

## DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro della Difesa**

(SPADOLINI)

di concerto col **Ministro del Tesoro**

(GORIA)

e col **Ministro per la Funzione Pubblica**

(GASPARI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 SETTEMBRE 1985

Norme per il riordinamento della struttura militare centrale e periferica della Difesa e per la revisione delle procedure amministrative

ONOREVOLI SENATORI. — L'esigenza di unità di indirizzo e di stretta integrazione fra le varie componenti in cui normalmente si articola la funzione pubblica della difesa esterna, rilevata nei maggiori Stati sulla base dell'esperienza dell'ultimo conflitto mondiale, determinò, nell'immediato dopoguerra, un movimento pressochè generale per il riordinamento dei Dicasteri militari.

In Italia, in tale periodo, fu disposto (decreto del Capo provvisorio dello Stato 4 febbraio 1947, n. 17) l'accorpamento in un unico Ministero della difesa dei Ministeri del-

la guerra, della marina e dell'aeronautica, i quali, ciascuno con un proprio ordinamento ed autonomamente, avevano fino ad allora concorso all'assolvimento dei compiti della difesa militare.

In realtà si trattò di un intervento mirante essenzialmente ad assicurare l'unità di indirizzo politico ed il coordinamento, al livello più elevato, delle attività delle singole Amministrazioni militari, in attesa che venisse stabilito l'ordinamento definitivo.

Un ulteriore passo avanti avvenne più tardi con i decreti legislativi del 1965, emanati

in virtù della delega conferita al Governo dalla legge 12 dicembre 1962, n. 1862.

Una obiettiva valutazione, a distanza di oltre venti anni da quest'ultimo intervento legislativo, non può, tuttavia, fare ritenere conseguito l'obiettivo di pervenire ad un assetto unitario ed interforze dell'ordinamento della Difesa.

Lo stesso processo di ristrutturazione in chiave riduttivo-efficientistica del 1975 e la parallela impostazione di un nuovo piano di sviluppo delle Forze armate (leggi promozionali), nati per una generale presa di coscienza del profondo divario esistente tra esigenze ed entità delle risorse disponibili, non solo hanno avuto una matrice settoriale di Forza armata, ma non hanno comportato significativi mutamenti nei sistemi ordinativo-decisionali.

Con questo disegno di legge il Governo intende compiere un definitivo passo in avanti in quest'ultima direzione, con una ricomposizione funzionale del sistema militare e un conseguente ridisegno della linea gerarchica.

Il filo conduttore per tale riordinamento è quello di un processo di pianificazione dello strumento militare, che dalla fase di elaborazione della singola Forza armata pervenga alla elaborazione definitiva da parte del capo di Stato maggiore della Difesa, passando attraverso il vaglio consultivo del Consiglio superiore delle Forze armate e del Comitato dei capi di Stato maggiore.

Obiettivi della pianificazione militare sono le missioni operative interforze: il conseguimento cioè da parte delle Forze armate dei compiti specifici di difesa ad esse assegnati dal Parlamento e dal Governo, dopo l'alta valutazione compiuta dal Consiglio supremo di difesa con la garanzia costituzionale del Presidente della Repubblica.

La corretta visione gerarchica dei vertici militari è dunque da ricondurre alle esigenze funzionali di tale processo di pianificazione e alla necessità di assicurare la dovuta autorità alle decisioni finali e alle scelte ad esse inerenti, con inevitabili sacrifici in ragione della limitatezza delle risorse.

Obbedisce dunque a questo disegno, e non ad un'astratta concezione unificante, la posizione di preminenza del capo di Stato mag-

giore della Difesa, sia come responsabile della pianificazione generale (comprendente sia la parte operativa, sia la parte relativa allo sviluppo ed ammodernamento) dello strumento militare, sia come responsabile supremo delle missioni operative interforze (articolo 2).

Si inquadra altresì in tale disegno di pianificazione la posizione di preminenza del segretario generale-direttore nazionale degli armamenti, come responsabile del coordinamento e del controllo dell'attuazione dei programmi tecnico-finanziari connessi con la pianificazione operativa dello strumento militare, nonché come responsabile, a livello nazionale e internazionale, per le attività di ricerca, sviluppo, produzione e approvvigionamento in campo militare (articolo 3).

Queste due responsabilità di vertice non si esercitano, peraltro, in una inconcepibile assenza di confronti; al contrario, è normativamente previsto che capo di Stato maggiore della Difesa e segretario generale si avvalgano del concorso singolo dei capi di Stato maggiore di Forza armata e dei direttori generali del Ministero, nonché dell'apporto consultivo collegiale, per gli atti di pianificazione generale, del Comitato dei capi di Stato maggiore e del Consiglio superiore delle Forze armate.

In questo quadro, la figura del capo di Stato maggiore di Forza armata, la cui capacità di proposta al Ministro rimane integra, assume nuovo rilievo sia nella fase ascensionale che in quella discensionale della pianificazione militare. Autore di specifiche proposte al capo di Stato maggiore della Difesa, nella prima fase, è responsabile dell'approntamento, del controllo ispettivo e di efficienza nonché della predisposizione all'impiego della propria Forza armata, in attuazione delle missioni operative interforze, nella seconda fase (articolo 4).

La struttura del presente disegno di legge si articola in una duplice serie di disposizioni, aventi natura immediatamente normativa, nei primi cinque articoli, e natura di delegazione nei rimanenti. Tale doppia soluzione è parsa consigliabile per conciliare l'esigenza di stabilire taluni punti fermi, nel

processo di pianificazione e nel correlativo sistema gerarchico, con quella di affidare a decreti delegati o a decreti delegificati più minute formulazioni. Queste in particolare riguardano: il Consiglio superiore delle Forze armate (articolo 7); i criteri per l'attribuzione delle cariche di vertice e dei comandi delle missioni operative interforze (articolo 8); i compiti e le strutture di staff propri del Gabinetto del Ministro, degli Stati maggiori e dell'Ufficio del segretario generale-direttore nazionale degli armamenti (articolo 10).

Uguualmente con norme delegate è prevista la regolazione di due ambiti amministrativi che, apparentemente distaccati dal problema centrale della pianificazione militare, ne costituiscono, in effetti, presupposti inscindibili di efficienza e di efficacia.

Si tratta, da un lato, del riordinamento dell'organizzazione periferica logistica e amministrativa, con particolare riguardo alla struttura dell'area industriale della Difesa (articolo 9) e, dall'altro, dello snellimento delle procedure amministrativo-contrattuali della Difesa, salve le necessarie garanzie (articolo 11).

Come si vede, dai cenni descrittivi che si sono dati, il presente disegno di legge non è nè vuole essere di riordinamento generale del Ministero della difesa, bensì, limitatamente, del nucleo centrale operativo militare e delle connesse procedure amministrative. Il Governo si ripromette di presentare, nel quadro legislativo generale previsto dall'articolo 97 della Costituzione, un apposito progetto di ristrutturazione del Ministero in tutte le sue articolazioni.

**DISEGNO DI LEGGE****Art. 1.**

1. Gli indirizzi generali di politica militare, presentati ed illustrati dal Ministro della difesa al Consiglio supremo di difesa, sono deliberati dal Governo ed approvati dal Parlamento nel rispetto dei trattati e delle norme di condotta politica internazionale previsti dalla Costituzione.

2. Il Ministro della difesa sottopone al Parlamento gli obiettivi della difesa nazionale da conseguire mediante l'assegnazione alle Forze armate di missioni operative integrate e delle relative funzioni di supporto.

3. Il Ministro della difesa approva e coordina, su proposta del capo di Stato maggiore della Difesa, la pianificazione generale dello strumento militare con i conseguenti programmi tecnico-finanziari.

**Art. 2.**

1. Il capo di Stato maggiore della Difesa è responsabile della elaborazione della pianificazione generale interforze con i conseguenti programmi tecnico-finanziari, dell'impiego dello strumento militare, nonché dei relativi rapporti e attività in campo internazionale.

2. Il capo di Stato maggiore della Difesa, in un quadro unitario interforze, si avvale del concorso del segretario generale-direttore nazionale degli armamenti, dei capi di Stato maggiore di Forza armata e del direttore del SISMI, per quanto riguarda la sfera di rispettiva competenza.

**Art. 3.**

1. Il segretario generale della Difesa è responsabile del coordinamento e del controllo dell'attuazione dei programmi tecnico-finanziari connessi con la pianificazione

generale dello strumento militare. A tale fine emana direttive ai direttori centrali e generali del Ministero della difesa e ne coordina l'azione per settori, verificandone la rispondenza rispetto agli obiettivi programmatici.

2. Il segretario generale è altresì responsabile, sentiti gli Stati maggiori e le Direzioni generali competenti, delle proposte di pianificazione relative all'area industriale della Difesa.

3. Il segretario generale ricopre anche la carica di direttore nazionale degli armamenti. In tale funzione è responsabile del coordinamento a livello nazionale e, su delega del Ministro della difesa, a livello internazionale per le attività di ricerca e sviluppo, produzione e approvvigionamento in campo militare. Svolge in queste materie funzioni di alto consulente del Ministro della difesa.

#### Art. 4.

1. Al capo di Stato maggiore di Forza armata spetta la responsabilità delle proposte per la pianificazione relativa alla propria Forza armata, da trasmettere al capo di Stato maggiore della Difesa, ai fini della pianificazione generale per missioni operative interforze, con le relative funzioni di supporto.

2. Al capo di Stato maggiore di Forza armata spetta altresì la responsabilità dell'approntamento, del controllo ispettivo e di efficienza, nonché della predisposizione all'impiego della propria Forza armata, in attuazione delle missioni operative interforze.

3. Il capo di Stato maggiore di Forza armata emana direttive ai direttori generali del Ministero della difesa per l'impiego del personale militare, per l'esecuzione dei programmi tecnico-finanziari di competenza e per quanto riguarda l'attività di supporto e di mantenimento in efficienza dei mezzi della Forza armata.

4. Il capo di Stato maggiore di Forza armata può formulare proposte al Ministro della difesa, fatta salva la preventiva informazione del capo di Stato maggiore della Difesa.

## Art. 5.

1. Il Comitato dei capi di Stato maggiore delle Forze armate è il più alto organo consultivo del Ministro della difesa. Il capo di Stato maggiore della Difesa presenta al Comitato dei capi di Stato maggiore la pianificazione generale interforze con i conseguenti programmi tecnico-finanziari, elaborati ai termini dell'articolo 2 e muniti del parere del Consiglio superiore delle Forze armate.

2. Al termine dell'esame da parte del Comitato dei capi, compete al capo di Stato maggiore della Difesa la definizione della pianificazione e dei programmi da sottoporre all'approvazione del Ministro della difesa, comunicando eventuali divergenti avvisi riportati nel verbale di riunione.

3. Fermo quanto disposto nel presente articolo, restano salve le disposizioni sul Comitato dei capi di Stato maggiore contenute nella legge 8 marzo 1968, n. 200, e nel decreto del Presidente della Repubblica 13 ottobre 1972, n. 781.

## Art. 6.

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, norme aventi valore di legge ordinaria per il riordinamento della Difesa, attenendosi al principio della efficienza e dell'economicità dello strumento militare, concepito come un insieme unitario da approntare e impiegare in forma integrata, nelle sue componenti di Forza armata strutturate in qualità e quantità in relazione alle diverse missioni operative e ai compiti di supporto.

2. Saranno altresì osservati i criteri direttivi specificati nei successivi articoli 7, 8, 9 e 10.

3. In tali norme sarà altresì prevista la possibilità di effettuare il riordinamento delle strutture interne mediante decreti del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro della difesa, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, o mediante provvedimenti amministrativi.

## Art. 7.

Con le norme di cui all'articolo 6 saranno riordinati compiti e composizione del Consiglio superiore delle Forze armate confermando l'attuale competenza consultiva ed attribuendogli, in una struttura convenientemente integrata, funzioni in materia di contratti e transazioni, disciplinandone la composizione ai fini di una più elevata rappresentatività e accrescendone la funzionalità, anche mediante la determinazione di un periodo minimo di permanenza nella carica degli organi di presidenza.

## Art. 8.

Con le norme di cui all'articolo 6 saranno definiti i criteri per l'attribuzione delle cariche di capo di Stato maggiore della Difesa, di segretario generale della Difesa, di capo di Stato maggiore di Forza armata, nonché dei comandi delle missioni operative interforze, secondo i principi direttivi di una equilibrata rappresentanza, nelle massime posizioni di Comando interforze, delle tre Forze armate e di scelte personali motivate dall'effettivo assolvimento di incarichi operativi, dall'espletamento di funzioni in ambito internazionale, da contributi di studio in materia tecnico-militare e dalla possibilità di un periodo adeguato di permanenza nel comando.

## Art. 9.

Con le norme di cui all'articolo 6 si provvederà al riordinamento dell'organizzazione periferica logistica ed amministrativa, osservando il criterio di accentuarne l'impostazione unitaria, in linea con il concetto di impiego integrato dello strumento militare. In particolare la struttura dell'area industriale della Difesa dovrà rispondere a principi generali di economicità produttiva, garantendo comunque una operatività di base per lo strumento militare. In conseguenza della eventuale soppressione o ridimensionamento di organismi, dovrà essere prevista una

opportuna ripartizione del personale appartenente alle varie qualifiche funzionali e profili professionali.

#### Art. 10.

Con le norme di cui all'articolo 6 saranno disciplinati compiti e strutture del Gabinetto del Ministro della difesa, degli Stati maggiori e dell'Ufficio del segretario generale - direttore nazionale degli armamenti, in relazione alle funzioni delle Direzioni generali e degli uffici centrali del Ministero, al fine di eliminare ogni duplicazione tra diversi uffici di documentazione istruttoria ed elaborazione ed ottenere, in una visione organica di tali organismi, il rafforzamento della fase conoscitiva e preparatoria e, insieme, la semplificazione del procedimento di decisione ministeriale.

#### Art. 11.

Il Governo della Repubblica è altresì delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, norme aventi valore di legge ordinaria per disciplinare le procedure amministrative nell'Amministrazione della difesa, osservando i principi della funzionalità e dell'ammodernamento dei servizi sulla base dei seguenti criteri direttivi:

1) dovrà essere ricondotta la funzione consultiva alla competenza del Consiglio superiore delle Forze armate e del Consiglio di Stato, con la determinazione di nuovi congrui limiti di somma per il parere del solo Consiglio superiore delle Forze armate e di più elevati limiti per il parere anche del Consiglio di Stato, fermi restando i casi previsti dalle vigenti disposizioni per i quali, ove i contratti siano stipulati in conformità dei capitoli generali d'onori approvati nelle forme di legge, i pareri degli organi consultivi non sono richiesti;

2) potranno essere previste ipotesi eccezionali in cui, trascorso un ragionevole periodo di tempo senza che gli organi consultivi abbiano espresso il proprio parere, si

possa dar corso alla conclusione del contratto;

3) dovrà essere stabilito che, nelle ipotesi eccezionali di cui al punto precedente, i decreti di approvazione dei contratti acquistino efficacia restando assoggettati al controllo successivo, qualora la Corte dei conti non si sia pronunciata entro un ragionevole periodo di tempo;

4) dovranno essere congruamente elevati i limiti di somma per i provvedimenti di competenza dei comandanti periferici, stabiliti dal decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1955, n. 1106;

5) dovrà essere previsto il massimo decentramento di procedure e di provvedimenti relativi al personale militare della Difesa, in servizio e in quiescenza, devolvendo all'Amministrazione della difesa la competenza riguardante la concessione, la determinazione e la liquidazione delle pensioni privilegiate.

#### Art. 12.

Le norme delegate di cui agli articoli 6 e 11 sono emanate, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, con uno o più decreti del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro della difesa, di concerto con i Ministri del tesoro e per la funzione pubblica, sentito il Consiglio superiore delle Forze armate.