

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 326

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **CAPPUZZO, PULLI, SANTALCO, FONTANA**  
**Elio, GRASSI BERTAZZI e GIAGU DEMARTINI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 GIUGNO 1992

---

Riordinamento della struttura della Difesa

---

**INDICE**

Relazione .....	<i>Pag.</i>	3
Disegno di legge .....	»	5

ONOREVOLI SENATORI. - Da decenni ormai si discute della inderogabile necessità di procedere ad una radicale riarticolazione della struttura di vertice della Difesa, al fine di esaltarne le possibilità di direzione in senso unitario ed integrato e di conseguire, in tal modo, una migliore efficienza.

Le iniziative adottate nel corso degli anni, seppure tutte volte a razionalizzare il sistema, non hanno consentito di compiere il vero e decisivo «salto di qualità» sulla via di una integrale soluzione interforze; soluzione che oggi si impone per l'impatto, anche, dei più recenti eventi internazionali. Questi, infatti, nella loro travolgente dinamica, hanno profondamente mutato le regole del gioco sul piano dei rapporti strategici, imponendo adeguamenti, anche sostanziali, nella impostazione stessa della politica di sicurezza delle Alleanze e dei singoli Paesi. Il cambiamento chiama in causa le strategie non meno che le dottrine, l'ordinamento delle forze non meno che i procedimenti di impiego. Si offre, così, un'occasione unica per dar vita alla grande riforma da troppo tempo attesa - oggi più che mai necessaria, non solo alla luce del cambiamento, ma anche per evidenti motivazioni di ordine economico e sociale - attraverso la revisione della struttura di vertice della Difesa, da una parte, e la riformulazione del «modello di difesa» ed il conseguente riordinamento del «sistema di comando, controllo e sostegno (logistico ed amministrativo)» centrale e periferico, dall'altra.

La revisione della struttura di vertice, posta in essere con questo disegno di legge, si configura in una soluzione che:

rende leggibile il processo decisionale di vertice, con le responsabilità che ne derivano ai vari livelli;

esalta la funzionalità del sistema attraverso la linearità del rapporto tra il Mini-

stro, massimo organo gerarchico-disciplinare del Ministero della Difesa, ed i vertici militari;

indica il Capo di Stato Maggiore della Difesa quale responsabile unico, in sede tecnica, dell'organizzazione, della preparazione e dell'impiego delle Forze Armate, dal quale dipendono, direttamente ed unicamente, i Capi di Stato Maggiore dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica;

identifica nel Segretario Generale della Difesa il responsabile unico (nei confronti del Ministro della Difesa, per gli aspetti giuridico-amministrativi; nei confronti del Capo di Stato Maggiore della Difesa, per gli aspetti tecnico-operativi) nell'attuazione dei programmi tecnico-finanziari connessi con la pianificazione generale dello strumento militare;

fa risalire ai Capi di Stato Maggiore dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, posti alle dirette dipendenze del Capo di Stato Maggiore della Difesa, la responsabilità dell'approntamento, della preparazione e del controllo della rispettiva Forza Armata, sulla quale di fatto, in situazioni non di emergenza, esercitano il pieno comando;

fissa le regole fondamentali per il funzionamento del Comitato dei Capi di Stato Maggiore, che rimane massimo organo consultivo del Ministro della Difesa.

La revisione della struttura di vertice viene presa come punto di avvio per la radicale riformulazione - a seguito delle profonde modificazioni del quadro strategico - del cosiddetto «modello di difesa», intendendo con tale termine lo «strumento militare» vero e proprio ed il «sistema di comando, controllo e sostegno (logistico ed amministrativo)» nel quale è inserito.

A tale scopo, il provvedimento indica i criteri direttivi da applicare, in sede di successivi interventi con norme delegate al Governo.

Alla luce dei vincoli di ordine finanziario, l'obiettivo è quello di realizzare uno strumento militare, ridimensionato nella sua consistenza, ma qualitativamente più efficiente, articolato in aliquote di differenziata prontezza operativa, che sia in grado di esprimere una adeguata flessibilità di intervento; uno strumento armonico ed equilibrato, risultante dal rapporto ottimale fra le tre Forze Armate, che - anche per la disponibilità di forze di rapido impiego - sia in condizioni di fronteggiare improvvise emergenze e crisi e possa concorrere, eventualmente con le stesse aliquote, alla costituzione di complessi multinazionali, mobili e polivalenti, quando necessario per il mantenimento della pace ed il ripristino dell'ordine internazionale.

Il perseguimento dell'obiettivo dovrà essere ottenuto, migliorando l'inquadramento delle unità, prevedendo una diversa distribuzione delle forze sul territorio nazionale e nelle acque territoriali, assicurando adeguata difesa aerea ed incrementando la presenza di personale a lunga ferma, soprattutto nelle unità che dispongono di mezzi di più elevata sofisticazione. In un contesto del genere, la mobilitazione assume uno specifico significato ai fini difensivi.

In funzione di tale strumento, dovrà essere rivisto l'intero «sistema di comando,

tale strumento, dovrà controllo e sostegno (logistico ed amministrativo)», adottando soluzioni che assicurino il massimo di unitarietà e di integrazione per i benefici effetti che ne conseguono in termini di economia e di efficienza. Al riguardo, il disegno di legge precisa nel dettaglio gli indirizzi da seguire nella riorganizzazione degli Stati Maggiori Centrali, dell'Ufficio del Segretario Generale della Difesa, delle Direzioni Generali, degli Uffici Centrali, della struttura periferica, logistica ed amministrativa e del Consiglio Superiore delle Forze Armate.

In sostanza, il disegno di legge, con la sua architettura di base (norme immediate per i vertici e principi direttivi per norme delegate da riferire all'intero «modello di difesa»), persegue l'ambizioso traguardo di collocare in un contesto globale ed unitario l'intera problematica della sicurezza del nostro Paese, nel suo aspetto militare, fornendo una soluzione che tiene conto delle posizioni emerse nei più recenti dibattiti ed in linea con le esigenze dei tempi.

Il provvedimento sul vertice tecnico-militare si inserisce razionalmente nel quadro delineato con le norme per la difesa nazionale, oggetto di altro disegno di legge, che fissa, senza possibilità di equivoci, le attribuzioni del vertice politico in materia di sicurezza.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Capo di Stato Maggiore della Difesa)*

1. Il Capo di Stato Maggiore della Difesa, alle dipendenze del Ministro della Difesa, di cui è alto consulente per tutti i problemi riguardanti le Forze Armate, è responsabile, in un quadro unitario interforze e nel rispetto delle direttive politico-strategiche ed economico-finanziarie emanate dallo stesso Ministro, dell'organizzazione, della preparazione e dell'impiego delle Forze Armate, dell'elaborazione della pianificazione generale interforze con i conseguenti programmi tecnico-finanziari e dei rapporti e delle attività in campo internazionale che ne conseguono.

2. A tali fini, il Capo di Stato Maggiore della Difesa ha alle dirette ed esclusive dipendenze i Capi di Stato Maggiore dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica e si avvale della collaborazione da loro fornita nell'ambito del Comitato dei Capi di Stato Maggiore, valutando le proposte ed i pareri da ciascuno di essi espressi e pervenendo alle decisioni finali, che sono di sua esclusiva competenza.

3. Il Capo di Stato Maggiore della Difesa si avvale, altresì, in un quadro unitario interforze, del concorso del Segretario Generale Direttore Nazionale degli Armiamenti e del Direttore del Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Militare (SI-SMI), per quanto riguarda le sfere di rispettiva competenza.

4. Per l'assolvimento delle sue funzioni il Capo di Stato Maggiore della Difesa:

- a) si avvale dello Stato Maggiore della Difesa, che ha struttura interforze;
- b) presiede il Comitato dei Capi di Stato Maggiore;
- c) fa parte del Consiglio Supremo di Difesa e del Comitato Militare della NATO;
- d) può partecipare, con funzione consultiva, ai lavori del Comitato Interministe-

riale per la difesa nazionale e vi partecipa stabilmente allorchè, in situazioni di emergenza, tale organo si trasforma in Comitato Politico-Strategico;

e) ha alle dipendenze la branca militare dell'Agenzia per il disarmo ed il controllo degli armamenti, le cui attribuzioni e la cui struttura sono definite con apposito regolamento governativo, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

5. In situazioni di dichiarato stato di emergenza, in applicazione di specifiche norme sulla difesa nazionale, il Capo di Stato Maggiore della Difesa assume il comando operativo delle Forze Armate.

#### Art. 2.

##### *(Segretario Generale della Difesa)*

1. Il Segretario Generale della Difesa è responsabile unico, nei confronti del Ministro della Difesa, per gli aspetti giuridico-amministrativi e, nei confronti del Capo di Stato Maggiore della Difesa, per gli aspetti tecnico-operativi, nell'attuazione dei programmi tecnico-finanziari connessi con la pianificazione generale dello strumento militare. La sua attività, nel rispetto delle direttive politico-strategiche ed economico-finanziarie emanate dal Ministro della Difesa ed in stretta e permanente collaborazione con il Capo di Stato Maggiore della Difesa, si esplica in sede di indirizzo, coordinamento e controllo. In tale veste, è responsabile dell'organizzazione e della realizzazione del sostegno tecnico-logistico-amministrativo diretto all'approntamento ed all'impiego dello strumento militare.

2. Il Segretario Generale della Difesa è, altresì, responsabile, sentito lo Stato Maggiore della Difesa e con la collaborazione delle Direzioni Generali competenti, delle proposte di pianificazione, da formulare al Ministro della Difesa, relative all'area industriale, pubblica e privata, di interesse della Difesa.

3. Nell'assolvimento delle sue funzioni, il Segretario Generale:

a) impartisce disposizioni tecnico-amministrative ai Direttori Generali per l'attuazione degli indirizzi indicati dal Ministro della Difesa;

b) sovrintende a tutte le attività di studio, ricerca e sviluppo, relative al settore logistico di interesse delle Forze Armate, coordinando quelle nazionali e, su delega del Ministro, partecipando a quelle internazionali nel quadro del processo di evoluzione tecnologica in atto;

c) controlla e coordina la realizzazione dei programmi con particolare riguardo ai temi della contrattualità e della tempestività delle acquisizioni.

4. Il Segretario Generale della Difesa ricopre anche la carica di Direttore Nazionale degli Armamenti e, in questo campo, è alto consulente del Ministro della Difesa. In tale funzione, è responsabile, sulla base degli indirizzi fissati dal Capo di Stato Maggiore della Difesa, sentito il Comitato dei Capi di Stato Maggiore, delle attività di ricerca e sviluppo, produzione ed approvvigionamento connesse con l'approntamento ed il sostegno dello strumento militare, sia a livello nazionale, sia, su delega del Ministro della Difesa, a livello internazionale.

5. In situazioni di dichiarato stato di emergenza, in applicazione di specifiche norme sulla difesa nazionale, il Segretario Generale della Difesa assume la carica di Intendente Generale della Difesa.

#### Art. 3.

*(Capi di Stato Maggiore dell'Esercito,  
della Marina e dell'Aeronautica)*

1. I Capi di Stato Maggiore dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica dipendono direttamente ed esclusivamente dal Capo di Stato Maggiore della Difesa e fanno parte del Comitato dei Capi di Stato Maggiore da lui presieduto, ai sensi dell'articolo 1 della legge 8 marzo 1968, n. 200, come modificato dall'articolo 4 della presente legge, e del decreto del Presidente della Repubblica 13 ottobre 1972, n. 781.

2. I Capi di Stato Maggiore dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, avvalendosi ciascuno di uno Stato Maggiore, hanno la responsabilità, ciascuno per la propria Forza Armata, di:

a) curare l'approntamento e la preparazione ed effettuare il controllo ispettivo e di efficienza della Forza Armata in rapporto ai compiti operativi ad essa assegnati;

b) formulare proposte allo Stato Maggiore della Difesa per la programmazione relativa alla Forza Armata ai fini della pianificazione generale interforze;

c) emanare direttive ai Direttori Generali del Ministero della Difesa, informandone nello stesso tempo il Segretario Generale Direttore Nazionale degli Armamenti, per l'impiego del personale militare, per l'esecuzione dei programmi tecnico-finanziari interessanti la Forza Armata (utilizzo dei fondi assegnati; requisiti operativi dei programmi di approvvigionamento dei materiali, mezzi ed equipaggiamenti) e per il supporto ed il mantenimento in efficienza della stessa Forza Armata.

3. Quando non ricorrano le situazioni di dichiarato stato di emergenza, di cui all'articolo 1, comma 5, e all'articolo 2, comma 5, i Capi di Stato Maggiore dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica esercitano in pieno il comando sulla rispettiva Forza Armata.

4. In situazioni di dichiarato stato di emergenza, i Capi di Stato Maggiore dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica assumono attribuzioni e funzioni in applicazione di specifiche norme sulla difesa nazionale.

#### Art. 4.

*(Comitato dei Capi di Stato Maggiore)*

1. L'articolo 1 della legge 8 marzo 1968, n. 200, è sostituito dal seguente:

«Art. 1. - 1. Il Capo di Stato Maggiore della Difesa, i Capi di Stato Maggiore dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica ed il Segretario Generale della Difesa



Direttore Nazionale degli Armamenti, nel rispetto delle attribuzioni, delle responsabilità e della linea di dipendenza stabilite dalla legge, si riuniscono nel Comitato dei Capi di Stato Maggiore per la trattazione dei problemi militari di maggior rilievo e, in particolare, di quelli relativi alla pianificazione operativa, con i conseguenti programmi tecnico-finanziari, nonché all'ordinamento interforze e di Forza Armata ed all'ordinamento dell'amministrazione centrale e periferica della Difesa.

2. Il Comitato dei Capi di Stato Maggiore è il più alto organo collegiale consultivo del Ministro della Difesa per i problemi che esulano dalla responsabilità diretta del Capo di Stato Maggiore della Difesa.

3. Il Capo di Stato Maggiore della Difesa presenta al Ministro della Difesa la sintesi unitaria dei pareri formulati collegialmente dal Comitato, con gli eventuali divergenti avvisi riportati nel verbale della riunione, corredata della sua personale valutazione quale concreta esplicazione della sua funzione sovraordinata.

4. Il Comitato dei Capi di Stato Maggiore è, altresì, organo di cui si avvale il Capo di Stato Maggiore della Difesa per la trattazione di questioni di interesse delle Forze Armate, proposte dai singoli membri.

5. Le determinazioni finali assunte dal Capo di Stato Maggiore della Difesa costituiscono disposizioni per i Capi di Stato Maggiore dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica e per il Segretario Generale della Difesa Direttore Nazionale degli Armamenti.

6. Il Comitato dei Capi di Stato Maggiore discute il progetto di difesa e la pianificazione generale delle Forze Armate con i conseguenti programmi tecnico-finanziari elaborati ai sensi del comma 1. Al termine dell'esame da parte del Comitato dei Capi di Stato Maggiore, compete al Capo di Stato Maggiore della Difesa la definizione della pianificazione e dei programmi da sottoporre all'approvazione del Ministro della Difesa.

7. Le modalità del funzionamento del Comitato sono stabilite con decreto del Presidente della Repubblica».

## Art. 5.

*(Delega al Governo)*

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, norme aventi valore di legge per la riformulazione del modello di difesa, alla luce delle modificazioni del quadro strategico, e per il riordinamento del sistema di comando, controllo e sostegno (logistico ed amministrativo) centrale e periferico.

2. Le norme di cui al comma 1 saranno emanate, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, che dovranno esprimersi entro e non oltre quarantacinque giorni dalla richiesta, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, con uno o più decreti adottati, su proposta del Ministro della Difesa, di concerto con i Ministri del Tesoro, per la Funzione Pubblica e per il Coordinamento della Protezione Civile, in osservanza dei criteri direttivi stabiliti negli articoli 6 e 7.

## Art. 6.

*(Modello di difesa  
e sistema di comando, controllo  
e sostegno logistico ed amministrativo)*

1. Il modello di difesa, che dovrà essere posto in atto sulla base di realistiche previsioni di disponibilità finanziarie, dovrà tendere ad esaltare l'aspetto qualitativo delle forze, prevedendo l'articolazione dello strumento, da contrarre con criteri selettivi in funzione dei compiti prioritari, in aliquote di differenziata prontezza operativa, salvaguardando, al tempo stesso, una adeguata flessibilità di intervento.

2. A tal fine, si dovrà:

a) definire il rapporto ottimale fra le tre Forze Armate per ottenere uno strumento militare armonico ed equilibrato, che sia in grado di fronteggiare, soprattutto con la disponibilità di aliquote di forze di rapido impiego, costituite da personale a lunga ferma, improvvise emergenze e crisi e possa concorrere, eventualmente con le stesse aliquote, alla costituzione di com-

plexi multinazionali, mobili e polivalenti, quando risulti necessario per il mantenimento della pace ed il ripristino dell'ordine internazionale;

b) considerare la mobilitazione aspetto fondamentale del sistema complessivo delle predisposizioni per la difesa;

c) migliorare l'inquadramento delle unità attraverso una maggiore presenza di ufficiali, sottufficiali e personale a lunga ferma;

d) prevedere una diversa distribuzione delle forze sul territorio nazionale e nelle acque territoriali, assicurando una adeguata difesa aerea;

e) incrementare sostanzialmente la presenza di personale a lunga ferma, soprattutto nelle unità che dispongono di mezzi di più elevata sofisticazione;

f) ridisegnare, eventualmente, l'iter formativo delle unità della componente terrestre, tenendo presente, peraltro, la necessità di mantenere in ciascuna di quelle, ad organici contratti, un minimo di capacità operativa;

g) rivedere, con criteri restrittivi, la mole dei servizi che, incidendo sulla disponibilità di personale per l'addestramento, potrebbe ridurre, fino ad annullarla, la operatività delle unità contratte;

h) definire, sul piano quantitativo e qualitativo, l'apporto dell'Arma dei Carabinieri nel contesto della difesa del territorio, della Polizia Militare, delle predisposizioni per la mobilitazione e delle missioni internazionali per il mantenimento della pace ed il ripristino dell'ordine internazionale.

3. Nel riordinamento del sistema di comando, controllo e sostegno (logistico ed amministrativo) si dovrà prevedere di:

a) fare coincidere, ove possibile, le responsabilità operative con quelle territoriali;

b) assicurare la migliore efficienza attraverso il massimo di unitarietà ed integrazione;

c) adottare soluzioni che rispondano alle normali esigenze e, con i dovuti adattamenti da precisare con legge, a quelle di emergenza e di crisi.

4. In armonia con le norme della presente legge ed in funzione del nuovo modello di difesa si dovrà procedere, in particolare, alla revisione:

a) delle dipendenze, dei compiti e delle strutture del Gabinetto della Difesa, degli Stati Maggiori (Difesa, Esercito, Marina ed Aeronautica), dell'Ufficio del Segretario Generale Direttore Nazionale degli Armamenti, delle Direzioni Generali e degli Uffici Centrali del Ministero della Difesa, al fine di realizzare l'unificazione e la riduzione degli organi e la semplificazione delle procedure;

b) dell'organizzazione periferica, logistica ed amministrativa;

c) dei compiti e della composizione del Consiglio Superiore delle Forze Armate.

#### Art. 7.

*(Stati Maggiori; Ufficio del Segretario Generale; Direzioni Generali; Uffici Centrali; organizzazione periferica, logistica ed amministrativa)*

1. La riorganizzazione degli Stati Maggiori (Difesa, Esercito, Marina ed Aeronautica) dovrà prevedere:

a) l'unificazione presso lo Stato Maggiore della Difesa delle attività normative relative al reclutamento, allo stato ed all'avanzamento del personale, all'ordinamento generale delle Forze Armate, alla pianificazione generale operativa, alla ricerca informativa per fini operativi, al flusso delle informazioni raccolte, alle predisposizioni per la mobilitazione, alle iniziative promozionali e di documentazione;

b) il mantenimento, a livello di ciascuna Forza Armata, delle attività relative all'impiego ed al governo del personale, all'ordinamento, all'addestramento, alla logistica ed al controllo ispettivo delle predisposizioni di mobilitazione di Forza Armata.

2. Lo Stato Maggiore della Difesa dovrà essere in grado, altresì, di recepire, ai fini della sicurezza, gli apporti del processo di disarmo e controllo degli armamenti e di

contribuire a gestire, per gli stessi fini, il meccanismo che sarà messo in atto per il controllo e le verifiche degli accordi raggiunti.

3. La riorganizzazione dell'Ufficio del Segretario Generale della Difesa Direttore Nazionale degli Armamenti dovrà tendere al migliore assolvimento dei compiti indicati all'articolo 2. A detto Ufficio, in particolare, dovranno fare capo tutte le attività relative alla politica industriale e tecnologica, nonché alla ricerca ed allo sviluppo di sistemi d'arma, armi, mezzi ed equipaggiamento di interesse militare.

4. Il concetto di integrazione interforze, da cui muove la presente legge, dovrà essere applicato anche a livello di Direzioni Generali, prevedendo l'accorpamento, per funzioni, delle attività che, alla data di entrata in vigore della presente legge, sono articolate per Forza Armata, razionalizzando le procedure ed adottando le più moderne tecnologie per aumentare la produttività del sistema.

5. Nel quadro del riordinamento, da attuare con le norme delegate, l'Ufficio Centrale per gli Studi Giuridici e la Legislazione, l'Ufficio Centrale per le Ispezioni Amministrative, l'Ufficio Centrale per gli Allestimenti Militari e l'Ufficio Centrale del Bilancio e degli Affari Finanziari, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965, n. 1478, dovranno passare alle dipendenze dirette del Gabinetto del Ministro della Difesa.

6. L'organizzazione periferica, logistica ed amministrativa, che consegnerà al riordinamento di quella centrale per effetto della presente legge e delle norme delegate, dovrà essere informata ai seguenti criteri:

- a) impostazione unitaria interforze;
- b) produttività economica degli organi e degli enti appartenenti all'area industriale della Difesa;
- c) trasferimento ad enti pubblici o privati degli organi e degli enti della Difesa che non rivestono interesse ai fini militari o non rispondono ai principi di un accettabile rendimento.

## Art. 8.

*(Consiglio Superiore delle Forze Armate)*

1. Al fine di evidenziare la funzione differenziata del Consiglio Superiore delle Forze Armate, quale alto organo consultivo del Ministro della Difesa, rispetto al Comitato dei Capi di Stato Maggiore, si dovrà procedere alla sua ristrutturazione, rivedendone i compiti e la composizione.

2. La ristrutturazione dovrà tenere presente, in particolare, l'esigenza di:

a) accentuare la competenza consultiva nelle materie giuridiche, contrattuali ed amministrative;

b) dar vita ad una struttura convenientemente integrata e largamente rappresentativa, mantenendo l'attuale presenza di membri ordinari e straordinari esterni all'Amministrazione della Difesa;

c) assicurare il massimo rendimento nell'attività del Consiglio, definendo eventualmente anche il periodo minimo di permanenza nelle cariche di Presidenza.