

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 1489-A)

## RELAZIONE DELLA 4<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(DIFESA)

(RELATORE BUTINI)

Comunicata alla Presidenza l'8 gennaio 1987

SUL

### DISEGNO DI LEGGE

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

presentato dal Ministro della Difesa

di concerto col Ministro del Tesoro

e col Ministro per la Funzione Pubblica

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 SETTEMBRE 1985



ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge n. 1489, d'iniziativa del Governo, appare subito molto complesso alla Commissione difesa.

Il suo oggetto immediato è l'organizzazione gerarchica dei vertici militari.

Il suo fondamento è l'esigenza di funzionalità ed efficacia della pianificazione militare.

Il suo scopo, la necessità di assicurare la dovuta autorità alle decisioni finali ed alle scelte conseguenti.

La sua motivazione, l'inevitabile sacrificio in ragione della limitatezza delle risorse.

Il rapporto fra le esigenze e le risorse sembra l'elemento concettuale e psicologico che domina la condizione militare, come si evince dalla relazione che accompagna il disegno di legge, laddove si afferma che le leggi « promozionali » (piano di sviluppo delle Forze armate) ed il processo di ristrutturazione del 1975 nacquero « per una generale presa di coscienza del profondo divario esistente tra esigenze ed entità delle risorse disponibili ».

Il risultato? Non ci sono stati « mutamenti significativi nei sistemi ordinativo-funzionali ».

Perchè? Perchè i processi ed i piani hanno avuto una « matrice settoriale di Forza armata ».

Così si pone lo scenario di un intervento che mira al riordinamento della struttura centrale della Difesa.

Sempre dalla relazione del Governo emerge quella che ho chiamato la complessità del provvedimento, laddove appunto in essa si distinguono, fra i dodici articoli del disegno di legge, i cinque che hanno natura « immediatamente precettiva » e gli altri che hanno « natura di delegazione ».

Perchè? Perchè vanno subito precisati e risolti due nodi fondamentali:

- a) il processo di pianificazione;
- b) il sistema gerarchico.

Gli altri sono problemi che possono essere regolati con più « minute formulazioni »; possono ricevere soluzione con decreti-delegati o con provvedimenti amministrativi.

Queste più minute formulazioni riguardano il Consiglio superiore delle Forze armate, i criteri per l'attribuzione delle cariche di vertice e dei comandi delle missioni operative interforze, 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. Allo scopo di ridurre il divario fra le esigenze e le risorse, restando immutabili concettualmente le esigenze e praticamente le risorse, si cercano le condizioni per ottenere l'efficacia e l'efficienza della pianificazione militare. Nasce da qui l'orientamento ad intervenire nella organizzazione periferica logistico-amministrativa (area industriale della difesa) e nelle procedure amministrativo-contrattuali. Anche per questa terza componente della struttura complessa, il disegno di legge propone di ricorrere a norme delegate.

La Commissione difesa condivise la valutazione della « complessità » del disegno di legge in esame, puntò ad un'ampia indagine conoscitiva (che peraltro non poté essere svolta) per conoscere le soluzioni altrove adottate e convenne con la proposta del relatore, illustrata il 25 giugno 1986. Il relatore sottolineò, allora, l'urgenza del provvedimento, ne ribadì la complessità, valutò gli elementi a disposizione della Commissione e propose una favorevole considerazione per le norme riferibili al vero e proprio riordinamento del vertice della Difesa (articoli da 1 a 5) e la loro approvazione nel testo predisposto dal Governo.

Gli altri articoli potevano anche essere soppressi, con l'invito, tuttavia, al Governo, di presentare specifici disegni di legge per le materie di cui agli articoli 7, 8 e 10.

La Commissione ha approvato gli articoli dall'1 al 5, nonchè un articolo aggiuntivo,

emendando il testo del Governo, e ha convenuto sull'opportunità di chiedere all'Assemblea (favorevole il Governo), di stralciare le rimanenti norme, aventi, del resto, una possibile autonoma rilevanza legislativa.

L'articolo 1 del testo proposto è stato modificato dalla Commissione: un emendamento si riferisce alla necessità che intervenga una deliberazione del Consiglio dei ministri prima della sottoposizione al Parlamento delle direttive generali sull'organizzazione e sulla preparazione delle Forze armate e sugli indirizzi della difesa nazionale; un altro emendamento stabilisce che il Ministro della difesa debba comunicare al Parlamento anche gli indirizzi dei programmi di ricerca e sperimentazione connessi alla produzione di sistemi d'arma.

L'articolo 2 (aggiuntivo) del testo all'esame dell'Assemblea precisa quali specifiche informazioni il Ministro della difesa dovrà fornire al Parlamento in occasione della presentazione dello stato di previsione annuale del suo dicastero.

In secondo luogo, stabilisce che dovranno costituire oggetto di informazione al Parlamento, nella stessa sede sopra richiamata, le linee generali degli « accordi, piani e programmi » che interessino i rapporti fra il Ministero della difesa e la protezione civile, a livello centrale e periferico, ivi compresi quelli con le regioni e gli enti locali.

Il provvedimento all'esame non intende procedere al riordinamento generale del Ministero della difesa, ma solo del nucleo operativo militare centrale, ivi compreso il segretario generale (organo amministrativo), già attualmente membro del comitato dei capi di Stato maggiore.

Nel quadro normativo disegnato emerge chiaramente la posizione « preminente » del capo di Stato maggiore della difesa e del segretario generale - direttore nazionale degli armamenti.

Queste posizioni « preminenti » non sono assolute, anche perchè, essendo le posizioni in oggetto precisamente due, resta difficile affermare l'assolutezza (o, come dice la relazione del Governo al disegno di legge, « l'assenza di confronti » nell'esercizio delle rispettive funzioni e responsabilità). Un sistema ragionato di rapporti e di attribuzioni, di proposte e di consultazioni nei due momenti della pianificazione militare, quello ascensionale di proposta, e quello discensionale del controllo e dell'impiego, mira a realizzare l'obiettivo delle missioni interforze in condizioni, anche qui, di efficienza e di efficacia, risolvendo, o tentando di risolvere, in maniera intelligente il problema posto dallo scarto fra le risorse, che sono definite, e le esigenze, che sono da definire.

La Commissione mi ha dato mandato di invitare l'Assemblea del Senato ad approvare il testo degli articoli dall'1 al 6, ed a pronunciarsi favorevolmente sulla proposta di stralciare i rimanenti articoli del provvedimento.

Alla luce della legge 11 novembre 1986, n. 770, e del disegno di legge n. 905 (« Provvedimenti per l'area tecnico-amministrativa della difesa »), già approvato dalla Commissione difesa in sede referente, il Governo potrà riflettere sulla materia oggetto della normativa di cui si chiede lo stralcio, provvedendo, ove necessario, ad una più chiara e snella disciplina legislativa.

BUTINI, *relatore*

**PARERE DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE**  
**(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)**

(Estensore CAROLLO)

28 gennaio 1986

La Commissione, esaminato il disegno di legge, per quanto di propria competenza, esprime parere favorevole, pur osservando unanimemente e con l'assenso del Governo, che i punti sub 1) e 4) dell'articolo 11 possono creare obiettivamente le premesse per un allargamento della spesa.

**DISEGNO DI LEGGE**TESTO DEL GOVERNO  
—

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

## 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.

**DISEGNO DI LEGGE**TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE  
—

**Norme per il riordinamento della struttura militare centrale della Difesa**

## Art. 1.

1. *Identico.*

2. Il Ministro della difesa, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sottopone all'approvazione del Parlamento gli indirizzi della difesa nazionale, da conseguire mediante assegnazione alle Forze armate di missioni operative e delle relative funzioni di supporto, nonché le direttive generali per l'organizzazione e la preparazione delle Forze armate.

3. Il Ministro della difesa comunica altresì al Parlamento gli indirizzi relativi ai programmi di ricerca e di sperimentazione connessi alla produzione e coproduzione di sistemi d'arma o di armamenti.

4. *Identico.*

## Art. 2.

1. In sede di presentazione annuale dello stato di previsione del Ministero della difesa, il Ministro della difesa illustra al Parlamento:

a) le previsioni di spesa inquadrate nella manovra prevista dalla legge finanziaria;

(Segue: *Testo del Governo*)

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.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

b) l'evoluzione del quadro strategico e i riflessi in campo militare della situazione delle alleanze;

c) l'evoluzione delle missioni operative interforze, per quanto attiene alla capacità operativa ed alla preparazione delle Forze armate;

d) il soddisfacimento delle esigenze connesse all'organizzazione di comando ed al supporto tecnico-logistico dello strumento militare;

e) la ripartizione delle risorse finanziarie per missioni operative e per settori di spesa;

f) la situazione dei programmi di investimento più significativi e le eventuali misure per la ristrutturazione dello strumento militare.

2. Nella stessa sede e per quanto di propria competenza, il Ministro della difesa illustra al Parlamento, nelle linee generali, accordi, piani e programmi predisposti d'intesa con il Ministro per il coordinamento della protezione civile, anche con riferimento alle intese e dalle altre forme di collaborazione stabilite con gli organi regionali e con gli enti locali.

Art. 3.

*Identico.*

(Segue: Testo del Governo)

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

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

Art. 4.

1. *Identico.*

2. *Identico.*

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

Art. 5.

*Identico.*



(Segue: Testo del Governo)

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

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

#### Art. 6.

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 sensi dell'articolo 3.

2. *Identico.*

3. *Identico.*

#### Art. 7.

**Stralciato.**

(Segue: Testo del Governo)

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

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

Art. 8.

**Stralciato.**

Art. 9.

**Stralciato.**

(Segue: Testo del Governo)

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 disci-

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

Art. 10.

**Stralciato.**

Art. 11.

**Stralciato.**

Art. 12.

**Stralciato.**

(Segue: Testo del Governo)

plinare 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.

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

(Segue: Testo del Governo)

**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.

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

**Art. 13.**

**Stralciato.**