziali — tutte le ipotesi in campo.

È necessario — in ogni caso — che la soluzione che si sceglierà investa contestualmente la ricerca universitaria e la ricerca extrauniversitaria, con una riforma che affronti organicamente tutti i diversi aspetti, dalla formazione ed ottimale utilizzazione del personale scientifico, alla integrazione degli obiettivi; dalla gestione e relativa verifica alla programmazione, alla dimissione delle risorse e alla ottimizzazione del loro uso.

Altro punto cruciale per il rilancio della ricerca scientifica italiana resta il problema della formazione, dello *status*, del trattamento dei ricercatori e della creazione di un meccanismo che assicuri insieme la piena e funzionale utilizzazione delle risorse umane e la necessaria flessibilità e mobilità degli operatori scientifici entro il complesso sistema delle diverse sedi istituzionali della ricerca.

Questo problema è del tutto irrisolto. Esso deve essere affrontato dal Governo, secondo quanto richiedono i senatori del Gruppo comunista, presentando al Parlamento un documento di indirizzo in base al quale possano poi essere sollecitamente elaborati adeguati strumenti legislativi.

In particolare, si ritiene che gli operatori della ricerca extrauniversitaria debbano ottenere uno *status* autonomo e specificamente funzionale alle esigenze e agli obiettivi della ricerca scientifica, senza escludere il sistema del rapporto contrattuale di diritto privato che, in ogni caso, deve essere mantenuto per l'ENEA dove è già da anni funzionante.

Infine, i senatori comunisti sottolineano l'importanza che potrebbe avere per il futuro stesso del paese l'istituzione di un fondo per la cooperazione tecnologica internazionale in ambito comunitario, che il Ministero dell'industria dovrebbe gestire in stretta collaborazione con il Ministero per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica. Tale fondo, che ha come punto di riferimento sia il previsto programma « Eureka » (per le modalità della necessaria partecipazione a tale programma appare urgente un serio confronto parlamentare che consenta le opportune deliberazioni), sia i numerosi programmi attualmente in corso, dovrebbe essere dotato, per il 1986, di 400-500 miliardi ed avere un'adeguata proiezione poliennale.