

DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori CAPPUZZO, PULLI, CHIMENTI, PATRIARCA,
SANTALCO, SALERNO e SARTORI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 NOVEMBRE 1990

Riordinamento della struttura della difesa

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 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 e – con l'avvio del processo di disarmo e di controllo degli armamenti – 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, di ordine politico e di ordine

tecnico, nella definizione della «politica militare» (in funzione della «politica di sicurezza», che si colloca, a sua volta, nella «politica generale del Governo»), nell'approntamento della «pianificazione generale» e dei conseguenti «programmi tecnico-finanziari»;

prevede la costituzione di un Comitato politico-strategico, quale organo collegiale, direttivo e propositivo, di cui si avvale il Presidente del Consiglio dei Ministri;

esalta la funzionalità del sistema attraverso la linearità del rapporto tra il Ministro, 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;

rimanda a norme delegate la precisazione delle funzioni e delle attribuzioni del Capo di Stato Maggiore della Difesa, del Segretario Generale e dei Capi di Stato Maggiore dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, in situazioni di «stato di emergenza» dichiarato in applicazione delle norme precedentemente citate;

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 così detto «modello di difesa», intendendo con tale termine lo «strumento militare» vero e proprio ed il «sistema di comando, controllo e sostegno (logistico ed amministrativo) centrale e periferico», 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, a netta connotazione difensiva, che sia in grado, però, 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 grado di fronteggiare improvvise emergenze e crisi e possa concorrere, eventualmente con le stesse aliquote, alla costituzione di complessi multinazionali, mobili e polivalenti, quando risulti necessario per il mantenimento della pace ed il ripristino dell'ordine internazionale.

Il perseguimento dell'obiettivo dovrà essere assicurato migliorando l'inquadramento delle unità, prevedendo una diversa distribuzione delle forze sul territorio nazionale e nelle acque territoriali con 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, controllo e sostegno (logistico ed amministrativo) centrale e periferico», 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.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Al riguardo, la proposta 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.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Gli indirizzi generali della politica di sicurezza, che conseguono dalla posizione dell'Italia nel contesto internazionale, sono definiti dal Governo che, per quanto riguarda l'aspetto militare, individua, tra l'altro, il livello di risorse finanziarie da destinare alla Difesa.

2. Tali indirizzi, conformi alla politica generale del Governo, sono illustrati al Presidente della Repubblica nel Consiglio Supremo di Difesa dal Presidente del Consiglio dei Ministri. A questi compete, altresì, di definire gli stati di emergenza e di crisi, dopo avere sentito i Ministri competenti, informato il Consiglio Supremo di Difesa e preso atto degli orientamenti del Parlamento.

3. Il Presidente del Consiglio dei Ministri si avvale di un Comitato politico-strategico, la cui composizione sarà definita con apposita legge, quale organo collegiale, direttivo e propositivo, che:

a) elabora i criteri di compatibilità finanziaria della politica di sicurezza nazionale;

b) sottopone detti criteri al Presidente del Consiglio dei Ministri per la successiva approvazione da parte del Consiglio dei Ministri;

c) segue lo sviluppo temporale dei conseguenti programmi di rilievo.

Art. 2.

1. Il Ministro della Difesa, massimo organo gerarchico-disciplinare del Ministero della Difesa, è preposto all'Amministrazione militare e civile della Difesa. È responsabile, in particolare, della definizione degli indirizzi generali della politica militare.

2. Gli indirizzi generali della politica militare, definiti sulla base degli indirizzi generali della politica di sicurezza ed in aderenza ai principi costituzionali ed ai trattati internazionali, sono sottoposti dal Ministro della Difesa alla valutazione del Consiglio Supremo di Difesa, deliberati dal Consiglio dei Ministri ed approvati dal Parlamento.

3. Il Ministro della Difesa, su proposta del Capo di Stato Maggiore della Difesa, sentito il Comitato dei Capi di Stato Maggiore e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sottopone alla valutazione del Parlamento - in armonia con i fini istituzionali e complementari che la legge assegna alle Forze Armate - i compiti delle stesse Forze Armate e le direttive per la loro organizzazione, la loro preparazione ed il loro impiego.

4. In aderenza agli indirizzi generali di politica militare, ai compiti affidati alle Forze Armate ed alle indicazioni finanziarie formulate dal Parlamento in occasione dell'esame del bilancio della Difesa, il Ministro della Difesa - su proposta del Capo di Stato Maggiore della Difesa, sentito il Comitato dei Capi di Stato Maggiore - approva la pianificazione generale relativa allo strumento militare ed i conseguenti programmi tecnico-finanziari.

5. In sede di presentazione annuale dello stato di previsione del Ministero della Difesa, il Ministro della Difesa - previa deliberazione del Consiglio dei Ministri - illustra al Parlamento:

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

b) le eventuali conseguenti modifiche ai compiti affidati alle Forze Armate ed i riflessi sulla loro organizzazione e preparazione;

c) le previsioni di spesa contenute nella legge finanziaria e la loro ripartizione tra i compiti fondamentali attribuiti alle Forze Armate, con specifico riferimento alla situazione dei programmi di investimento più significativi;

d) la valutazione complessiva dell'idoneità dello strumento militare ad assolvere i compiti assegnati;

e) i rischi derivanti dall'eventuale indisponibilità di fondi adeguati ai compiti ed i conseguenti orientamenti per la modifica dei compiti medesimi, dell'organizzazione e della preparazione dello strumento militare.

6. Nella stessa sede e per quanto di propria competenza, il Ministro della Difesa illustra al Parlamento, nelle linee generali, accordi, piani e programmi - derivanti dai fini complementari che la legge assegna alle Forze Armate - predisposti di concerto con gli altri Ministri interessati, anche con riferimento alle intese e ad altre forme di collaborazione stabilite con gli organi regionali e con gli enti locali.

7. Il Ministro della Difesa, previa informazione al Presidente del Consiglio dei Ministri, comunica al Parlamento ogni sei mesi gli indirizzi relativi ai programmi di ricerca e sperimentazione connessi con la produzione e la coproduzione dei sistemi d'arma e degli armamenti.

Art. 3.

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, 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 armamenti 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, del Comitato politico-strategico e del Comitato militare NATO;

d) ha alle dipendenze la branca militare dell'«Agenzia per il disarmo ed il controllo degli armamenti», le cui attribuzioni e la cui struttura sono definiti con apposita legge.

5. In situazioni di dichiarato «stato di emergenza» - in applicazione di norme da definire con apposita legge - il Capo di Stato Maggiore della Difesa assume il comando operativo delle Forze Armate, con le attribuzioni e le funzioni in detta legge indicate.

Art. 4.

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 - 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 generali 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 connessi 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 norme da definire con apposita legge - il Segretario Generale della Difesa assume la carica di «Intendente generale della Difesa», con le attribuzioni e le funzioni in detta legge indicate.

Art. 5.

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 della legge 8 marzo 1968, n. 200, 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 agli articoli 3, comma 5, e 4, 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 norme da definire con apposita legge.

Art. 6.

1. Il Comitato dei Capi di Stato Maggiore delle Forze Armate, massimo organo con-

sultivo del Ministro della Difesa, è costituito secondo le disposizioni previste dalla legge 8 marzo 1968, n. 200, e dal decreto del Presidente della Repubblica 13 ottobre 1972, n. 781. Dette disposizioni restano in vigore laddove non in contrasto con la presente legge.

2. Il Comitato dei Capi di Stato Maggiore delle Forze Armate è convocato e presieduto dal Capo di Stato Maggiore della Difesa, che stabilisce gli argomenti da sottoporre all'esame del Comitato stesso, tenendo conto anche di quelli segnalati dagli altri membri. Al termine dell'esame, compete al Capo di Stato Maggiore della Difesa sottoporre le proposte conclusive all'approvazione del Ministro della Difesa, comunicando, altresì, eventuali divergenti avvisi riportati nel verbale di riunione.

3. Nel contesto predetto, il Capo di Stato Maggiore della Difesa sottopone alla valutazione del Comitato la pianificazione generale interforze con i conseguenti programmi tecnico-finanziari elaborati ai sensi dell'articolo 3, da presentare poi all'approvazione del Ministro della Difesa.

Art. 7.

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro un anno dall'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. Dette norme 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 articolo 8 e 9.

Art. 8.

1. Il «modello di difesa» - da porre in atto sulla base di realistiche previsioni di disponibilità finanziarie - dovrà tendere ad esaltare la connotazione difensiva dello strumento militare, assicurando 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 - anche con la disponibilità di aliquote di forze di rapido impiego - improvvise emergenze e crisi e possa concorrere, eventualmente con le stesse aliquote, alla costituzione di complessi 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;

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

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

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

a) far 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. 9.

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

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, inoltre, di recepire, ai fini della sicurezza, gli apporti del processo di disarmo e di 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

degli armamenti dovrà tendere al migliore assolvimento dei compiti indicati all'articolo 4. A detto ufficio, in particolare, dovranno far 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 oggi 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 decreti legislativi, gli Uffici centrali per gli studi giuridici e la legislazione (Leggidife), per le ispezioni amministrative (Ispedife), per gli allestimenti militari (Allesdife), per il bilancio e gli affari finanziari (Bilandife) passano alle dipendenze dirette del Gabinetto del Ministro della Difesa.

6. L'organizzazione periferica, logistica ed amministrativa, che conseguirà al riordinamento di quella centrale per effetto della presente legge e dei decreti legislativi, 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.

7. Al fine di evidenziare la funzione differenziata del Consiglio Superiore delle Forze Armate, quale alto organo consultivo del Ministro della Difesa, si dovrà procedere alla sua ristrutturazione, rivedendone i compiti e la composizione.

8. La ristrutturazione dovrà tener 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.