

Lo Spettatore Internazionale

**Finanziamento, infrastrutture
e armamenti nella Nato
a cura di Stefano Silvestri**

Istituto Affari Internazionali

Lo Spettatore Internazionale

Lo Spettatore Internazionale è una collana di pubblicazioni dell'Istituto affari internazionali (Iai) di Roma. Essa comprende l'edizione italiana della rivista bimestrale « Lo Spettatore Internazionale » ed una serie di quaderni ad essa collegati. Ogni fascicolo della collana ha per tema un singolo problema connesso con la politica internazionale e sarà il risultato di ricerche promosse dall'Istituto o una antologia delle migliori pagine estere sullo stesso argomento.

L'intera collana viene inviata nel quadro dell'abbonamento a tutte le pubblicazioni Iai. Per i soli sei numeri della rivista è invece previsto un apposito abbonamento.

L'edizione inglese (trimestrale) della rivista oltre a contenere una selezione di articoli e studi italiani, pubblica una versione ridotta del bollettino « L'Italia nella politica internazionale ».

Anno V, numero 1, gennaio-febbraio 1970

Direttore responsabile: Altiero Spinelli

Direttore editoriale : Bruno Musti de Gennaro

Direzione e redazione: Istituto Affari Internazionali
88, Viale Mazzini - 00195 Roma
Tel. 31 58 92 - 35 44 56

Amministrazione : Società editrice il Mulino
6, Via S. Stefano - 40100 Bologna - Tel. 27 78 00

Spedizione in abbonamento postale Gruppo IV

Copyright © 1970 by Istituto Affari Internazionali, Roma
CL 27-0058-1

Finanziamento, infrastrutture e armamenti nella Nato

a cura di Stefano Silvestri

Società editrice il Mulino

Bologna

Indice

pag. 7	I - Nato: spese e armamenti in Europa, di Stefano Silvestri
10	Le infrastrutture
17	Gli armamenti
30	Conclusioni
33	II - Il costo della difesa dell'Europa Occidentale, di Robert Edwards
33	Le spese finanziate in comune
42	Le infrastrutture ed il caso Nadge
58	Costi e razionalizzazione negli Usa
71	Bilancio e controlli in Gran Bretagna

I. Nato: spese e armamenti in Europa

di Stefano Silvestri

Il primo ventennio della Nato si chiude con un pesante bilancio di problemi irrisolti. Alcuni di essi sono oggi di particolare attualità: la partnership euroamericana, la strategia atomica, le forze convenzionali in Centroeuropa e nel Mediterraneo, la sicurezza europea, la produzione in comune degli armamenti, la « terza dimensione » dell'Alleanza, eccetera. La risoluzione di tali problemi, in qualsiasi quadro la si voglia prospettare, esige una migliore conoscenza dei meccanismi stessi dell'Alleanza: quali sono, come hanno sinora funzionato.

Il rapporto Edwards risale al 1967 (data in cui fu presentato all'Assemblea dell'Unione europea occidentale). Ma esso rimane ancora oggi di grande attualità, poiché ancora largamente validi sono i rilievi che lì si facevano al funzionamento dell'Alleanza, nel settore finanziario. Riteniamo quindi di fare cosa utile riportandone larghi estratti, cercando di inquadrarli nella più vasta prospettiva di un esame di alcuni problemi dell'organizzazione della difesa in Europa occidentale.

Secondo Bernard Crick (in « Difesa della politica », il Mulino, 1969) « il dramma delle relazioni internazionali dipende dalla necessità di tentare di praticare la politica senza che esistano le condizioni fondamentali per un ordine politico ». La società internazionale vive in uno stato naturale di guerra poiché (egli afferma citando Hobbes) « la guerra non consiste soltanto in una battaglia o in una serie di opera-

Poiché molte volte nel testo ricorrono citazioni sia dell'Assemblea dell'Ueo che dell'Assemblea atlantica, ricordiamo che la prima raccoglie rappresentanze parlamentari dei paesi aderenti ai trattati di Bruxelles e Parigi (Francia, Gran Bretagna, Belgio, Olanda, Lussemburgo, Italia e Germania). La seconda è un'associazione volontaria tra parlamentari dei paesi membri della Nato, senza alcun riconoscimento ufficiale.

zioni militari, ma in un periodo di tempo in cui appare chiara la volontà di combattere ».

Eppure è avvenuto qualcosa di nuovo. Grazie (purtroppo) alla presenza dell'arma atomica, quello che precedentemente era stato un conflitto generalizzato tra tutti i soggetti internazionali, si è oggi, tra le nazioni sviluppate e soprattutto in Europa, polarizzato in un conflitto tra due blocchi. All'interno di ognuno dei due blocchi i conflitti, quando sono militari, sono piuttosto operazioni « di polizia » (es. la Cecoslovacchia) e più spesso sono meri conflitti economici, risolti secondo modi e formule che ripudiano l'uso della forza e la preparazione a tale uso. L'eccezione francese (esemplificata nella politica militare *tous azimut*) è a mio avviso solo formale, e nel lungo periodo sta confermando tale diagnosi.

Naturalmente tale situazione non è irreversibile (lo nota ad esempio lo storico del nazionalismo Hans Khon nel suo articolo « Nationalism and Integration », « Orbis », spring 1969), ma è stata indubbiamente la caratteristica principale di questi ultimi vent'anni in Europa.

Da che si verificava questa forzosa unificazione di più soggetti internazionali in un'unica entità, si è cercato di costituire delle istituzioni e delle regole comuni di comportamento, che permettessero a tale unità di sopravvivere e di svilupparsi nei più vari campi. Tanto più che tale evoluzione era largamente in accordo con la forte spinta transnazionale delle società un tempo nazionali. Un esempio è l'accettazione delle regole monetarie comuni di Bretton Woods e l'istituzione del Fondo monetario internazionale. In campo militare tale compito è stato svolto, ad occidente, dalla Nato. Essa è un tipo particolarmente rozzo di istituzione comune, poiché non prevede alcun gioco di maggioranze e minoranze, alcuna istituzione sovranazionale, e quindi anche alcun arbitro tra le parti contendenti. Era concepita come una specie di associazione di mutuo soccorso, basata sul principio che i singoli egoistici fini di sopravvivenza erano garantiti solo dal mutuo accordo. Ma tale realtà si è rivelata più complessa.

In primo luogo non vi è parità effettiva tra i soggetti internazionali. Benché gli Usa non possano fare a meno dell'Europa, per ragioni sia economiche che politiche, culturali, eccetera, tuttavia essi possono decidere autonomamente quale importanza relativa assegnare ai vari stati europei, nella scala delle loro priorità nazionali. Gli stati europei invece non possono che domandare agli Usa tale impegno, senza alcuna reale possibilità di costringere gli americani a tenervi fede. Il primo requisito basilare di un accordo *inter pares* è dunque inesistente.

Inoltre la società, le economie e le politiche europee, non sono più limitabili all'interno dei singoli ambiti nazionali. Finite le avventure coloniali la società europea si è ristrutturata, rinunciando alla

creazione di tanti « imperi » economico-politici tra loro impermeabili, per scegliere la via di una progressiva liberalizzazione e integrazione. La dimensione dei nuovi problemi economici (produttivi, di mercato, di ricerca e sviluppo nei vari campi a tecnologia avanzata, ecc.) imponeva una rinuncia alla dimensione puramente nazionale. Una via era quella dell'integrazione europea. Nel campo militare essa fallì quando il Parlamento francese respinse il trattato della Comunità Europea di difesa. Nel campo economico essa iniziò con la Ceca e si sviluppò maggiormente con il Trattato di Roma, che istituiva il Mercato comune europeo. Ma in ogni caso i singoli soggetti internazionali, in Europa, non furono capaci di dare vita a vere istituzioni sovranazionali che permettessero alla società europea di esistere politicamente (cioè di essere integrata) e non solo diplomaticamente (cioè in uno stato di atomizzazione e diffidenza reciproca). Unica debole eccezione, sempre più contrastata, è stata l'istituzione della Commissione della Comunità economica europea. Un'altra via era quella dei collegamenti diretti bilaterali con gli Usa, che già avevano in proprio quella dimensione e quella capacità economica e militare che erano necessarie per far fronte ai problemi della società mondiale. Tale via fu quella inizialmente seguita dagli stati europei, sia singolarmente (le « relazioni speciali »), sia nel loro complesso (le « costruzioni su licenza », ecc.).

La Nato è dunque un insieme di vari processi politici, tra cui possiamo individuare: 1 - un processo di unificazione dei vari soggetti internazionali; 2 - un processo di formazione di canali bilaterali tra singoli stati europei e Usa; 3 - un processo finora appena abbozzato di unificazione europea nel più generale ambito atlantico; 4 - una tendenza alla istituzionalizzazione di tali processi.

Da questa chiave interpretativa generale vediamo ora di esaminare più attentamente:

- un problema istituzionale della Nato: le infrastrutture, le spese comuni e il controllo su tali spese. Questo è l'argomento del rapporto Edwards di cui riportiamo larghi estratti.
- un problema di unificazione delle decisioni nella Nato, che è insieme un problema di unificazione delle decisioni in Europa: la standardizzazione, la produzione e l'acquisto degli armamenti.

A questi due esempi è necessario premettere una brevissima schematizzazione della Nato. Essa può essere divisa in tre branche, al di sopra delle quali è il Consiglio dell'Atlantico del nord, composto di rappresentanti degli stati membri, ugualmente sovrani, e che decidono all'unanimità. Al di sotto del Consiglio è il gruppo dei Comitati, consultivi del Consiglio, che riuniscono anch'essi per lo più delegati dei paesi membri, ai vari livelli e secondo varie specializzazioni (alcuni comitati sono politici, altri di pianificazione strategica, altri scientifici

e tecnici, ecc.). Sempre dal Consiglio dipende il Segretario generale, col suo staff internazionale, che assicura il funzionamento dell'Organizzazione, ne coordina le varie attività e può essere incaricato dal Consiglio di eventuali compiti o missioni speciali (dello staff internazionale fanno parte anche i revisori dei conti). E infine vi è la branca di maggior rilievo, cioè quella militare. Quest'ultima è coordinata da un Comitato militare, composto dai vari capi di stato maggiore alleati, o da loro delegati, e si specifica man mano nei vari comandi regionali.

La divisione tra questi tre settori, per quanto a volte vi siano inframmettenze e momenti di coordinamento, è piuttosto precisa, e risponde ad un preciso schema funzionale. Si tratta di uno schema decisamente contrario a qualsiasi ipotesi di sovranazionalità dell'Organizzazione, che tende ad operare precise delimitazioni di compiti, tutti da ricondurre ad un unico centro decisionale e coordinatore: il Consiglio dei rappresentanti degli stati. Naturalmente questa è la teoria: di fatto le cose vanno diversamente. Non solo per la « forbice » che già abbiamo constatata tra l'effettiva libertà di azione degli Usa e quella degli altri alleati. Ma anche per la realtà degli impegni dell'Alleanza. Nel momento in cui questi impegni, prevalentemente militari, si complicano e si moltiplicano, il Consiglio non riesce a fornire altro che le linee e le direttrici generali dei vari processi, relegando di fatto agli organi comuni (come il segretariato o i vari comandi militari) l'effettiva decisione sui singoli punti. Ma poiché questa situazione, in linea di diritto, è illegale e non rispecchia le premesse dell'Alleanza, non mancano evidenti e gravi contraddizioni.

Le infrastrutture

In generale la Nato si preoccupa di stabilire quelle infrastrutture che ritiene necessarie per l'impiego operativo delle forze alleate, come aeroporti, installazioni di segnalazione e telecomunicazioni, quartier generali, condotte per carburanti e lubrificanti, stazioni radar, installazioni portuali, missilistiche eccetera. Le installazioni possono essere sia fisse che mobili (o asportabili). Le installazioni Nato vengono considerate, sia in tempo di pace che in caso di guerra, come « comuni » (a differenza di quelle nazionali che sono solo « a disposizione » della Nato in caso di necessità). Ogni installazione è finanziata dagli stati membri, anche se il terreno e altre necessità da reperire localmente sono a carico dello stato ospitante, che però resta proprietario di tutte le installazioni fisse ivi costruite, in caso di abbandono della base da parte della Nato, o di sua uscita dall'Alleanza.

Le formule di suddivisione dei costi hanno subito molte e diverse vicissitudini: esse sono state così schematizzate dagli uffici Nato:

Paese	Porzione I Suddivisione dei costi approvata nel 1950 (tra i paesi firmata- ri del patto di Bruxelles) %	Porzioni da II a VII Suddivisione dei costi approvata nel giugno 1960 (Parigi) ¹ %	Porzioni da VIII a XI Suddivisione dei costi approvata nel febbraio 1957 (Parigi) ² %	Porzioni da XII a XV Suddivisione dei costi approvata nel febbraio 1961 (Parigi) %
Belgio	13.18	5.462	4.39	4.24
Canada	—	6.021	6.15	5.15
Danimarca	—	2.767	2.63	2.87
Francia	45.46	15.041	11.87	12.00
Germania	—	—	13.72	20.00
Grecia	—	0.750	0.87	0.67
Italia	—	5.681	5.61	5.97
Lussemburgo	0.45	0.155	0.17	0.17
Olanda	13.64	3.889	3.51	3.83
Norvegia	—	2.280	2.19	2.37
Portogallo	—	0.146	0.28	0.28
Turchia	—	1.371	1.75	1.10
Regno Unito	27.27	12.758	9.88	10.50
Usa	—	43.679	36.98	30.85

¹ Questa formula sostituisce la suddivisione in precedenza stabilita per le porzioni da II e IV A e da IV B a VII A.

² Le spese oltre il 50 % nella porzione VII B (interamente dedicata alla Germania) sono state coperte dalla Germania.

Con questa tabella arriviamo al 1964 (I colonna fino al 1954, II dal '54 al '56, III dal '57 al '60, IV dal '60 al '64). Per i programmi dal 1965 al 1969 venne approvata la suddivisione di spesa di 228 milioni di sterline (prima della svalutazione), seguente:

(In migliaia di sterline, non svalutate).

Paese	Porzioni da XVI a XX
Belgio	10.500
Canada	12.500
Danimarca	7.000
Francia	30.000 ¹
Germania	49.850
Grecia	1.500
Italia	15.000
Lussemburgo	400
Olanda	9.650
Norvegia	5.900
Portogallo	700
Turchia	2.500
Regno Unito	23.750
Usa	58.750

¹ Ammontare iniziale rivisto dalla decisione del 7 settembre 1966.

La Francia però, nel 1966, fece sapere che lungi dal partecipare, come deciso, a tutti i programmi di infrastruttura in corso, avrebbe aderito solo a quelli che avrebbe ritenuti per sé convenienti (come ad esempio al programma Nadge ecc.). Il costo totale dei programmi di infrastruttura della Nato si aggira, secondo fonti ufficiali, attorno a 1.500 milioni di sterline (prima della svalutazione), così giustificati:

(Stime sulla base dei costi al 30 giugno 1967 in lire sterline).

AEROPORTI	£ 421 milioni ¹
numero degli aeroporti: 220	
RETE DI TRASMISSIONI	£ 198 milioni
linee terrestri, cavi sottomarini e fasci hertziani:	
50.000 km.	
31.000 miglia	
RETE DI APPROVVIGIONAMENTO PETROLIFERO	£ 168 milioni
pipelines: 10.000 km.	
6.300 miglia	
depositi: 2 milioni di metri cubi	
440 milioni di « Imperial gallons »	

INSTALLAZIONI NAVALI	£ 98 milioni
INSTALLAZIONI AVVISTAMENTO RADAR	£ 33 milioni
DIFESA AEREA	£ 110 milioni
DEPOSITI DI MUNIZIONI SPECIALI	£ 38 milioni
POSTAZIONI MISSILISTICHE	£ 96 milioni
ALTRI PROGETTI	£ 92 milioni
	<hr/>
	£ 1.254 milioni
Porzione I - Infrastrutture in Germania (Porzioni da II a VI) - Porzioni non ancora computate	£ 230 milioni
	<hr/>
Totale	£ 1.484 milioni
Arrotondamento	£ 1.500 milioni

¹ Il costo degli aeroporti in Germania, fino alla Porzione VII, non è compreso.

Il criterio di decisione per la suddivisione dei fondi è basato, secondo la Nato, su tre principi: la capacità di contribuzione dei paesi membri, i vantaggi assicurati ai paesi che useranno l'infrastruttura, i benefici economici del paese ospitante.

La capacità di contribuzione è calcolata sulla base del prodotto nazionale. Il contributo dei paesi che usufruiscono della infrastruttura è proporzionato alla quantità di forze (di quel paese) che la useranno. Inoltre il paese ospitante ottiene spesso larghi benefici, che arrivano fino all'uso parziale per fini nazionali (civili o militari) di quelle infrastrutture, che vengono anch'essi calcolati.

I contributi vengono versati in anticipo da ogni stato membro. Di tutte le transazioni e collegamenti si occupa il segretariato generale.

I programmi vengono inizialmente preparati dalle autorità militari che elaborano un « programma a lungo termine » che viene approvato dal Consiglio. Il piano viene preparato sulla base delle richieste dei vari comandi subordinati, coordinati dai comandi supremi. Questi ultimi propongono il programma per gli anni a venire, i cui aspetti finanziari e tecnici vengono esaminati criticamente (sempre molto in generale, trattandosi di un complesso di programmi a lungo termine) dall'Infrastructure Committee, assistito dallo staff internazionale.

Lo stesso programma viene contemporaneamente preso in esame dal Comitato militare (Mc), che a sua volta fornisce al Consiglio un suo parere sugli aspetti militari del piano.

Dopo l'approvazione del Consiglio inizia la fase di esecuzione e precisazione del piano. I singoli progetti sono lasciati alla iniziativa del paese ospitante. Esso sceglie il sito della infrastruttura (in collaborazione con le autorità alleate) e acquista il terreno, eccetera. Solo dopo l'approvazione del piano il paese ospitante prepara una stima dettagliata dei costi di costruzione, che saranno approvati dal Nato

Infrastructure Payments and Progress Committee. Quindi il paese ospitante emette un bando di appalto (limitato a imprese dei paesi interessati al progetto), eccetera.

Scelta la firma appaltatrice, e dopo l'inizio dei lavori, sia esperti dello staff internazionale, che del Comando supremo, che dei paesi usufruenti, compiono regolari ispezioni al progetto. L'autorizzazione alla spesa per ogni progetto approvato spetta all'Infrastructure Payments and Progress Committee, con l'assistenza tecnica di esperti dello staff internazionale.

Una volta completato, il progetto è esaminato da una commissione di esperti del paese ospitante, dei paesi usufruenti e delle autorità militari, presieduta da un membro dello staff internazionale che prepara un rapporto per il già citato comitato, che decide l'adozione finale del progetto completato da parte della Nato.

Come vedremo anche in seguito un International Board of Auditors non connesso con il paese ospitante e responsabile solo verso il Consiglio esamina la legittimità dei diversi pagamenti rimborsati al paese ospitante (che ha anticipato i pagamenti dell'infrastruttura).

Riportiamo nella pagina seguente la tabella riassuntiva di tutta l'operazione (estratta da « Otan Documentation », 1965).

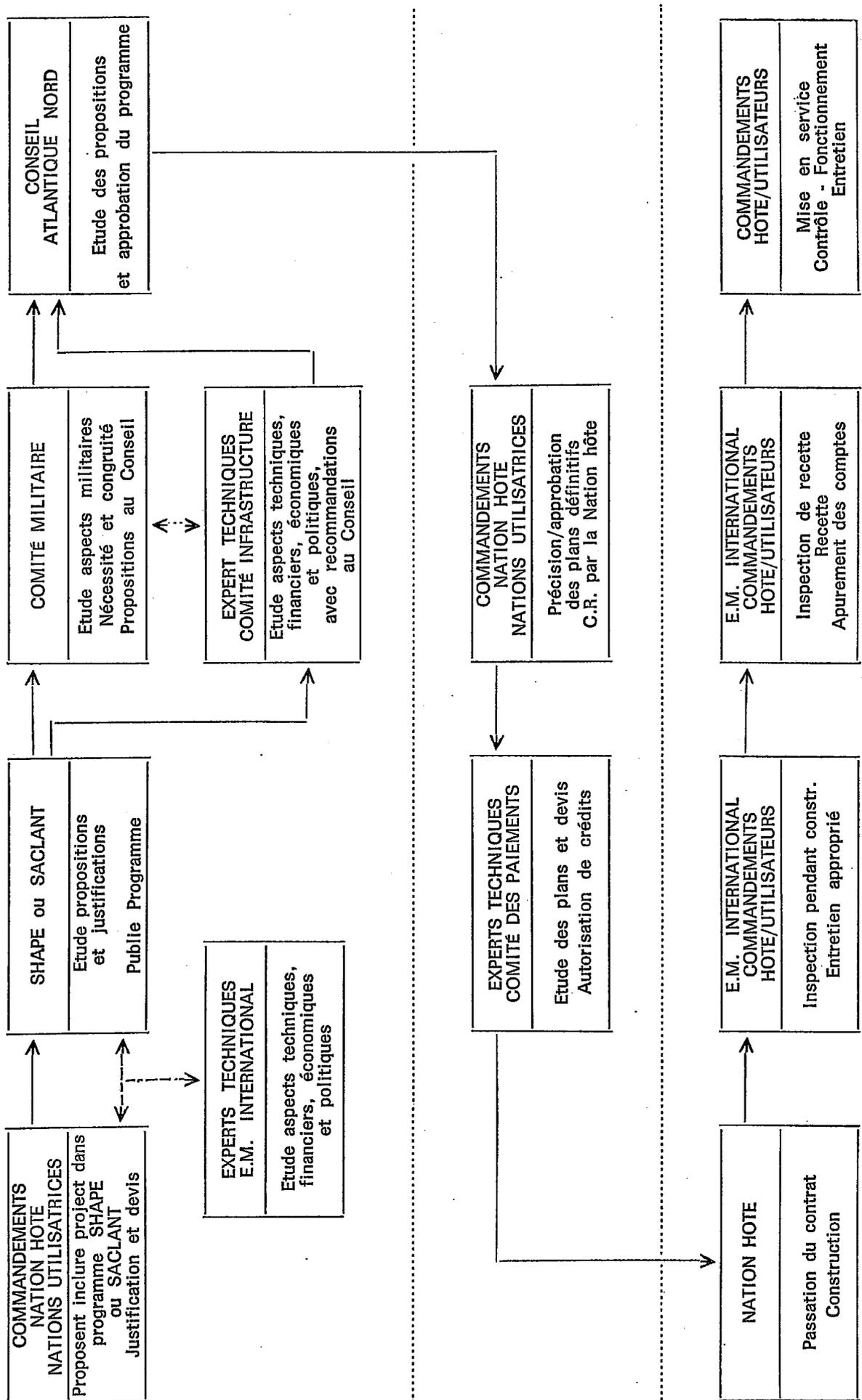
Tutto questo meccanismo è esaminato criticamente nel rapporto Edwards, che accludiamo in seguito.

Oltre i programmi di infrastruttura di cui abbiamo precedentemente accluso la tabella, vi è il Nadge (Nato Air Defence Ground Environment), cioè un sistema di avvistamento radar e difesa aerea per tutto il territorio alleato (Francia compresa). In questa sede basta notare come esso, affidato ad un consorzio internazionale (il Nadgeco), è controllato da un Nadge Policy Board, responsabile davanti al Consiglio, e che ha a propria disposizione, come agenzia esecutiva, il Nadge Management Office (Naogemo).

La responsabilità delle finanze dell'organizzazione spetta al Consiglio, assistito per questo compito dal Military e dal Civil Budget Committee e dal Board of Auditors.

Le spese dell'organizzazione vengono strutturate in bilanci approvati dal Consiglio sulla base dei Budgets Committees. Il Civil Budget Committee prepara il bilancio dello staff internazionale. Il Military Budget Committee prepara il bilancio dello staff militare, dello Shape, dell'Aclant, dell'Acchan e dei vari comandi subordinati e agenzie specializzate.

I regolamenti finanziari approvati dal Consiglio stabiliscono i tempi e i modi di spesa dei vari contributi nazionali. Vengono mantenute procedure competitive per l'assegnazione di lavori e contratti. La responsabilità di assicurare l'effettivo buon andamento delle spese,



giorno per giorno, spetta ai Financial Controllers, indipendenti dall'amministrazione e che svolgono anche la funzione di tesorieri. Vi è un controllore per lo staff internazionale, uno per quello militare e uno per ognuno degli alti comandi. Controllori locali sono distaccati presso i comandi subordinati. I controllori debbono anche occuparsi della riscossione dei contributi dei paesi membri, che vengono versati in tre rate annuali, fino a completare la somma stabilita dal bilancio annuale. Ogni contributo nazionale è calcolato sulla base di una speciale formula della divisione dei costi e dei benefici (presumibilmente sul tipo di quella descritta nel capitolo sui programmi di infrastrutture). I pagamenti per le infrastrutture sono esaminati dallo staff internazionale e autorizzati volta per volta dal Payments and Progress Committee (come già abbiamo visto in precedenza).

Tutte le varie spese vengono riesaminate infine dall'International Board of Auditors. I membri di questo ufficio, benché proposti dalle rispettive nazioni, rispondono solo al Consiglio e hanno uno status indipendente. Si giovano di assistenti che fanno parte dello staff internazionale.

Il loro principale compito è di controllare, per conto del Consiglio e dei paesi membri, la legittimità delle varie spese in ordine agli stanziamenti e alle decisioni adottate. Inoltre essi preparano un rapporto annuale che sottomettono al Consiglio, e che, malgrado le richieste di alcuni stati membri e dei parlamentari dell'Assemblea dell'Ueo, resta strettamente riservato.

Questo è il quadro generale. Edwards, nel rapporto che riportiamo, fa molte osservazioni critiche. Quelle di maggior rilievo ci sembrano:

1 - Non esiste un effettivo controllo politico sulle spese comuni dell'Organizzazione. Viene compiuto solo un controllo « formale » sul rispetto della procedura prestabilita. In tale procedura l'organo politico (il Consiglio) interviene solo all'inizio in modo estremamente generico.

2 - Non esiste possibilità di aumentare tale controllo, perché tutti i dati rimangono riservati.

3 - Non esiste quindi possibilità di giudicare i criteri (peraltro ignoti) che hanno condotto alle varie decisioni, e la rispondenza delle decisioni stesse a quei criteri.

In conseguenza di ciò, in primo luogo, l'Alleanza diviene un insieme di arcana imperii, in cui solo gli addetti ai lavori (l'establishment della Nato) hanno qualche possibilità di districarsi. Questo è un elemento che non può non diminuire il consenso attorno all'Alleanza e non può non essere avversato da chi ritiene necessario un confronto politico su tutti i temi. In particolare questo elemento contribuisce a

rendere piú difficoltoso qualsiasi processo di revisione dell'Alleanza.

Questa medaglia ha il suo rovescio nel funzionamento stesso dell'Alleanza. Infatti la mancanza di un dibattito serio e approfondito sulle scelte operate dalla Nato ha contribuito ad allentare i legami tra i vari paesi membri. In particolare ha contribuito al permanere di concetti obsoleti come quello di « difesa nazionale », e alla pianificazione di strategie settoriali dei singoli paesi, non sufficientemente coordinate tra loro (con i conseguenti sprechi finanziari e mancanza di razionalizzazione).

Tutto ciò comporta molte spiacevoli conseguenze: non ultima una accentuazione del ruolo egemonico americano.

Gli armamenti

La responsabilità per l'equipaggiamento e in genere la logistica delle forze alleate resta, nel quadro Nato, nazionale. Non esiste un sistema logistico unificato dell'Alleanza (eccettuati alcuni servizi, pipelines, ecc.). Tuttavia furono tentati vari sforzi di razionalizzazione, specie nel campo della standardizzazione e produzione in comune degli armamenti.

Sin dal 1949 venne creato il Military Production and Supply Board, divenuto in seguito il Defence Production Board. Si trattava di un ufficio studi che elaborava raccomandazioni e suggerimenti.

La razionalizzazione della Nato iniziò in effetti dalla riunione di Ottawa, nel 1951, quando venne costituito il Temporary Council Committee (Tcc), con il compito di studiare una nuova struttura dell'Alleanza, e di esaminare i problemi di comune organizzazione della difesa. Gli studi del Tcc furono presi in esame nel 1952, alla riunione di Lisbona, dove vennero stabiliti i primi livelli delle forze del Patto, e venne deciso un riesame periodico degli obiettivi e delle forze, proiettati nel futuro di tre anni: la cosiddetta Annual e Triennial Review.

In quella occasione venne riorganizzato il Defence Production Board, e una nuova Production and Logistics Division venne a far parte dello staff internazionale del segretariato. Nel 1960 essa divenne una Production, Logistics and Infrastructure Division. Nel 1967 venne creata la attuale Defence Support Division.

In seguito esamineremo con attenzione i diversi programmi di infrastruttura e di cooperazione nei vari campi. Ora ci limiteremo solo ad accennare alla struttura istituzionale dei vari servizi.

I vari programmi comuni iniziarono con il sistema chiamato Joint Production Planning, su programmi ad hoc, decisi volta per volta. Nel 1954 il Consiglio cercò di rivedere e supervisionare il complesso di

questi programmi creando il Defence Production Committee. Il Comitato si scontrò non solo con le difficoltà di creare una comune rete di produzione industriale e di acquisti, ma anche con difficoltà di standardizzazione, cui cercò di far fronte elaborando gli Standardization Agreements per vari tipi di materiali (ad esempio le munizioni). Il lavoro del Comitato si divise ben presto in Gruppi di lavoro specializzati, che arrivarono ad elaborare accordi settoriali, come il Nato Agreement on the Communication of Technical Information for Defence Purposes.

Tuttavia, gradualmente, si abbandonò il difficile metodo di accordi globali nei vari settori specialistici, e si preferì invece concentrarsi su alcuni programmi di produzione multinazionali, per armi di alto valore tecnologico (ad es. il G-91, l'Atlantic, l'F-104, eccetera): alcuni progetti europei, altri americani, costruiti su licenza in Europa.

Nel 1958 il Defence Production Committee prese il nome di Armaments Committee, e gruppi di lavoro ad hoc affrontarono problemi come quelli dei programmi Torpedo, Starfighter, o del missile As-30, eccetera.

Le autorità militari della Nato partecipano attivamente a questi studi e a questi programmi. In particolare esse elaboravano i Nato Basic Military Requirements (Nbmrs), cioè i requisiti di base perché ogni progetto o arma potessero essere definiti come « Nato », in base a considerazioni militari, tecniche, di impiego, eccetera.

Per adeguare le produzioni e le ricerche nazionali in fatto di nuovi armamenti agli standards richiesti dalla Nato, nel 1964, il Consiglio ha creato il Committee of Defence Research Directors che lavorava in connessione con l'Armaments Committee. Infine un gruppo di lavoro ad hoc del Consiglio riesaminò tutto il problema e, nel 1966, il Consiglio studiò nuove forme di cooperazione per questi settori.

Si preferì cercare di adeguarsi e di coordinare le richieste e i programmi nazionali, piuttosto che tentare di imporre schemi di riferimento comuni, difficili da elaborare e pressoché incapaci di affermarsi sui programmi nazionali. Vennero così aboliti gli Nbmrs e sostituiti da una procedura di consultazione tra singoli stati e agenzie e gruppi della Nato. L'Organizzazione portò così il suo appoggio a nuovi progetti come quello Jaguar franco-britannico.

Le nuove procedure implicarono lo scioglimento dell'Armaments Committee. Vennero riorganizzati i Service Advisory Groups, come Service Armaments Groups, e il Committee of Defence Research Directors divenne un nuovo Defence Research Group. Al vertice di questo sistema, e sotto l'autorità del Consiglio, venne creato un nuovo luogo di incontro ad alto livello, la Conference of National Armaments Directors. Questa conferenza multilaterale ha a sua volta altri stru-

menti di consultazione comuni che la affiancano, come il Nato Industrial Advisory Group (Niag), creato alla fine del 1968 con lo scopo di coordinare le richieste e i programmi industriali e che è già entrato in confronto con la conferenza dei Direttori degli armamenti, richiedendo maggiori fondi comuni, la conoscenza dei programmi e delle richieste militari a lungo termine, eccetera.

I lavori di coordinamento hanno permesso tra l'altro la costruzione del Nato Pipeline System, lo stabilimento del Nato Codification System, e del Nato Maintenance and Supply System (Nmss): quest'ultimo divenuto nel 1964 la Nato Maintenance and Supply Organization, con servizi di supporto logistico, magazzini di parti di ricambio eccetera, per le armi e i servizi comuni della Nato.

Dal punto di vista della organizzazione militare della Nato, la principale organizzazione resta la Military Agency for Standardization (Mas), creata nel 1951. Essa coopera con altri gruppi e comitati attraverso lo staff internazionale del segretariato.

Come si vede, nel complesso, una storia estremamente tormentata e che sembra ben lungi dall'aver trovato una sua soddisfacente conclusione. I risultati di tutto ciò potrebbero essere riassunti in questa sconcertante considerazione: oggi, nel 1969, dopo tutti gli sforzi di razionalizzazione intrapresi, esistono più sistemi di armamenti nazionali, e meno possibilità di uniformarli tra loro, di quanti ve ne fossero nel 1949.

In realtà i vari paesi europei non hanno mai pienamente unificato e standardizzato le loro procedure, i loro armamenti, i loro metodi di addestramento, la loro logistica, eccetera.

Le raccomandazioni della Nato in questo senso sono state di solito largamente disattese. A partire dalle stesse decisioni prese dal Consiglio atlantico nel 1952 a Lisbona circa il livello delle forze dei singoli stati europei. Nel quadro della Alleanza inoltre alcuni stati, per antica tradizione, per far fronte a loro particolari responsabilità, o per autonoma scelta politico-strategica, hanno voluto mantenere una loro pratica « autarchia » militare.

Così ad esempio, fino a pochi anni or sono, la Gran Bretagna, che alla fine della II guerra mondiale si era trovata in possesso di un apparato produttivo bellico di dimensioni non molto dissimili da quello degli Stati Uniti, ha continuato a sviluppare per il decennio successivo propri armamenti atti a coprire ogni sua necessità. Ha cioè continuato per la via di una autarchia in ambedue i campi: mantenendo in servizio tutta la gamma degli armamenti moderni e producendoli nell'ambito nazionale. La Gran Bretagna ha rinunciato a questa sua politica quando le è venuta a costare troppo: ha rinunciato nel 1960 a costruire il missile Irbm Blue Streak, ha firmato gli accordi di Nassau

nel 1962, ha ordinato gli aerei americani Phantom II invece di costruire il suo P-1154 nel 1964, ha sospeso la produzione del suo Tsr-2 nel 1965, pensando di acquistare gli F-111 americani. Contemporaneamente ha iniziato alcuni programmi di coproduzione bilaterale (come lo Jaguar, motori aeronautici, missili, ecc.). Ma la rinuncia a coprire con la produzione nazionale l'intero arco degli armamenti moderni, si è ben presto collegata da una parte alla rinuncia a svolgere un proprio ruolo di potenza globale in tutte le parti del mondo, e da un'altra parte alla progressiva rinuncia ad alcuni armamenti, oggi propri di una grande potenza (missili intercontinentali, sistemi Abm, aerei intercettori e eventualmente bombardieri trisonici, portaerei, eccetera). In collegamento a tutto questo è venuto il nuovo forte impegno britannico nell'area europea.

Una evoluzione opposta è stata quella della Francia. Essa poté cominciare a dotarsi di un proprio autonomo sistema di armamenti solo verso la metà degli anni '50. Ma nel 1967 la Francia poteva contare su un numero di armamenti di produzione nazionale maggiore di quello in dotazione o in fase di sviluppo in Gran Bretagna, anche se le somme da essa destinate alle forniture militari non superano il 60% di quelle britanniche. Ciò è in parte spiegato dalla minore ampiezza e dal minore arco di armamenti delle forze francesi. Anche in questo caso tale evoluzione è collegata ad una determinata strategia. La Francia, pur rinunciando ad avere una presenza militare globale, ha però voluto affermare una sua autonomia di difesa nazionale, che l'ha portata sino all'uscita dalla Nato. In questo quadro le coproduzioni bilaterali sono considerate come un ausilio finanziario e tecnico alle risorse e ai programmi nazionali francesi.

Ancora differente è la situazione tedesca. La Germania federale ha volutamente legato la sua difesa alla permanenza americana in Europa, rinunciando a qualsiasi strategia autonoma (e accettando di ricostituire le sue forze militari sotto il pieno controllo della Nato). In questo quadro essa si è largamente approvvigionata sul mercato americano. Anche perché alcuni armamenti non potevano essere costruiti sul suo territorio nazionale. Così che l'industria tedesca ha preferito concentrare i propri programmi sulla produzione (nella maggior parte dei casi su licenza) più che sul rinnovamento (eccettuati alcuni casi, per lo più recenti, di coproduzione). Inoltre essa ritiene ancor oggi politicamente opportuno servirsi di massicci acquisti di forniture militari per stabilire legami con i propri alleati, piuttosto che operare una distorsione delle proprie risorse economiche e intellettuali a favore dei programmi produttivi nazionali. Anche in questo caso una scelta politico-strategica è strettamente collegata ad una realtà tecnico-organizzativa.

L'Italia (come anche l'Olanda e il Belgio) è un caso lievemente diverso. Le sue scelte politico-strategiche non hanno infatti la rilevanza e la chiarezza delle precedenti. Il nostro paese ha politicamente scelto di aderire all'Alleanza atlantica, e in questo senso ha anche accettato le ipotesi strategiche elaborate in sede Nato. Ma di fatto i nostri stati maggiori hanno continuato a lavorare su ipotesi settoriali, preoccupandosi del particolare scacchiere italiano, e non elaborando una loro chiara dottrina strategica. I nostri armamenti sono quindi il frutto della concomitanza di più fattori. In un primo tempo hanno fruito dell'aiuto americano per la ricostruzione delle forze armate (nel decennio successivo alla II guerra mondiale) e si sono quindi largamente basati su armamenti americani. Inoltre hanno cercato di favorire quanto più possibile le industrie nazionali del settore. In alcuni casi, per armamenti di minor rilievo, essi hanno prodotto armi nazionali, in altri casi essi hanno agito su licenza, per lo più di ditte americane. Recentemente, in seguito ad una più decisa opzione politica europea del nostro governo, ci si è andati orientando verso armamenti europei, con possibilità di coproduzione nazionale (è il caso che riesamineremo del Bréguet Atlantic). In un caso un armamento di rilievo come il G-91 della Fiat è stato studiato in sede nazionale per rispondere ad esigenze Nato, ed essere poi acquistato e prodotto anche in altri paesi. In altri casi un aereo di concezione nazionale come il piccolo Mb-326 ha ottenuto un certo successo commerciale internazionale. In altri casi invece un progetto più impegnativo come il G-222 sembra avviarsi verso una fine poco gloriosa. A parte il settore aeronautico, e in qualche misura quello dell'artiglieria, però l'Italia non ha una sua produzione di una qualche importanza nel campo degli armamenti di rilievo.

Per chiarire sinteticamente quanto andiamo dicendo riportiamo la seguente tabella (che riportiamo in inglese) tratta da C. J. E. Harlow « The European Armaments Base: a Survey. Economic Aspects of Defence Procurement », The Institute for Strategic Studies, London. Questa tabella si riferisce agli acquisti diretti, e tralascia quindi tutto il vasto campo delle coproduzioni, delle partecipazioni, delle costruzioni su licenza, eccetera. Un primo panorama, per l'Italia, di tutto questo settore, è stato fatto dallo stesso Harlow e pubblicato sullo Spettatore Internazionale n. 6/1967. Dallo studio precedentemente citato pubblichiamo la seguente tabella che pubblichiamo in inglese per la particolare facilità del testo, largamente indicativa, anche se oggi sarebbe da arricchire e da aggiornare (abbiamo comunque indicato con una crocetta alcuni progetti abbandonati).

Anche da questi pochi dati qui ricordati è possibile ricavare la differenza tra paesi europei e superpotenze. Queste ultime sono effettivamente in grado di mantenere una loro piena globalità (sia politico-

Accordi internazionali di coproduzione

Project	Years	Countries	Main contractors	Joint project type	Production (*planned)
AIRCRAFT					
F-104G <i>Starfighter</i>	1960-65	Germany, Italy, Belgium, Holland, us (financing only)	VFW, HFB, Dornier, Messerschmitt, Heinkel, Siebelwerke, Fokker, Aviolanda, Fiat, SABCA, Avions Fairey, Aeronautica Macchi	Licensed development and integrated production	977
G-91 tactical fighter	1957-66	Italy, Germany	Fiat, Dornier, Messerschmitt, Heinkel	Licensed production	642
VAK-191 VTOL strike and reconnaissance	1965-	Italy, Germany	Fiat, VFW, Entwicklungsting	Development	4 prototypes *
<i>Transall</i> transport	1959-	Germany, France	VFW, HFB, Nord	Development and production	3 prototypes 6 pre-series 169 *
<i>Atlantique</i> maritime patrol	1959-	France, Germany, Belgium, Holland, us (financing only)	Breguet, Fokker, Dornier, Fairey, SABCA, Sud Aviation	Development and production	2 prototypes 2 pre-series 60 initial series *
<i>Jaguar</i> strike/trainer	1965-	France, Britain	Breguet, BAC (SEPECAT)	Development and production	9 evaluation aircraft
P-1127 <i>Kestrel</i> v/STOL tactical fighter	1962-	Britain, us, Germany	Hawker Siddeley	Evaluation	
AFVG tactical combat	1965-	Britain, France	BAC, Dassault	Development and evaluation	
Advanced v/STOL design studies	1964-	us, Germany		Design studies	
<i>Mirage III-V</i>	1964-	us, France		Flight test	
Sud SA-330 tactical helicopter	1967-	UK, France	Sud Aviation, Westland Aircraft	Development and production	
Sud SA-340 light observation helicopter (LOH)	1967-	UK, France	Sud Aviation, Westland Aircraft	Joint evaluation	
Westland WG-13 utility helicopter	1967-	UK, France	Sud Aviation, Westland Aircraft	Development	
SA-321 <i>Super Frelon</i> heavy-duty helicopter	1967-	us, France, Germany	Sikorsky, Sud Aviation, VFW	Development of improved <i>Frelon</i>	
AERO-ENGINES					
J-79 turbojet for F-104G	1960-	Germany, Belgium, Italy	BMW, Fiat, FN, Alfa Romeo	Licensed production	over 1000
<i>Tyne</i> turboprop for <i>Atlantique</i> and <i>Transall</i>	1961-	France, Germany, Belgium	Hispano-Suiza, Rolls Royce, MAN, FN	Licensed production	over 400 *
RB-193 turbofan for VAK-191 v/STOL	1964-	Britain, Germany	MAN-Turbo, Rolls Royce, Bristol Siddeley	Experimental manufacture and production	
RB-172-T-260 turbofan for <i>Jaguar</i> SS LST	1965-	Britain, France	Rolls Royce, Turbomeca	Development and production	
Advanced v/STOL lift engine	1965-	Britain, us	Rolls Royce, Allison	Development	

Project	Years	Countries	Main contractors	Joint project type	Production (*planned)
M-45 turbojet for Anglo-French VG fighter	1965-	Britain, France	Bristol Siddeley, SNECMA	Design and production	
RB-145 light-weight turbojet for VJ-101C VIOL research aircraft	1964-	Britain, Germany	Rolls Royce, MAN-Turbo	Development	
RB-162 life jet for <i>Mirage III-V</i> , VAK-191, VJ-101, 0031 and G222	1965-	Britain, France, Germany	Rolls Royce, French Government, German Government	Development, licensed production	
MISSILES					
<i>Hawk</i> surface-to-air missile	1959-67	Belgium, France, Germany, Italy, Holland, us (financing only)	Telefunken, Ateliers de Constructions Electriques de Charleroi, Compagnie Francaise Thomson-Houston, Finmeccanica, Philips (SEREL)	Licensed production	4000
<i>Martel</i> tele-guided air-to-surface missile	1964-	France, Britain	Engins Matra, Hawker Siddeley Dynamics, Marconi, Electrodynamique Marcel Dassault, Nord, Bölkow	Development	
<i>Milan</i> wire-guided anti-tank missile	1965-	France, Germany	Nord, Bölkow	Development	
<i>Hot</i> wire-guided anti-tank missile	1965-	France, Germany	Nord, Bölkow	Development	
<i>Roland</i> surface-to-air missile	1966-	France, Germany	Nord, Bölkow	Development	
<i>Bullpup</i> air-to-surface missile	1962-67	Norway, Britain, Denmark, Turkey, us (financing only)	Kongsberg Vaapenfabrikk	Licensed production	4000
<i>Sidewinder</i> air-to-air missile	1962-65	us (financing only), Germany, Belgium, Denmark, Norway, Greece, Portugal, Turkey, Holland	Bodenseewerk Perkin-Elmer	Licensed production	9000
<i>Sea Dart</i> ship-defence missile system	1962-	Britain, Holland			
ss-10 and 11 anti-tank missile	1965-	us, France		Development (funding for)	
AS-37 air-to-surface missile	1965-	Britain, France		Joint evaluation	
ELECTRONICS					
NADGE infrastructure	1966-	Britain, France, Holland, Italy, Germany	Hughes Aircraft, Marconi, Thomson-Houston, N.V. Hollandse Signaalapparaten, Serenia, Telefunken	Development and production	An integrated radar defence system *
TANKS					
<i>Leopard/AMX</i>	1961-	France, Germany	Governments	Independent development, joint evaluation	
Main battle tank '70'	1963-	us, Germany		Development	

Acquisti diretti dall'estero, 1955-67

Supplier 1		Purchaser					
United States	Britain	France	Germany	Italy 3	Sweden	Holland 3	Belgium 3
Phantom (F-4) fighter F-111 fighter C-130 transport Polaris missile Dreadnought nuclear reactor Sidewinder missile Corporal missile Honest John missile 8-in. howitzer 155mm SP gun 175mm SP gun Chinook helicopter	Skyraider aircraft 2 T-28 trainer F-100 interceptor Crusader interceptor DC-6 transport S-58 helicopter C-47 transport KC-135 tanker Neptune maritime patrol Tartar missile	TF-104G trainer Honest John missile Sergeant missile Sea Hawk aircraft M-48 tank Nike-Hercules missile M-60 tank M-44 tank M-2 tank M-113 APC	TF-104G trainer Honest John missile Sergeant missile Sea Hawk aircraft M-48 tank Nike-Hercules missile M-60 tank M-44 tank M-2 tank M-113 APC	C-119 transport Albatross amphibian Tracker aircraft Tartar missile Terrier missile Honest John missile M-60 tank Minesweeper M-47 tank Sidewinder missile	Boeing VTOL helicopter Sidewinder missile Hawk missile M-113 APC	Sea Hawk aircraft F-5 fighter TF-104G trainer Nike-Ajax missile Terrier missile Nike-Hercules missile Honest John missile M-113 APC	C-47 transport C-54 transport TF-104G trainer Honest John
Canada			F-86 fighter	Minesweepers 2	Hunter interceptors Seacat missile Bloodhound missile Ground radar Centurion tank	Centurion tank	
Britain			Gannet aircraft Pembroke transport Sycamore helicopter Skeeter helicopter Saladin armoured car Seacat missile				
France	s-11 missile		s-11 missile AS-30 missile	Alouette helicopter Nord air-to-air missile Cobra missile	Ground radar Fire-control radar Alouette helicopter	Alouette helicopter AMX tank AMX APC	ENTAC missile AMX-13 tank
Germany			F-86K fighter Agusta helicopters G-91 fighter		Motor torpedo boats Agusta-Bell 204B helicopter	Agusta-Bell 204B helicopter F-86K fighter Carl Gustav missile launcher	F-86K fighter
Italy	Agusta-Bell 47 helicopter 105mm howitzer	F-86K fighter					
Sweden	Carl Gustav missile launcher						

1 No purchases were made from Holland or Belgium.

2 Second-hand.

3 Many of the Italian, Dutch and Belgian items may have been aid transfers under MAP; they have been included where there is no definite information either way.

strategica, sia di armamenti, sia di produzione nazionale). I paesi europei, volendo confrontarsi con esse, sono costretti a sforzi immani, che possono garantire loro, al massimo, una parvenza di indipendenza settoriale, limitata al proprio ristretto ambito geografico nazionale, e inoltre anch'essa largamente illusoria (basti pensare che la difesa aerea della Francia dipende da una rete radar della Nato, e che la Francia continua a non avere alcuna possibilità di « secondo colpo nucleare »).

Riesaminando tutto il problema delle forniture e della standardizzazione, l'Assemblea parlamentare dell'Atlantico del nord, riunitasi nell'ottobre 1968, ha adottato una raccomandazione che suggeriva al Consiglio dell'Alleanza atlantica di discutere la « costituzione di una Agenzia europea della difesa per l'acquisto degli armamenti ». Tale Agenzia, secondo i parlamentari, dovrebbe poter disporre di « una autonomia di bilancio che gli permetta di finanziare le ricerche e lo sviluppo dei sistemi di armi convenzionali di difesa o della tecnologia degli armamenti, della produzione e della fornitura di armi e, potendo finanziare la successiva produzione di armi, di tener conto dei bisogni della crescita del potenziale industriale e tecnologico ». Questa presa di posizione, che segue un ampio dibattito degli esperti europei, è molto interessante. In pratica si propone la fusione a livello europeo (sia pure all'interno della Nato) di buona parte delle funzioni e delle competenze degli uffici nazionali, e, cosa ancora più importante, si vuole che tale Agenzia, autonoma e finanziariamente indipendente, pianifichi la ricerca e lo sviluppo in materia di armamenti in Europa.

Nel frattempo, per ovviare in parte alle principali disfunzioni, è stato recentemente costituito in sede Nato il Gruppo consultivo industriale (Niag), che ha tenuto la sua prima riunione l'8/9 gennaio 1969. Il gruppo (presieduto dal vice-direttore della Philips T. P. Tromp e dal presidente dell'Oto Melara ammiraglio Bigliardi) ha il compito statutario di « consigliare la Conferenza Nato dei direttori nazionali degli armamenti, dal punto di vista industriale, sui metodi più adatti per migliorare la cooperazione dei paesi Nato in materia di studio, messa a punto e produzione di materiali destinati alle forze armate. Inoltre il Niag costituirà una istanza adatta a presentare importanti problemi a rappresentanti delle industrie Nato, e per l'esame delle politiche e dei metodi della Nato, nei campi di interesse dell'industria ».

Il Niag ha immediatamente chiesto che la Conferenza dei direttori nazionali degli armamenti facesse conoscere agli industriali una lista dei nuovi tipi di armamenti che saranno necessari negli anni a venire. Infatti per trovare una base concreta che serva a sviluppare produzioni comuni, è necessario non concentrarsi sui settori in cui la produzione è già cominciata e in cui gli orientamenti sono già troppo

decisamente nazionali per essere rovesciati, ma piuttosto sui settori nuovi in cui si è ancora allo stadio delle idee. Una simile procedura non è nuova: essa è già correntemente applicata negli Usa, e recentemente anche in Gran Bretagna, ma non è stata mai tentata sul piano internazionale.

Le difficoltà sono cominciate ad apparire sin dal 27 febbraio 1969, quando i Direttori nazionali degli armamenti non sono riusciti a mettersi d'accordo sulle richieste del Niag. Anzi alcuni delegati (tra cui quelli di Germania, Usa e Gran Bretagna) in quella occasione hanno addirittura tentato di ridimensionare le funzioni del Niag, affermando che gli industriali dovevano preoccuparsi solo di questioni marginali, giuridiche, dei brevetti, delle tasse ecc., e non del problema della cooperazione e della produzione a livello internazionale. Altri hanno al contrario sostenuto che il Niag doveva addirittura proporre precise opzioni nel campo degli armamenti. E perché potesse far ciò hanno proposto di informare particolareggiatamente il Niag di tutti i bisogni, anche nell'avvenire più lontano (ammesso però che questo sia realmente possibile sul piano tecnico). Date queste enormi divergenze di vedute, la Conferenza ha deciso di ridiscutere tutta la questione in una riunione congiunta dei Direttori degli armamenti e dei rappresentanti industriali.

Dopo molte vicissitudini i due organismi sono arrivati, all'inizio di novembre 1969, ad un accordo di massima. In particolare la Conferenza dei direttori nazionali degli armamenti ha deciso:

- di procedere ad uno scambio regolare di informazioni con il Niag;
- di invitare il Niag a compiere uno studio di « praticabilità » in un campo preciso, cioè, secondo alcune fonti, l'equipaggiamento elettronico aeronautico.

In altri termini i Direttori nazionali degli armamenti hanno messo a disposizione del Niag i dettagli di una richiesta militare futura per le forze della Nato, e hanno invitato il Niag a studiare le possibilità di sviluppo della tecnologia in quel campo, a valutare i costi finanziari e a proporre gli opportuni strumenti di finanziamento. All'origine di questa iniziativa sembra essere stato il governo italiano (che peraltro contribuisce per il 25% alla costruzione delle parti elettroniche del progetto di aereo anglo-italo-tedesco Mrca-75).

Inoltre i Direttori nazionali degli armamenti hanno deciso di rilanciare la procedura Nato, invitando gli alleati a scambiarsi nel modo più completo le informazioni tecniche sui nuovi sistemi di armamenti da essi adottati. Questo dovrebbe poter facilitare l'opera di standardizzazione.

L'avvenire del settore degli armamenti in Europa appare comunque notevolmente complesso. Seguiamo in proposito alcune considera-

zioni fatte da Alastair Buchan (« Implicazioni di un sistema europeo di tecnologia militare », The Institute for Strategic Studies, London, 1967).

Da una analisi dei dati a disposizione e da una valutazione del probabile ciclo vitale dei sistemi bellici attualmente in uso o in fase di approntamento (dati per lo piú dello stesso Iss di Londra), è possibile dedurre come i paesi europei appaiono in grado di soddisfare per la maggior parte le proprie necessità nel settore degli armamenti terrestri e navali, sia attraverso programmi di produzione nazionale o di acquisti intraeuropei, specie nel settore dei carri armati, delle artiglierie, dei missili e delle imbarcazioni di piccolo tonnellaggio, sia attraverso programmi comuni di ricerca e sviluppo, o lo scambio di sotto-sistemi. L'unico settore in cui l'Europa continuerà con ogni probabilità a dover contare sull'appoggio americano appare soprattutto, a parte alcuni aspetti della ricerca antisommergibili, quello dei sottomarini atomici (per ragioni connesse alla vigente legislazione americana in materia), salvo nell'ipotesi assai improbabile che la Francia decida negli anni '70 di porre a disposizione dei suoi alleati europei le proprie cognizioni tecnologiche.

Per quanto concerne i veicoli militari di altra natura, le maggiori difficoltà appaiono connesse alla circostanza che essi rappresentano una frazione assai ridotta della produzione totale delle grandi industrie automobilistiche europee. Lo stesso discorso si può in linea generale porre per i cantieri navali, nel senso che le forniture militari occupano un settore ridotto dell'industria, e vengono assai spesso suddivise tra cantieri di stato e privati. Per di piú il carattere stesso della produzione navale, soggetta a costanti innovazioni ed in cui le esigenze dei singoli committenti possono variare in relazione a particolari situazioni ambientali, fa sí che l'avvio di processi produttivi su vasta scala, eccezion fatta per le imbarcazioni di piccolo tonnellaggio non si riveli sempre vantaggiosa sotto il profilo economico. Per converso, la esperienza dell'industria aeronautica ha dimostrato l'esattezza dell'assunto contrario, ed anche la produzione e lo sviluppo di equipaggiamenti elettronici per impieghi militari, oltre a favorire forme di divisione del lavoro, appare idonea all'adozione di strumenti di cooperazione internazionali. Per di piú l'entità delle forniture militari europee nel settore elettronico è quella che piú si avvicina a quella degli Stati Uniti: nel 1967 infatti esse hanno raggiunto il 75% del valore degli acquisti americani per strumenti elettronici militari, mentre nel settore aeronautico e missilistico gli acquisti europei non hanno superato il 30% di quelli americani.

È necessario inoltre ricordare come la cooperazione nell'ambito della Nato non esaurisca la totalità delle iniziative in corso o in fase

di negoziato: numerosi progetti nascono comunque al di fuori della Nato (come il Transall franco-tedesco) anche se a volte vengono poi definiti progetti Nato (come lo Jaguar anglo-francese). E cooperazioni avvengono nel campo dei motori, degli elicotteri, ecc. oltre che naturalmente nei due casi dell'aereo da trasporto supersonico Concorde e dell'Aerbus europeo. Nel settore dei motori aeronautici è necessario fare riferimento alla concessione di licenze di costruzione in tutta Europa da parte della Rolls Royce e della Bristol Siddeley (ora incorporata nella prima). Per quanto concerne i missili di piccole dimensioni sono in corso programmi di collaborazione franco-britannica e franco-tedesca. Il caso dell'aereo europeo Mrca-75 lo esamineremo con più attenzione in seguito.

La collaborazione nella produzione di carri armati ha incontrato (se si fa eccezione per i motori ed i cannoni) un ostacolo decisivo nel contrasto fra inglesi da una parte e francesi e tedeschi dall'altra, circa l'importanza relativa della velocità e del corazzamento. Tuttavia anche un tentativo franco-tedesco-italiano di procedere ad un programma di sviluppo comune in questo settore si è concluso in un fallimento. Per dare un'idea del problema: si è in pratica stabilito un circolo vizioso tra la velocità dei carri, le loro dimensioni, il loro armamento, il loro corazzamento, il loro peso e quindi di nuovo la loro velocità ecc. Per cui bisogna scegliere se sviluppare un carro molto pesante e corazzato (come il britannico Chieftain che pesa più di 50 tonnellate ed ha un cannone da mm. 120), o un carro più leggero e mobile (relativamente: il Leopard tedesco pesa, a pieno carico 40 tonnellate ed ha un cannone da mm. 105). Dopo il fallimento della coproduzione europea i tedeschi hanno sviluppato il Leopard e i francesi l'Amx-30. Il progetto tedesco-americano per la produzione di un carro da combattimento per gli anni '70 (Mbt-70) sembra andare incontro ad un fallimento: già ora la sua produzione, che doveva iniziare nel 1970 è stata rimandata al 1975 (nella migliore delle ipotesi).

È inoltre interessante porre in risalto alcune importanti considerazioni circa la scelta dei tempi per qualsiasi mutamento negli accordi di fornitura congiunta o di ricerca attualmente in vigore nella Nato e in Europa. Per quanto riguarda alcuni armamenti di maggiore importanza, le principali potenze interessate si sono negli ultimi tempi impegnate in programmi di produzione nazionale, la cui estensione raggiunge la seconda metà degli anni '70. Per fare un esempio, si può ricordare come tanto la Francia, come la Gran Bretagna, la Germania, la Svezia e la Svizzera abbiano in produzione un modello di carro da battaglia, di cui non è prevista la sostituzione prima di circa il 1977; per quanto attiene ai missili anticarro di maggiore potenza, la Francia, la Germania, la Gran Bretagna e gli Stati Uniti possono contare su

ordigni di produzione nazionale, per cui è prevista una analoga durata di impiego. Poiché saranno necessari circa 8 anni per procedere allo sviluppo di nuovi armamenti, appare evidente come i negoziati relativi all'adozione di un programma comune europeo per la produzione di nuovi armamenti dovranno iniziarsi nel prossimo futuro. Nel settore dei missili terra-aria di medio raggio, il discorso appare analogo, poiché la Gran Bretagna potrebbe trovare convenienza economica a produrre nuovi armamenti in sostituzione del Thunderbird e del Bloodhound, solo qualora potesse contare su un più vasto mercato in Europa. In caso contrario potrebbe apparire più semplice per i paesi europei acquistare o produrre su licenza il missile americano Sam-D. Infine, per quanto concerne i missili a volo radente, la possibilità di dar vita a forme di collaborazione appare per il momento teorica, poiché la Gran Bretagna, la Francia, la Germania, gli Stati Uniti, l'Italia e la Svezia stanno procedendo autonomamente allo sviluppo di propri armamenti, il che sembra escludere per i prossimi anni ogni possibilità di razionalizzazione. Lo stesso potrebbe forse dirsi dei missili mare-aria.

Il problema più importante riguarda la prossima generazione di apparecchi tattici, sul cui sviluppo riposano in gran parte il futuro e le dimensioni dell'industria aeronautica europea e dove è possibile assistere ad un rapido aumento dei costi, mentre l'insufficienza delle cognizioni europee nel settore della ricerca e dello sviluppo, rispetto agli Stati Uniti, viene generalmente riconosciuta.

Ad esempio nel campo dei trasporti « medi », di particolare interesse per i paesi europei e per l'Italia soprattutto, l'unico progetto europeo esistente è il Transall franco-tedesco, che dovrebbe competere con lo sperimentatissimo Hercules americano. E nel campo dei trasporti leggeri esistono ottime macchine europee, ma tutte concorrenti tra loro (una francese, una tedesca, una olandese, una britannica, e forse tra poco addirittura anche una italiana). Una cosa del genere la ritroviamo tra gli aerei scuola, e tra i più piccoli caccia tattici di appoggio e attacco al suolo: questi apparecchi, relativamente poco costosi (ma dove sono possibili incredibili performances tecnologiche: es. l'Harrier britannico) sono costruiti da ciascuno per suo conto, nella più completa ignoranza della coproduzione internazionale. Quando arriviamo agli aerei più costosi e sofisticati, i caccia intercettori, i caccia bombardieri, eccetera, capaci di missioni tattiche, ma anche strategiche, allora le produzioni nazionali entrano in crisi: ogni nazione ha la sua strategia e quindi anche il suo aeroplano, ma già oggi non sa se riuscirà più a costruire quello della « prossima generazione », cioè quello degli anni '70, e la collaborazione europea inizia seriamente dunque di qui, cioè dal campo che per implicazioni politiche, strategiche e tecnologiche presenta le maggiori difficoltà.

In questo quadro anche il progetto Mrca-75 (per le cui caratteristiche e storia rimandiamo al bollettino dell'Iai: l'Italia nella Politica Internazionale, anno I, n. 2), ha un ruolo molto limitato. Doveva trattarsi di un aereo avanzato europeo, ad ali variabili. Si tratterà di uno schema comune elaborato da Gran Bretagna, Germania e Italia (con l'esclusione della Francia e la partecipazione solo industriale dell'Olanda), che servirà di base a tre aerei diversi: un biposto, un aereo da attacco al suolo e appoggio e un intercettore: chiunque abbia presenti la diversità dei ruoli di simili aerei e la diversità delle prestazioni richieste non potrà non avere qualche perplessità sulla definizione di aereo comune. Inoltre il solo periodo di definizione dei tipi di aereo, ha già preso più di due anni di contrattazioni. Come ha ammesso davanti all'Assemblea atlantica il ministro britannico Healey, le difficoltà incontrate sono dipese soprattutto dalle differenti concezioni strategiche dei vari stati maggiori alleati.

Tale argomento è di gran rilievo. I paesi europei nell'Alleanza atlantica hanno organizzato le loro discussioni sul « gruppo europeo » scindendole in due: aspetto politico e aspetto tecnico. Le discussioni del secondo gruppo (che si occupa del Mrca-75, della standardizzazione, di una eventuale Agenzia per gli armamenti, ecc.) non possono andare molto oltre, se quelle del primo gruppo sono bloccate. È un problema politico di prospettive europee che rimanda al discorso iniziato in precedenza. Oggi, in una situazione integrabile ma di fatto divisa, le diverse ipotesi nazionali si contrappongono senza potersi né realmente combattere né realmente unificare.

Conclusioni

L'esame di questi due problemi settoriali, ci fa concludere che:

1 - l'Alleanza, così com'è, non è in grado di autocontrollarsi e di mantenere al suo interno un gioco politico sufficiente a garantirne il rinnovamento.

2 - i paesi europei non hanno alcuna alternativa reale a questa situazione, ma anzi vanno sviluppando linee politiche tra loro contraddittorie.

3 - i problemi politici economici e militari stanno lentamente raggiungendo una dimensione che oltrepassa le singole possibilità europee.

Non era nostra intenzione offrire qui schemi precostituiti di risoluzione di questi problemi. Ci limitiamo a sottolineare come le nuove dimensioni della politica internazionale contrastino ormai con i vecchi metodi che la diplomazia tradizionale aveva saputo elaborare, e che tutti presupponevano la salvaguardia dello stato nazionale e la gelosa

preservazione dell'indipendenza nazionale: non è possibile, in un mondo in cui questi due concetti perdono via via di senso, non elaborare nuovi metodi e nuove idee politiche. Il rapporto Edwards è un chiaro esempio di ciò: mai, nel mondo ottocentesco, si sarebbe ritenuto possibile (oltre che legittimo) che un parlamentare pretendesse di giudicare e sindacare le spese di un complesso di stati sovrani. Gli si sarebbe risposto: che egli badi unicamente alle spese del suo governo. Oggi questo non è piú possibile: e se un fatto cosí rilevante di sovranità, come il controllo parlamentare, si estende sia pure a fatica dall'ambito nazionale a quello sovranazionale, è evidentemente giunto il momento di sostituire la politica alla diplomazia.

II. Il costo della difesa dell'Europa Occidentale

di Robert Edwards

Sotto questo titolo l'Assemblea dell'Unione Europea Occidentale (Ueo) ha pubblicato tre documenti presentati dal deputato laburista britannico Robert Edwards, a nome della Commissione per i problemi della difesa e del disarmo. I tre rapporti sono stati presentati rispettivamente il 21 novembre 1966, il 17 maggio 1967 e il 16 novembre 1967. In questi estratti noi riportiamo gran parte del primo rapporto (n. 396), quasi interamente il secondo rapporto (n. 406) e le prime due parti del terzo rapporto (n. 426). Le altre parti del terzo rapporto (riguardanti il Belgio, l'Olanda, la Francia, e quattro righe per l'Italia — per mancanza di dati ... —) non le abbiamo riportate per il loro minore interesse e completezza. Abbiamo inoltre scartato molte tabelle di dati ormai di dominio pubblico, o già pubblicate sullo « Spettatore Internazionale ».

Documento N. 391:

Le spese finanziate in comune

Uomini di stato dei paesi membri della Nato hanno insistito, a diverse riprese, sul fatto che la difesa debba poggiare su solide basi economiche e sociali, e che la potenza militare abbia ben poco valore se non la si costruisce a spese del benessere economico¹. Quindi, sotto alcuni aspetti, si potrebbe considerare che « il costo della difesa dell'Europa occidentale » comprende non solo le somme effettivamente impiegate dai paesi dell'Europa occidentale per le forze armate, l'ar-

¹ Vedere, ad esempio, il rapporto del « Comitato dei Tre » (Averell Harriman, Edwin Plowden, Jean Monnet), Nato 1951.

mamento e le installazioni militari, ma anche le ripercussioni che queste spese militari hanno sull'economia di un paese e specialmente sui servizi sociali e programmi di ogni genere ai quali questo paese deve rinunciare per pagare le spese della propria difesa.

È importante rammentare che, nel corso della sua esistenza, il Consiglio Nordatlantico ha riconosciuto l'importanza di una economia solida per assicurare la forza interna dell'Organizzazione e che, dalla conferenza ministeriale di Lisbona del 1952 in poi — per non citare che un solo esempio — il Consiglio ha riaffermato il principio secondo il quale non si deve domandare ad alcun paese un onere di carattere militare che esorbiti dalle sue possibilità.

Tuttavia si potrebbe credere che i problemi finanziari della Nato e il controllo delle sue spese occupino un posto importante nelle discussioni dell'Assemblea dell'unione dell'Europa occidentale ed in particolare nei dibattiti della Commissione d'affari per la difesa e armamenti (Commission des questions de défense et des armements). Tutti i membri dell'Assemblea sono parlamentari, e loro fondamentale funzione è quella di esaminare attentamente le spese dei loro governi. Inoltre, in alcuni paesi, questo principio è stato ottenuto a prezzo di lotte protrattesi per secoli. Per esempio, in Inghilterra, gli slogan « niente imposte senza documentazione » e « niente crediti supplementari senza esame delle lagnanze » costituiscono ancor oggi una delle basi della costituzione. Anche la Francia è entrata nell'era moderna quando i suoi sovrani si sono resi conto che non potevano più permettersi di regnare senza il consenso del popolo per stabilire le imposte necessarie al funzionamento dello Stato.

Malgrado quanto esposto sopra, e malgrado l'entità delle somme che i membri dell'Assemblea dell'Ueo sono tenuti ogni anno a votare per la difesa nei loro parlamenti nazionali, raramente si è discusso nell'Assemblea degli aspetti economici della difesa. Da parte sua la Commissione per gli affari della difesa e degli armamenti non ha presentato che pochissimi rapporti sull'argomento² ed ha tendenzialmente dedicato il suo interesse alla strategia fondamentale dell'Alleanza e ai dettagli militari di ordine tecnico. (...).

La maggior parte dei crediti versati dagli stati membri dell'Ueo per la difesa dell'Europa occidentale sono utilizzati dalla Nato. Come i rappresentanti della Francia sottolineeranno sicuramente davanti all'As-

² Berkham ha presentato all'Assemblea, in qualità di relatore della Commissione delle questioni di difesa e degli armamenti, due rapporti preziosissimi sugli aspetti economici e finanziari della sicurezza europea nel 1965, e Vallée Poussin e Kliesing hanno esaminato, da parte loro, alcuni aspetti finanziari sulla standardizzazione e sulla produzione in comune degli armamenti sotto altri rapporti.

semblea, il vostro relatore non ignora che l'Organizzazione del Trattato del Nord-atlantico non rappresenta la sola maniera di difendere l'Europa occidentale. Tuttavia, nel momento attuale, la Nato assorbe la maggior parte delle spese della difesa dell'Occidente. In questa relazione preliminare, sotto molti aspetti pionieristica, il vostro relatore ha ritenuto proprio compito soffermarsi sulle spese della Nato e in modo particolare sulle spese finanziate in comune, piuttosto che sulle spese piú cospicue devolute alle forze nazionali che ogni paese membro tiene a disposizione della Nato.

È opportuno spiegare brevemente perché il vostro relatore ha ritenuto opportuno concentrare la propria attenzione sulle spese finanziate in comune anziché sulle spese nazionali. Sotto molti aspetti sarebbe stato piú facile cominciare dall'esame delle spese per la difesa nazionale, poiché tutte le statistiche relative figurano nei bilanci di difesa dei diversi paesi membri. Ma proprio per questo si è ritenuto ben poco utile il riportare semplicemente delle cifre, in parte già note ai rappresentanti, le quali, in mancanza di un'analisi esauriente, potrebbero portare a confronti che rischierebbero di rivelarsi inesatti.

Dato poi il breve lasso di tempo di cui disponeva il vostro relatore, dopo che la commissione ebbe deciso di fare il rapporto su questo argomento, gli sarebbe stato difficile ottenere da tutti i paesi membri le informazioni indispensabili per una completa analisi. Questo non significa che ciò non sarà utile in avvenire. Al contrario, il vostro relatore spera che nei prossimi rapporti gli sarà possibile presentare dei dati interessanti concernenti insieme le spese ed i metodi di controllo dei diversi bilanci di difesa. Alcune proposte a questo riguardo si trovano in uno dei paragrafi seguenti.

Avendo deciso di concentrare la sua attenzione sulle spese finanziate in comune, il vostro relatore si è rivolto alle pubblicazioni della Nato per avere le necessarie informazioni di indole finanziaria, ed ha preso contatti col ministero della difesa del proprio paese. Ha dovuto constatare con meraviglia che si disponeva di ben poche notizie, molto meno che per i bilanci nazionali di difesa; in effetti la Nato non pubblica né bilanci, né conti dettagliati e meno ancora rapporti del Commissionario per i conti, né note esplicative sulle previsioni, ecc. La piú importante pubblicazione annuale del Servizio d'informazioni è intitolata « Documentazione sull'Organizzazione del Trattato nord-atlantico ». È un volume di piú di 300 pagine, che non dedica tuttavia che 3 pagine al capitolo intitolato « Finanze della Nato e controllo delle spese »³. Per completare questa documentazione il vostro relatore ha

³ Nel frattempo la situazione è migliorata: le ultime redazioni di questo volume informativo riportano parte dei dati citati da Robert Edwards in questi resoconti ... (N.d.T.).

preso contatto col segretario dell'Ueo che gli ha offerto tutto l'aiuto possibile; e con il Servizio d'informazioni della Nato dal quale non ha ricevuto alcuna risposta in merito, adducendo questi a motivo che la maggior parte di tali argomenti erano considerati di carattere segretissimo.

Le riserve formulate contro la pubblicazione di statistiche concernenti le spese per la difesa sono giustificatissime per comprensibili ragioni di sicurezza e — i parlamentari non l'ignorano⁴ — si estendono, in certa misura, alla divulgazione di informazioni riguardanti la difesa puramente nazionale. Ma i bilanci nazionali contengono almeno un certo numero di informazioni, ed è possibile ottenerne altre sia rivolgendosi ai ministeri, che alle commissioni nazionali di difesa, od anche attraverso le normali vie parlamentari. I paesi dell'Europa occidentale hanno adottato come principio che deve essere disponibile la maggior quantità possibile di informazioni, sempre tenuto conto degli imperativi di sicurezza — se si vuole che i meccanismi democratici funzionino correttamente.

Tuttavia, per ciò che concerne le spese effettuate dalla Nato, non esiste alcuna tradizione del genere, ed ecco il perché del rifiuto iniziale di fornire informazioni. Né il vostro relatore intende farne rimprovero alle autorità della Nato. È chiaro che queste si sono trovate di fronte ad una domanda del tutto nuova, ad una procedura totalmente differente dalla pratica seguita sin qui in questo campo. È dunque con maggior piacere che il vostro relatore ha recentemente ricevuto dalle autorità della Nato la documentazione di un certo numero di informazioni statistiche e, ancora più importante, l'assicurazione che la Nato è disposta a fornire — in futuro — quante più notizie possibili. Si spera dunque che la commissione incoraggerà questo dialogo con le autorità della Nato, e che, senza minimamente attentare alla sicurezza, i prossimi rapporti potranno contenere informazioni ed osservazioni utili sul finanziamento del sistema di difesa occidentale. Ora, essendoci pervenute in ritardo le informazioni richieste, ci è impossibile presentare qui un'analisi dettagliata delle spese della Nato, finanziate in comune. Come noi stessi l'avevamo sottolineato davanti alla commissione, l'interesse del presente rapporto sta meno nei fatti e le cifre relative alle spese militari che contiene, che nell'incursione che compie nel dominio delle attività parlamentari internazionali, finora inesplorate. (...).

⁴ Sir Winston Churchill ha dichiarato che, quando arrivò al potere nel 1951, si accorse con meraviglia che i crediti relativi alla messa a punto della bomba H britannica, i quali si elevavano a circa 100 milioni di sterline, erano stati impiegati senza che ne rimanesse traccia nelle previsioni di bilancio rese pubbliche.

I principi dei controlli finanziari.

Oltre ai nuovi problemi relativi al controllo parlamentare, le spese di un organismo quale la Nato pongono gravi problemi di controllo interno. Questi problemi sono nuovi in larghissima misura, poiché, prima della creazione della Nato, sarebbe stato difficile trovare un'organizzazione internazionale che disponesse di fondi così considerevoli.

In una grande organizzazione, questi problemi di controllo finanziario sono difficili da risolvere in quanto le diverse branche delle spese sembrano relativamente poco importanti rispetto al loro ammontare totale. Questa difficoltà iniziale aumenta ancora quando si tratta di organizzazioni internazionali, perché ogni paese è responsabile solo di una parte delle spese totali, e in numerosi casi, per una quota relativamente debole. Quando nell'ambito di un organismo internazionale che disponga di crediti importanti — vedi la Nato — questi due fattori si sommano, le spese rischiano di non venire esaminate abbastanza da vicino. Per ragioni di sicurezza è notoriamente difficile ottenere informazioni che le riguardino, e inoltre, l'assenza di controllo pesa tanto più sulle spese « comuni » della Nato, come ad esempio, quelle che riguardano il programma d'infrastrutture le quali, benché previste anzitutto per fini militari, recano al paese ospitante vantaggi economici notevoli. Per questa ragione si determinano pressioni tendenti ad aumentare i contributi degli altri paesi.

Per ciò che concerne la Nato, questi problemi si pongono in tre punti: primo, una sufficiente analisi politica delle necessità ed esigenze militari; secondo, un esauriente controllo dei bilanci nazionali; terzo, una verifica dei crediti stanziati per le spese comuni della Nato stessa.

Le esigenze militari.

Se i paesi della Nato conservano la loro libertà d'azione per organizzare a proprio giudizio la difesa nazionale, la necessità di una comune difesa e l'esistenza di un comando integrato comportano tuttavia che le autorità militari della Nato facciano conoscere le proprie esigenze in uomini e materiale per numero e qualità, per poter far fronte ad eventuali attacchi. Come si legge nella pubblicazione ufficiale della Nato « Documentazione sull'organizzazione del Trattato nord-atlantico », sono stabiliti dei piani la cui realizzazione dipende dall'accordo di tutti i paesi membri, ma la cui preparazione è affidata essenzialmente alle autorità militari della Nato. Queste hanno sempre basato le loro previsioni, relative alle esigenze della difesa collettiva dell'Alleanza, su una valutazione della minaccia che pesi sulla Nato, e sul progresso nel campo degli armamenti.

La procedura che permette ai comandanti della Nato di valutare

le forze delle quali desidererebbero disporre, fa capo, attraverso il Comitato dell'esame annuale, alla costituzione di una serie di « obiettivi di forze ». Il Segretariato internazionale della Nato analizza questi obiettivi, tenendo conto di quanto viene a sua conoscenza riguardo le possibilità economiche dei paesi membri che dovranno fornire uomini e materiale indispensabili. Ormai gli attuali « obiettivi di forze » sono più realisti che, diciamo, quattordici anni fa, all'epoca in cui la Conferenza ministeriale di Lisbona parlava di 90 divisioni. Tuttavia, prima di rimproverare ai comandanti della Nato una eccessiva richiesta di forze, viene naturale di mettere in risalto gli inconvenienti di un sistema che li obbliga a formulare in tal modo le loro domande. Valutando le possibilità di offesa, i comandanti militari sono tenuti ad inquadrare tutti gli aspetti che queste minacce possano rivestire, e tutte le armi immaginabili, suscettibili di essere utilizzate contro di loro da un nemico dispiegante un attacco da un punto qualsiasi. Si esporrebbero anzi a critiche ove non basassero le loro esigenze su questa base. Ma, come è scritto nell'ultimo Libro bianco britannico: « La difesa deve essere al servizio della politica estera e non deve condizionarla ». I generali devono sostenere un ruolo molto importante nell'elaborazione della strategia, ma come essi stessi ammettono per primi, non spetta a loro decidere della politica estera. (...).

Spese finanziate in comune.

Il problema del controllo delle spese iscritte nei bilanci nazionali di difesa è un problema di ordine generale che i paesi membri dell'Ueo sono abituati a fronteggiare. Le spese militari internazionali, delle quali nessun paese in particolare è solo responsabile, costituiscono tuttavia una novità e portano una serie di nuovi problemi, dei quali abbiamo già enunciato le difficoltà. Le spese della Nato considerate in questo capitolo vertono su:

- a - le installazioni costruite con l'aiuto dei fondi stanziati dall'insieme dei paesi membri, come aeroporti, oleodotti, ecc.;
- b - quartieri generali e organismi militari;
- c - organismi civili della Nato;
- d - segretariato internazionale della Nato.

Non è possibile procurarsi il bilancio o i costi che forniscano la cifra globale di questi differenti paragrafi. Tuttavia, un certo numero di paesi membri dell'Ueo rendono noto l'ammontare dei loro contributi, e la percentuale che essi rappresentano in rapporto alle spese totali. Se ne può dedurre che, grosso modo, l'ammontare globale annuale della « nota comune » si avvicina a 120 milioni di lire sterline. Il vostro relatore non intende mettere in causa le misure di sicurezza,

ma ritiene che, se questi calcoli sono validi, niente giustifica che egli sia stato costretto ad effettuarli; in altri termini, se è possibile determinare le cifre globali partendo dai contributi espressi in percentuali, niente giustifica che le stesse cifre non siano pubblicate.

Infrastrutture.

Il programma d'infrastruttura della Nato nacque nel 1950 nel quadro dell'Organizzazione di difesa dell'Unione occidentale quando sembrò che la spesa per la costruzione delle installazioni necessarie, specialmente in Francia e nei Paesi Bassi, sarebbe stata nell'ordine di 32 milioni di sterline. Questo programma, col nome di « Prima trancia » fu la base del programma d'infrastruttura della Nato, che in seguito venne ampliato, per l'adesione di nuovi membri e per l'accrescimento del livello delle forze assegnate alla Nato. D'altronde le spese militari di questo tipo hanno per se stesse una tendenza naturale ad aumentare, per le ragioni che abbiamo già segnalate. Le ultime cifre disponibili rivelano che la spesa totale del programma ascende presentemente a 1.225 milioni di sterline.

La branca piú importante riguarda circa 220 aerodromi che rappresentano una spesa di 400 milioni di sterline.

Il sistema di « divisione delle spese », applicato a questo programma, è approvato dai paesi membri secondo una formula prima fissata per ogni branca del programma. Il paese ospitante si accolla la spesa di acquisti del terreno sul quale si impianterà l'installazione, nonché gli è attribuita la conduzione di ogni servizio di ordine pubblico ritenuto necessario. Bisogna segnalare che gli stessi impianti, una volta terminati, restano di proprietà del paese ospitante e non dell'organizzazione⁵. Questo perché, se il peso rappresentato dall'acquisto dei terreni e l'allestimento dei servizi d'utilità pubblica è considerevole, i vantaggi che ne derivano sono ugualmente importanti e non si limitano al solo dominio militare: rimborso delle divise militari, utilizzazione della mano d'opera locale, miglioramento dei mezzi di trasporto e per esempio, nel caso di oleodotti, installazione di impianti utilizzabili per scopi sia civili che militari.

Tutto questo crea un attivo che contribuisce a rafforzare l'economia del paese ospitante. Come è esposto nella pubblicazione ufficiale della Nato « Documentazione dell'organizzazione del Trattato del nord-atlantico »: « Considerando l'attivo e il passivo dei lavori d'in-

⁵ Questo è assolutamente importante nel contesto del ritiro della Francia dall'organizzazione. La sua partecipazione finanziaria potrebbe costituire oggetto di studio per la commissione.

infrastruttura comune, i vantaggi economici e finanziari fanno pendere la bilancia in favore dell'attivo »⁶.

È dunque di vitale importanza assicurare un appropriato controllo delle spese d'infrastruttura, perché l'interesse di un paese ospitante nei riguardi di un dato progetto sia controbilanciato da un esame della sua effettiva esigenza militare. La procedura d'esame seguita dalla Nato dipende dal Comitato dei pagamenti e dell'avanzamento delle opere d'infrastruttura, il quale ha l'incarico di esaminare le stime e le domande di rimborso da parte del paese ospitante, e che si compone di rappresentanti dei paesi membri. Il comitato esamina, col concorso del Segretariato internazionale, i rapporti finanziari presentati dai paesi ospitanti, e approva i rimborsi. Al termine dei lavori, un Collegio internazionale di commissari per i conti si assicura che vengano rimborsate esclusivamente le spese in precedenza autorizzate.

Né i rapporti del Comitato dei pagamenti e dell'avanzamento dei lavori d'infrastruttura, né quello del Commissario per i costi vengono pubblicati. Cosicché, mancando di informazioni sufficienti, il vostro relatore non si trova in grado di poter procedere ad un esame dettagliato del sistema. Alcuni elementi permettono tuttavia di supporre, in prima analisi, che il controllo dei costi sarebbe stato in parte insufficiente. Per esempio, gli aerodromi sarebbero venuti a costare in media fra i 2 e i 4 milioni di sterline ciascuno, non tenendo conto del prezzo d'acquisto del terreno da parte del paese ospitante. Una commissione della Camera dei Comuni, che ha proceduto ad una inchiesta sulle spese militari britanniche all'estero, ha emesso parere sfavorevole riguardo il costo della costruzione di un aeroporto della Raf a Gan, nell'arcipelago delle Maldive, che è salito a circa 3 milioni di sterline. Si tratta evidentemente di un progetto molto più difficile e quindi più oneroso dei progetti realizzati nell'Europa occidentale dove i materiali e la mano d'opera si trovano sul posto e dove, in mancanza di fattori particolari, sembrerebbe normale ottenere dei costi sensibilmente inferiori. Questi dubbi sono forse infondati, ma il rialzo costante delle spese d'infrastruttura nel corso degli ultimi tre anni sembra giustificare, da solo, il progetto di « Recommendation » che invita il Consiglio dei Ministri ad effettuare un esame delle spese d'infrastruttura allo scopo di stabilire controlli più rigorosi sulle spese.

I quartieri generali.

Non è questa la sede per procedere ad una descrizione dettagliata del comando della Nato, del quale si trovano i diagrammi in numerose

⁶ Op. cit.

pubblicazioni dell'organizzazione. Tuttavia, dal punto di vista del controllo finanziario, il vostro relatore desidera sottolineare un aspetto strutturale che pone inevitabilmente un grave problema: conoscere il numero dei quartieri generali⁷. Nei tre comandi della Nato non si trovano attualmente meno di 56 differenti comandanti e ciascuno di essi dotato di un proprio stato maggiore. I loro quartieri generali sono situati in più di trenta località diverse. È evidente quanto sia difficoltoso assicurare, in queste condizioni, un controllo finanziario concernente il personale e le spese; e gli stessi problemi si presenterebbero ove l'insieme di queste forze si trovasse sotto l'autorità di un solo paese.

Nondimeno, poiché non esiste una unica responsabilità affidata ad un solo paese e poiché si presentano delicati problemi di rappresentanze nazionali in seno agli stati maggiori dei comandi, è inevitabile che questi problemi assumano nuove dimensioni.

Per ciascun comando militare esiste un controllore finanziario, incaricato di assicurarsi che tutti i pagamenti effettuati siano conformi alle regolamentazioni dei bilanci e alle disposizioni del regolamento finanziario fissate dal Consiglio del Nord-atlantico. Tuttavia questa verifica — e cioè che il denaro non venga distorto — rappresenterebbe, in un'organizzazione militare nazionale, solo il principio di una serie di controlli finanziari. Nell'armata di terra britannica, ad esempio, il « command secretery » — il quale è l'equivalente del controllore finanziario della Nato — è incaricato — oltre che di assicurarsi che si rispettino le leggi emesse in merito, anche di promuovere studi dei costi, di ispezionare impianti, di curare relazioni sui lavori in atto ed in generale sorvegliare che non ci sia dispersione di mano d'opera e di materiali; che il costo effettivo dei progetti sia accuratamente valutato prima dell'inizio dei lavori. Non sappiamo se i controllori finanziari della Nato dispongono di sufficiente autorità per prendere iniziative in questo campo, allo scopo di migliorare l'efficienza degli stati maggiori dei quali sono responsabili. Ci sarebbe graditissimo di poter disporre di un maggior numero di informazioni al riguardo.

Per la Nato in generale, il vostro relatore ritiene che si possa stabilire un controllo più rigoroso. In proposito, è interessante prendere nota che le Nazioni unite, per fronteggiare problemi identici, a richiesta della Francia, hanno istituito un comitato d'esperti finanziari di quattordici paesi. Questo comitato ha raccomandato la costituzione di un ispettorato con l'incarico di fare inchieste in loco delle varie agenzie

⁷ Duncan Sandys, nel rapporto sulla situazione della sicurezza europea che egli ha presentato nell'ultima sessione dell'Assemblea, ha proposto di ridurre il numero dei quartieri generali.

delle Nazioni unite per migliorarne i metodi e la gestione. Il comitato ha così rilevato che nell'ultimo decennio la spesa delle attività economiche e sociali delle Nazioni unite era passata da 70 milioni a quasi 200 milioni di sterline.

Documento N. 406:

Le infrastrutture ed il caso Nadge

Nel rapporto presentato all'Assemblea nel Dicembre 1966 (Le spese finanziate in comune), il vostro relatore ha preso l'iniziativa di esaminare il problema che propone l'istituzione di un controllo parlamentare sulle finanze della Nato. La raccomandazione n. 141, allegata a quel primo rapporto, chiedeva la pubblicazione di un maggior numero di informazioni sulle spese della Nato, finanziate in comune, una revisione del sistema usato per fissare gli effettivi di forze della Nato, un controllo finanziario più rigoroso che per il passato sui programmi d'infrastruttura, nonché uno studio della spesa e delle effettive esigenze di personale della Nato, tenendo conto della riorganizzazione attualmente in corso in seno all'Alleanza. Questa raccomandazione è stata approvata all'unanimità. Inoltre, l'Assemblea è venuta nella determinazione di svolgere un ruolo importante nell'istituzione di un controllo parlamentare internazionale sulle spese comuni di difesa in seno all'Europa occidentale, deliberando di esaminare, ad intervalli regolari, il costo di questa difesa in base alle relazioni presentate dalla sua Commissione per i problemi della difesa e degli armamenti.

L'Assemblea non ha ancora ricevuto la risposta dal Consiglio alla sua raccomandazione n. 141. Noi ci auguriamo che questa risposta giunga rapida e positiva. Nell'intervallo, ricorderemo che Willy Brandt, ministro degli affari esteri della Repubblica federale tedesca, rivolgendosi all'Assemblea il 14 Dicembre 1966 nella sua qualità di presidente del consiglio, si è espresso nei seguenti termini: « Questo rapporto contiene alcune proposte di cui si gioveranno non solo i membri dell'Unione dell'Europa occidentale, ma tutti quei membri dell'Alleanza ai quali stia a cuore la sicurezza dell'Alleanza stessa. Tengo a sottolineare a questo proposito il punto di vista espresso nell'introduzione del rapporto stesso e cioè che una forza militare sana non possa riposare che su una base economica egualmente sana ».

Il ministro italiano della difesa Tremelloni, indirizzandosi all'Assemblea il 12 Dicembre 1966, ha espresso il suo parere che concorda con uno dei principali argomenti sviluppati nel rapporto: « Sono convinto » ha dichiarato, « che è indispensabile essere al corrente dei dati statistici relativi alle spese per la difesa, del loro contenuto, come pure

della conoscenza delle loro ripercussioni sul sistema economico dei paesi interessati ».

Penso che alcune statistiche dell'Esame annuale potrebbero essere comunicate all'Assemblea dell'Ueo. Per le spese d'infrastruttura, Tremelloni ha dichiarato che il rapporto annuale stabilito dal Collegio internazionale dei commissari per le spese potrebbe essere una fonte eccellente d'informazioni per l'Assemblea dell'Ueo. Ci si augura che il Consiglio voglia rispondere positivamente come Brandt e Tremelloni.

Il presente rapporto esamina il funzionamento del programma d'infrastruttura della Nato e in particolare un preciso progetto d'infrastruttura: il progetto Nadge (Infrastruttura elettronica della difesa aerea della Nato). Questo studio dimostra la necessità d'istituire un controllo politico, molto piú serrato che l'attuale, sulle spese dell'Alleanza finanziate in comune. In un prossimo rapporto fermeremo l'attenzione su alcuni metodi che hanno permesso ai governi americano e britannico, come pure ad altri governi, di realizzare importanti economie in materia di difesa e di ridurre notevolmente queste spese.

Le infrastrutture.

Nel rapporto precedente il vostro relatore ha esposto in breve la procedura usata per istituire il programma d'infrastruttura della Nato. L'argomento veniva trattato in modo alquanto sommario per la scarsità d'informazioni pubblicate dalle autorità della Nato su questo soggetto. Ora, grazie ad ulteriori contatti avuti con la Nato il vostro relatore è pervenuto a farsi un'idea esatta, del sistema usato per la valutazione dei progetti d'infrastruttura e per il controllo delle relative spese, ed a completare, in una certa misura, le informazioni contenute nella sola pubblicazione ufficiale della Nato che tratti questo argomento: « Documentazione sull'Organizzazione del Trattato nord-atlantico ».

Questa fornisce scarse informazioni, per quanto il programma d'infrastruttura finanziato in comune assorba una parte importante delle spese della Nato. Ne è la prova il bilancio del Segretariato della Nato che si è elevato, per il 1964, a circa 4.400.000 lire sterline (tenuto conto del programma scientifico di circa 1.400.000 sterline)⁸, mentre il programma d'infrastruttura saliva, nello stesso anno, a 64 milioni di sterline⁹. Può essere utile citare l'ammontare delle spese comuni d'infrastruttura che raggiungeva, alla fine del 1965, non meno di 1,225 milioni di lire sterline.

Il programma d'infrastruttura della Nato è studiato ed attuato nel

⁸ Rapporti finanziari del segretariato internazionale per l'esercizio finanziario 1964.

⁹ Par. 5.

modo seguente: le autorità militari cominciano coll'elaborare i progetti e comunicano le loro esigenze al Consiglio. Le proposte dei comandanti subordinati sono inoltrate per il canale del « Saceur » e del « Saclant ». Il Consiglio le trasmette parte al Comitato militare per permettere di fissare le precedenze, e parte al Comitato d'infrastruttura in vista del Controllo finanziario. Il comitato d'infrastruttura è composto da esperti di finanza e tecnici specializzati provenienti da ministeri della difesa e delle finanze dei diversi paesi membri. È assistito nel suo compito da ingegneri appartenenti al Segretariato internazionale della Nato. Esso approva quelli che sono conosciuti come i « requisiti militari minimi » della Nato. Queste norme sono in realtà le caratteristiche « minime » adottate dalla Nato per lavori di studio e realizzazione relativi ai progetti d'infrastruttura. Se un paese utilizzatore chiede miglioramenti supplementari, le spese non vanno a carico dei fondi per l'infrastruttura la quale è oggetto di finanziamento comune, ma restano a carico del paese che ne fruisce.

Il Consiglio esamina i progetti considerando i pareri del Comitato militare e del Comitato d'infrastruttura. I progetti d'infrastruttura per essere approvati devono riscuotere l'unanimità del Consiglio. Tutti i partners dell'Alleanza contribuiscono al programma d'infrastruttura secondo una formula di ripartizione delle spese già convenuta.

La formula applicata alle « tranches » da XII a XV per il periodo 1961-64 (una « tranche » rappresenta gli impegni finanziari per un anno) sarà anche adoperata per il programma quinquennale in corso, che comprende le « tranches » da XVI a XX per il periodo 1965-69. Non sono ancora state comunicate le cifre relative a queste porzioni ma ci auguriamo che lo siano al più presto, come è regolarmente avvenuto per le formule precedenti. Questa volta però la divisione delle spese d'infrastruttura presenterà una variante interessante: poiché quando il programma per il quinquennio in corso è stato fissato, alcuni paesi si sarebbero rifiutati di continuare ad applicare il vecchio sistema di percentuali fisse, chiedendo un riesame della capacità contributiva dei veri paesi membri, il Regno Unito ed altri stati hanno manifestato il loro proposito di stabilire una base per i loro contributi, e questa formula è stata finalmente adottata per la spartizione delle spese per le « tranches » da XVI a XX.

Considerato l'interesse delle tesorerie nazionali a contenere l'aumento delle spese, questo provvedimento riveste alta importanza; qualsiasi governo potrà bloccare l'adozione di un progetto che non ritiene necessario ed in conseguenza il Consiglio sarà portato a ridurre le domande delle autorità militari. Accadde che quando i comandi militari chiesero crediti per 300 milioni di sterline per le recenti « tranches » del programma d'infrastruttura il Consiglio gliene accordò solamente 228.

Fintanto che un progetto d'infrastruttura non abbia l'approvazione del Consiglio non è richiesta alcuna stima dettagliata dei lavori di studio; il Comitato per l'infrastruttura procede ad un calcolo approssimativo basato sull'esperienza acquisita in questo genere di lavori. In seguito il Comitato per i programmi e l'attuazione dei lavori d'infrastruttura esamina attentamente i piani e procede ad un controllo tecnico dettagliato dei materiali e dei metodi di costruzione previsti per assicurare una completa garanzia di economia ed efficienza.

Approvate dalla Nato le caratteristiche in ogni dettaglio, e fissato il plafond dei crediti, si indicano gare d'appalto su scala internazionale. Esse vengono comunicate dai paesi ospitanti attraverso le ambasciate e le delegazioni nazionali presso la Nato. Le offerte sono inviate al paese ospitante che accorda il contratto all'offerta più bassa. Se ciò non avviene, è tenuto a giustificare il suo operato. Qualche rara volta gli stati ospitanti chiedono che i concorsi siano riservati agli imprenditori del proprio paese.

Prima dell'inizio dei lavori, il Comitato per i pagamenti e avanzamenti dei lavori d'infrastruttura esamina i rapporti finanziari inviati dai paesi ospitanti: in seguito approva i vari rimborsi. Ogni anno tutti i progetti d'infrastruttura in corso sono verificati da questo comitato, come pure dal segretariato internazionale della Nato, e quelli che non sono considerati indispensabili vengono annullati, versando un indennizzo agli imprenditori.

Ultimate le installazioni di infrastruttura, un Collegio internazionale di commissari per i conti sorveglia a che siano attribuite a carico della Nato solo le spese autorizzate dal mandato del Comitato per i pagamenti e l'avanzamento dei lavori. Questo collegio presenta un rapporto annuale al Consiglio nordatlantico ed ai vari governi, perché si inviino copie ai ministeri degli affari esteri e delle finanze dei paesi membri. Questi rapporti, e quelli del Comitato per i pagamenti ed avanzamento dei lavori d'infrastruttura sono segreti.

Osservazioni.

È evidente che le procedure d'elaborazione ed esecuzione dei programmi d'infrastruttura adottati dalla Nato sono concepiti per evitare dispersioni e spese inutili, e per mantenere severe norme di contabilità. L'unanimità per l'adozione di un progetto, il ruolo del Comitato per i pagamenti e l'avanzamento dei lavori e del Collegio dei commissari ai conti, come pure il sistema competitivo d'appalto a scala internazionale impediscono l'adozione di qualsiasi progetto inadeguato e garantiscono ai governi l'esattezza contabile delle spese autorizzate. È ugualmente improbabile che si attribuiscono alla Nato spese che non risultino a suo carico.

Secondo il vostro relatore si dovrebbero però istituire controlli più severi di carattere politico sia per ragioni di principio che per completare l'efficienza del sistema attuale.

La questione di principio è già stata invocata nel Documento 391 dove si sottolineava che, nell'interesse del funzionamento normale della democrazia, i progetti internazionali finanziati in comune dovevano, come i progetti nazionali, essere oggetto di controllo parlamentare. Per il secondo punto, si richiama l'attenzione su alcuni dei suoi aspetti più importanti.

Primo, i parlamentari hanno la consuetudine di esaminare cifre e conti pubblici. Così può capitare loro di scoprire fatti importanti (sui quali non è compito dei controllori per i conti fare rilievi), ed attirare su di essi l'attenzione. Per esempio, un imprenditore può realizzare benefici esagerati nell'esecuzione dei contratti per conto dello Stato. In Gran Bretagna si è molto parlato di due casi del genere; Maurice Edelman ha attirato l'attenzione sul primo di questi affari nel corso di un dibattito sul precedente rapporto presentato nel dicembre scorso. È stata la sorveglianza di una commissione parlamentare a rivelare i benefici eccezionalmente elevati realizzati dalla Società in questione, la cui integrità non poteva d'altronde essere messa in discussione. Anche il secondo caso è stato esaminato da una commissione parlamentare e reso pubblico nel marzo 1967. Non è necessariamente probabile, ma tuttavia possibile che casi simili abbiano già potuto verificarsi a proposito dei contratti d'infrastruttura della Nato, e che non siano venuti alla luce, e che non vi si sia potuto ovviare in mancanza di un appropriato controllo internazionale. Anche tralasciando i pochi casi di maggiorazione eccessiva perché non esiste discussione parlamentare pubblica circa le spese della Nato, bisogna comunque chiedersi se il denaro dei paesi contribuenti è utilizzato nel migliore dei modi, e quando si tratta di somme rilevanti come nei lavori d'infrastruttura occorre escludere ogni incertezza. In tutti i paesi membri della Nato accade spesso che le spese per la difesa siano oggetto di controversie politiche interne, però i parlamentari nazionali dispongono, grazie ai bilanci ed ai conti, di fatti e cifre riguardanti la politica del proprio paese. Per la loro stessa natura le spese internazionali di difesa non si prestano meno a controversie, ma per ragioni di sicurezza sfuggono al dibattito e alla critica pubblica. Il vostro relatore comprende perfettamente la necessità di salvaguardare i segreti militari con severe misure di sicurezza. Non vede però perché gli aspetti puramente finanziari della Nato debbano circondarsi di mistero, col pretesto che si tratta di spese internazionali, anziché nazionali. Egli si felicita che il ministro italiano della difesa abbia proposto che il rapporto annuale del Collegio dei commissari per i conti della Nato, nonché un certo numero di infor-

mazioni contenute nell'esame annuale siano messi a disposizione dell'Assemblea dell'Ueo. Si augura che si dia esecuzione a questo progetto.

Il vostro relatore è del parere che le spese relative alle installazioni di infrastruttura non siano assolutamente oggetto di controversie politiche. Nondimeno avviene che i parlamentari, anche quelli specializzati negli affari della difesa, non hanno mai l'opportunità di discutere e criticare progetti d'infrastruttura; la stampa e l'opinione pubblica sono ugualmente tenuti all'oscuro di questi problemi e del loro aspetto politico. Ciò non è di importanza vitale se si tratta, per esempio, di costruire un aeroporto o un deposito per gli approvvigionamenti, ma diventa importantissimo quando le decisioni concernenti l'infrastruttura assumono ripercussioni strategiche e quindi politiche. A questo proposito ci si presenta alla mente il caso del progetto Nadge, che tratteremo più avanti.

Indipendentemente da ciò che chiameremo « politica d'infrastruttura » lo svolgimento di alcuni fatti lascia adito a perplessità: ci riferiamo al sistema di controllo dell'infrastruttura e la necessità di migliorarne diversi punti. In primo luogo, è strano che le stime dettagliate riguardanti i lavori di studio non siano richieste che una volta per i progetti d'infrastruttura approvati dal Consiglio. Questi dovrebbe valutarne il costo esatto prima di prendere una decisione, e non considerarlo un fattore che giuochi il suo ruolo successivamente. La storia del progetto Nadge ci dimostra quale capitale importanza rivesta una stima esatta del costo di un progetto. In secondo luogo, si pone il problema della proprietà delle installazioni d'infrastruttura, una volta messe in opera. Queste installazioni, spesso di ingente valore — specialmente oleodotti, aerodromi e depositi per gli approvvigionamenti — sono di proprietà del paese ospitante e non della Nato. Ed è interessante sapere se si tiene conto dei vantaggi che ne ricava questo paese, al di là della valutazione delle possibilità finanziarie dei membri dell'Alleanza e della ripartizione globale dei contributi. Senza citare alcun caso preciso, il vostro relatore pensa che sarebbe augurabile il tenerne conto, piuttosto che considerare le installazioni d'infrastruttura come una sorta di vincita al lotto per alcuni paesi privilegiati. Terzo, poiché tutti i membri dell'Alleanza contribuiscono al finanziamento del programma d'infrastruttura, si potrebbe proporre che ogni membro della Nato che lascia l'organizzazione rimborsi il costo delle installazioni d'infrastruttura costruite nel suo territorio¹⁰. Non sarebbe giusto dare a que-

¹⁰ A questo proposito, il vostro relatore si augura che il Consiglio voglia tenere informata l'Assemblea riguardo i problemi inerenti l'istituzione di una nuova infrastruttura destinata a rimpiazzare in Francia gli impianti in corso di evacuazione.

sta regola effetto retroattivo, ma potrebbe benissimo essere utilmente inquadrata per il futuro.

Infine, considerando il caso Nadge, il vostro relatore non è convinto che l'attuale sistema di elaborazione ed esecuzione dei progetti d'infrastruttura offra sufficienti possibilità di riesaminare le esigenze politiche e strategiche globali, nonché le priorità dell'Alleanza.

Queste considerazioni non intendono in alcun modo diminuire l'importanza delle attività della Nato nel campo dell'infrastruttura. Fra tutte le attività dell'Alleanza in campo militare, la pianificazione comune di programmi d'infrastruttura stabiliti insieme, sono gli esempi più lampanti di questa integrazione di potenziali nazionali di difesa che distingue la Nato dalle consuete alleanze militari le quali risultano dalla somma di elementi nazionali autonomi e distinti. È proprio l'importanza di queste attività, e l'ampiezza di spese che esse comportano che ci portano a richiedere, su questi argomenti, dibattiti pubblici e documentati in misura più ampia che nel passato.

Il progetto Nadge.

Il progetto Nadge (Infrastruttura elettronica della difesa aerea della Nato) ha lo scopo di fornire un sistema integrato di difesa aerea moderna. Si articola su un territorio che va dal Nord della Norvegia alle frontiere orientali della Turchia.

Una relazione Huco (consorzio internazionale che ha ottenuto il contratto per l'installazione del Nadge) così ne descrive il funzionamento: « Per fornire adeguati sistemi di allarme precoce ed assicurare una pronta reazione, gli "occhi" di un moderno sistema di difesa sono costituiti da radars a lunga portata, che scrutano lo spazio ventiquattro ore su ventiquattro, e in grado di avvertire il minimo indizio di penetrazione ostile ». Il sistema Nadge si avvarrà di una rete di questi radars.

Al centro del sistema elettronico si troveranno calcolatori universali operanti in « tempo reale ». Grazie alla loro rapidità le informazioni saranno captate e istantaneamente trasmesse.

Apparecchi perfezionatissimi di visualizzazione permetteranno di trasmettere i risultati (individuazione dell'oggetto, la sua rotta, determinazione dell'altezza, identificazione degli apparecchi e analisi della portata dell'attacco) e l'utilizzazione dei dati (valutazione dell'attacco, assegnazione dei mezzi di difesa per ogni obiettivo e controllo del loro impiego).

Dal momento in cui l'obiettivo è individuato dal radar, l'informazione è trasmessa elettronicamente ad un centro di comando dove appare istantaneamente su un quadro sotto forma di « blip », per usare

un termine convenzionale.

Simultaneamente, l'informazione è trasmessa ad un video analizzatore; è uno speciale apparecchio elettronico che stabilisce se il « blip » è un obiettivo vero, o se esso rappresenta un tentativo di inganno da parte del nemico (jamming), o se non si tratta semplicemente di una eco parassita. I risultati di questa prima analisi sono trasformati in dati digitali e assimilati da un calcolatore.

Si passa l'informazione al correlatore, cioè un complesso calcolatore-memoria il quale sceglie un particolare « blip » fra tutti gli altri, annota se si tratta di un vero obiettivo o di una eco parassita e segnala se il « blip » che si snoda è sempre medesimo od è un nuovo « blip ». L'informazione è inviata dal correlatore al quadro (console) dove compare sotto simbolo digitalizzato. Il simbolo viene sovrapposto al « blip » iniziale risultante dall'informazione video grezza. L'operatore così viene a disporre di due mezzi per tracciare la rotta: l'informazione grezza sotto forma di simbolo e quella elaborata dal correlatore.

Il tempo occorrente a questo insieme di operazioni non supera il millesimo di secondo.

L'identificazione dell'obiettivo reale può avvenire in diversi modi: o interrogare direttamente per radio il pilota dell'apparecchio; o usare il sistema d'identificazione con segnali elettronici in codice; o confrontare, per mezzo del calcolatore, le informazioni ottenute sull'obiettivo con quelle immagazzinate nella sua memoria; infine il responsabile della difesa aerea può inviare un intercettore incontro all'obiettivo per una verifica visuale.

È qui che il sistema rende superflue le operazioni normali. Per ciò che riguarda i missili terra-aria la individuazione precisa dell'obiettivo è trasmessa immediatamente ad apposite postazioni missilistiche. Il comando della difesa aerea può far eseguire una « nebbia » di disturbo con mezzi elettronici, lanciare intercettori e, con qualsiasi tempo, riportarli in salvo alle loro basi al termine della missione.

Questi sono i compiti del sistema. Usando i medesimi mezzi che hanno servito a segnalare, identificare e sorvegliare gli obiettivi, a trasmettere dati ed ordini, a determinare quali siano le più adeguate armi di difesa, dirigerà queste ultime — missili o intercettori — sul loro obiettivo.

In pratica, il progetto Nadge deve:

a - offrire un sistema di segnalazione e di caccia degli apparecchi nemici che penetrino nello spazio aereo della zona europea dell'Alleanza;

b - guidare aerei e missili alleati incaricati di intercettare apparecchi nemici nella zona europea della Nato;

c - servire da dispositivo di controllo dello spazio aereo per tutti

gli apparecchi che volano nello spazio aereo della zona europea della Nato.

L'impegno per la realizzazione del piano Nadge è stato ufficialmente aggiudicato all'Huco il 28 dicembre 1966. Questo consorzio internazionale è diretto dalla compagnia Hughes aircraft degli Stati Uniti e comprende la compagnia francese Thomas-Houston; la Società Marconi di Chelnaford; la Selenia Spa di Roma; la Hollandae Signal Apparaten dei Paesi Bassi, e la Telefunken A.G. di Ulm. Il consiglio del Nord-atlantico ha segnalato, il 29 giugno 1966, che il progetto Nadge ¹¹ era stato assegnato al consorzio Hughes che aveva presentato il preventivo piú conveniente. Questo consorzio ha creato la società Nedgeco, con sede a Feltham, vicino a Londra e l'ha incaricata del progetto. Questa società ha la supervisione dei negoziati dei contratti intercorsi coi nove paesi sul territorio dei quali saranno costruite le installazioni.

Il finanziamento del programma Nadge presenta nuove particolari caratteristiche: fra l'altro, le disposizioni finanziarie sono state elaborate in modo da non portare squilibri alla bilancia dei pagamenti dei paesi partecipanti.

La disposizione di carattere finanziario che autorizza la messa in opera del progetto è stata presa quando era in vigore la formula di ripartizione delle spese relative alle « tranches » XII e XV. La formula applicata è quindi identica. Tiene conto della situazione della bilancia dei pagamenti di tutti i partners, in modo che l'attribuzione dei contratti e la ripartizione dei lavori saranno in funzione dei contributi dei partecipanti. Alcuni paesi hanno volontariamente rinunciato ad una parte di lavori e contratti per permetterne una piú giusta ripartizione.

L'Huco ha calcolato che la realizzazione del Nadge richiederà da quattro a cinque anni di tempo; quindi dovrebbe divenire operante fra il 1971 e il 1972.

A questo punto il vostro relatore si domanda: in questo momento della storia dell'Alleanza, è indispensabile realizzare un cosí ingente sistema di difesa aerea? Come si è spesso sottolineato ¹², viviamo in un'epoca dove i principali componenti dell'organizzazione spiegano sfor-

¹¹ Interessa rilevare che mentre il comunicato di stampa della Nato in data 20 giugno 1966 dichiarava: « Il loro ammontare totale non sorpasserà la base imposta di 100 milioni di sterline », il comunicato della Huco lo stesso giorno pubblicava piú prudentemente: « L'ammontare totale degli investimenti che la Nato si propone di fare è sulla base di 100 milioni di sterline... ». Un secondo comunicato della Nato in data 28 dicembre 1966 dichiarava: « Ci si aspetta che il costo globale toccherà i 110 milioni di sterline ». Si pone ugualmente il problema delle spese di mantenimento che potrebbero raggiungere molti milioni per anno, pure riguardando in parte il bilancio militare della Nato, ed in parte i bilanci di difesa dei paesi ospitanti. In ogni caso non interesserebbero i bilanci d'infrastruttura della Nato.

¹² Ancor di recente nel Libro bianco sulla difesa britannica per il 1967.

zi politici considerevoli per stabilire relazioni migliori con l'Unione Sovietica e gli stati dell'Europa orientale; e si pensa che al momento un'aggressione diretta dell'Unione Sovietica contro l'Europa occidentale sia ben poco probabile. Inoltre, per quanto sia difficile individuare nell'Europa occidentale gli impianti di un sistema di allarme e di controffensiva efficace contro missili lanciati dall'Europa est, si deve rilevare che il progetto Nadge non può identificare e combattere che i soli aerei pilotati. Altri argomenti più tecnici, anche se vincolati al segreto militare, portano a considerare l'efficacia del sistema Nadge. Si è obiettato che alcuni sistemi moderni di offuscamento, alcune altre contromisure elettroniche o un'esplosione atomica potrebbero ridurre o anche annullare l'efficacia del sistema di guerra. Si è messa in dubbio la capacità del progetto Nadge di seguire, sui suoi schermi radar, i bombardieri a bassa quota. Per concludere riteniamo che i dubbi su esposti, ancorché privi di fondamento, dovrebbero essere sufficienti da soli a giustificare un esame politico e parlamentare più completo di quello che non sia permesso dal sistema attuale in base al quale sono elaborati i progetti d'infrastruttura della Nato.

In effetti, il ruolo del Consiglio del Nord-atlantico a scala ministeriale, il solo organismo veramente politico che intervenga in questo procedimento, sembra limitarsi alla semplice approvazione dei progetti elaborati dagli esperti finanziari, i tecnici e le autorità militari che per quanto diligenti siano, non sono qualificati per prendere decisioni che, come nel caso del Nadge, hanno una portata politica considerevole¹³.

E questi interrogativi non sono i soli a chiedere una risposta. La questione del Nadge è molto meno semplice di quanto le decisioni recenti possano indicare ed è strettamente connessa con quella di un altro progetto Nato, e anch'esso controverso: lo Starfighter F-104 G.

Lo Starfighter.

Agli inizi degli anni '60, nell'Europa occidentale si cominciò ad adottare il caccia-bombardiere Lockheed F-104 G.

Il successo commerciale della ditta costruttrice (forse sostenuta dall'« American Military Aid and Advisory Group » a Bonn), è provato dagli acquisti¹⁴ effettuati dalle forze aeree tedesche, belghe, olandesi e italiane. Nel febbraio 1966, erano stati venduti fuori degli Stati Uniti 2164 F-104 G di diversi tipi al prezzo lordo di 35,7 milioni di

¹³ A questo proposito è giusto rilevare che anche le decisioni dello stesso genere, adottate dai governi nazionali, si giovano largamente dei pareri di esperti, ma sono suscettibili, in certa misura, di essere contestate dal parlamento.

¹⁴ Lo F-104 G è una versione speciale dell'F-104 messa a punto particolarmente per rispondere alle esigenze europee, su richiesta tedesca.

lire sterline ¹⁵ circa. Le cifre pubblicate dall'armata aerea americana nel corso del 1965 indicavano che la Germania aveva impiegato 1488 milioni di dollari per l'acquisto di F-104 G, l'Italia 206 milioni di dollari, il Belgio 154 ed i Paesi Bassi 197.

Il maggior quantitativo di questi apparecchi risultava costruito in Europa con licenza speciale. Qualunque critica si voglia formulare nei riguardi dello Starfighter, non si può diminuire il successo di prim'ordine riportato sul piano commerciale.

In questa sede, non si vuole entrare nella tanto discussa questione del polivalente impiego del F-104 G negli svariati ruoli di caccia-intercettore, di bombardiere tradizionale o nucleare, di apparecchio d'appoggio al suolo. Nel contesto di questi rapporti è piú interessante constatare lo stretto rapporto che esiste fra lo Starfighter ed il piano Nadge.

Dipendenza dello Starfighter riguardo al Nadge.

L'efficacia dello Starfighter quale intercettore dipende propriamente dalle informazioni trasmesse dal sistema Nadge agli apparecchi elettronici speciali, particolarmente pesanti, dei quali è dotato. In caso di necessità, l'unità di F-104 G meglio situata ¹⁶ si metterebbe automaticamente in allarme col sistema Nadge e poi guidata verso gli apparecchi nemici che fossero penetrati nello spazio aereo della Nato, in modo da intercettare e distruggere il suo obiettivo.

Quando i governi europei hanno commissionato gli F-104 G ¹⁷, i piani di realizzo del progetto Nadge erano allo studio da diverso tempo. A quell'epoca si sembrava supporre che questo sistema — che fornisce l'infrastruttura elettronica necessaria allo Starfighter intercettore — sarebbe stato realizzato nella sua forma definitiva in un immediato avvenire, al fine di permettere alla « nuova Armata del mondo libero », per usare l'espressione di Lockheed, di svolgere il suo ruolo strategico per la protezione dell'Europa occidentale. E per quanto l'inizio del progetto Nadge — ancora non definito — risalga al lontano 1958 e benché il Consiglio del Nordatlantico abbia dato il nulla osta nel 1961, questa previsione si è nondimeno rivelata errata.

¹⁵ Non risulta se i pezzi di ricambi sono compresi in questa cifra.

¹⁶ Una unità di Mirage trattandosi della Francia, oppure in date circostanze, di impianti terra-aria.

¹⁷ Il governo tedesco ha firmato il 6 febbraio 1959, un contratto per la messa a punto dell'F-104 G, ed il 18 marzo dello stesso anno il contratto di licenza di costruzione della prima « tranche » di Starfighter di fabbricazione tedesca, con consegna prevista alla fine del 1961. Il 5 marzo 1960 la Germania, i Paesi Bassi ed il Belgio si sono accordati per costruire dietro licenza una nuova serie di apparecchi. I Paesi Bassi ed il Belgio hanno firmato contratti di licenza di fabbricazione in aprile e giugno 1960 e l'Italia un contratto analogo nel marzo 1961.

Il vostro relatore ritiene utile citare al riguardo le conclusioni del rapporto presentato dal generale Panitzki, a quell'epoca ispettore dell'armata aerea della Repubblica federale, davanti alla commissione di difesa del Bundestag, il 12 gennaio 1967, sugli inconvenienti dello Starfighter ¹⁸:

« La sicurezza di volo dello Starfighter è pertanto influenzata da:
— la natura e le condizioni delle installazioni degli aeroporti;
— gli impianti d'infrastruttura supplementari necessari al F-104 G ¹⁹;
— l'impianto del dispositivo di salvataggio corrispondente alle esigenze dell'apparecchio.

La mancanza di esperienza e le fastidiose procedure finanziarie della Nato fanno sí che alcune misure riguardanti l'infrastruttura o non siano ancora state applicate, o che siano state eseguite con inevitabile ritardo, donde l'insorgere di nuove difficoltà ».

Occorre dunque venire a conoscenza di quanto è accaduto dal 1961, epoca nella quale avrebbe dovuto iniziarsi la costruzione del sistema Nadge, e che è il motivo delle discussioni delle quali tratta questa relazione. Pare che gli avvenimenti si siano svolti nella maniera seguente.

Nel 1961, lo Shape ha comunicato le proprie esigenze per il Nadge, e ne ha avuto il benestare dal Consiglio del Nord-Atlantico. Il governo degli Stati Uniti sollecitò allora la creazione di un'agenzia: la Semo, (System Engineering Management Organization), composta essenzialmente da personale americano, che sarebbe incaricata della messa a punto del progetto.

I membri europei dell'Alleanza respinsero questa proposta che sembrava favorire gli americani dando loro la possibilità di vendere i loro radars e calcolatori. In seguito a questa opposizione il governo americano, nel 1962, mise allo studio il costo e la possibilità del sistema proposto dallo Shape.

Ne concluse che il sistema era insufficiente e di due tre volte superiore come prezzo ai 280 milioni di dollari previsti inizialmente. Alla fine del 1962 il governo americano annunciò di non essere disposto ad andare avanti col progetto Nadge così come era stato proposto dallo Shape. Si trattava di una decisione unilaterale e le stesse autorità della Nato non avevano né rivalutato le loro prime stime, né indicato se concordavano con le nuove cifre americane.

Nel frattempo la maggior parte delle partite di F-104 G destinati

¹⁸ Così come vengono riassunte nella pubblicazione ufficiale del governo tedesco « Focus on Germany ».

¹⁹ Ivi compresi, per le piste d'atterraggio, degli spessori che esorbitano dalle norme minime previste dalla Nato.

all'Europa occidentale era già stata piazzata²⁰ e i primi Starfighters venivano consegnati alle forze aeree europee i cui piani di difesa ora tenevano conto dell'utilizzazione di questo apparecchio. Così la difesa aerea occidentale poggiava ormai su un apparecchio probabilmente inefficace come intercettore in quanto sprovvisto della infrastruttura elettronica complementare indispensabile per individuare bombardieri nemici, localizzarli e valutarne la velocità e direzione. Il generale Henry, capo di stato maggiore dell'armata aerea belga (il Belgio ha ordinato nel 1960 cento F-104 G) l'ha confermato nel corso di una conferenza stampa nell'aprile 1963. Ha dichiarato che, se gli Starfighters dovessero essere usati come intercettori, si dovrebbe costruire un sistema d'infrastruttura elettronica costoso e complesso, possibilmente su base nazionale. Alcuni paesi europei disponevano forse già di una infrastruttura elettronica nazionale sufficiente per guidare e dirigere gli F-104 G nel loro compito d'intercettazione. È trapelato che il Belgio, la Germania ed i Paesi Bassi stanno installando un sistema d'infrastruttura elettronica in comune che i tre paesi utilizzeranno a titolo provvisorio, in attesa che il progetto Nadge vada a termine. La costruzione di questo sistema, l'« International Planning Group » (Lpg) è già cominciata. La prima parte inizia la sua attività alla fine del 1967 e la seconda al principio del 1968. Le spese relative all'installazione di questo progetto saranno conteggiate sui fondi stanziati per la costruzione del Nadge, del quale entrerà a far parte e saranno rimborsate ai tre paesi sul bilancio Nadge. Tuttavia, fintanto che il Nadge non sia portato a termine, resta dubbia la validità del F-104 G come intercettore aereo per le basi Nato dell'Europa occidentale. E aggiungiamo, che benché il Nadge sia essenziale per il buon funzionamento degli intercettori che succederanno al F-104 G, segnaliamo che il governo tedesco prospetta

20

Ordinazioni di Starfighter nell'aprile 1962.

	Germania	Olanda	Belgio	Italia
Messerschmitt	210	—	—	—
Fokker	255	95	—	—
Sabla	89	—	100	—
Fiat	50	25	—	125
	604	120	100	125

Questi apparecchi sono stati fabbricati sotto licenza dalle ditte elencate nella colonna di sinistra per conto di governi riportati in alto. Inoltre il governo tedesco aveva già ordinato a Lockheed 96 F-104 G, in più ha ulteriormente ordinato una nuova serie di 167 apparecchi F-104 di tipi diversi, in maggior parte biposto. Questo programma di costruzione è terminato nel corso del secondo semestre 1965.

attivamente la messa in opera di un apparecchio ancor piú moderno per rimpiazzare lo Starfighter.

La deliberazione degli Stati Uniti di non dar seguito alle proposte iniziali dello Shape, riguardanti il progetto Nadge ha portato un ritardo considerevole alla realizzazione definitiva del sistema che, come abbiamo detto sopra, è stato approvato, nella sua forma corretta, solo nel 1966 e non sarà condotto a termine prima del 1970 o 1971. Revisionato il progetto iniziale per realizzare importanti economie, la Nato ha indetto nel 1965 un concorso d'asta per la realizzazione del Nadge, ma nessun imprenditore ha potuto scendere al disotto della base di 110 milioni di sterline fissata dall'organizzazione. A giudicare dalle caratteristiche definitive, radicalmente corrette, del progetto, sembra che si sia voluto economizzare sui mezzi di lotta contro i complicati dispositivi anti disturbo ed altre contromisure elettroniche²¹. Dopo gli studi (effettuati nel 1962), il governo americano stesso espresse dubbi circa l'efficacia del progetto iniziale, ed al vostro relatore sarebbe gradito il sapere se il progetto, cosí corretto e reso piú vulnerabile, sia efficace. Un sistema, concepito in origine per rispondere alle esigenze politiche e strategiche previste nel 1958 può essere idoneo per le condizioni che prevarranno dal 1970 in poi? Il progetto Nadge non potrebbe rivelarsi una specie di linea Maginot elettronica?

La decisione americana ha avuto ripercussioni anche sul piano strategico. Trovandosi limitato, per l'impossibilità di utilizzare il progetto Nadge il ruolo d'intercettazione di circa un migliaio di F-104 G europei, ci si è soffermati piú a lungo su un'altra loro prerogativa, quella di bombardieri a corto raggio, tradizionali e nucleari, adibiti a missioni d'interdizione. Data la situazione, i metodi di valutazione dei costi applicati dalla Nato e la reazione unilaterale del governo americano e ciò che si può considerare come una insufficiente pianificazione da parte dei governi europei « clienti » degli Stati Uniti, avrebbero determinato in qualche anno, un totale cambiamento nella strategia aerea della Nato.

Malauguratamente le ragioni che hanno spinto gli americani ad abbandonare la messa a punto del Nadge nel 1962 sono rimaste oscure. Che le stime iniziali si siano rivelate di due o tre volte inferiori al costo probabile del progetto Shape indica che il sistema di previsione delle spese d'infrastruttura della Nato presenta gravi insufficienze, anche se si tiene conto che si trattava di un progetto del tutto nuovo che avrebbe presentato difficili problemi di valutazione. Soprattutto, ci si può chiedere quale ruolo sostengano l'industria privata ed il mon-

²¹ Per quanto sia esatto dire che i radars che saranno utilizzati dal Nadge sono modernissimi ed in grado di combattere le forme di disturbo piú semplici e meno onerose.

do degli affari nell'elaborazione della politica dei governi quando si tratta dei progetti d'infrastruttura della Nato.

La decisione americana ha potuto essere motivata dalla determinazione del nuovo ministro della difesa, Robert MacNamara, di mettere in pratica le sue vedute concernenti « cost effectiveness », in vista dei dubbi che erano stati formulati circa l'efficacia del sistema elettronico di difesa aerea Sage, che con grandi spese era stato installato in Canada e negli Stati Uniti. L'idea di costruire in Europa un nuovo oneroso sistema, al quale gli Stati Uniti avrebbero dovuto portare un considerevole contributo finanziario che appesantirebbe le difficoltà della bilancia americana dei pagamenti, non poteva essere gradito in un momento in cui l'economia era la regola della politica americana in materia di difesa.

I giornali belgi non hanno mai risparmiato le loro critiche circa l'annullamento del primitivo progetto Nadge, e non hanno nascosto il loro sospetto che la decisione degli Stati Uniti fosse dovuta, almeno in parte, alle pressioni esercitate dall'industria americana. Il 18 aprile 1963 « La Libre Belgique » citava un dispaccio dell'Associated Press secondo il quale gli Stati Uniti ritenevano « che sarebbe preferibile affidare (la costruzione del Nadge) ad un'impresa privata anziché ad un organismo internazionale ». « La Libre Belgique » sosteneva che un'impresa americana aveva sperato di aggiudicarsi il contratto e che solo il rifiuto dei partners europei degli Stati Uniti aveva provocato la marcia indietro della politica americana. Lo stesso giorno, « Le Peuple » dichiarava: « Il progetto Nadge era fondato sulla base dei contratti firmati con imprese elettroniche europee. Le imprese americane s'interessano tuttavia molto da vicino a questo progetto, ma i loro prezzi sono molto più elevati... Nel momento attuale, le autorità americane indietreggiano davanti alla prospettiva di vedere una installazione europea costruita con materiale europeo ».

Può darsi che queste supposizioni non abbiano troppo fondamento, ma il nostro relatore ritiene che conviene situarle nel contesto generale dell'enorme contributo finanziario che gli Stati Uniti portano alla difesa dell'Occidente. Anche se si tiene conto dell'elevato livello del Pnl, agli Stati Uniti, il contributo americano alla protezione dell'Europa occidentale è estremamente importante. Non dovremmo meravigliarci, dunque, se il governo americano sperasse di alleggerire le difficoltà della sua bilancia dei pagamenti cercando di assicurare alla propria industria un'equa parte dei contratti concernenti gli impianti d'infrastruttura in Europa.

Che questi commenti siano giustificati o no, il caso del progetto Nadge rafforza, a nostro avviso, la necessità per la Nato di non dare adito ai sospetti, accuse e controaccuse di questo genere. E come? Of-

frendo al controllo dei parlamenti e dell'opinione pubblica tutto il meccanismo di deliberazione in materia d'infrastruttura.

Per ciò che concerne il caso del Nadge, il vostro relatore ritiene che:

a - fin dall'inizio, non si è prestata attenzione sufficiente alla valutazione esatta del costo del progetto;

b - in conseguenza dei ritardi sopravvenuti nell'esecuzione delle installazioni del sistema, i paesi europei hanno scelto il F-104 G come caccia bombardiere di base per la difesa aerea dell'Europa occidentale, in condizioni sfavorevoli che hanno limitato la sua efficienza in qualità dell'intercettore durante gli anni '60;

c - la realizzazione dei due costosi progetti (l'adozione dell'F-104 G come intercettore di base in Europa occidentale e la costruzione del sistema Nadge) non è stata oggetto di coordinazione alcuna, mentre avrebbero dovuto essere adottati contemporaneamente;

d - non ci si è sufficientemente soffermati, ad elevato livello politico, sulle ripercussioni politiche e strategiche del progetto, specialmente nella sua stretta connessione con gli F-104 G.

Benché questa conclusione esorbiti dallo stretto scopo di questo rapporto, si può suggerire che i governi membri dell'Ueo dovrebbero esaminare con urgenza le varie proposte presentate in passato da molti relatori della commissione di difesa, e recentemente da Vallée Poussin, Peter Kirk e Duncan Sandys²², per la creazione di un cartello europeo degli armamenti allo scopo di adottare rapidamente misure pratiche.

L'affare dello Skybolt e la storia confusa del Nadge e del F-104 G offrono solidi argomenti in favore della creazione di una industria europea degli armamenti paragonabile a quella degli Stati Uniti, e suscettibile di essere controllata politicamente dai paesi dell'Europa occidentale.

Si può ugualmente concludere che almeno la pubblicazione di un certo numero di cifre e di fatti concernenti il costo dell'Alleanza, potrebbe essere un elemento utile in ogni eventuale discussione sul disarmo tra est ed ovest. Se l'Alleanza occidentale prendesse un'iniziativa del genere forse anche i paesi membri del Patto di Varsavia sarebbero portati a pubblicare informazioni della stessa natura sul costo della propria difesa.

Il vostro relatore propone un « progetto di raccomandazione » che chiede al Consiglio di domandare agli stati membri dell'Ueo di invitare il Consiglio del Nord-atlantico:

²² Ed appoggiate da quell'eminente esperto militare francese che è il generale Beaufre.

a - a pubblicare fatti e cifre relativi alle spese di difesa della Nato;

b - a procedere ad un nuovo studio di ripartizione degli incarichi della difesa in seno all'Alleanza;

c - ad istituire garanzie in vista del rimborso, da parte di ogni paese che lasci l'Alleanza, delle spese effettuate dai suoi partners per l'installazione di infrastrutture su quel territorio;

d - a fare esaminare, ad altro livello politico, le ripercussioni politiche e strategiche dei progetti d'infrastruttura, dal Consiglio dei ministri in seno alla Nato, e dal Consiglio nell'ambito dell'Ueo.

Documento N. 426:

Costi e razionalizzazione negli Usa

M. McNamara non è il primo segretario americano della difesa che abbia compiuto il tentativo di fare economie sulle spese per armamenti. Egli, però, è il primo che abbia accordato a queste economie un'importanza politica particolare e che abbia imposto al Dipartimento della difesa il principio della « redditività dei costi » fondato sui metodi di gestione industriale. Sotto la sua direzione il Dipartimento e, conseguentemente, la politica americana di difesa hanno adottato il concetto secondo cui l'efficienza militare e i costi sono due aspetti di uno stesso problema.

Ricoprendo la sua carica di segretario alla difesa, nel 1961 M. McNamara aveva ricevuto come istruzioni dal Presidente Kennedy: innanzitutto di mettere a punto il dispositivo militare necessario al sostegno della politica estera degli Stati Uniti senza tener conto di limiti di bilancio arbitrari; poi di realizzare e far funzionare questo dispositivo con la minima spesa. Il Presidente Johnson ha sottolineato, a sua volta, che questi principi dovevano continuare a regolare l'elaborazione dei programmi di difesa in corso e in progetto.

Impostazione del bilancio.

Commentando il metodo d'impostazione del bilancio americano della difesa applicato prima della nomina di McNamara, M. Alain Enthoven, sottosegretario aggiunto alla difesa, ha dichiarato: « Questo metodo aveva alcuni difetti rilevanti, il principale dei quali era forse la frattura esistente tra l'elaborazione dei piani e la presa delle decisioni relative ai sistemi d'armamenti e gli effettivi da una parte, e l'impostazione del bilancio dall'altra.

In altri termini, i piani a lungo termine relativi agli armamenti,

agli effettivi e all'insieme dei loro elementi d'appoggio erano stabiliti dalle differenti armi sulla base di loro stime delle forze necessarie per garantire la nostra sicurezza nazionale.

Generalmente i costi non intervenivano sistematicamente se non per verificare la possibilità di realizzare tutto il programma o per valutare il rendimento dell'imputazione.

Inoltre, poiché il bilancio era stabilito partendo da limiti indicativi fissati dal governo e sulla base della valutazione degli impegni che l'economia poteva o doveva sopportare, ne risultava una differenza considerevole. "Le forze indispensabili" costavano sempre più di quanto il governo e il Congresso fossero disposti a accordare. La procedura utilizzata per conciliare gli interessi divergenti era irrazionale e rovinosa poiché essa portava a uno squilibrio dei programmi »²³.

M. McNamara era contrario a questo sistema e non riteneva di prenderlo in considerazione. Egli ha ritenuto, dall'inizio, che non stava a lui giudicare, cioè scegliere tra diverse tesi e diversi programmi ma piuttosto gestire lui stesso programmi unici destinati a essere imposti alle armi rivali per avere degli effettivi e degli armamenti adeguati con le minime spese. In più, McNamara è il primo segretario della difesa che abbia compreso e messo a profitto le possibilità offerte dal progetto di legge del Congresso del 1958 che permetteva al segretario di dirigere realmente il Dipartimento in luogo di un semplice coordinamento delle diverse politiche dei segretari dell'aviazione, dell'esercito e della marina. Il progetto di legge ha accresciuto i suoi collaboratori e l'ha reso direttamente responsabile della difesa verso il Presidente.

Il nuovo sistema.

Per permettergli di passare da una politica fondata sulle rappresaglie massicce a una politica di scelte multiple, McNamara ha stabilito un sistema di pianificazione, di programmazione e di previsione di bilancio. Lui stesso ne ha descritto i meccanismi in questi termini: « Questo sistema ci permette di considerare lo sforzo per la difesa nel suo insieme. Le precedenze da accordare non possono essere determinate consapevolmente se non in funzione dell'intero programma e solo il Dipartimento della difesa è in grado di equilibrare come si deve i diversi elementi. Per esempio, non si può valutare l'importanza della forza Polaris considerando unicamente il programma di costruzione navale, senza tener presente l'intero programma della marina; essa non si

²³ Dichiarazione tenuta di fronte all'Associazione economica americana, Pittsburgh, Pennsylvania, 29 dicembre 1962.

può determinare validamente che in funzione di tutti gli elementi delle altre forze strategiche di rappresaglia — i B52, i missili intercontinentali Atlas, Titan e Minuteman. Ugualmente i bisogni dell'aviazione in caccia tattici non possono essere determinati indipendentemente dalle esigenze dell'esercito. Tutte queste decisioni si devono prendere a un unico e stesso stadio dell'organizzazione della difesa e, in questo procedimento, il comitato dei capi di stato maggiore e i segretari devono occupare un ruolo di primo piano. Unici tra i membri del Dipartimento, essi sono in grado d'avere uno sguardo d'insieme che permette loro di dare indicazioni valide sul piano dell'equilibrio delle forze armate »²⁴.

Se McNamara credeva che un sistema unificato di pianificazione di programmazione e di presa di decisioni fosse necessario per portare felicemente in porto lo sforzo della difesa, egli era ugualmente convinto che l'esecuzione stessa del programma dovesse effettuarsi, per quanto possibile, in maniera decentrata. I lavori del Dipartimento della difesa sono dunque fondati, dopo l'arrivo di McNamara, sul doppio principio della pianificazione centralizzata e dell'esecuzione decentralizzata.

Il programma quinquennale.

Il programma McNamara consiste essenzialmente in una previsione, per un periodo di cinque anni, dei sistemi d'armamenti e delle attività militari connesse. La prima fase è di competenza soprattutto del comitato dei capi di stato maggiore che stabilisce ogni anno, per cinque anni, un « piano di obiettivi strategici comune », soggetto a rimaneggiamenti che possono effettuarsi in qualsiasi periodo dell'anno. I piani militari e i bisogni di effettivi sono stabiliti sulla base di politiche di difesa nazionali da eventuali nemici e di valutazione, da parte dei servizi d'informazione, e di possibilità di cui essi dispongono per l'avvenire.

La seconda fase è quella del « complesso di programmi ». I bisogni di effettivi, di materiale e di installazioni dell'esercito, dell'aviazione e della marina non sono esaminati separatamente, ma riuniti in un solo programma ogni qualvolta le loro forze assolvano a funzioni identiche. I nove gruppi così formati (il primo concernente le forze che potrebbero compiere missioni nucleari strategiche in tempo di guerra) sono comparati dal punto di vista dei costi e rendimento e il segretario alla difesa prende in seguito le sue decisioni alla luce di questo rapporto. Il tratto predominante di questo sistema risiede nel fatto che il « complesso di programmi » è stabilito sulla base di missioni e di bisogni militari generali e non in funzione di piani e di priorità di ciascuna ar-

²⁴ *Comunicazioni sulla situazione militare*, Commissione delle forze armate, Camera dei rappresentanti, 88° Congresso, Prima sessione, Washington, 1963, p. 373.

ma. McNamara ritiene che, per quel che concerne il materiale, il termine di cinque anni « è abbastanza breve per permettere di procedere a valutazioni sufficientemente precise e abbastanza lungo per fornire una stima completa del costo dei principali sistemi d'armi sulla scelta dei quali poggia in gran parte la politica di difesa degli Stati Uniti »²⁵.

L'ultima fase è l'impostazione delle previsioni di bilancio. Conviene notare a questo punto che il piano quinquennale non è valido che nel quadro del Dipartimento della difesa. È il Congresso che vota e attribuisce i fondi ogni anno e il Presidente non è impegnato da alcun particolare del programma quinquennale. Ma sebbene il governo adotti il programma di difesa, il Dipartimento della difesa è sempre in possesso di un programma di difesa nazionale di cinque anni costantemente aggiornato.

Il sistema di modifiche al programma, introdotto nel 1962, autorizza a una certa elasticità, ma qualsiasi proposito che provenga da uno dei servizi del Dipartimento della difesa viene esaminato da tutti gli altri servizi interessati e non è preso in considerazione che dopo l'approvazione del segretario della difesa in persona.

L'applicazione di questo sistema, unita alla soppressione dei limiti di bilancio in uso fino al 1961 ha suscitato domande di aumenti considerevoli da parte dei diversi servizi del Dipartimento della difesa. Le domande presentate sotto la forma di modifiche al programma per il 1964-67 hanno raggiunto circa i 40 miliardi di dollari. Tuttavia queste domande sono esaminate molto scrupolosamente e devono essere approvate dal segretario alla difesa prima di essere presentate al Congresso. Come contropartita l'esame minuzioso effettuato dal segretario e dai suoi consiglieri ottiene conseguentemente una sfrondata rigorosa del bilancio annuale della difesa. Nel 1963, all'epoca del primo esame di questo genere, riguardante i programmi e i bilanci dell'esercizio 1964, la domanda di 67 miliardi di dollari, richiesti dalle diverse armi, è stata ridotta a 53.700 milioni.

Ricerca operativa.

Per prendere decisioni con cognizione di causa quando si tratti di scelta di nuovi sistemi di armi, McNamara ha fatto largamente ricorso alla ricerca operativa o all'analisi dei sistemi. Egli ha fatto ricorso alle esercitazioni di stato maggiore tradizionali per la valutazione dei bisogni militari, ma vi associa considerazioni di ordine finanziario che gli permettono di valutare l'efficienza militare in funzione di una spe-

²⁵ *Comunicazioni sulla situazione militare*, Commissione delle forze armate, Camera dei rappresentanti, 87° Congresso, Seconda sessione, Washington, 1962, p. 3161.

sa data. Gli studi di questo genere trattano i problemi come i bisogni di portaerei convenzionali o nucleari, l'utilizzazione dei trasporti aerei per migliorare la mobilità delle forze terrestri etc. Questo genere di analisi si è rivelato utile quando si è trattato di sapere, per esempio, se bisognasse stabilire un programma di 45 sottomarini Polaris, come suggeriva la marina, oppure di 29, come proponeva l'aviazione che si interessava particolarmente a un vasto programma di missili Minuteman.

Redditività dei costi.

A proposito dell'uso di questi studi M. Charles j. Hitch, primo ispettore di McNamara ha scritto: « In ogni caso non è soltanto il valore militare delle domande che ci interessa, ma anche la loro incidenza finanziaria. Secondo noi l'efficienza militare e il costo non sono che due aspetti di uno stesso problema e devono essere considerati simultaneamente nel momento in cui si deve prendere una decisione. Per esempio il valore, per la nostra sicurezza nazionale, di un aumento del 5% della nostra capacità di distruzione di un sistema di obiettivi dato, non può essere determinato che in funzione delle spese che esso implica, dal momento che viviamo in un mondo dalle risorse limitate.

Noi non sostituiamo l'analisi dei sistemi o gli studi del rendimento dei costi ai pareri autorevoli dei militari, ma ne facciamo piuttosto un metodo che ci permette di presentare a chi prenderà le decisioni tutti i dati desiderati nella forma piú utile. Ci sono, e ci saranno, altri elementi ancora di informazione per chi deve prendere la decisione, chiaramente in settori inaccessibili in tutto o in parte all'analisi quantitativa. Certamente nessun problema militare importante potrà mai essere interamente oggetto di un'analisi quantitativa, ma i tecnici, ben utilizzati, sono per lo meno in grado di contribuire a ridurre le sfere in cui le decisioni sono funzioni unicamente di un'opinione »²⁶.

McNamara e il suo dipartimento si sono accorti che era piú facile applicare studi di questo genere ai sistemi Polaris, Minuteman e Skybolt, per esempio, piuttosto che a una scelta relativa alla guerra convenzionale. La diversità delle unità e dei mezzi, il rapporto tra le forze americane e quelle alleate e l'ampiezza della gamma delle eventualità cui le truppe convenzionali devono essere pronte a far fronte, sono tra i principali fattori di imprecisione in questo ultimo settore. Tuttavia, McNamara ha incaricato gruppi di lavoro di studiare l'evoluzione di situazioni fondate su diverse serie di ipotesi e di obiettivi e di esaminare in questa prospettiva i bisogni di forze polivalenti destinate a

²⁶ *I sistemi di pianificazione, programmazione e previsione di bilancio*, 21 giugno 1963.

far fronte alle diverse possibilità d'attacco nemico in Europa, nel Medioriente, nell'Asia del sud est e nordest. Il Dipartimento della difesa non pensa che qualcuna di queste ipotesi possa realizzarsi come si immagina, ma McNamara ritiene che « gli studi relativi alle forze polyvalenti sono un modo molto utile di affrontare il problema della determinazione dei bisogni delle forze armate per una guerra limitata »²⁷.

Studio e messa a punto.

McNamara ha introdotto un nuovo genere d'analisi nel settore della ricerca e messa a punto. Alla sua entrata in servizio, il costo della messa a punto di numerosi sistemi d'armamento non gli sembrava soddisfacente. Durante una conferenza stampa, il 28 gennaio 1963, dichiarava: « Dei 10 o 15 principali sistemi in dotazione nel corso degli ultimi 3-5 anni, nessuno è costato meno del 300% del preventivo iniziale e parecchi sono costati circa il 1000% rispetto alle prime previsioni »²⁸.

Egli riteneva pure che, tra le armi e i materiali in via di fabbricazione, ce ne fossero troppe che non erano le più adatte al combattente che avrebbe dovuto usarle. Per risolvere questi problemi, egli ha introdotto una « fase di definizione dei programmi ». Questa fase comprende, innanzitutto, la concessione all'industria di contratti di studio destinati a ricercare le incognite che intervengono nella messa a punto di ogni nuovo sistema d'armi. Si procede poi a stime abbastanza precise, del tempo e del denaro necessari per superare le difficoltà incontrate nella progettazione e produzione. Le decisioni del Dipartimento della difesa sull'opportunità di perseguire o no la messa a punto di un nuovo sistema d'armi non intervengono che dopo l'esecuzione per contratto di questi studi.

A questo proposito McNamara ha dichiarato: « Allorquando una messa a punto può aggiungere una dimensione nuova ed unica al nostro potenziale militare, come nel caso delle bombe A e H e degli Icbm, le spese e i rischi che implicano sono giustificate. Ma questi casi sono rari. Normalmente una messa a punto rappresenta, se essa è coronata da successo, un potenziale che può essere ottenuto anche con altri mezzi o che non aggiunge niente più che un modesto accrescimento dell'intero nostro potenziale militare. In questo caso l'urgenza non è così grande ed è del tutto normale intraprendere la messa a punto e

²⁷ *Comunicazioni sulla situazione militare*, Commissione delle forze armate della Camera, 1963, p. 49.

²⁸ Riunione comune della Commissione delle forze armate e della sottocommissione dei crediti militari del Senato riguardante il programma di difesa 1966-70 e il bilancio 1966.

la produzione in modo piú controllato. Infatti ho notato che il piú delle volte una pianificazione preliminare, minuziosa e completa, risparmia e tempo e denaro ed è in grado di realizzare armi piú efficaci e piú sicure »²⁹.

Forniture comuni.

Uno dei cambiamenti piú importanti introdotti da McNamara riguarda le operazioni amministrative comuni per le forze combattenti. Egli ha istituito un'agenzia di forniture d'armi che centralizza le attività relative a alcune forniture comuni, che prima si dividevano l'esercito, l'aviazione e la marina. Gli acquisti d'intendenza e la sistemazione degli inventari del materiale militare sono stati posti sotto la responsabilità dell'agenzia. La creazione di questa s'è tradotta immediatamente in economie. Così che McNamara poteva vantarsi, nella sua dichiarazione del 23 gennaio 1967, che la politica di centralizzazione e di normalizzazione condotta dal Dipartimento aveva permesso un'economia di 739 milioni di dollari per l'esercizio 1966.

In un memorandum indirizzato al Presidente Kennedy il 5 luglio 1962, McNamara faceva notare: « il 70% delle somme destinate alla difesa sono impiegate per l'acquisto, la costruzione e il funzionamento di depositi e di basi, per la manutenzione e i servizi di trasporto e di comunicazioni ». La pubblicazione di voluminosi inventari di proprietà immobili, di materiali e di pezzi staccati ha spinto McNamara a concepire il suo programma di riduzione dei costi in modo da ridurre lo sperpero al minimo. Egli si è ugualmente molto interessato ai contratti stabiliti sulla base del « prezzo di costo piú premio fisso » (cost-plus-fixed-fee-contracts), che assicurano ai fornitori un beneficio dato qualsiasi sia la loro efficienza.

Programma di riduzione dei costi.

Il Dipartimento della difesa si era già preoccupato della riduzione dei costi senza pertanto darle una priorità di ordine politico. McNamara ha fatto di questa questione uno degli elementi chiave della sua politica, mirando chiaramente a mettere in opera la seconda delle istruzioni che gli aveva dato il Presidente Kennedy nel 1961. In una dichiarazione in data 24 febbraio 1965³⁰, McNamara ha sottolineato

²⁹ « Questo programma è dettagliato. Ciascuno dei segretari ne ha accettato la sua parte. Ho sempre nella mia tasca dei particolari che esamino con loro periodicamente. Faccio in modo da esser ben sicuro che non ci allontaniamo dagli obiettivi ». (Conferenza stampa dell'11 luglio 1963).

³⁰ Dichiarazione davanti alla Commissione delle forze armate e Sottocommissione dei crediti militari del Senato, 24 febbraio 1965.

che un programma di questo genere non può essere eseguito che: « 1 - Se è energicamente sostenuto da tutta la direzione del Dipartimento, dal segretario all'ultimo funzionario³¹. 2 - Se sono chiaramente fissati obiettivi definiti per ciascun grado della direzione e se essi, i metodi e le procedure di realizzazione del programma sono altrettanto chiaramente esposti a chi deve raggiungerli. 3 - Se si stabilisce un sistema uniforme ed efficace di rapporti che permetta di dare ai lavori effettuati l'ordine che si deve. 4 - Se un gruppo indipendente verifica scrupolosamente gli obiettivi e i risultati, in modo da assicurare che le economie siano valide e possano essere convenientemente giustificate ».

Il primo programma quinquennale di riduzione dei costi è terminato con l'esercizio 1966. Si era sperato, inizialmente, di giungere a una riduzione di 3,1 miliardi di dollari. In realtà questo obiettivo è stato facilmente raggiunto ed anche superato. Un'economia di 4,8 miliardi di dollari è stata realizzata nell'esercizio 1964 e di 4,5 miliardi di dollari nell'esercizio 1965. Dopo il piano quinquennale i programmi di riduzione dei costi sono ora stabiliti su una base annuale.

Tre assiomi sottintendono la politica finanziaria di McNamara. Primo, non acquistare che il necessario. Secondo, acquistare al prezzo « normale » più basso. Terzo, ridurre le spese di gestione.

Acquistare il necessario.

In questa ottica, il Dipartimento della difesa ha insistito perché le diverse armi riesaminino i loro bisogni di armamenti, pezzi staccati e forniture, e migliaia di « riesami » di questo genere vengono fatti ogni anno.

Alla fine dell'esercizio 1961 si avevano stocks in eccedenza per un valore vicino ai 13 miliardi di dollari. Dopo, il Dipartimento della difesa ha istituito delle procedure secondo cui ciascuna nuova domanda d'acquisto deve accompagnarsi a una verifica degli stocks esistenti per assicurarsi che tale materiale in surplus possa essere utilizzato. Il valore del surplus rimesso in circolazione è così passato, dal 1961 al 1966, da 956 milioni a 1596 milioni di dollari.

Un esempio di economia così realizzata è quello dei missili di 70 mm. L'aviazione disponeva di un surplus di un milione di questi. L'esercito, che aveva bisogno di missili per i suoi elicotteri, si è servito di questi stocks invece di comprarne nuovi; esso ha permesso così di realizzare un'economia dell'ordine di 41 milioni di dollari.

Un'altra fonte di rilevanti economie è stata l'eliminazione, da

³¹ Dichiarazione davanti alla Commissione delle forze armate e alla Sottocommissione dei crediti militari del Senato, 24 febbraio 1965.

parte di McNamara, di « fioritures » attraverso una attenta revisione delle caratteristiche e l'utilizzazione, quanto piú possibile, di materiali e ritrovati meno costosi. Al momento del lancio del programma di riduzione dei costi, il Dipartimento della Difesa sperava di economizzare 145 milioni di dollari all'anno. Questa stima si è rivelata, in pratica, inferiore alla realtà. È cosí, per esempio, che una ruota di turbina in acciaio inossidabile, del costo di 175 dollari, ha potuto essere rimpiazzata, in un generatore, da una ruota in materiale plastico stampato del costo di 2 dollari. La ruota di plastica si è dimostrata perfettamente conveniente all'uso richiesto. Ecco alcuni esempi recenti di « fioritures », citate da McNamara ³²:

Voci	Costo unitario		Economie realizzate sugli acquisti correnti
	Prima della invenzione	Dopo la invenzione	
PROIETTILE M449			
Eliminazione di componenti, semplificazione del sistema di fabbricazione e montag- gio	116	71	4.480.800
PROIETTORI ALLO XENO			
Nuovo disegno di riflettori	1.757	465	1.476.600
CONTAINER DESTINATO AL SI- STEMA DI PROPULSIONE DEL MISSILE LANCE			
Sostituzione con un modello leggero in fibra di vetro e alluminio	2.732	869	174.400
TUBO DI SCAPPAMENTO DEL- L'AEREO A-6a			
Peso dell'aereo ridotto di 68 Kg.	31.911	0	765.864

Il prezzo « normale » piú basso.

Il secondo elemento del programma di riduzione dei costi è l'acquisto al prezzo « normale » piú basso. Appena entrato in carica, McNamara s'è accorto che tutti i contratti di difesa erano passati senza fare appello alla concorrenza e che, dal 1950 al 1960, si era fatto un enorme uso di contratti stabiliti sulla base del « costo piú premio fis-

³² L'ultimo Libro bianco (Cmnd. 3203) dichiara che le previsioni in materia di difesa per l'anno in corso attengono « l'equivalente di 1.927 milioni di sterline ai prezzi 1964 ». Si ammette tuttavia che questo equivalga a 2.205 milioni di sterline in moneta attuale e rappresenti un aumento di 45 milioni di sterline in rapporto alle previsioni dell'anno precedente.

so ». Questi contratti non favorivano l'economia e impedivano una gestione efficiente sopprimendo, per il Dipartimento come per il fornitore, ogni obbligo di valutare i costi in modo preciso e di controllare scrupolosamente l'esecuzione dei programmi.

All'inizio del 1961, il Dipartimento ha compiuto un'analisi dettagliata dei differenti metodi d'acquisto per vedere se non era possibile effettuare piú acquisti sulla base della libera concorrenza stipulando i contratti con gli appaltatori che offrivano i prezzi « normali » piú bassi. Alla fine del 1966, la percentuale in valore dei contratti del Dipartimento stipulati su questa base era del 44,4% contro il 32,9 nel 1961.

Durante l'esercizio 1962, il Dipartimento ha fissato come obiettivo di ridurre la percentuale dei contratti « costo piú premio fisso » (in contrapposizione ai contratti forfettari o « con incentivi ») dal 38% (in valore) nel marzo 1961, al 12,3% nell'esercizio 1965. In realtà questo obiettivo veniva raggiunto prima della scadenza fissata e la percentuale veniva ricondotta al 12% per la fine dell'esercizio 1964 e al 9,9% per la fine del 1966.

Ecco qualche recente esempio di economie citate da McNamara³³:

Voci	Prezzo unitario non concorrenziale	Prezzo unitario concorrenziale	Riduzione	Economia totale
	\$	\$	%	\$
Protezione antiradiazione Sottosistema d'armamento per elicottero	358,80	171,12	52	91.340
Gruppo elettronico (dispositivo di comando dei Polaris)	19.471,00	10.218,00	47	2.165.337
Gruppo cardanico (dispositivo di comando dei Polaris)	48.287,00	37.127,00	23	4.924.466
Radio ricetrasmittente (AN/ARC-15)	77.834,00	47.168,00	39	13.696.015
Sistema di controllo degli obiettivi (AN/SRW-4B)	4.670,00	3.207,00	31	1.958.712
Apparecchio di riparazione, sistema di controllo degli obiettivi (AN/SRM-2)	44.804,00	31.619,00	29	265.787
Radio ricetrasmittente (AN/SRC-20)	34.973,00	23.746,00	32	44.909
Antenna sottomarina (AT-317)	12.375,00	9.025,00	27	556.100
Borsa d'accessori (MK 706/PRC-41)	2.327,00	1.759,00	24	67.175
Comparatore di segnali	1.344,44	878,32	35	151.022
	36.000,00	26.550,00	26	340.200

³³ Previsioni in materia di difesa (Cmnd. 2592), febbraio 1965, pp. 11 e 12.

Riduzione delle spese di gestione.

Il terzo elemento del programma di riduzione dei costi riguarda la diminuzione delle spese di gestione. In questo settore, McNamara è stato il primo che abbia tentato di por fine alle operazioni inutili. Egli ha chiarito la sua teoria in materia, in occasione del suo intervento davanti alla Commissione delle forze armate del Senato nella primavera 1961: « Il progresso tecnologico comporta l'invecchiamento non solo dei sistemi d'armamento, ma anche delle installazioni, spesso troppo specializzate, costruite per il loro uso e la loro manutenzione. Noi orientiamo costantemente la messa a punto dei nostri sistemi d'armi e dei nostri programmi d'acquisto in funzione dei sempre variabili bisogni militari; ugualmente, dobbiamo rivedere la rete mondiale delle nostre installazioni alla luce dei nostri bisogni attuali e futuri. Quelle che non rispondono ai nostri reali bisogni non fanno che intralciare lo sforzo di sicurezza nazionale e sperperare risorse ».

È per questo che il Dipartimento ha previsto la chiusura, prima del gennaio 1967, di 917 installazioni militari americane su un totale di circa 13.000 in tutto il mondo. McNamara ha calcolato che l'economia annuale derivante da queste chiusure era passata dai 220 milioni di dollari nel 1961 a più di 1.500 milioni di dollari nel 1966. Fino al giugno 1966 esse non si sono soltanto tradotte in una riduzione di spese militari; esse hanno anche liberato 344.000 ettari di terreno e hanno aperto per altri usi un certo numero di installazioni industriali con potenziale commerciale. Questa politica ha ottenuto dei risultati positivi: così 90 terreni vecchi o installazioni militari sono stati convertiti in parchi e in campi da gioco, 28 in aeroporti civili e 157 in scuole e università.

La tabella della pagina seguente indica il risultato globale, a oggi, di questo programma di riduzione dei costi.

Commenti.

McNamara ha affermato che i metodi di redditività dei costi, da lui introdotti, si sono tradotti in considerevoli economie nel bilancio americano della difesa. Non è ancora possibile confermare categoricamente la fondatezza di queste affermazioni poiché esse riguardano, nell'insieme, situazioni ipotetiche e fondate su vecchi metodi di stima che sono stati modificati in seguito. Si è tuttavia autorizzati a pensare che, senza l'introduzione delle tecniche di riduzione dei costi, e, soprattutto, senza una concezione d'insieme della politica di difesa, le spese militari americane si sarebbero mantenute a un livello sensibilmente superiore dal 1961. Nell'esigenza di accordare la priorità politica alla

Programma di riduzione dei costi del Dipartimento della difesa¹
(in milioni di dollari)

	Economie realizzate nel: ²					Totale
	1962	1963	1964	1965	1966	
A - ACQUISTARE IL NECESSARIO						
1. Accresciuta precisione nel calcolo dei bisogni						
a - Materiali importanti ³	—	90	487	1.060	803	2.440
b - Approvvigionamento iniziale	—	163	218	368	215	964
c - Materiali secondari	348	481	643	626	53	2.151
d - Manuali tecnici	—	—	10	9	8	27
e - Dati e rapporti tecnici	—	—	2	6	13	21
f - Infrastrutture di base per la produzione	—	35	14	18	4	71
2. Accresciuta utilizzazione dell'inventario dei surplus in luogo di nuovi acquisti						
a - Materiale e forniture	—	—	57	169	114	340
b - Materiale di produzione inattivo	—	1	—	4	20	25
c - Inventario dei contratti superflui	—	18	14	8	29	69
3. Eliminazione di « fioritures »	64	72	76	204	324	740
4. Riduzione sulle voci d'inventario	—	—	—	83	82	165
Totale	412	860	1.521	2.555	1.655	7.013
B - ACQUISTARE AL PREZZO, « NORMALE » PIÙ BASSO						
1. Sostituzione della formula concorrenziale con la formula non concorrenziale						
Percentuale di contratti passati a questa formula ⁴	—	37,1%	39,1%	43,4%	44,4%	—
Ammontare totale di economie	160	237	448	641	551	2.037
2. Sostituzione della formula del prezzo fisso o « incentivato » alla formula « prezzo di costo più premio fisso »						
Percentuale di contratti passati alla seconda formula ⁵	—	20,7%	12,0%	9,4%	9,9%	—

¹ Dichiarazione di McNamara davanti alla Commissione delle forze armate e Sottocommissione dei crediti del Senato, 23 gennaio 1967.

² Compresa certe economie ad hoc la cui ripetizione non è prevista nelle stesse proporzioni.

³ In più i « bisogni » di materiali importanti per il 1962 sono stati ridotti di 24 miliardi di dollari. Nel 1963, l'esercito ha ridotto di 500 milioni di dollari i suoi bisogni di oleodotti per il 1964.

⁴ Per il 1961, 32,9%. Per il 1966, 44,4%. Le economie sono del 25% per dollaro convertito.

	Economie realizzate nel: 2					Totale
	1962	1963	1964	1965	1966	
Ammontare totale di economie	—	—	100	436	600	1.136
3. Acquisti diretti	—	—	5	6	14	25
4. Acquisti di più anni	—	—	—	67	70	137
Totale	160	237	553	1.150	1.235	3.335
C - RIDUZIONE DELLE SPESE DI GESTIONE						
1. Soppressione delle operazioni inutili	—	123	334	484	794 ⁶	1.735
2. Centralizzazione e normalizzazione						
a - Economie sulle spese di gestione dell'Agenzia di forniture d'armi	31	31	42	59	60	223
b - Centralizzazione dell'amministrazione dei contratti	—	—	—	—	5	5
c - Economie sulle spese di gestione del Dipartimento	—	—	95	186	230	511
3. Aumento dell'efficienza delle operazioni						
a - Miglioramento della gestione delle telecomunicazioni	75	80	131	118	153	557
b - Miglioramento della gestione dei trasporti e del movimento dei veicoli	24	24	7	35	84	174
c - Miglioramento della gestione e manutenzione del materiale	48	—	65	117	93	323
d - Miglioramento della gestione dei veicoli che non partecipano al combattimento	—	2	18	24	30	74
e - Limitazione di impiego di tecnici sotto contratto	—	—	20	26	9	55
f - Miglioramento della gestione degli alloggi militari	—	6	13	16	18	53
g - Miglioramento della gestione di proprietà immobili	—	23	25	46	54	148
h - Imballaggio, protezione e impaccaggio	—	—	7	8	30	45
Totale	178	289	757	1.119	1.560	3.903
D - PROGRAMMA D'ASSISTENZA MILITARE						
Totale	—	—	—	19	3	22
Totale del programma	750	1.386	2.831	4.843	4.446	14.273

⁵ Per i nove primi mesi dell'anno 1961, 38%. Per il 1966, 9,9%. Le economie sono del 10%.

⁶ Quando tutte le operazioni di questo programma saranno terminate, esse comporteranno un'economia annuale di 1,4 miliardi di dollari.

soppressione pura e semplice di spese inutili e di valutare l'efficienza militare in funzione dei costi e della redditività, McNamara ha imposto questa concezione nell'elaborazione e l'esecuzione di tutta la politica americana di difesa. Essa ha improntato tutto il Dipartimento della difesa, dall'alto al basso della gerarchia. Ci si può domandare se, dal 1961, non si sarebbe potuto ottenere risultati migliori spendendo di meno per quel che riguarda la scelta di nuovi sistemi d'armi.

In piú, certi denigratori di McNamara al Congresso continuano a scoprire, nelle spese del Dipartimento della difesa, esempi di sperpero ancora non scomparsi. È cosí che un rappresentante, M. Otis G. Pike, ha dichiarato a Washington, il 24 agosto 1967, che l'Agenzia di forniture d'armamenti aveva pagato 33.398 dollari per 130 pulsanti per generatore in metallo e plastica che essa avrebbe potuto procurarsi per 210 dollari. In seguito a questa rivelazione il Pentagono ha rescisso il contratto con i fornitori. Il 9 agosto M. Pike ha dimostrato che l'Agenzia aveva speso 1.748 dollari per elementi di trasmissione che avrebbe potuto procurarsi per 30 dollari, e 25 dollari per 20 barre metalliche del valore di 50 cents l'una.

Riconoscendo, il 14 luglio 1967, davanti alla Sottocommissione dei crediti della Camera, non soltanto che la messa a punto del F-111 B, versione navale del F-111, era in ritardo di un anno e mezzo sulle previsioni, ma anche che questa apparecchiatura comportava « 100 difetti cui bisognava assolutamente rimediare » e « altri 153 indesiderabili », M. Paul Nitze, segretario aggiunto alla difesa, ha mostrato quali possano essere le ripercussioni di una razionalizzazione esagerata condotta senza discernimento. Esigendo da un dato tipo d'aereo prestazioni troppo numerose che impongono un adattamento della sua struttura e dei suoi impianti, si può arrivare a moltiplicare i costi e i problemi a un punto tale che sarebbe stato piú semplice ed economico progettarne uno nuovo.

In generale è tuttavia chiaro che la volontà di McNamara di computare le operazioni di difesa e di ottenere dagli investimenti militari un rendimento massimo, ha creato un nuovo clima in tutto il Dipartimento della difesa in cui l'eliminazione dello sperpero e lo stretto controllo delle spese hanno preso il posto dei metodi meno razionali del passato.

Documento N. 426:

Bilancio e controlli in Gran Bretagna

I tentativi di McNamara esaminati precedentemente, senza alcun dubbio, hanno avuto effetti incisivi sul bilancio delle forze armate ame-

ricane, ma rimane il fatto che questo bilancio non ha cessato di aumentare a ritmo vertiginoso. La prima causa è naturalmente la guerra del Vietnam che non ha permesso di considerare la possibilità di imporre un limite alle spese militari o alla percentuale del prodotto nazionale da esse rappresentata. I risultati delle riforme di McNamara non possono dunque esprimersi in termini di bilancio e non appaiono che in un contesto piú sfumato e teorico: « Senza questa o quella riforma, le spese militari sarebbero state ancora piú elevate ». Senza assolutamente volerle criticare, bisogna però ammettere che, dal punto di vista delle spese effettive, i brillanti successi di McNamara non mancano d'averne un aspetto un po' irrealista.

In Europa, e in particolare nei paesi dell'Ueo, i bilanci della difesa non hanno dovuto sostenere, per fortuna, il finanziamento di una guerra. Così, contrariamente agli Stati Uniti, si è giunti ad affrontare, per lo meno sul piano del prodotto nazionale lordo, il problema posto dalla tendenza delle spese militari a accrescersi di anno in anno, parallelamente alla complessità, al costo e alla manutenzione delle armi così come al livello di vita di chi le impiega. È in questo settore della limitazione o per lo meno del controllo delle spese militari che la Gran Bretagna ha svolto un ruolo importante.

Bisogna risalire al 1965, data in cui il governo attuale è salito al potere. Nel suo primo esame della politica britannica, il segretario di stato alla difesa, M. Denis Healey, ha iniziato col sottolineare la gravità della situazione cui si giungerebbe se si lasciassero continuare ad aumentare le spese militari senza tener conto delle risorse del paese. In ciascuno dei due anni precedenti, queste spese erano aumentate rispettivamente dell'8,7 e 8,9%, e si attendevano rialzi simili per l'avvenire. « Continuare su questa strada » scriveva M. Healey, « sarebbe imporre al popolo inglese un peso sempre crescente che non sopporta nessuna potenza concorrente sui mercati mondiali. La Gran Bretagna dovrebbe aumentare regolarmente la parte di reddito nazionale che essa destina alla difesa, quando l'Urss e gli Stati Uniti stanno per ridurle ». Aggiungeva inoltre che, malgrado questa scalata, niente garantiva che queste spese sarebbero state in grado di fornire in tempo opportuno alle forze armate di armamenti di cui esse avevano bisogno.

È stato dunque fissato un « plafond » al fine di ridurre le spese militari britanniche a un livello stabile intorno al 6% del reddito nazionale lordo (contro piú del 7% di prima che il governo entrasse in funzione) che non avrebbe oltrepassato 2 miliardi di lire ai prezzi 1964.

Da qualcuno è stato fatto notare che non si trattava di un programma molto ambizioso. La clausola relativa « ai prezzi 1964 » lascia campo libero a un aumento piú che sostanziale e, come stanno a indicare le cifre fornite recentemente dall'Istituto di studi strategici, il

6,5% del prodotto nazionale lordo che la Gran Bretagna consacra alla difesa rappresenta una percentuale che resta superiore a quella degli altri paesi dell'Europa occidentale. Tuttavia può essere preferibile fissarsi un obiettivo che possa essere raggiunto, piuttosto che correre il rischio di un fallimento ed è certamente meglio fissare un limite piuttosto che lasciare che il bilancio della difesa sfugga a ogni controllo come avveniva prima. La fissazione di un limite determinato per le spese della difesa rappresenta, secondo il vostro relatore, il contributo più importante della Gran Bretagna nell'ambito dell'oggetto di questo studio.

M. Healey ha utilizzato diversi metodi per stabilire i costi in materia di difesa. Esamineremo qui di seguito i due più interessanti.

Valutazione funzionale dei costi.

Qualche anno fa, dal 1962 al 1965, la Sottocommissione della difesa e degli affari d'oltremare della Commissione delle previsioni di bilancio (che equivale approssimativamente, in Gran Bretagna, alle commissioni di difesa nazionale dei paesi membri dell'Ueo) ha condotto una serie di inchieste sulle spese militari britanniche in oltremare al fine di stabilire, conformemente al mandato che le era stato affidato, il grado di redditività dei fondi destinati dal Regno Unito alle diverse basi e guarnigioni in oltremare. Essa ha dovuto, suo malgrado, constatare che era impossibile. In effetti il ministero della difesa non aveva alcuna idea di quel che costavano quella tale base o guarnigione o stazionamento in quella tale parte del mondo.

Ciò può essere meno sorprendente se si considerano i metodi normali di contabilità pubblica. Le spese relative al personale, alle caserme, all'abbigliamento, al materiale, all'armamento etc., sono addizionate e il corrispondente totale è incluso nelle previsioni. Sarebbe molto difficile, ha dichiarato il ministro davanti alla commissione, valutare daccapo queste spese in funzione dei luoghi dove esse devono essere effettuate. Pertanto, malgrado tutte le obiezioni, il nuovo governo entrato in funzione nel 1964 ha accettato, nei fatti, la tesi più volte ripresa dalla commissione, secondo cui questa analisi era essenziale se si voleva giungere a una migliore valutazione degli impegni militari e delle spese che essi implicano, e, nel primo Libro bianco già citato, M. Healey ha descritto dettagliatamente il nuovo sistema di valutazione dei costi che egli aveva già adottato: « La valutazione funzionale dei costi fornisce una ripartizione delle spese di difesa secondo la loro destinazione. In luogo di capitoli di bilancio, si hanno vaste categorie di spese chiamate grandi programmi, composte di numerose voci. Così l'armata britannica del Reno e di Berlino costituiscono insieme un

grande programma di difesa. Sono state introdotte delle suddivisioni, in modo che alla scala piú bassa (l'elemento di programma) si trovi il costo delle diverse categorie d'unità in Germania, come i battaglioni di fanteria ... Il costo di ciascun elemento di programma comprende quello del suo personale militare, del personale civile immediatamente impiegato, di tutti i nuovi servizi di lavori e di altre spese di funzionamento. È cosí possibile identificare le spese di ricerca e sviluppo relative alle armi e al materiale e mostrare grosso modo come questa spesa serva per le differenti parti delle nostre forze. Cosí è molto piú facile riunire e presentare informazioni che fino ad oggi non potevano essere fornite che con difficoltà attraverso una valutazione del costo di quella o quell'altra proposizione intrapresa ad hoc.

La prima esperienza di valutazione funzionale dei costi è attualmente allo studio, e il numero degli elementi di programma aumenterà probabilmente fino a 600. Sarà allora possibile identificare rapidamente le parti costitutive delle valutazioni di costi per i 10 prossimi anni, pur se, nel campo della ricerca e dello sviluppo, come si sa, le previsioni di costi a piú di cinque anni di scadenza siano meno precise. Un elaboratore elettronico riunirà e riassumerà le serie complesse di cifre ottenute dai diversi elementi di programma. Quando il sistema sarà completamente a punto, i responsabili dell'impostazione del bilancio della difesa, che si trovano a scegliere tra piú progetti per i nostri programmi, disporranno di dati molto piú completi che nel passato sul costo relativo dei piani di forze progettati e dei sistemi d'armi ».

Analisi del valore.

Un altro metodo interessante utilizzato da M. Healey per tentare di migliorare il rendimento dell'utilizzazione dei fondi pubblici, è l'applicazione dell'«analisi del valore» per gli acquisti di materiale. Nella dichiarazione del 1965 sulle previsioni in materia di difesa, si ammetteva: « che bisognava ancora migliorare la procedura d'adeguamento dei bisogni (derivanti dagli impegni militari) ai costi, e di controllo dei costi in seguito alle commesse ».

Un'indagine pilota sull'applicazione delle tecniche d'analisi del valore è stata condotta nel 1965; essa ha dimostrato che era possibile effettuare economie ragguardevoli se questa tecnica si applicava a materiali destinati a essere prodotti in gran serie. Il Dipartimento dell'esercito ha creato, nel dicembre 1966, una direzione di studi di produzione. Il Dipartimento studia le componenti e determina l'elemento meno caro che risponda a un requisito dato. La direzione effettua un certo numero di studi e organizza attualmente dei corsi di perfezionamento per il personale di concetto, di messa a punto, di produzione

e di controllo. Il Dipartimento della marina ha permesso al personale di controllo e di produzione di seguire i corsi di « studi di produzione ». Inoltre, il ministero della tecnologia ha stipulato numerosi contratti di studio riguardanti i principi degli « studi di produzione » relativi a certi materiali. Potrebbe darsi che i dipartimenti delle tre armi includano categorie di materiali in grado di spingere le aziende a applicare queste tecniche per l'esecuzione dei loro contratti.

Razionalizzazione e controllo unificati.

Se le prime misure per fissare un limite alle spese di difesa e per l'introduzione di nuove tecniche di valutazione dei costi si debbono a M. Healey, i conservatori che l'hanno preceduto al governo dal 1951 al 1959 possono rivendicare la paternità di misure prese per instaurare una più stretta cooperazione tra l'esercito, la marina e l'aviazione.

Quando sir Winston Churchill è tornato al governo nel 1951, per la prima volta dopo la fine della guerra, egli ha assunto non soltanto la funzione di primo ministro, ma anche quella di ministro della difesa; in effetti egli aveva mantenuto un vivo interesse per i problemi militari e pensava anche che il primo ministro dovesse essere il primo responsabile della difesa del paese. Si racconta che solo qualche settimana dopo qualcuno attirò la sua attenzione sull'esistenza di un ministero della difesa, a fianco del ministero della guerra, dell'ammiraglio e dell'aviazione, che egli fu invitato a visitare come nuovo titolare. Può ben darsi che la storiella sia apocrifa, ma essa dà la misura del ruolo limitato e relativamente insignificante che ricopriva il ministero della difesa a questa epoca. Infatti è solo nel 1960, quando lord Mountbatten fu incaricato di creare un nuovo stato maggiore interarma posto sotto il controllo diretto del ministero della difesa, che quest'ultimo cominciò realmente a esercitare le sue funzioni.

Alla creazione a Londra di uno stato maggiore interarma è successa la formazione di stati maggiori unificati nelle basi britanniche d'oltremare, a Singapore; queste misure hanno permesso, a loro volta, di tentare di razionalizzare un numero di funzioni di appoggio esercitate dalle differenti armi, rimpiazzando i loro diversi servizi con un servizio unico che agiva in nome delle tre armi. Per quel che concerne le divise, per esempio, l'esercito è ora il responsabile della scelta, della modifica e della fornitura della maggior parte di articoli destinati alle tre armi; per quanto riguarda i viveri la marina s'è occupata dell'approvvigionamento per tutte e tre le armi, e per quanto riguarda l'arredamento (« materiale di caserma ») l'aviazione ne è responsabile. Sul piano puramente militare, certi servizi sono ora assicurati da una sola arma che agisce per le altre due: le armi portabili (esercito), i carbu-

ranti (l'aviazione) e gli autotrasporti (l'esercito) per esempio.

Basta un istante di riflessione per dimostrare la difficoltà di realizzazione di queste riforme. Una lunga e onorevole tradizione voleva che le tre armi fossero autonome e provvedessero esse stesse ai bisogni dei loro combattenti. Non è stato facile per loro accettare l'idea che questi servizi potevano essere assicurati da qualcun altro. Inoltre l'interesse di ciascuna non era incline ad abbandonare alle altre due una funzione particolare. Per esempio, difficilmente ci si poteva attendere che un ufficiale di alto grado che si occupava del materiale di caserma per conto dell'esercito, guardasse con molto entusiasmo la prospettiva di abbandonare il suo posto e la sua carriera a beneficio di un ufficiale dell'aviazione. Va dunque a onore degli ufficiali, dei sottufficiali e della truppa aver così pienamente collaborato a queste riforme.

La Commissione di previsioni di bilancio della Camera dei comuni ha ritenuto che la razionalizzazione si effettuasse a un ritmo troppo lento (che nel caso era forse inevitabile) e che il sistema tendente a incaricare di un servizio un'arma in nome delle altre due fosse un errore. Essa ha reclamato la creazione di un organismo di approvvigionamento unico dotato di personale appartenente alle tre armi. Il sistema che consiste nell'affidare a ciascuna arma una funzione di sostegno particolare dà luogo a numerose difficoltà e a numerosi disordini amministrativi. Pertanto, il ministero della difesa non è stato in grado, allora, di prendere una misura radicale creando un organismo unico; la sola speranza di realizzare delle economie sembrava che fosse incaricare una sola arma di agire in nome delle altre due e molti milioni di lire sono stati effettivamente risparmiati. Prima l'esercito, l'aviazione e la marina disponevano di servizi distinti, ma ora ci si sta incamminando verso la creazione di un organismo messo in piedi dalle tre armi che gli forniranno il personale necessario.

Queste misure possono rappresentare un interesse particolare per i paesi membri dell'Ueo; molte di esse sono in effetti vecchie potenze coloniali le responsabilità militari delle quali sono diminuite in questi ultimi tempi senza necessariamente condurre a una riduzione sensibile dei complessi servizi che erano stati creati per farvi fronte.

Impiego di civili.

Da molti anni il vostro relatore raccomanda di fare economie sul bilancio della difesa sostituendo, quando possibile, dei civili ai militari. Le forze armate britanniche hanno fatto molti progressi in questo senso, sebbene siano ancora insufficienti agli occhi della Commissione di previsioni del bilancio della Camera dei comuni. A questo proposito, difficilmente si può rimproverare alle tre armi di aver posto

resistenza alla sostituzione di civili ai militari se si considera l'incidenza di questa iniziativa sulle carriere del loro personale. Tuttavia, essa ha permesso di realizzare economie molto rilevanti. Non è necessario fornire un'uniforme al civile, né di accordargli i molti privilegi di cui godono i militari, come viveri, materiale etc. Non è necessario inoltre, soprattutto se viene reclutato localmente, fornirgli alloggi familiari o installazioni per il tempo libero, etc. Inoltre, si è constatato che per uguale mansione, un civile è piú competente che un militare. Ciò, ci affrettiamo a dire, non costituisce una critica nei riguardi del militare, ma dimostra semplicemente che quest'ultimo mal si adatta a quelle funzioni civili che hanno essenzialmente un carattere di routine. Il militare deve essere preparato a eventualità di carattere militare, che occupano inevitabilmente molto tempo, e deve potere, inoltre, far carriera, che implica ben altri compiti che quello della manutenzione o di un altro lavoro che possa essergli affidato a un dato momento. Così, la Commissione delle previsioni di bilancio s'è accorta che il prefetto marittimo della base di Singapore era cambiato tre volte in tre anni, ciò che sarebbe impensabile in un organismo civile di dimensioni e di importanza raffrontabili. Così, messa da parte qualsiasi nozione di costo, e constatato che un militare poteva costare sei o sette volte piú di un civile, s'era stimato che c'era bisogno di cinque militari per far il lavoro di quattro civili nelle operazioni di manutenzione, per esempio.

Il richiamo di civili è attualmente oggetto di un supplemento di studio al ministero della difesa britannica e, ancora una volta, l'esperienza può essere interessante per altri paesi membri dell'Ueo. Spesso si obietta che non si potrebbe domandare a civili lo stesso lavoro dei militari in condizioni operative, ma l'esperienza britannica contraddice questa affermazione. I depositi della marina sono da molto tempo un'organizzazione puramente civile incaricata di approvvigionare fino le unità combattenti, anche se sono in mare e in operazioni. Ancora, l'aviazione impiega, a piú piccola scala, controllori del traffico aereo e meteorologi in condizioni molto simili a quelle del tempo di guerra. È proprio perché possiede una certa esperienza in questo campo che si espone il caso della Gran Bretagna.

Il ruolo del parlamento.

Se è compito del governo britannico, e naturalmente del ministero della difesa, definire la politica di difesa e assicurarne l'esecuzione, spetta alla Camera dei comuni, che vota i fondi destinati a finanziare questa politica, assicurare che i soldi del contribuente siano utilizzati nel miglior modo possibile e che l'efficienza militare non sia

ottenuta al prezzo di sperperi. Due Commissioni della Camera dei comuni aiutano il parlamento a esplicitare le sue funzioni tradizionali di controllore dell'utilizzazione dei fondi pubblici. E sono la Commissione delle previsioni di bilancio, di cui una delle sottocommissioni, la Commissione della difesa e dei territori d'oltremare, la vecchia sottocommissione D, tratta particolarmente di questo genere di spese, e la Commissione dei conti pubblici.

La Commissione delle previsioni di bilancio.

La Commissione della difesa e dei territori d'oltremare, la vecchia sottocommissione D, svolge la funzione di verificare la maniera in cui sono utilizzati, sia nella metropoli che in oltremare, i fondi destinati alla difesa. Essa esamina scrupolosamente e commenta l'efficienza con cui il ministero della difesa gestisce il suo bilancio, e fa delle raccomandazioni che mirano a ottenere un migliore rendimento del denaro destinato alla difesa per realizzare delle economie ed evitare lo sperpero. I suoi rapporti non hanno alcun carattere politico e non mettono in discussione la politica di difesa del governo. Quel che cerca la commissione delle previsioni di bilancio è di procurare il massimo dei fondi stabiliti per mettere in opera la politica del governo. Dopo che essa ha esaminato un problema particolare e steso un rapporto, la sottocommissione di difesa e dei territori d'oltremare fa delle raccomandazioni che sono in seguito adottate da tutta la Commissione e trasmesse al ministero della difesa. Il ministero fa allora, in seguito alle raccomandazioni che gli sono rivolte, delle osservazioni che vengono pubblicate insieme a queste raccomandazioni. Il ministero della difesa studia con grande attenzione le raccomandazioni della Commissione delle previsioni di bilancio e, generalmente, ne adotta la maggior parte. La Commissione ha presentato recentemente tre rapporti importanti che esamineremo qui di seguito: i primi due riguardano le spese militari effettuate oltremare (sessione 1962-63 e 1963-64) il terzo gli approvvigionamenti con destinazione non militare.

Il rapporto sulle spese militari illustra perfettamente l'estensione del lavoro eseguito dalla sottocommissione. Questo rapporto contiene e una critica dettagliata su dei punti precisi, come le spese riguardanti gli alloggi familiari dei militari britannici di stanza in oltremare, e dei commenti d'ordine generale che vanno al cuore dei principali problemi politici. Nel contesto di questo rapporto, questi commenti presentano un interesse particolare.

Ecco, per esempio, ciò che dichiara la sottocommissione per quel riguarda la valutazione dei costi: « La vostra commissione constatata con rammarico che l'interesse per il sistema di valutazione comparativa

dei costi di diverse possibilità d'azione in oltremare non è stato sufficientemente messo in rilievo ... Non si dispone di alcuna cifra riguardante l'ammontare globale delle spese afferenti all'una o altra base oltremare. In piú, il calcolo dell'economia che risulterebbe dalla chiusura di una data base, vedere la ripercussione sulle spese di trasporto di una guarnigione da una base all'altra, necessitano di un'operazione contabile supplementare. Per giustificare l'accettazione di una tale situazione, si sostiene che il costo totale di una base non presenti alcun interesse particolare; si sa grosso modo quanto costi l'una o l'altra base, se essa sia piú o meno onerosa, ma si sottolinea che una base è destinata all'uso delle forze armate, il cui ridimensionamento è dettato da ragioni strategiche e non da considerazioni finanziarie. Se si decide, per esempio, di mantenere delle forze in Medio Oriente, se non è piú possibile disporre del Kenya e se Aden resta la sola formula accettabile, si sottolinea che il paragone delle spese di mantenimento per ciascuna delle due zone è irrilevante.

La vostra Commissione non può accettare questo ragionamento. Sebbene le considerazioni strategiche abbiano, giustamente, una importanza capitale, il bilancio della difesa, nel suo insieme, non è estensibile e i limiti sono fissati non solamente dai bisogni delle tre armi, ma anche dal peso che l'economia nazionale può sopportare. Certi programmi d'armamento, si sa, sono stati abbandonati a causa del loro costo e se non si tratta di abbandonare una base per ragioni puramente finanziarie, le cifre relative al costo di una base sono di grandissimo interesse, in vista particolarmente del costo elevato di certe formule di ridimensionamento ...

Senza dubbio, il sistema di contabilità attuale permette di calcolare il piú scrupolosamente possibile i costi di ridimensionamento delle forze armate. Esso, tuttavia, non permette di disporre di cifre relative ai costi d'impianto di una base in un dato luogo cosí facilmente come un industriale potrebbe disporre di cifre dell'ammontare globale dei costi d'installazione di una industria in quella regione piuttosto che in un'altra ».

Lo stesso rapporto mette chiaramente in rilievo le economie che potrebbero scaturire dall'impiego di civili al posto di militari per funzioni amministrative, politica che presenta, inoltre, il vantaggio di far passare il personale a disposizione di unità combattenti: « È generalmente ammesso che un civile, quando è reclutato localmente, costi meno caro che un militare occupato nella stessa mansione ... In oltremare, tenuto conto delle spese di trasporto d'un militare, e forse della sua famiglia, alla base, e dei costi piú alti per l'alloggio, la differenza tra il costo di un civile reclutato localmente e quello di un militare è ancora piú marcata ... Le cifre mostrano anche che nello

stesso Regno Unito, i civili costano meno cari dei militari, anche se in proporzione minore. Gli esperti consultati... hanno ammesso che era auspicabile rimpiazzare i militari con dei civili reclutati localmente non solamente per ragioni di economia, ma anche per mettere una percentuale massima del limitato numero di uomini a disposizione delle unità combattenti ».

Un'altra sezione dello stesso rapporto tratta dell'integrazione delle differenti armi. Sebbene la Commissione abbia constatato che, in certi casi, la razionalizzazione era effettiva — quando una sola arma compiva, per esempio, compiti comuni alle tre armi — essa ha notato che, in certe basi visitate oltremare, alcune possibilità di razionalizzazione non erano state effettuate. La Commissione ha constatato ugualmente che il gruppo di lavoro sul funzionamento delle differenti armi, creato dalla commissione della difesa per fare proposte tendenti a realizzare una maggiore integrazione delle armi in oltremare, non aveva prestato attenzione a certi settori pieni di promesse in cui, a suo avviso, era possibile una razionalizzazione. Tra di essi figurerebbero:

- la gestione di terreni e lavori svolta da un servizio unico per le tre armi;
- il coordinamento della messa a disposizione di materiali e approvvigionamenti eccedenti;
- il coordinamento tra le armi per quel che concerne i centri di trasmissioni;
- l'incarico a un solo servizio delle riparazioni di veicoli per le tre armi;
- il lento progresso della standardizzazione dei materiali destinati alle tre armi.

Nel rapporto sulle spese militari in oltremare che è stato presentato nella sessione 1963-64, la sottocommissione D è ritornata sul tema dell'impiego dei civili e ha raccomandato l'introduzione di metodi di controllo finanziario più efficaci per quel che riguarda le basi d'oltremare, ma si è soffermata principalmente sulla questione essenziale dei costi unitari. In questo rapporto, la sottocommissione D non domandava solamente la riforma del sistema di previsioni in vigore; essa stessa si è esercitata a calcolare il costo delle forze britanniche a Gan nelle isole Maldive, a Singapore, a Hong Kong, nel Nepal e in India. Essa ha ugualmente esaminato il costo delle basi in Medio Oriente, in Libia e a Gibilterra.

« Finché il sistema attuale di previsioni resterà in vigore », dichiara questo rapporto, « sarà impossibile dire senza un calcolo preliminare quanto una data base costi al contribuente... I dipartimenti militari hanno computato per la vostra commissione alcune spese correnti attinenti alle basi e alle guarnigioni; esse sono state date base

per base, insieme alla natura dei compiti che devono essere svolti dalle forze che vi sono di stanza ... Non si può giudicare il valore di un impegno che in funzione diretta delle spese che esso comporta, verificando, precedentemente, se queste spese corrispondano alla funzione e poi se esse costituiscano il modo migliore di realizzare la politica ».

Il rapporto centra l'attenzione su più casi in cui spese importanti sono state effettuate per basi che potrebbero benissimo essere soppresse in un immediato avvenire.

La conclusione dell'esame degli investimenti e dei costi per le differenti basi in oltremare, tratta dalla sottocommissione, è la seguente: « La vostra commissione ha espresso delle raccomandazioni generali sulle basi e le guarnigioni d'oltremare che si tradurranno, essa spera, in miglioramenti ed economie: tuttavia le due inchieste che essa ha condotto giungono inevitabilmente alla stessa conclusione: è nel settore dei rapporti tra gli impegni e le spese che si impone una revisione urgente ed è quello in cui si hanno più probabilità di realizzare delle economie. La vostra commissione ha constatato che l'aumento o la riduzione degli impegni inglesi in oltremare non si è tradotta in un ridimensionamento appropriato degli uomini e del materiale. In generale, sembra acquisito che, una volta installato in oltremare quella base o quella guarnigione tutte le spese afferenti tendano a aumentare anche se, dopo un po', il ruolo loro affidato o le stesse condizioni di occupazione venga a mutare. La vostra commissione ... raccomanda al ministero della difesa di riesaminare, base per base, guarnigione per guarnigione, le spese che comporta l'esecuzione degli impegni militari della Gran Bretagna in oltremare. I capi di stato maggiore dovrebbero così disporre di informazioni le più esaurienti sui costi e dovrebbero essere in grado di determinare se le basi in questione possano essere trasformate in zone avanzate o in semplice scalo ».

Il rapporto sugli approvvigionamenti con destinazione non militare presentato durante la sessione 1964-65, è un esempio molto interessante delle profonde analisi effettuate dalla Sottocommissione D su alcuni problemi particolari. La commissione delle previsioni di bilancio aveva già presentato, allo stesso proposito, nel novembre 1965, uno studio dettagliato che si occupava del materiale di caserma, abbigliamento, veicoli, imbarcazioni leggere e approvvigionamenti generali. Esso analizzava i sistemi d'acquisto in vigore per i differenti tipi di approvvigionamento, la messa a disposizione dei surplus, i livelli degli stocks, e la questione delle riserve di guerra. Esaminava inoltre il grado di razionalizzazione cui erano giunte le differenti armi in questo settore, la questione del reclutamento del personale e la possibilità di impiegare un maggior numero di civili.

« Nel corso degli ultimi cinque anni » constatava la commissione,

« le spese riguardanti gli approvvigionamenti con destinazione non militare sono aumentate del 18%. Tale aumento in termini monetari non sembrava eccessivo, tenendo conto che l'indice dei prezzi al dettaglio era cresciuto quasi nella stessa proporzione in questo stesso periodo. Tuttavia se si considera il fatto che il totale degli effettivi è diminuito nel corso degli stessi anni, ci si accorge che il costo, per ogni uomo di truppa, è aumentato di circa il 40% ».

Dopo aver esaminato nei particolari le ragioni di tale aumento, la commissione concludeva per quel che riguarda le spese militari relative a questi approvvigionamenti: « Fondamentalmente ... sono gli investimenti che determinano i costi. Sebbene sia deludente e poco confortante constatare che sono necessari più soldi per preparare forze armate di minore importanza, qualsiasi ricerca di una soluzione deve passare attraverso un esame degli impegni che esse devono permettere di assolvere. È proprio un esame di questo genere che auspicava la principale delle raccomandazioni contenute nell'ultimo rapporto della commissione per le previsioni di bilancio sulle spese militari (il rapporto sulle spese militari in oltremare presentato nella sessione 1963-64 richiamato più in alto) e, nelle sue osservazioni, il ministero della difesa ha definito le misure prese per la realizzazione di questa raccomandazione. La vostra commissione ritiene che la presente inchiesta abbia permesso di mettere in luce e la necessità dell'esame attualmente in corso e l'urgenza di condurlo in porto ».

Nel loro insieme, i tre rapporti presi in esame insistono essenzialmente sulla necessità di un calcolo dettagliato e preciso delle spese da imputare a operazioni militari particolari o al mantenimento di stazioni e di basi determinate. Questo principio, detto della « valutazione dei costi unitari », è divenuto, con M. Healey, uno dei principi più importanti della politica del ministero della difesa ed è molto probabile che questi tre rapporti abbiano giocato un ruolo importante in questa trasformazione.

La commissione dei conti pubblici.

Questa commissione completa il lavoro della commissione delle previsioni di bilancio esaminando scrupolosamente il modo in cui i fondi, una volta votati, vengano utilizzati dai dipartimenti interessati. Da più anni, la commissione dei conti pubblici si interessa alle procedure impiegate dai dipartimenti governativi per cercare di ottenere prezzi contrattuali giusti e ragionevoli. In questo contesto, il recente rapporto della commissione « Bristol Siddeley Engines Ltd », pubblicato nel luglio 1967, presenta un particolare interesse.

M. Stonehouse, ministro di stato al ministero della tecnologia,

il 22 marzo 1967 dichiarava alla Camera dei comuni: « Bristol Siddeley Engines Ltd ha riversato al ministero della tecnologia una somma di 3.960.000 lire. Questo rimborso ha avuto come effetto la riduzione dei benefici realizzati dall'azienda sulle vendite a prezzo fisso, per un totale di circa 16 milioni e mezzo di lire per un certo numero di contratti per la revisione di certi tipi di motori d'aereo dal 1959 al 1963. Questo rimborso tiene anche conto di un doppio pagamento effettuato per errore, per certi lavori eseguiti nel quadro di alcuni di questi contratti ». In questa occasione, M. Stonehouse si è congratulato per la cooperazione di Bristol Siddeley e ha dichiarato che la questione aveva avuto una « soddisfacente soluzione ».

Il 5 aprile 1967, M. Stonehouse annunciava che si sarebbe effettuata « un'inchiesta completa e indipendente » e il 24 aprile 1967 il ministro della tecnologia faceva conoscere la composizione e i termini della commissione d'inchiesta.

Questa non si è ancora pronunciata e l'affare è stato reso pubblico soltanto quando la Commissione dei conti pubblici della Camera dei comuni ebbe condotto la propria inchiesta e pubblicato il suo rapporto nel 1967. Tale rapporto dichiarava: « I fatti di cui la vostra commissione è dovuta venire a conoscenza mettono in rilievo una storia che non fa onore per niente al ministero e alla società. I prezzi previsti nei contratti di revisione hanno permesso di realizzare, in ogni caso, benefici esorbitanti che nessuna delle parti ha tentato di giustificare. Che i prezzi siano stati mantenuti a questo livello per 4 anni senza che la loro incidenza sia giunta a conoscenza del ministro, né, sembra del consiglio d'amministrazione della società, rivela una mancanza singolare di controllo e di efficienza di gestione in materia finanziaria ».

La commissione concludeva: « È difficile conciliare l'ignoranza del consiglio d'amministrazione » riguardo all'importanza dei benefici realizzati « con il grado di efficienza di gestione finanziaria che ci si sarebbe dovuto attendere da una società di questa importanza ». Essa ha rilevato che le mancanze da parte del ministero vertevano e sui contratti di riparazione dei ricambi e sui contratti di revisione.

« Non si aveva nessuna idea dei benefici realizzati su questi contratti prima che il rappresentante di Bristol Siddeley Engines ne avesse rivelato l'importanza alla vostra commissione il 13 giugno 1967 ... In più, poiché questi contratti erano stabiliti da più anni sulla stessa base di quelli di revisione, ci si sarebbe aspettato che il ministero avesse fatto uno sforzo reale per stabilire il valore dei benefici realizzati sui contratti di riparazione dei ricambi dal momento che egli ha avuto ragione di credere che i benefici sui contratti di revisione erano eccessivi ».

La commissione ha constatato che il caso di doppia fatturazione,

sebbene si trattasse d'un: « ... semplice errore, testimonia ancora una volta, la grave inefficienza amministrativa da parte dell'azienda, che avrebbe potuto evitarlo, e da parte del ministero, che avrebbe potuto, con piú vigilanza, impedire di sussistere ».

E la commissione concludeva: « L'affare dimostra, ancora una volta, che il ministero non può essere certo di fissare prezzi giusti e ragionevoli se non dispone, sotto una o l'altra forma, degli stessi elementi d'informazione dell'imprenditore ».

L'inchiesta condotta dalla Commissione dei conti pubblici dimostra come sia difficile, in assenza di questa « uguaglianza di informazioni » tra il ministero e l'imprenditore, giungere a un funzionamento soddisfacente dei contratti a prezzo fisso. L'imprenditore considera i suoi benefici in funzione del rendimento di tutta una serie di contratti governativi. La Commissione dei conti pubblici ritiene, d'altra parte, che la nozione di « profitto giusto e ragionevole » debba applicarsi a ciascun contratto. Certi contratti a prezzo fisso possono tradursi in benefici minimi; certi altri possono anche tradursi in perdita. Naturalmente le società giustificano i benefici che esse traggono da certi contratti, ponendoli nel contesto di una serie di contratti meno redditizi. Naturalmente, anche i parlamentari ritengono che in nessun caso, convenga realizzare benefici eccessivi su un contratto a prezzo fisso. Se è difficile giungere a una definizione comune, per le due parti, di ciò che conviene chiamare un prezzo « giusto e ragionevole » per i contratti a scala nazionale, sarà ancora piú difficile determinare prezzi fissi soddisfacenti quando si tratti di contratti a scala internazionale in cui ci si trova di fronte a procedure nazionali poco conosciute, a ostacoli linguistici e in cui è ancora piú difficile avere notizie precise sul prezzo di costo delle aziende.

I controlli effettuati dalla Commissione dei conti pubblici nell'affare Bristol Siddeley dimostrano come i parlamentari possano, grazie alle responsabilità che loro competono e ai poteri particolari di cui dispongono, mettere in luce e rendere pubblici esempi di cattiva gestione finanziaria su cui governo e società commerciali hanno poco interesse a attirare l'attenzione.

Commenti.

Il bilancio della difesa britannico è relativamente limitato in rapporto a quello degli Stati Uniti e non lascia a Healey uno spazio sufficiente per procedere a economie sulle spese militari così spettacolari come quelle di cui si vanta McNamara negli Stati Uniti. Egli, però, ha introdotto un metodo di valutazione dei costi unitari, un sistema di studi di produzione e di procedure di razionalizzazione che

dovrebbero tradursi progressivamente, nel corso dei prossimi anni, in un'efficienza accresciuta soprattutto nelle realizzazioni della politica di difesa. Il metodo di valutazione dei costi unitari che stabilisce un rapporto tra il ruolo assegnato a una unità o una base militare e il suo costo è l'innovazione più importante che si debba a Healey. Gli studi di produzione dovrebbero, da parte loro, ridurre le perdite e gli sperperi nel settore degli acquisti di nuovi sistemi d'armi e di attrezzature. Infine le politiche di razionalizzazione e il richiamo di civili annunciate da Healey si sono già tradotte nel passaggio di un gran numero di militari, costretti a compiti amministrativi, alle unità combattenti.

Il compito del ministero della difesa in materia di definizione ed esecuzione della politica inglese di difesa è completato dal controllo del parlamento non sulla politica di difesa nel suo insieme, ma sulle spese di difesa. La Sottocommissione di difesa e d'oltremare della Commissione di previsioni di bilancio, ex sottocommissione D, esamina permanentemente l'utilizzazione dei fondi militari e invia proposizioni al ministero della difesa che tendono a aumentare l'efficacia della politica adottata dal governo, senza pertanto mettere in causa la politica stessa. La Commissione dei conti pubblici completa i lavori della precedente, assicurandosi che i fondi pubblici siano utilizzati a buon fine e senza sperperi e che le spese siano convenientemente giustificate. La necessità di un attento e costante controllo parlamentare sulle spese d'armamento è stata dimostrata recentemente nel modo più chiaro dalle conclusioni di una serie di rapporti svolti dalla sottocommissione D che sottolineano la necessità di un calcolo reale del prezzo di costo delle unità e basi militari, così come dal rapporto della Commissione dei conti pubblici per il 1967 che ha rivelato, dopo le manovre dilazionatorie del ministero della tecnologia e di Bristol, tutta la verità sui benefici e gli eccessivi prezzi di questa società per la revisione dei motori d'aerei dal 1959 al 1963. Il lavoro di queste due commissioni della Camera dei comuni dimostra che i parlamentari sono in grado di affrontare, in maniera nuova ed originale, il problema del « rendimento » delle spese della difesa e che essi possono prendere l'iniziativa di attirare l'attenzione dell'opinione pubblica su certi esempi di cattiva gestione e di « caos » finanziario che, altrimenti, non sarebbe mai venuto alla luce.

Direttore responsabile: Altiero Spinelli

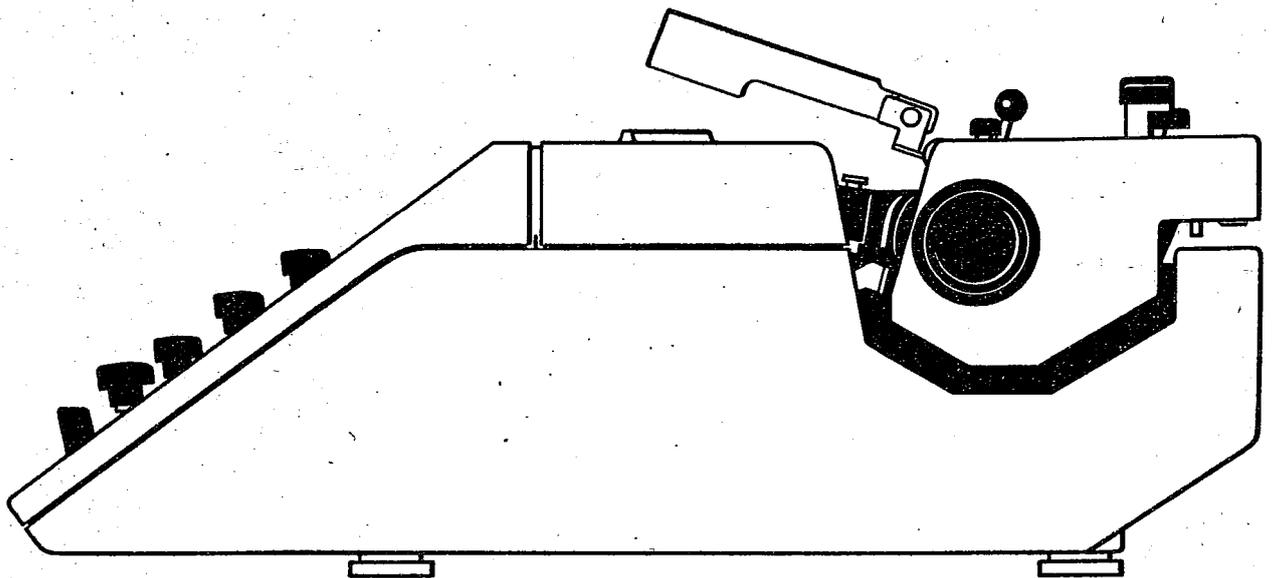
Autorizzazione n. 3180 del Tribunale di Bologna in data 24 gennaio 1966

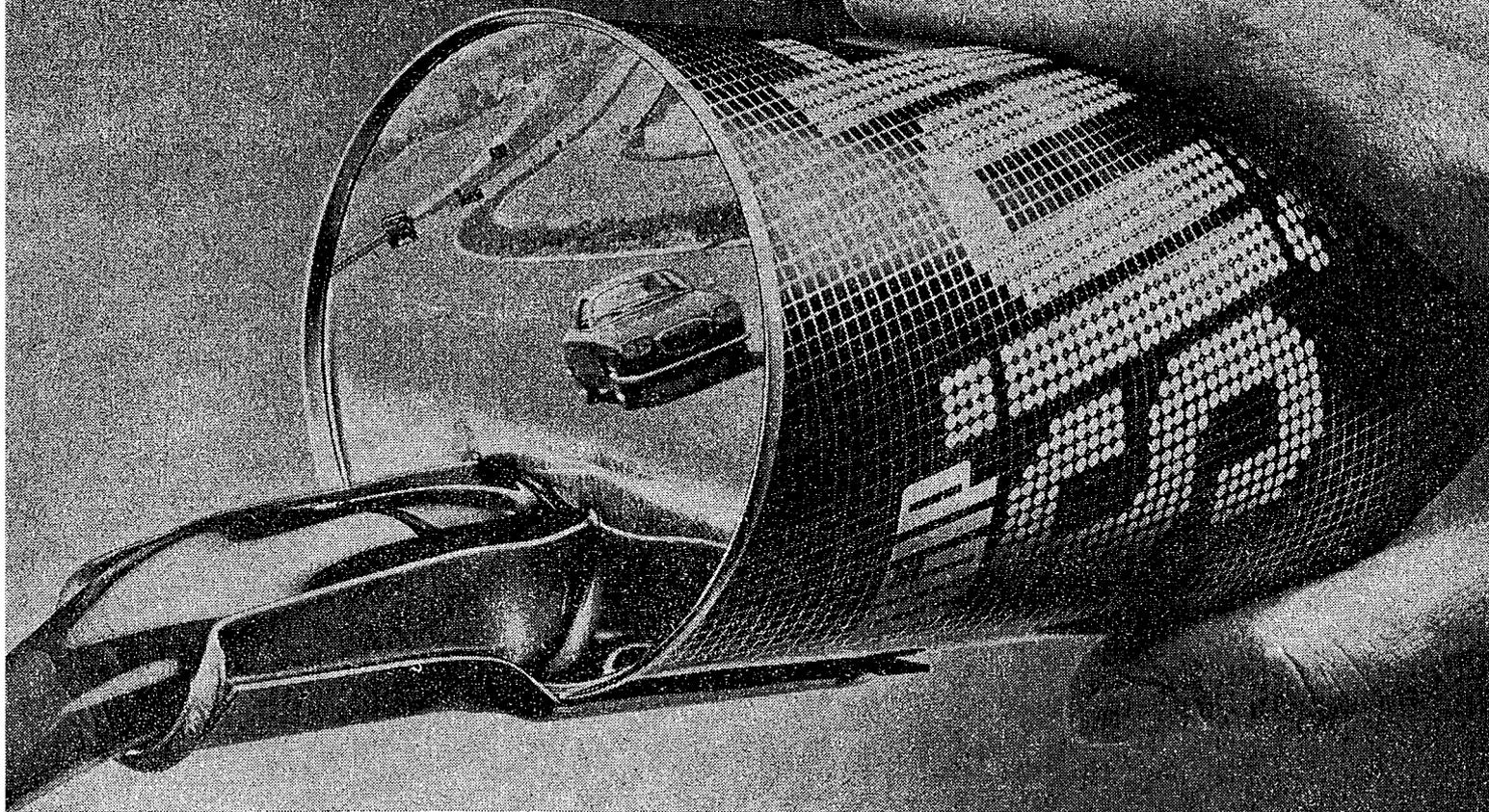
finito di stampare il 21 febbraio 1970

presso azzoguidi soc. tip. edit. via e. ponente 421 b 40132 bologna italy 1970

Olivetti Studio 45

la macchina personale per l'uso professionale
la macchina forte per chi ha molto da scrivere
la macchina di nuova linea che dà prestigio
la macchina che si porta dovunque e quando occorre
anche la buona idea per un regalo
un posto di scrittura in una compatta valigia





Agip SINT 2000: uno dei **7000** servizi Agip!

vi piacciono le alte medie costanti? **Noi ci abbiamo pensato**

... e per questo abbiamo inserito in **Agip SINT 2000** un olio di sintesi di altissimo pregio, finora usato soltanto per lubrificare i motori degli aerei a reazione, nei quali è insostituibile perché è l'unico in grado di garantirne l'assoluta sicurezza di funzionamento. **Agip SINT 2000** è rivoluzionario in autostrada, perché la sua viscosità raggiunge i valori più alti previsti per gli oli motore e si mantiene stabile nel tempo. Il nuovo componente sintetico gli conferisce inoltre una eccezionale resistenza ai carichi elevati. Da oggi voi potete veramente chiedere al vostro motore le prestazioni più severe, perché da oggi una forza nuova protegge il vostro motore: **Agip SINT 2000** con olio di sintesi. Provatelo al prossimo cambio d'olio. **7000** volte Agip su tutte le strade d'Italia!

Voi stessi controllerete facilmente questi vantaggi tangibili che **Agip SINT 2000** vi assicura:

minor consumo d'olio
mantenimento della pressione
massimo rendimento del motore
facilità di avviamento
minori spese di manutenzione



AGIP SINT 2000

combatte per il vostro motore e vince sempre



ECONOMIA E LAVORO

n. 6 novembre-dicembre 1969

Sommario

EDITORIALE

Enzo Bartocci: Questione sociale, equilibri di potere e movimento politico.

ARTICOLO

Oswaldo Tarquinio: Ma cosa saranno queste regioni!?

SAGGIO

Franco Fiorelli Il mezzogiorno in una economia aperta.

Andrea Saba:

NOTE CRITICHE

Fabio Taiti: Le relazioni industriali in Germania: nuovo stile o nuovo ciclo?

Angelo Albanese: In margine ad un Congresso.

Valentino Compagnone: Considerazione sul piano Barre.

RECENSIONI

Aldo Licastri: Nell'anno della luna: la ricerca in Italia.

Angiolo Forzoni: Tecnica operativa delle borse valori.

RELAZIONI INTERNAZIONALI

SETTIMANALE DI POLITICA INTERNAZIONALE

La documentazione completa della politica internazionale, nell'analisi obiettiva degli avvenimenti mondiali. Tutti i documenti della politica estera italiana.

Abbonamento annuo	L. 12.000 per l'Italia L. 18.000 per l'Estero
Abbonamento semestrale	L. 7.000 per l'Italia L. 10.000 per l'Estero
Prezzo per ogni fascicolo	L. 250

Publicato
dall'ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE
Via Clerici 5 - Milano

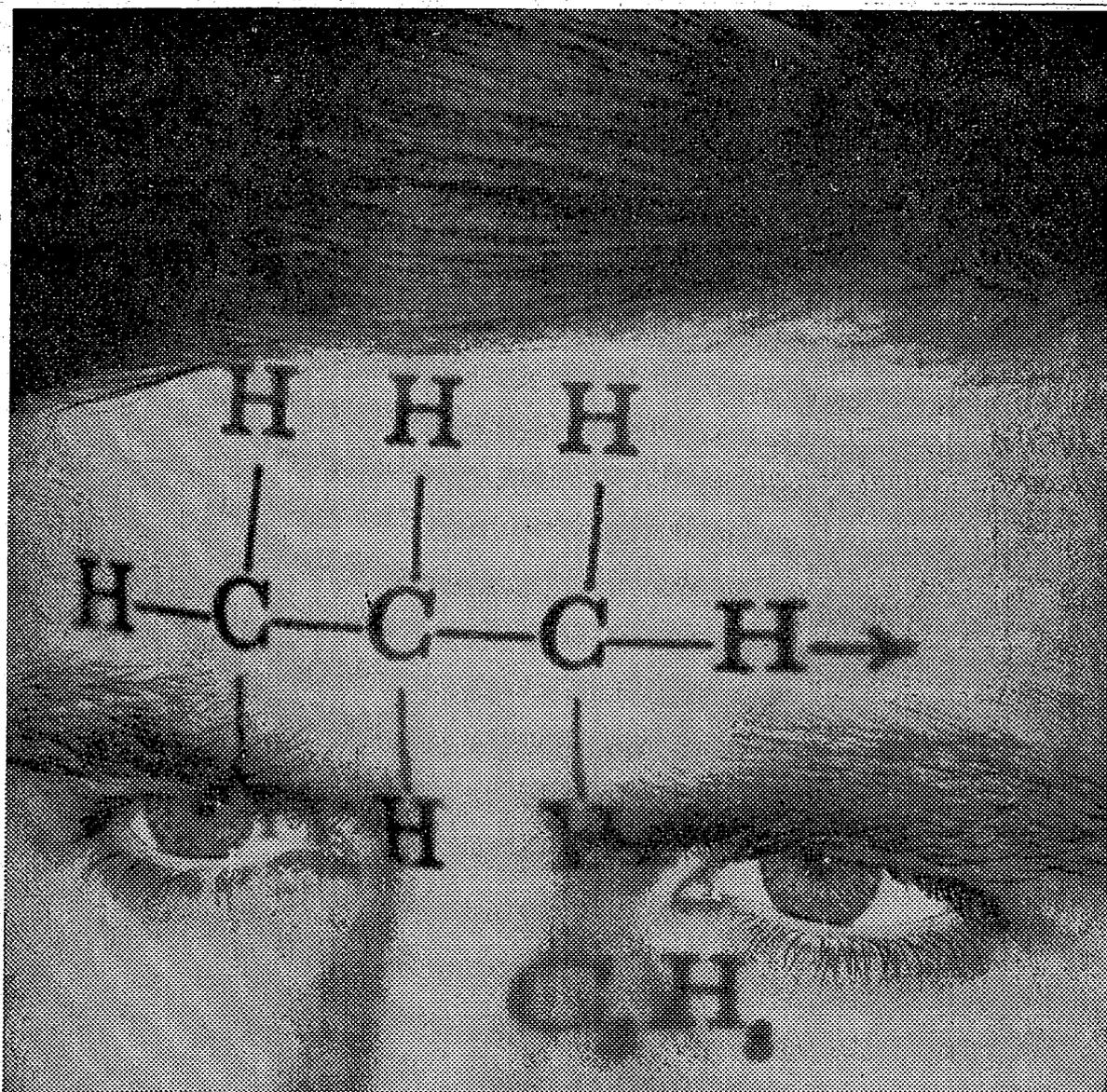
Conferma: *le nuove Fiat 124 Sport meritano ancora di più il loro nome*

*coupé o spider
quattro o due posti
motore 1400 o 1600
quattro o cinque marce
170 o 180 km/ora
90 o 110 CV (DIN)
impianto frenante a doppio circuito*



FIAT
124
SPORT
COUPÉ

FIAT
124
SPORT
SPIDER



Vedrà per formule

Chi può dire come cambiano in questo nostro tempo i ritmi del pensiero?

Chi può sapere quanto più rapido, preciso, limpido sarà il linguaggio?

I nostri figli vivranno in un mondo mentalmente diverso, quello di una tecnologia avanzata.

Abbiamo bisogno, per questo, di una mentalità nuova; abbiamo bisogno di più scienziati.

La Esso offre alla scuola aiuti per andare più avanti nell'insegnamento delle materie scientifiche.

Dopo i film della fisica ecco ora la serie dei film della chimica.

Basta richiederli e un'ora di chimica può diventare per giovani menti un'ora di chiara visione, di vocazione, di scelta.

I professori e le scuole possono ricevere la serie "film della chimica" scrivendo a:
Esso Standard Italiana Ufficio Pubbliche Relazioni, Piazzale dell'Industria, 46 - 00144 Roma

Sarà inviato l'elenco degli argomenti trattati, a semplice richiesta.

I film, a passo 16, durano dai 24 ai 40 minuti e sono accompagnati da note illustrative.

E' possibile acquistarli, al puro prezzo di stampa della pellicola.



LA ESSO LAVORA PER IL PAESE

L'Italia nella politica internazionale

**Bollettino trimestrale
a cura di Massimo Bonanni**

Con questa pubblicazione trimestrale l'Istituto Affari Internazionali vuole fornire agli operatori politici ed economici uno strumento di lavoro che renda conto del modo con cui le varie componenti del nostro paese si inseriscono nella realtà internazionale.

Il bollettino, che è frutto di un lavoro di gruppo sotto la direzione di Massimo Bonanni, è stato già sperimentato per un anno nell'edizione inglese dello Spettatore Internazionale su cui continuerà ad apparire regolarmente sia pure in forma meno estesa. Esso è organizzato in otto schede fisse (di cui tre seguono l'attività di organi, mentre cinque sono dedicate a settori di attività) e in una rubrica di « Note e documentazioni ».

Le schede sono le seguenti: 1 - *La politica internazionale al Parlamento*: gli argomenti trattati in Parlamento (aula e commissioni; discussioni, interpellanze, interrogazioni) aventi qualche connessione con la politica internazionale (e quindi non solo la politica estera in senso stretto). 2 - *L'Italia e l'integrazione europea*: le posizioni assunte dall'Italia esaminate non solo a livello di dichiarazioni ufficiali ma anche a livello di amministrazione e di gruppi di interesse. 3 - *L'Italia alle Nazioni Unite*: anche in questa scheda l'interesse maggiore sarà concentrato non sui discorsi in assemblea, ma sui lavori delle commissioni. 4 - *Il commercio estero: politica e affari*: la bilancia dei pagamenti e quella commerciale; la politica e l'espansione dei settori produttivi e delle aziende. 5 - *I rapporti economici, commerciali e industriali*: gli accordi pubblici e privati, l'import-export, gli affari superiori ai 500 milioni conclusi tra l'Italia e i vari paesi. 6 - *L'Italia e la cooperazione economica multilaterale*: il sistema monetario internazionale, la cooperazione con i paesi in via di sviluppo; i problemi della cooperazione scientifica internazionale. 7 - *La politica militare*: le organizzazioni internazionali: coproduzioni, licenze, forniture; la politica italiana degli armamenti; le esercitazioni; la diplomazia militare; opinioni e dibattiti. 8 - *La politica culturale*: gli accordi bilaterali e la cooperazione culturale multilaterale.

Prezzo di un fascicolo: L. 2500 - Abbonamento annuo (4 numeri) L. 9500. Il bollettino, a circolazione limitata, verrà diffuso solo in abbonamento. A richiesta degli abbonati la redazione potrà fornire, ove disponibili, maggiori ragguagli sulle varie notizie.

Publicazioni dell'Istituto Affari Internazionali

Lo Spettatore Internazionale

(collana di volumi edita dal Mulino)

1. **Finanziamento, infrastrutture e armamenti nella Nato**
a cura di Stefano Silvestri - Pagine 86 - L. 500.
2. **La lancia e lo scudo: missili e antimissili**
di Franco Celletti - In preparazione.

I Quaderni

(collana di volumi edita dal Mulino)

1. **L'America nel Vietnam**
Atti dell'inchiesta della commissione senatoriale presieduta dal senatore Fulbright - Pagine 195 - L. 1.000.
2. **Introduzione alla strategia**
di A. Beaufre - Pagine 100 - L. 1.000.
3. **La Nato nell'era della distensione**
Saggi di Benzoni, Calchi Novati, Calogero, La Malfa, Ceccarini - Pagine 159 - L. 1.000.
4. **Per l'Europa**
Atti del Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa. Prefazione di Jean Monnet - Pagine 119 - L. 1.000.
5. **Investimenti attraverso l'Atlantico**
di C. Layton - Pagine 180 - L. 1.500.
6. **L'Europa e il sud del mondo**
di G. Pennisi - Pagine 180 - L. 1.500.
7. **Una politica agricola per l'Europa**
di G. Casadio - Pagine 267 - L. 3.000.
8. **La diplomazia della violenza**
di T. S. Schelling - Pagine 268 - L. 3.000.
9. **Il Mediterraneo: economia, politica, strategia**
a cura di S. Silvestri - Pagine 310 - L. 3.000.
10. **La riforma monetaria e il prezzo dell'oro**
a cura di R. Hinshaw - Pagine 174 - L. 2.000.
11. **Europa e Africa: per una politica di cooperazione**
a cura di A. Aliboni - Pagine 160 - L. 2.000.
12. **Partnership per lo sviluppo: organizzazioni, istituti, agenzie**
a cura di R. Gardner e M. Millikan - Pagine 310 - L. 4.000.

Fuori collana

(volumi editi sotto gli auspici dell'Iai)

La politica estera della Repubblica Italiana

(3 voll. - Pagine 1070) - Edizioni di Comunità - Milano - L. 10.000.

La sicurezza europea (Modelli di situazioni internazionali in Europa negli anni '70)

di S. Silvestri - Pagine 177 - Collana La specola contemporanea - Il Mulino - Bologna - L. 2.000.

La rinascita del nazionalismo nei Balcani

di V. Meier - Pagine 188 - Collana La specola contemporanea - Il Mulino - Bologna - L. 2.500.

Documentazioni

(in offset)

L'Italia e la cooperazione scientifica internazionale

(Atti della tavola rotonda Iai del maggio 1966) - Pagine 119 - L. 1.000.

È inevitabile la proliferazione nucleare?

(Atti della tavola rotonda Iai del giugno 1966) - Esaurito.

Le relazioni economiche dell'Italia con i paesi europei ad economia di stato nelle prospettive della politica commerciale comune della Cee

(Atti del convegno Iai del 23-24 giugno 1966) - Pagine 96 - Esaurito.

La politica regionale della Cee

(Atti della tavola rotonda Iai del 1° aprile 1967) - Esaurito.

Le armi nucleari e la politica del disarmo

(Quattro lezioni di F. Calogero, A. Spinelli, F. Cavalletti, M. Pivetti) - Pagine 78 - L. 1.000.

Ricerca e sviluppo in Europa

Documenti e discussioni - L. 3.000.

La politica commerciale della Cee

(Atti della tavola rotonda Iai del 29 aprile 1967) - Pagine 154 - L. 1.000.

La politica estera tra nazionalismo e sovranazionalità

(Resoconto sommario del convegno Iai dell'1 e 2 marzo 1968) - Pagine 80 - L. 500.

Rassegna Strategica 1967

(dell'Istituto di Studi Strategici di Londra) - Pagine 103 - L. 1.000.

La fusione delle Comunità Europee

(Atti del convegno Iai del 9 e 10 febbraio 1968) - Pagine 230 - L. 2.000.

Rapporto sullo stato della ricerca scientifica in Italia

(Ocse) - Pagine 190 - L. 1.000.

L'integrazione economica in Africa occidentale

(Atti della tavola rotonda Iai del 22 dicembre 1967) - Pagine 100 - L. 1.500.

L'Università Europea

Documenti e discussioni - Pagine 111 - L. 1.000.

Les assemblées européennes

a cura di A. Chiti Batelli - Pagine 153 - L. 1.500.

Evoluzione delle economie orientali e prospettive degli scambi est-ovest
(Atti del Convegno Iai del 21 e 22 giugno 1968) - Pagine 188 - L. 5.000.

Il trattato sulla non-proliferazione delle armi nucleari: problemi del negoziato di Ginevra

Documenti e discussioni - Pagine 189 - L. 1.500.

La politica energetica della Cee

(Atti del convegno Iai del 25-26 ottobre 1968) - Pagine 124 - L. 2.000.

Preferenze e i paesi in via di sviluppo

(Atti della tavola rotonda Iai del 10 settembre 1968) - Pagine 73 - L. 1.000.

Effetti delle armi nucleari: rapporti di esperti al Segretario Generale dell'Onu

Documenti e discussioni - Pagine 124 - L. 1.500.

Rassegna Strategica 1968

(dell'Istituto di Studi strategici di Londra) - Pagine 130 - L. 1.000

Bollettino Bibliografico

(catalogo degli articoli estratti dalle riviste ricevute dalla Biblioteca dell'Iai) - Pagine 50 - L. 1.500.

Documenti di Lavoro

(ciclostilati)

La Cee dopo Lussemburgo

a cura di R. Perissich (gC-1, aprile 1966) - Pagine 13 - Esaurito.

L'adesione della Gran Bretagna alla Cee

a cura di R. Perissich (gC-2, giugno 1966) - Pagine 14 - Esaurito.

L'Europa orientale tra Urss ed Europa Occidentale

a cura di G. Mombelli (gEE-1, giugno 1966) - Pagine 14 - Esaurito.

Rassegna di alcune posizioni di riforma della Nato

a cura di A. Benzoni (gA-2, novembre 1966) - Pagine 25 - Esaurito.

Il trattato di non-proliferazione

a cura di F. Calogero (gD-3B, marzo 1967) - Pagine 21 - Esaurito.

Le recenti trasformazioni dell'Alleanza Atlantica

a cura di A. Fazio (gA-3, marzo 1967) - Pagine 23 - Esaurito.

Lo stato di avanzamento della politica agricola della Cee: il finanziamento

a cura di G. Casadio (gC-5, aprile 1967) - Pagine 76 - Esaurito.

Tentativi di integrazione e cooperazione regionale tra gli stati africani associati alla Cee

a cura di Roberto Aliboni e Alessandro Triulzi (gAS-3, giugno 1967) - Pagine 28 - Esaurito.

Conference on the German Problem in the Context of East-West Relations

(Summary of Discussion, gEE-2, ottobre 1967) - Pagine 10 - Esaurito.

Alcuni aspetti politici del rinnovo della Convenzione di Yaoundé

a cura di R. Aliboni (gAS-7) - Pagine 13 - Esaurito

La Germania e i rapporti Est-Ovest

a cura di Paolo Calzini (EE-2) - Pagine 20 - L. 150.

La politica italiana verso i paesi dell'Europa orientale

a cura di Antonio Armellini (EE-4) - Pagine 28 - L. 200 - Esaurito.

Conferenza del Comitato delle 18 nazioni sul disarmo; 18.5.67 - 24.8.67

Sintesi delle sedute. Documenti.

a cura di F. Celletti (gD-7, dicembre 1967) - Pagine 28 - L. 200.

Conferenza del Comitato delle 18 nazioni sul disarmo; 29.8.67 - 16.11.67

Sintesi delle sedute. Documenti.

a cura di F. Celletti (gD-8, gennaio 1967) - Pagine 37 - L. 200.

L'Italia e l'associazione Cee-Sama

di A. Balboni (gAS-9, maggio 1968) - Pagine 11 - Esaurito

Le prospettive dell'attività finanziaria della Bei in previsione del rinnovo della convenzione di Yaoundé

di G. A. Sacco (gAS-8, maggio 1968) - Pagine 6 - Esaurito

The Granting of Tariff Preferences for Developing Countries

by G. Pennisi (gAS-10, september 1968) - Pagine 22 - Esaurito

Una politica per l'America latina

di B. Abbina (febbraio 1969) - Pagine 44 - Esaurito

America latina in crisi

di G. Leuzzi (febbraio 1969) - Pagine 24 - Esaurito

Il commercio estero dell'America latina

di V. Monaldi (febbraio 1969) - Pagine 25 - Esaurito

Periodici

Iai informa

Bollettino dedicato alle attività e alle pubblicazioni dell'Istituto - Invio gratuito su richiesta

Lo Spettatore Internazionale

Bimestrale diretto da A. Spinelli - Un fascicolo L. 500.

Lo Spettatore Internazionale - English Edition

Trimestrale in lingua inglese - Un fascicolo L. 1.000.

L'Italia nella politica internazionale

Trimestrale a cura di M. Bonanni - Un fascicolo L. 2.500.

Per ottenere contrassegno le pubblicazioni dell'Istituto è sufficiente rinviare all'Iai la cartolina inserita in questo fascicolo indicando il tipo di documento desiderato o la sigla di classificazione. A richiesta si effettuano fotocopie delle pubblicazioni esaurite (Lire 90 a pagina).

Politique étrangère

La grande revue des questions internationales

SOMMAIRE - N. 5/6 - 1969

Un groupe de travail

Puissance moyennes et armement nucléaire
(Commentaire de P. Genevey et J. Klein)

Pierre M. Gallois

De la dissuasion naturelle à l'insécurité artificielle

Alain Joxe

Fin de la prépondérance stratégique américaine (II)

Jean-Paul Pigasse

Ombres et lumières sur la Tunisie

Claudine Rodolfo

Le Golfe persique: situation actuelle et perspectives d'avenir

REVUE DES LIVRES:

Lionel Stoleru: L'impératif industriel

Christopher Layton: 14 points pour faire l'Europe

Jean-Pierre Cot: La conciliation internationale

L'ACTIVITE DU CENTRE

International Problems

The Quarterly of the Israeli Institute of International Affairs
carries articles in English, French and Hebrew.
From the contents of issue No. 4/1969:

The Middle East Conflict: Problems of Analysis

Dr. A. Dowty

The Security Council Resolution of 22-11-1967

Dr. A. Shapira

Security: The Use and Abuse of a Concept

Prof. S. L. Sharp

The Conference of Solidarity with the Arab Peoples

Dr. M. Sneh

La Recherche sur la paix et le conflit du Moyen Orient

Prof. M. Mushkat

Futurology in Israel

Dr. L. Berger

Peace-thinking Orientations

H. Bar-Adon

Relations culturelles Togo-Israel

Dr. M. Liba

Ideology and Ideological Conflict

Dr. J. Reuveny

The Impact of Technological Gap

D. Kohn

Tel Aviv, P.O.B. 17027, annual Subscription \$ 6.—

Publicazioni IAI

Si consigliano le seguenti modalità di abbonamento:

Abbonamento in Italia

1. Inviare un assegno (non trasferibile), anche di conto corrente, intestato all'Istituto affari internazionali (00195 Roma, Viale Mazzini 88) specificando a quale pubblicazione il versamento si riferisce e per quale anno.
2. Chiedere l'invio contro-assegno per via telefonica o attraverso l'apposita cartolina ove essa sia inserita nel fascicolo (spese postali L. 300).
3. Usare il c/c postale 1/29435 intestato all'Istituto affari internazionali, indicando nella causale di versamento a quale pubblicazione si fa riferimento e per quale anno.
4. Ove si desiderasse ricevere una fattura: per la rivista « Lo Spettatore Internazionale » richiedere l'abbonamento direttamente alla Società editrice il Mulino (C.P. 119, Via S. Stefano 6, 40100 Bologna); negli altri casi indirizzare all'Istituto affari internazionali.

Abbonamenti all'estero

1. Gli abbonamenti con richiesta di fattura vanno indirizzati: per la rivista « Lo Spettatore Internazionale » direttamente alla Società editrice il Mulino; negli altri casi all'Istituto affari internazionali.
2. La più semplice forma di pagamento è di inviare un assegno bancario intestato all'Istituto affari internazionali, specificando a quale pubblicazione il versamento si riferisce e per quale anno.
3. Altre forme possibili di pagamento sono il vaglia internazionale, il trasferimento tramite banca, ed i coupons internazionali.

Condizioni di abbonamento

	Italia	Europa	Altri paesi (via aerea)
1. IAI informa	gratis su richiesta	gratis su richiesta	gratis su richiesta
2. Lo spettatore internazionale:			
a - edizione italiana	3.000	L. 4.400 (\$ 7)	L. 6.900 (\$11)
b - edizione inglese	3.500	L. 3.800 (\$ 6)	L. 4.400 (\$ 7)
c - le due edizioni	6.000	L. 7.500 (\$12)	L. 10.600 (\$17)
3. L'Italia nella politica internazionale	9.500	L. 10.600 (\$17)	L. 12.000 (\$19)
4. Tutte le pubblicazioni dell'IAI (1, 2, 3) e sconto del 30% sui libri pubblicati sotto gli auspici dell'IAI.	20.000	L. 22.000 (\$35)	L. 31.500 (\$50)

Tutti gli abbonamenti decorrono dall'inizio dell'anno. Per studenti e giovani di età inferiore ai 25 anni è previsto un abbonamento a tutte le pubblicazioni IAI al prezzo ridotto di Lire 10.000.

Un capitolo non trascurabile delle spese militari europee è quello delle spese comuni, nell'ambito dell'Alleanza atlantica: soprattutto spese di infrastruttura. Ora nonostante l'elevatezza delle cifre stanziare non esiste alcun reale controllo politico e parlamentare su queste spese.

Tra il 1966 e il 1967 il deputato laburista britannico Robert Edwards ha indirizzato all'Assemblea dell'Unione europea occidentale (Ueo), nella sua qualità di relatore della commissione per i problemi della difesa e degli armamenti, tre rapporti che esaminano questo problema. Può sembrare strano, ma dal 1967 ad oggi tali rapporti non sono stati aggiornati. Quando vennero resi pubblici l'allora ministro italiano alla difesa, Tremelloni, e l'attuale cancelliere tedesco, Brandt, promisero di fare di tutto perché venissero superati gli inconvenienti citati da Edwards, ma non risulta che nulla sia stato fatto.

Abbiamo ritenuto utile pubblicare larghi estratti di questi rapporti, ancora di piena attualità. Ad essi Stefano Silvestri ha premesso un breve studio in cui, dopo aver fatto il punto sull'argomento, tratta brevemente dell'altro tema di grande attualità nei dibattiti parlamentari sia all'Ueo che all'Assemblea atlantica: la produzione in comune, in Europa, degli armamenti.

Se, come nota Silvestri, è tempo di passare dal periodo della diplomazia a quello della politica, è anche tempo che tali problemi vengano più ampiamente conosciuti e discussi.



Società editrice il Mulino
Bologna

Prezzo Lire 500
