

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

(N. 1131)

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro della Difesa**

(ANDREOTTI)

di concerto col **Ministro del Tesoro**

(TAVIANI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 LUGLIO 1960

Delega al Governo per il riordinamento del Ministero della difesa e degli stati maggiori e per la revisione delle leggi sul reclutamento

ONOREVOLI SENATORI. — L'ultimo conflitto mondiale rivelò, come noto, in tutti i maggiori Stati la mancanza di concreta unità di indirizzo tra le varie branche in cui in genere si articolava la funzione pubblica della difesa esterna.

Negli anni immediatamente successivi si affermò, quindi, un movimento pressochè generale di unificazione dei dicasteri militari.

In Italia, con decreto del Capo provvisorio dello Stato 4 febbraio 1947, n. 17, venne disposta la riunione in unico Ministero della difesa dei Ministeri della guerra, della marina e dell'aeronautica che, con propri ordinamenti ed in modo autonomo, avevano fino ad allora presieduto ai compiti della difesa militare.

Il successivo decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 10 maggio 1947,

n. 306, dettò norme per l'organizzazione del nuovo Ministero. Con detto decreto peraltro, a parte la previsione di un unico gabinetto, con organico superiore a quello normale, logico corollario dell'unico Ministro, e l'istituzione di un Segretario generale presso ciascuna delle tre preesistenti amministrazioni con compiti di coordinamento delle rispettive direzioni generali, per quanto attiene più propriamente all'organizzazione amministrativa delle forze armate nessuna modifica venne apportata.

L'unificazione, quindi, venne inizialmente limitata nella forma strettamente indispensabile ad attuare unità di indirizzo politico e del coordinamento, nel piano più elevato, delle attività delle singole amministrazioni militari, facendosi tuttavia espressamente risaltare che trattavasi di un ordinamento provvisorio. Infatti la stessa norma di leg-

ge che lo stabiliva ne prevedeva la persistenza « fino a quando non sarà stabilito l'ordinamento definitivo ».

Appena portato ad assestamento l'anzidetto ordinamento provvisorio, furono iniziati gli studi per un assetto definitivo dei servizi del nuovo Ministero, studi che, in relazione alle premesse poste dalla legge istitutiva, vennero indirizzati verso l'esame delle possibilità di pervenire all'unificazione di taluni servizi.

Gli studi dovettero peraltro essere dopo poco tempo interrotti per contingenti considerazioni di più elevata natura, quale la auspicata costituzione della Comunità europea di difesa, la cui attuazione avrebbe necessariamente imposto di rivedere *ab imis* il problema dell'organizzazione amministrativa del settore della difesa.

Ripresi e condotti in questi ultimi anni a ritmo più accelerato, con la collaborazione anche di commissioni di esperti altamente qualificati, detti studi sono ora giunti a un grado di sufficiente maturazione.

Essi, infatti, hanno rivelato che alcune soluzioni concrete possono essere avviate, purchè si proceda con la gradualità e la prudenza indispensabili nel delicato campo degli ordinamenti militari, così come del resto si sta facendo in tutti i Paesi che hanno adottato la soluzione dell'unico Ministero della difesa.

In primo luogo si è profilata l'opportunità di procedere all'unificazione di taluni servizi centrali che per affinità di materia meglio si prestano ad un processo di fusione.

Allo scopo di evitare che i nuovi organi, per la grande massa di affari da trattare, vengano a risultare eccessivamente appesantiti, al cennato processo dovranno accompagnarsi misure di decentramento burocratico, intese cioè a devolvere ad uffici periferici attribuzioni spettanti a quelli centrali, nonchè misure di ammodernamento dei servizi, anche mediante più largo uso dei mezzi offerti dalla tecnica moderna, e di snellimento e acceleramento delle procedure.

Con il divisato snellimento della struttura burocratica si intende conseguire anche lo scopo di lasciare gli ufficiali e i sottufficiali

ai servizi di comando, di reparto, di istruzione, salve beninteso le indispensabili temporanee applicazioni agli uffici.

Il delineato processo di fusione pone inoltre l'esigenza di devolvere ad un unico organo i compiti di coordinamento generale attualmente affidati, nell'ambito di ciascuna Forza armata, ai Segretari generali di cui al menzionato decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 306.

Tale organo dovrebbe anche provvedere a dare concrete direttive per l'attuazione degli indirizzi generali segnati dal Ministro nel campo tecnico amministrativo e a seguirne l'attuazione con ampia visione di insieme, mentre le funzioni di coordinamento dovrebbero essere più opportunamente limitate agli affari di maggiore importanza delle direzioni generali, in modo da non incidere sulla figura dei direttori generali quali diretti responsabili dei servizi di competenza.

Per l'esplicazione dei compiti come sopra delineati, il nuovo organo, che dovrebbe essere denominato Segretario generale del Ministero della difesa, disporrebbe di un ufficio che, per evitare il crearsi di pesanti sovrastrutture, dovrebbe avere un organico non superiore a quello attualmente previsto per il gabinetto, mentre quest'ultimo verrebbe riportato alle dimensioni ordinarie.

Il problema della unificazione dell'incarico di Segretario generale non è visto da tutti con favorevole avviso. Lo stesso Consiglio superiore delle Forze armate, a maggioranza, ha ritenuto che soluzione più idonea al raggiungimento delle finalità perseguite sarebbe, almeno per un primo momento, la creazione di un *Comitato* nel quale i tre Segretari generali dovrebbero lavorare collegialmente.

Si è ritenuto, tuttavia, di dover mantenere ferma la proposta innovatrice che si ritiene in perfetta aderenza con lo spirito informativo del Ministero unico della difesa. È vero, infatti, che le dimensioni amministrative di detto Ministero sono assai ampie, ma è anche vero che i compiti di alto coordinamento propri del Segretario generale non possono esser mai sostitutivi di quelli riservati all'autonomia e alla competenza delle

direzioni generali e degli ispettorati. D'altro canto i tre Stati maggiori hanno anche essi istituzionalmente indubbie funzioni coordinatrici:

Non occorre aggiungere che la proposta in parola è assolutamente oggettiva e non muove affatto da giudizi meno che positivi sulle degnissime personalità dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica che in questi dodici anni hanno ricoperto l'ufficio di Segretario generale.

Il più organico assetto che in tal modo verrebbe dato alla struttura amministrativa delle Forze armate consentirà di meglio armonizzare i compiti e le attribuzioni delle direzioni generali e dei tre Stati Maggiori nei rispettivi campi, e cioè in quello tecnico-amministrativo per le une e in quello tecnico-militare per gli altri.

Di qui la necessità di alcuni ritocchi anche agli ordinamenti degli Stati Maggiori delle Forze armate, mentre l'intensificarsi dei rapporti con gli organismi militari internazionali creati nel quadro degli accordi di comune difesa pone l'esigenza di affidare ad un unico organo il coordinamento di tali rapporti, organo che sembra non possa essere che il Capo di Stato Maggiore della difesa.

Data la complessità e la natura prevalentemente tecnica dei provvedimenti da adottare, si ritiene che il mezzo più idoneo sia quello di una delega legislativa al Governo.

È stato, quindi, predisposto l'unito disegno di legge con il quale il Governo viene appunto delegato a provvedere entro un anno ad emanare le norme necessarie per attuare la riorganizzazione di cui si è fatto cenno, indicandosi, in aderenza al precepto dell'articolo 76 della Costituzione, i principi e criteri direttivi da seguire. Questi ultimi rispecchiano le considerazioni dianzi svolte e, pertanto, non sembra necessario soffermarsi ad illustrarli. Gioverà soltanto chiarire che fra i criteri figura espressamente anche quello di non modificare gli organici e i contingenti del personale in servizio. E ciò sia per non aprire problemi sociali delicati e difficili da risolvere, sia per-

chè dopo i numerosi esodi volontari degli ultimi anni le categorie di personali una volta esuberanti (soprattutto maestranze) sono ora ridotte a livelli tali da farli ritenere adeguati alle esigenze che risulteranno dalla nuova progettata organizzazione.

Nel disegno di legge è stata inserita anche la delega ad emanare norme per il riordinamento e l'ammodernamento degli stabilimenti e arsenali militari e per la revisione delle leggi sul reclutamento, nella considerazione che trattasi di due problemi che presentano ad un tempo carattere di viva attualità e aspetti prevalentemente tecnici, tali da far ritenere preferibile che si provveda in materia mediante l'istituto della delega.

Quanto agli stabilimenti e arsenali, è noto che alcuni di essi, distrutti durante la guerra, non sono stati più ricostruiti; altri sono stati ricostruiti solo in parte; altri ancora sono stati riconvertiti o ceduti; altri infine sono stati rimodernati, mentre un certo numero ha conservato in tutto o in parte i vecchi e inadeguati impianti.

In questa situazione si avverte la necessità di una vasta ed organica opera di riordinamento e ammodernamento diretta a pervenire ad un'utilizzazione più razionale degli impianti e delle maestranze.

In ordine alle leggi sul reclutamento, è noto che all'obbligo generale e personale del servizio militare sono state sempre connesse disposizioni relative a dispense o riduzioni dalla ferma di leva in considerazione di motivi che possono identificarsi nella tutela dello stato di bisogno economico o morale in cui talune famiglie verrebbero a trovarsi per la chiamata alle armi del loro unico sostegno.

Le attuali disposizioni, però non sempre rispondono a tali motivi e danno il modo, ad esempio, di accordare facilitazioni anche ai giovani di famiglie facoltose o di famiglie nelle quali la guida e la protezione morale non verrebbero a mancare con la partenza del giovane chiamato alle armi.

Si palesa, quindi, necessario rivedere i titoli ora contemplati, in modo da renderli più consoni alle esigenze familiari e sociali che si vogliono tutelare.

LEGISLATURA III - 1958-60 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Altra sentita esigenza è quella di considerare in maniera particolare la situazione degli studenti iscritti a corsi di laurea la cui durata è di almeno cinque anni di studio. Detti giovani, infatti, specie dopo il ripristino degli esami di Stato, spesso non riescono a conseguire la laurea e a sostenere lo esame di Stato prima del compimento del ventiseiesimo anno di età, attuale limite massimo di rinvio della prestazione del servizio militare di leva.

Con l'occasione, in armonia con il criterio di semplificazione e snellimento degli uffici e

delle procedure, si vorrebbe procedere a una riorganizzazione degli organi della leva.

Nella realizzazione dei riordinamenti cui la delega è intesa il Governo desidera essere confortato dal Parlamento e a tal fine l'articolo 5 del disegno di legge prevede che sui decreti delegati sarà sentito il parere di apposita Commissione composta di sei senatori e di sei deputati, in rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari.

Sul provvedimento è stato sentito il parere del Consiglio superiore delle Forze armate.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, norme aventi valore di legge per la riorganizzazione degli uffici centrali e periferici del Ministero della difesa e degli stabilimenti e arsenali militari, per il riordinamento degli Stati Maggiori in tempo di pace e per la revisione delle leggi sul reclutamento.

Art. 2.

La riorganizzazione degli uffici centrali e periferici del Ministero della difesa e degli stabilimenti e arsenali militari, fermi restando i ruoli, i contingenti e le posizioni giuridiche del personale civile e militare, sarà effettuata secondo i seguenti criteri:

conseguire un più organico assetto delle direzioni generali in base alla omogeneità delle funzioni;

decentrare agli uffici periferici attribuzioni spettanti secondo le leggi vigenti agli organi centrali;

ammodernare i servizi e gli uffici, snellire e accelerare le procedure, semplificando la struttura burocratica, anche al fine di lasciare gli ufficiali e i sottufficiali ai servizi di comando, di reparto e di istruzione, salve le indispensabili temporanee destinazioni agli uffici;

riordinare e ammodernare gli stabilimenti e arsenali militari, coordinandone i programmi di lavoro al fine di utilizzare nel modo più razionale le maestranze e la potenzialità degli impianti.

Le norme delegate dovranno prevedere la nomina di un Segretario generale del Ministero della difesa, in luogo dei Segretari generali di cui al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 10 maggio 1947,

n. 306, con il compito di dare concrete direttive per l'attuazione degli indirizzi generali segnati dal Ministro nel campo tecnico-amministrativo e di coordinare gli affari di maggiore importanza delle direzioni generali e degli altri uffici centrali.

Il Segretario generale disporrà di un ufficio il cui organico non potrà superare quello previsto per il Gabinetto del Ministro per la difesa dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 10 maggio 1947, n. 306. L'organico del predetto Gabinetto sarà riportato alla consistenza di quello degli altri Ministeri.

Art. 3.

Il riordinamento dello Stato Maggiore della Difesa sarà effettuato secondo il criterio di attribuire, in tempo di pace, al Capo di Stato Maggiore della Difesa, in aggiunta ai compiti previsti dal decreto legislativo 21 aprile 1948, n. 955, il coordinamento dei rapporti con gli organismi militari internazionali nel quadro degli accordi di comune difesa.

Il riordinamento degli Stati Maggiori dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica sarà effettuato secondo il criterio della competenza in tempo di pace dei tre Capi di Stato Maggiore per la pianificazione e la programmazione tecnica e le altre predisposizioni relative all'impiego di ciascuna Forza armata, con particolare riguardo alle questioni concernenti le scuole, gli organici dei reparti e delle forze navali, l'addestramento, i programmi degli armamenti e apparecchiamenti difensivi e delle costruzioni navali e aeronautiche, le dotazioni di materiali, armi e mezzi e le scorte.

Art. 4.

La revisione delle leggi sul reclutamento sarà effettuata secondo i seguenti criteri:

riordinare i titoli per l'ammissione alla dispensa dal compimento della ferma di leva, per tutelare le famiglie che, con la chia-

LEGISLATURA III - 1958-60 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

mata alle armi del loro unico sostegno, verrebbero a trovarsi in stato di disagio morale ed economico e per concedere facilitazioni agli appartenenti a famiglie numerose;

elevare, nei confronti degli studenti universitari iscritti a corsi di laurea la cui durata è di almeno 5 anni di studi, il limite di età fino al quale è consentito di ritardare il compimento della ferma di leva per ragioni di studio;

abolire l'istituto della idoneità limitata ed introdurre il concetto dell'idoneità fisico-professionale alle diverse specializzazioni militari;

disciplinare la selezione attitudinale e concentrare il servizio della leva, mediante

la soppressione delle commissioni mobili e il riordinamento del numero e delle sedi dei consigli e degli uffici di leva.

Art. 5.

Le norme delegate saranno emanate con uno o più decreti del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro del tesoro, previo parere del Consiglio superiore delle Forze armate e di una commissione parlamentare, composta di sei senatori e sei deputati nominati dai Presidenti delle rispettive Camere.