

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

4^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Difesa)

20° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 19 MARZO 1980

(Pomeridiana)

Presidenza del Presidente SCHIETROMA

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

« Istituzione di direzioni di amministrazione dell'esercito, della marina e dell'aeronautica » (623), approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE . . .	Pag. 167, 175, 180 e <i>passim</i>
CORALLO (PCI) 179, 180, 183 e <i>passim</i>
FALLUCCHI (DC) 175, 176, 182 e <i>passim</i>
GIUST (DC), relatore alla Commissione .	167, 168 169 e <i>passim</i>
MARGOTTO (PCI) 181, 182
ORIANA (DC) 184
PASTI (Sin. Ind.) 176, 177
SPADACCIA (Misto-PR) . .	. 177, 178, 179 e <i>passim</i>
TOLOMELLI (PCI) 175

I lavori hanno inizio alle ore 17,15.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

« Istituzione di direzioni di amministrazione dell'esercito, della marina e dell'aeronautica » (623), approvato dalla Camera dei deputati
(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Istituzione di direzioni di amministrazione dell'esercito, della marina e dell'aeronautica », già approvato dalla Camera dei deputati.

Prego il senatore Giust di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

GIUST, relatore alla Commissione. Onorevole Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, il disegno di legge al nostro esame riguarda un problema che più volte era stato posto da parte del Go-

4^a COMMISSIONE

20° RESOCONTO STEN. (19 marzo 1980)

verno in sede legislativa e che solo nella precedente legislatura era stato affrontato dalla Camera dei deputati. Il provvedimento avrebbe dovuto seguire un più normale iter parlamentare, dato che i suoi contenuti erano rivolti ad istituire solo degli uffici che, per la riserva espressa dall'articolo 97 della Costituzione, debbono essere necessariamente « organizzati secondo disposizioni di legge ».

In questa legislatura soltanto recentemente il provvedimento ha potuto compiere il primo passo con l'approvazione in sede legislativa della Commissione difesa della Camera dei deputati nella seduta del 20 dicembre 1979.

I precedenti che hanno ispirato il disegno di legge si riferiscono in particolare alla legge 12 novembre 1962, n. 1862, rinnovata con la legge 9 ottobre 1964, n. 1058, che ha concesso delega al Governo per il riordinamento del Ministero della difesa.

In relazione a questa delega il Presidente della Repubblica ha emanato il decreto 18 novembre 1965, n. 1482, con il quale ha esteso alla Marina ed all'Aeronautica le norme contenute nel testo unico delle disposizioni concernenti l'amministrazione e la contabilità dei corpi, istituti e stabilimenti militari, approvato con il regio decreto 2 febbraio 1928, n. 263.

Questa estensione comporta l'introduzione per la Marina e l'Aeronautica di procedure vigenti per l'Esercito come, ad esempio, gli accreditamenti in contabilità speciale.

Come conseguenza si è posto il problema di razionalizzare e armonizzare alcuni uffici periferici e si è ritenuto che a questo fine occorra mantenere e riordinare per l'Esercito una organizzazione più adeguata, estendendola alla Marina e all'Aeronautica.

Per questo scopo è stato predisposto il presente disegno di legge n. 623 che recepisce nei suoi primi tre articoli le direzioni di amministrazione dei comandi militari territoriali dell'Esercito, del comando generale dell'Arma dei carabinieri e prevede la istituzione di corrispondenti uffici presso i tre comandi di regione aerea, i comandi

in capo dei dipartimenti marittimi dell'Alto Tirreno e dello Ionio.

Le attribuzioni delle direzioni in argomento — indicate all'articolo 4 del testo — sono quelle previste dall'articolo 8 del menzionato testo unico approvato con regio decreto 2 febbraio 1928, n. 263, e consistono:

a) nella distribuzione dei fondi agli enti della propria forza armata ed agli enti a carattere interforze la cui attività interessa in modo preminente la forza armata stessa, dislocati nella circoscrizione territoriale dei comandi di cui fanno parte;

b) nella revisione delle contabilità del denaro e dei materiali degli enti stessi, anche per conto della ragioneria centrale presso il Ministero della difesa;

c) nella revisione per conto dell'Amministrazione centrale, ai sensi dell'articolo 60 della legge di contabilità di Stato, dei rendiconti prodotti dai funzionari delegati aventi sede nella circoscrizione territoriale del rispettivo comando.

Un'altra direzione di amministrazione — articolo 5 del testo — viene istituita col compito di esercitare le attribuzioni sopra indicate nei riguardi degli enti a carattere interforze direttamente dipendenti dallo Stato maggiore della difesa e dall'ufficio del segretario generale della Difesa.

È inoltre prevista l'istituzione — articolo 6 del testo — nell'ambito dell'ufficio del segretario generale della Difesa, di un reparto per il coordinamento amministrativo, alle cui dipendenze è posta la predetta direzione di amministrazione interforze.

Comprensibili ragioni di uniformità, infine, stabiliscono in questa sede la competenza degli ufficiali di amministrazione dell'Esercito in materia di ispezioni amministrative, sulla base della situazione normativa esistente per i corpi di commissariato della Marina e dell'Aeronautica, che dovranno fornire i quadri delle direzioni di amministrazione della rispettiva forza armata (articolo 7 del testo).

Il provvedimento non prevede nuovi oneri, in quanto il personale occorrente per le costituende direzioni di amministrazione sa-

4^a COMMISSIONE

20° RESOCONTO STEN. (19 marzo 1980)

rà costituito da quello attualmente in servizio senza alcuna variazione di organici.

Alla costituzione delle direzioni in parola seguirà, d'altra parte, la soppressione di taluni uffici operanti nell'ambito della amministrazione militare e precisamente dell'ufficio centrale servizi contabili, dell'ufficio patrimoniale della Marina, delle ragionerie compartimentali della Marina, degli uffici regionali di riscontro delle regioni aeree, rientrando i compiti di tali uffici nelle attribuzioni delle costituite direzioni. Saranno altresì ridimensionate le direzioni di commissariato della Marina e dell'Aeronautica.

La Commissione difesa della Camera ha approvato il disegno di legge recependo le modifiche già apportate al testo governativo alla Camera dei deputati nella decorsa legislatura.

Onorevoli senatori, il testo approvato alla Camera, pur avendo perfezionato l'originaria proposta governativa, non risolve tutti i problemi che sono connessi alla materia che stiamo esaminando. Ad avviso di chi vi parla è necessario riconsiderare alcune parti del testo in esame per renderlo più rispondente alla reale operatività che, nella materia, esso è destinato a provocare.

Devo richiamare la vostra attenzione, anzitutto, sui primi tre articoli del provvedimento. Con gli stessi si prevede, in sostanza, la istituzione di 12 direzioni di amministrazione presso gli attuali comandi militari territoriali di regione, di dipartimento marittimo e di regione aerea e si indica, altresì, la sede di ciascuna direzione di amministrazione, coincidente con quella del corrispondente comando.

Ciò implica che solo nel caso in cui gli ordinamenti fossero immutabili le norme proposte avrebbero validità permanente. Ma poichè, ovviamente, una siffatta ipotesi non è praticabile, accadrebbe che, ogniqualvolta la struttura organizzativa attuale dovesse modificarsi, non lo si potrebbe fare con procedure amministrative, ma si dovrebbe fare ricorso a nuovi provvedimenti di legge, che richiedono sempre *iter* laboriosi e

non corrispondenti all'urgenza che le esigenze funzionali richiedono.

Per evitare l'inconveniente appare necessario integrare il disegno di legge con una norma — di cui faccio riserva di presentazione ove la Commissione concordi su questa esigenza — intesa a consentire che il numero delle direzioni possa essere variato con decreto del Presidente della Repubblica.

Questa integrazione riveste notevole importanza soprattutto per l'Esercito che è tuttora impegnato in un complesso processo di ristrutturazione diretto a rendere la forza armata più efficiente ai fini dell'assolvimento degli onerosi compiti istituzionali propri, non ultimo quello di concorrere al bene della collettività nazionale nei casi di pubblica calamità.

Peraltro, onorevoli senatori, ulteriori segnalazioni che pervengono, e che ho il dovere di sottoporre alla vostra considerazione, attualizzano un problema immediato che dovrebbe essere risolto nel corso della formazione finale di questo provvedimento e che ripropone alla nostra attenzione un emendamento presentato alla Camera che avrebbe consentito di rendere automatico l'adeguamento dell'ordinamento amministrativo al mutarsi dell'ordinamento relativo ai comandi militari. Da parte dello Stato maggiore dell'Esercito si richiama la nostra attenzione sul fatto che la proposta di successive variazioni da effettuarsi con decreto del Presidente della Repubblica non risolverebbe immediatamente, ad esempio, una esigenza speciale qual è quella della Sardegna.

Per il cosiddetto « caso Sardegna », che costituisce un problema quanto mai urgente, non si tratterebbe di una modifica conseguente ad un diverso ordinamento territoriale ma di far fronte alla necessità di alleggerire sul piano funzionale la direzione di amministrazione della regione centrale con sede in Roma.

Infatti, devolvendo alla istituenda direzione di amministrazione dell'Isola parte dell'oneroso carico che attualmente grava sulla direzione della capitale, si renderebbero più agili le attività gestionali di questo

4^a COMMISSIONE

20° RESOCONTO STEN. (19 marzo 1980)

ente e si ovvierebbe ad una difficoltà di collocamento tra il continente e la Sardegna.

Per una possibile riformulazione, che a questo punto diventerebbe necessaria, dell'articolo 1, riferito quindi all'istituzione con questo provvedimento delle direzioni di amministrazione dell'Esercito, faccio riserva della presentazione di un emendamento, ove la Commissione concordi.

Una seconda questione riguarda le conseguenze che la formulazione dell'articolo 9 del testo, così come è uscita dalla Commissione difesa della Camera, è destinata ad avere.

Questa norma, in sintesi, prevede:

a) l'incompatibilità tra la carica interforze di direttore centrale o generale del Ministero della difesa o di capo del reparto coordinamento amministrativo, istituita nell'ambito dell'ufficio del segretario generale della Difesa dall'articolo 6 del disegno di legge, e quella di capo di un servizio o di un corpo della forza armata di provenienza;

b) il collocamento in soprannumero all'organico dell'ufficiale del grado massimo destinato alla predetta carica interforze qualora sia l'unico esistente in ruolo e la conseguente promozione allo stesso grado massimo di altro ufficiale per ripianare la relativa vacanza organica (anticipando, in tal modo, la promozione ciclica stabilita dalle vigenti norme);

c) la decorrenza delle suindicate disposizioni, ai soli effetti giuridici, dal 1° luglio 1979.

Le implicazioni e gli inconvenienti che ne derivano sono i seguenti:

a) collocamento in soprannumero: tale collocamento dell'ufficiale generale o ammiraglio che ricopre la carica di direttore generale o centrale e che sia l'unico esistente del grado massimo del ruolo di appartenenza, determina un anticipo del ciclo delle promozioni tabellari (nei gradi interessati tale ciclo può essere ogni tre, quattro o cinque anni) che può causare il prematuro

collocamento in aspettativa per riduzione di quadri dello stesso ufficiale posto in soprannumero; ciò in dipendenza dei numeri chiusi fissati ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 804 del 1973.

In tale situazione la scelta di un ufficiale alla carica di direttore generale o centrale potrebbe costituire per l'interessato un danno più che il riconoscimento di meriti e capacità dirigenziali particolari.

In definitiva, questa nuova disposizione, in quanto basata su un evento non predeterminato qual è il conferimento di una carica interforze, si risolverebbe in un'alterazione del ritmo delle promozioni e, quindi, in una turbativa del sistema normalizzato di avanzamento proprio nei gradi elevati, laddove i relativi ridottissimi numeri chiusi non ammettono variazioni nella carenza delle promozioni;

b) trasferimento ad altro ufficiale meno anziano della carica di capo di servizio o di corpo: l'innovazione appare discutibile anche sotto il profilo etico e gerarchico-disciplinare poichè affida le funzioni di capo del corpo ad un ufficiale che non è il più anziano nel ruolo (come invece naturalmente dovrebbe essere) e, in termini di applicazione pratica, determina implicazioni anche sulla composizione delle Commissioni superiori di avanzamento. Infatti, la legge di avanzamento prevede per la Marina militare e per l'Aeronautica militare che faccia parte della Commissione superiore di avanzamento « l'ufficiale più elevato in grado o più anziano del corpo », mentre per l'Esercito prevede che ne faccia parte « il capo di servizio ». Conseguentemente, con l'applicazione della nuova norma, mentre per la Marina e l'Aeronautica continuerebbe a far parte della Commissione superiore l'ufficiale più anziano in ruolo, e cioè quello che, in quanto destinato alla carica interforze, non sarebbe più il capo del corpo, per l'Esercito vi parteciperebbe, invece, il capo del servizio, e precisamente l'ufficiale promosso al grado vertice per effetto del collocamento in soprannumero, che non sarebbe però il più anziano in ruolo;

c) retroattività al 1° luglio 1979: la norma, in conformità a quanto precisato dalla Commissione affari costituzionali della Camera, intende sancire il principio della incompatibilità tra le cariche interforze di direttore centrale o direttore generale tra loro e con quella di capo di un servizio o un corpo della forza armata di provenienza. Non si tratta quindi di sanare, facendo retroagire la norma, situazioni di impiego preesistenti alla data di entrata in vigore della stessa norma, dalle quali peraltro sono già scaturite attività che non possono essere revocate o annullate, bensì di disporre per l'avvenire l'attuazione del suindicato principio di incompatibilità. Infatti, non si possono certo far cessare dalla carica con effetto retroattivo i direttori generali o centrali o i capi dei servizi o di corpo interessati dal provvedimento. Nè può conferirsi efficacia retroattiva alla norma ai soli effetti dell'avanzamento in quanto la promozione anticipata è una semplice conseguenza dell'applicazione di detto principio e non già l'obiettivo principale perseguito dalla legge. Pertanto, parrebbe contrastante far agire per l'avvenire il principio della incompatibilità, come invece è logico, e viceversa attribuire carattere di retroattività ad una conseguenza applicativa del principio medesimo, qual è l'anticipo della promozione ciclica, che peraltro investe il settore dell'avanzamento avente un'organica e sistematica disciplina in altre leggi.

Inoltre, non si vede alcun motivo che giustifichi la determinazione di un effetto retroattivo sotto la data del 1° luglio 1979.

In definitiva, si è rilevato che mentre scopo fondamentale di questo disegno di legge è quello di creare nuove ed efficienti strutture amministrative interforze, con l'articolo 9, quale risulta approvato dalla Camera, viene introdotta una normativa che determina implicazioni e turbative nel delicato settore dello stato giuridico e dell'avanzamento degli ufficiali.

Per tutto questo, tenendo conto del principio delle incompatibilità così come perfezionato nella Commissione difesa della Camera dei deputati ed al fine di attenuare gli

inconvenienti e le turbative che ho evidenziato, faccio riserva di proporre — ove l'attenzione nostra si orienti in questo avviso — delle modifiche nelle seguenti direzioni:

1) collocamento in soprannumero: le cariche di direttore centrale e di direttore generale del Ministero della difesa sono incompatibili con le cariche di capo reparto per il coordinamento amministrativo. Le cariche anzidette sono incompatibili con l'esplorazione delle funzioni di capo di servizio o di corpo di forza armata.

Nei casi di impiego dei capi di servizio o corpo nelle cariche indicate al precedente comma, le funzioni relative sono conferite ad altro ufficiale generale o ammiraglio dello stesso ruolo, fatta salva la partecipazione alla Commissione superiore di avanzamento;

2) trasferimento ad altro ufficiale meno anziano della carica di capo di servizio o di corpo: ove si confermi il principio di incompatibilità di cui si è detto, non sembra equo che ciò debba comportare anche la esclusione dell'ufficiale più anziano del ruolo, come avverrebbe per i servizi dell'Esercito, dalla partecipazione alla Commissione superiore di avanzamento. Tale prerogativa, infatti, è giusto debba rimanere affidata al più anziano nel ruolo, perchè non attiene a compiti di natura tecnica, logistica, amministrativa, contabile e finanziaria e non influisce sulla posizione di avanzamento dell'ufficiale al quale è stata attribuita la carica di capo di servizio o di corpo in quanto è già in possesso del grado massimo del ruolo;

3) retroattività al 1° luglio 1979: per eliminare i gravi effetti negativi sulle posizioni di impiego preesistenti e per consentire, anzi, un congruo periodo di tempo necessario perchè l'amministrazione provveda alle rotazioni conseguenti alle incompatibilità che vengono ora sancite, si è dell'avviso che le disposizioni dell'articolo 9 debbano trovare applicazione a partire da un tempo successivo a quello dell'entrata in vigore della nuova disciplina.

Per tutto ciò, egregi senatori, ove la Commissione convenga sulla necessità di apportare modifiche in questo senso al testo che

abbiamo all'esame, faccio riserva di presentare un nuovo testo dell'articolo 9 che, ripeto, pur tenendo conto dei principi espressi, superi gli inconvenienti derivati dalla formulazione uscita dalla Camera dei deputati.

Signor Presidente, egregi senatori, ho ben presente la raccomandazione che ci è stata fatta dal Presidente del Senato nella lettera mandata alle Commissioni sul modo di legiferare e sulla opportunità di evitare, nel momento in cui si fanno le leggi, integrazioni non strettamente attinenti ai testi proposti.

Non posso fare a meno, peraltro, di segnalare alla Commissione una viva sollecitazione che è pervenuta da più parti strettamente attinente, a mio avviso, al testo di legge che abbiamo all'esame. Si tratta di una proposta di integrazione che attiene la estensione ai soggetti militari (quindi alle direzioni e agli uffici periferici che si costituiscono), titolari di organismi provvisti di autonomia amministrativa, delle norme previste per i paritetici organi della dirigenza civile.

L'integrazione che sottopongo al vostro esame intende sopperire all'esigenza, da lungo tempo avvertita, di un'organica ed adeguata situazione della complessa materia delle competenze amministrative della dirigenza militare.

Com'è noto, il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 — emanato a seguito della legge di delega 28 ottobre 1970, n. 775 — innovando l'ordinamento giuridico preesistente ha, per la prima volta, in via esclusiva, attribuito ai dirigenti civili dello Stato una competenza propria per materia e per valore anche ai fini dell'assunzione degli impegni di bilancio.

Invero, anche in passato era consentito ai funzionari dello Stato di assumere impegni di bilancio, ma si trattava di una facoltà delegabile da ciascun Ministro (la delega è stata contenuta sempre in limiti molto ristretti) che, lasciando al Ministro stesso la titolarità della funzione, ne attribuiva ai funzionari il solo esercizio. Ora, invece, il citato decreto del Presidente della Repubblica conferisce ai predetti funzionari — purchè provvisti della qualifica di dirigente — una competenza propria ed a titolo origina-

rio limitata solo all'obbligo di attuare le direttive del Ministro e di eseguire esclusivamente i programmi da questo indicati. Tanto è vero che è nella facoltà del Ministro stesso, quale autorità gerarchicamente sovraordinata, di annullare di ufficio (per vizi di legittimità) e revocare (per vizi di merito) i provvedimenti da loro emanati.

I più significativi atti di impegno di competenza dei dirigenti previsti dagli articoli 7, 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, sono i seguenti: — dirigenti generali: approvazione dei contratti (ai sensi dell'articolo 50 della legge di contabilità generale dello Stato, dall'approvazione deriva l'impegno di bilancio) fino all'importo di lire 600 milioni se si procedé a licitazione privata e fino alla metà quando si proceda a trattativa privata in economia; — dirigenti superiori: approvazione dei contratti fino all'importo di lire 300 milioni se si proceda a licitazione privata e fino alla metà quando si proceda a trattativa privata o in economia; — primi dirigenti: stessa facoltà rispettivamente per 150 milioni e per la metà.

Relativamente agli ordinamenti militari, a causa di una mancata previsione normativa al riguardo, solo dopo una laboriosa interpretazione analogica, cui la Corte dei conti ha acceduto di recente, si è potuto pervenire all'estensione delle medesime funzioni ai soggetti militari titolari di uffici dirigenziali secondo il seguente paradigma di corrispondenza: ufficiale generale, quando titolare di una direzione generale, equiparato a dirigente generale; colonnello, quando preposto alla direzione di una divisione amministrativa operante nell'ambito di una direzione generale, equiparato a 1° dirigente.

Analoghe facoltà di impegno l'articolo 13 dal citato decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, conferisce ai dirigenti civili preposti ad uffici periferici (prefeti, questori, intendenti di finanza, provveditori agli studi, eccetera, le cui competenze variano in relazione alla qualifica dirigenziale prevista per ciascuna carica, mai inferiore, a quanto sembra, a dirigente superiore).

Purtroppo, per i soggetti militari preposti ad attività dirigenziali periferiche non si è potuta estendere, in via analogica, l'applicazione del predetto articolo 13.

Ciò ha creato una situazione amministrativa ed ordinativa claudicante a causa della zoppa applicazione della legge sulla dirigenza, derivante dal fatto che i titolari degli uffici periferici (direttori di commissariato, della motorizzazione, del genio, eccetera) non sono funzionari civili: se così fosse essi potrebbero autorizzare spese in economia fino al limite di lire 75.000.000 in luogo dei bassi limiti ora previsti dai regolamenti interni.

Questa situazione trova evidenza nell'ambito dell'Arma dei carabinieri, ove i colonnelli comandanti di legione, benchè preposti a giurisdizioni territoriali più ampie, non sono destinatari delle medesime facoltà concesse ai prefetti ed ai questori (che per il rango della loro funzione possono autorizzare procedure in economia fino a lire 150 milioni contro le 600.000 lire consentite ai comandanti di legione).

D'altronde è stata proprio la presenza nell'ordinamento positivo del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, numero 748 — il quale, come è strutturato, copre tutte le esigenze negoziali delle altre amministrazioni, comprese quelle da svolgersi in economia — a scoraggiare gli ulteriori aumenti dei limiti di spesa previsti dalle disposizioni legislative e regolamentari anteriori al 10 giugno 1940 (l'ultimo aumento è stato attuato con il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 427). Infatti, per i fini voluti, è risultato più agevole operare sui limiti di spesa previsti dalla predetta legge sulla dirigenza, raddoppiandone i valori con la recente legge 25 maggio 1978, n. 233, in quanto, così agendo, si coprono le esigenze di tutte le amministrazioni dello Stato.

Ciò ha comportato che i limiti di spesa degli organi periferici militari — cui, come fatto presente, non è applicabile il citato decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 sulla dirigenza — si siano vieppiù affievoliti sino ad assumere valori veramente irrisori in relazione tanto alla natura ed

al costo dei materiali impiegati dalle Forze armate quanto alla realtà economica che — con i suoi più spediti circuiti commerciali — incombe sulle stesse Forze armate.

Mi sembra, quindi, che, estendendo i principi della dirigenza civile anche all'ambito periferico militare, si verrebbe a conseguire — come già attuato nell'ambito degli altri rami della pubblica amministrazione — una elevazione uniforme di tutti i limiti di spesa indicati dalle attuali disposizioni legislative e regolamentari che disciplinano l'attività decentrata. Tali valori — come accennato — sono notevolmente inferiori a quelli consentiti ai dirigenti civili periferici anche di grado inferiore di altre amministrazioni, nonostante che quella militare, per la natura dei compiti affidatili, abbia attuato per prima il decentramento amministrativo (legge 17 luglio 1970, n. 511, e testo unico approvato con regio decreto 2 febbraio 1928, n. 263). È di ogni evidenza che una mancata estensione legislativa di tale norma agli organi periferici dell'amministrazione militare, non presentando giustificazione sul piano funzionale e quindi su quello giuridico, avrebbe solo carattere discriminante per i soggetti militari destinati alla direzione di uffici periferici.

D'altra parte, questa esigenza di decentramento, tanto sentita per le altre funzioni espletate nell'ambito della pubblica amministrazione, assume aspetti particolarmente significativi per le attività militari, ove qualsiasi necessità presenta intensità ed aspetti diversi dall'uno all'altro momento, dall'una all'altra circoscrizione territoriale, dall'uno all'altro contesto operativo, dall'una all'altra unità, con una varietà di situazioni contingenti che non è sempre possibile soddisfare mediante la azione uniforme delle autorità centrali, tanto più che l'immediatezza dell'azione amministrativa è condizione indispensabile per la tempestività dell'attività operativa.

Senza poi considerare che tale spostamento di compiti dal centro alla periferia concorrerebbe a ridurre le funzioni, già troppo estese, degli organi tecnico-amministrativi, permettendo loro di dedicarsi più propriamente allo studio ed alla soluzione dei pro-

blemi di maggiore rilevanza: ora invece accade che tali organi vengano interessati per la emanazione di provvedimenti di spesa del valore di pochi milioni per i quali, a causa dell'esiguità dell'importo, l'intervento si esaurisce in adempimenti solo formali e quindi sostanzialmente cartolari.

È appunto il caso di sottolineare, infine, che le limitazioni imposte alla dirigenza militare hanno impedito che i benefici effetti, sul piano della snellezza e dell'efficienza amministrativa, che il legislatore aveva auspicato nel momento del varo della riforma connessa con la istituzione della dirigenza statale, potessero verificarsi anche nell'ambito dell'amministrazione militare.

Ritengo, pertanto, che il provvedimento legislativo relativo alla istituzione delle direzioni di amministrazione debba essere integrato da un emendamento che conferisca autonomia funzionale e giuridica agli organismi periferici dipendenti amministrativamente dalle suddette direzioni che in tal modo potranno più efficacemente operare sul piano di una maggiore autonomia dell'intera giurisdizione di competenza.

Onorevoli senatori, ho avuto il compito e il dovere di segnalare alla vostra considerazione questo problema, che ovviamente dovrebbe considerarsi aggiuntivo ed integrativo ove la vostra attenzione confermi la proposta che viene fatta, e faccio riserva nel corso della discussione finale di presentare o meno un breve articolo unico, se la Commissione è d'accordo di entrare nel merito di questa materia, che superi la discrasia che mi è stata segnalata come fatto grave limitativo della competenza e della possibilità operativa sul piano amministrativo delle Forze armate.

Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli senatori, termino qui la mia relazione, che è stata, evidentemente, succinta rispetto al contenuto di questa complessa materia che abbiamo di fronte. Mi auguro che nel corso della discussione si possa pervenire al perfezionamento che la materia stessa impone e mi auguro altresì che su questo disegno di legge converga il più largo consenso possibile della Commissione

P R E S I D E N T E . Ringrazio l'onorevole relatore per la sua ampia esposizione, dalla quale mi pare di aver capito che egli concorda sostanzialmente con il disegno di legge così come ci è pervenuto dalla Camera dei deputati, salvo quattro considerazioni: primo, se è possibile affidare alla regolamentazione piuttosto che alla legge la successiva modificazione di questi uffici, secondo, se è possibile introdurre un emendamento all'articolo 1, ultimo comma, per la Sardegna; terzo, se è possibile apportare una modifica all'articolo 9; quarto, se è possibile introdurre il problema della dirigenza in questo disegno di legge.

Dico subito, per quanto riguarda la Presidenza, che non vi è alcun problema per ciò che concerne la Sardegna e la modifica all'articolo 9. Per il resto devo dire che affidare alla regolamentazione dell'Esecutivo, indubbiamente più agile, le successive disposizioni in materia di uffici pone qualche problema. L'articolo 97 della Costituzione dice infatti che i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge.

Ora, è vero che noi potremmo con disposizione di legge dare all'Esecutivo questa potestà regolamentare ma, a parte il fatto che il Parlamento si spoglierebbe di una grossa facoltà, entreremmo, dal punto di vista sostanziale, in materia di delega; nel qual caso non potremmo procedere in sede legislativa. Il problema, quindi, è talmente grosso che travalica un po' la nostra competenza.

Lo stesso discorso vale per quanto riguarda l'ultimo punto. Io ricordo la battaglia furibonda fra tutte le parti (Tesoro, Amministrazione militare periferica, eccetera) quando si è trattato di estendere il concetto della dirigenza alle Forze armate. Possiamo pensare di introdurre una discussione di questo genere in un provvedimento come quello oggi affidatoci in sede deliberante che non poneva problemi di questa natura? Fra l'altro, non si può dire che quel problema aderisca a quello in discussione come un fatto secondario che aderisce ad un fatto principale; semmai si può dire l'inverso.

Ho desiderato fare queste osservazioni all'inizio della discussione perchè gli onorevoli senatori ne tengano conto.

4^a COMMISSIONE

20° RESOCONTO STEN. (19 marzo 1980)

Peraltro, se siamo d'accordo sul provvedimento — questo lo dico come membro della Commissione — e sull'opportunità di vararlo, credo che basterebbero questi due aspetti per mandarlo in alto mare in maniera assai difficile da risolvere perchè sulla questione della delega, a mio avviso, il Parlamento non dovrebbe essere assolutamente d'accordo (il Parlamento per Costituzione ha le sue prerogative e le deve conservare) e sulla questione della dirigenza credo che andremmo a suscitare un enorme vaspaiò fra tutti, anche nell'ambito dell'Esecutivo, dal quale non usciremmo molto facilmente.

Fatte queste osservazioni, dichiaro aperta la discussione generale.

T O L O M E L L I . Signor Presidente, vorrei chiedere se è possibile avere un appunto della relazione del senatore Giust in modo da approfondire le proposte da lui svolte.

Inoltre, mi sento di condividere le osservazioni che lei ha fatto: ci troveremmo in conflitto con la concessione della sede deliberante che è stata richiesta in relazione al disegno di legge che ci è pervenuto dalla Camera. Non v'è dubbio, quindi, che preliminarmente vi è questo problema da risolvere.

Naturalmente, siamo disponibili per entrare nel merito del discorso che è stato fatto.

P R E S I D E N T E . Mi permetto di far presente al senatore Tolomelli che la sua richiesta di avere la relazione del senatore Giust si traduce, in sostanza, in una richiesta di rinvio.

T O L O M E L L I . Questo non significa, però, che non si possa andare avanti nella discussione.

F A L L U C C H I . Devo dire che non ho nulla da obiettare al provvedimento nel suo complesso, a parte alcune modifiche che sarebbe opportuno apportare. È un provvedimento atteso da tempo dalle Forze armate ed esse sono già pronte ad attuarlo

(l'attendevano già dal 1977-1978). C'è molto da discutere se sia giusta o non sia giusta la costituzione di direzioni di amministrazione, cioè l'adeguare l'organizzazione della Marina e dell'Aeronautica all'attuale organizzazione amministrativa dell'Esercito.

Mi rendo conto che questo aspetto esula dalla materia che stiamo trattando, ma devo dire che a mio avviso il funzionamento dell'organizzazione della Marina e dell'Aeronautica è molto più snello, più rispondente e più adeguato alle esigenze amministrative. Tra l'altro, questa nuova organizzazione amministrativa, con la costituzione delle direzioni di amministrazione e con i limiti di spesa bassi concessi ai vari uffici delle nuove amministrazioni, solleva tutti quei problemi relativi alla dirigenza che ha messo in evidenza così lucidamente il senatore Giust: sono fatti veri. Praticamente, l'amministrazione militare, con i suoi ufficiali che sono preposti ad ampi settori, sia strutturali che di personale, e a rapporti socio-economici e negoziali con l'esterno, non è in grado di operare perchè i limiti di spesa sono troppo bassi.

Convengo, però, con quanto detto dal Presidente: che questa materia non può essere aggiuntiva di questo disegno di legge.

Convengo in merito alla proposta di un emendamento aggiuntivo all'articolo 1 per quanto riguarda la Sardegna, data la peculiarità dell'Isola e di tutta la sua attività amministrativa.

Il discorso si incentra, ora, su una serie di perplessità che l'articolo 9 suscita. La prima riguarda l'introduzione del concetto di capo di servizio e di capo di corpo: non c'è nessun testo in tutta la legislazione italiana che specifichi chi siano i capi di corpo ed i capi dei servizi. In un decreto di delega del 1965 si dice che « i capi dei servizi e i capi di corpo sono alle dirette dipendente dei capi di Stato maggiore ». Siamo, pertanto, di fronte ad una *vacatio* legislativa in merito ai compiti e alle responsabilità dei capi di servizio e dei capi di corpo. Debbo sottolineare il fatto che mentre prima, in un decreto delegato, tale dizione poteva essere accettata, ora il concetto di capo di servizio e di capo di corpo non può

essere accettabile perchè non conosciamo le loro responsabilità e le loro attribuzioni.

Un'altra perplessità, forse di minore entità, si riferisce al fatto se sia il caso, in una materia come questa che tratta l'istituzione delle direzioni di amministrazione, di introdurre il concetto delle incompatibilità di cui all'articolo 9: io ritengo che avrebbe potuto essere stralciato dal contesto del disegno di legge per farne un provvedimento a parte, dopo aver definito esattamente cosa sono i capi di corpo ed i capi dei servizi.

Ancora, un'altra perplessità, che va chiarita, investe il significato della parola « interforze ». Quali sono le cariche interforze? Quelle in cui vi è una rotazione delle tre Forze armate alla loro direzione o quelle che sono tali in relazione alle funzioni che assolvono?

Infine bisogna considerare la connessione con la legge di avanzamento: gli articoli 14, 15 e 16 della legge n. 1337 del 1955 stabiliscono per le tre Forze armate una diversa partecipazione alla Commissione superiore di avanzamento: per l'Esercito è previsto il capo servizio; per la Marina e l'Aviazione l'ufficiale più anziano. Non si parla nè di capo di corpo nè di capo di servizio. Nella fattispecie in esame, la normativa non investirebbe la Marina e l'Aviazione, ma l'Esercito per il quale si avrebbe una differente posizione degli uomini che partecipano a questo consesso.

Un altro problema riguarda le promozioni in soprannumero perchè si verrebbe a creare a rotazione la fabbrica degli ammiragli e dei generali, potendosi verificare che la persona nominata ad una di queste cariche receda dopo un anno chiedendo di essere messa in quiescenza, e così via. La mia è una malignità assurda, ma tuttavia è una possibilità realizzabile.

Non mi soffermo, poi, sulla retroattività che, a mio parere, è un assurdo giuridico poichè, in questo momento, causerebbe un terremoto nei vertici permettendo la promozione di persone per le quali tale promozione non era nè prevista nè ipotizzata. Infatti, se questa norma fosse esistita prima esse non sarebbero state poste al vertice

delle graduatorie (notoriamente, si tratta di ufficiali che vengono messi in tale posizione negli anni in cui non si fa luogo a promozione in quanto, essendo prossimi ai limiti di età, andranno in pensione).

Tutto ciò premesso, se la Commissione concorda, potremmo riunire un gruppo ristretto per formulare i diversi articoli, nonostante che, a mio avviso, la soluzione migliore sarebbe quella di ripristinare l'articolo 9 così come è stato proposto dal Governo nella sua prima formulazione. Addirittura, la soluzione ottimale sarebbe quella di stralciare l'articolo 9 dal disegno di legge. Mi rendo conto che ciò potrebbe complicare più che facilitare la discussione in Commissione ed a questo punto potremmo, allora, rimandare tutto ad un disegno di legge organico che dica espressamente chi sono i capi di corpo ed i capi di servizio, quali sono i loro compiti, le loro attribuzioni e le loro responsabilità, stabilendo altresì le relative incompatibilità. Se questo non fosse possibile, si potrebbe trovare una nuova formulazione dell'articolo 9 che, ferme restando le incompatibilità, elimini le perplessità ed i rischi che renderebbero il provvedimento all'esame inoperante, causando discredito al Parlamento.

P A S T I. Prima di tutto, desidero ringraziare il relatore per la sua relazione estremamente interessante.

Come ha affermato il Presidente, mi rendo conto che ci sono questioni che non possono essere risolte includendole nel provvedimento in discussione riguardanti la possibilità di modificare con decreto l'ordinamento delle nuove istituzioni e l'equiparazione con la dirigenza. Certamente, in questo modo tutto sarebbe più snello (non sono un tecnico e non posso entrare nel merito), ma non è possibile perchè in contrasto con la Costituzione.

Io sono particolarmente sensibile all'equiparazione con la dirigenza perchè l'esperienza di molti miei colleghi che hanno fatto lungamente il servizio militare dimostra che gli enti periferici e centrali dell'amministrazione militare sono, purtroppo, legati mani

4^a COMMISSIONE

20° RESOCONTO STEN. (19 marzo 1980)

e piedi e non hanno nessuna possibilità di svolgere rapidamente il loro lavoro, ma debbono seguire l'iter burocratico che va enormemente per le lunghe causando inconvenienti gravissimi specialmente in un periodo di inflazione galoppante come l'attuale.

Vorrei dire al senatore relatore che forse, in altra sede, potremmo tener presente il problema per vedere in seno al Governo cosa fare per risolverlo. Più specificatamente, per quanto riguarda la Sardegna, io sarei favorevole ad alleggerire il peso della regione che è particolarmente gravata.

Circa l'articolo 9, non ho nessun dubbio sul fatto che la retroattività sia clamorosamente ingiustificata e lascerebbe perplessi tutti. Sono convinto che ci debba essere una incompatibilità fra alcuni incarichi, ed essa appare chiarissima per i direttori interforze ed i capi reparto perchè svolgono funzioni tecnico-amministrative che non possono essere sommate. Forse, il discorso è un po' meno chiaro per il capo di corpo che, in realtà, per quanto non sia precisamente stabilito, svolge soprattutto una funzione di consulente del capo di Stato maggiore.

C'è l'inconveniente gravissimo che se non viene codificata bene questa incompatibilità succede che per la Commissione di avanzamento, che è un punto veramente centrale ed importante, si avrebbe una decisione diversa tra Aeronautica, Marina ed Esercito. Ed io sono convinto che comunque dovrebbe essere sempre il più anziano a far parte della Commissione di avanzamento perchè è quello che ha maggiori titoli e maggiore esperienza per poter entrare nella suddetta Commissione.

Questo, quindi, è un punto che dovrebbe essere esaminato.

Sarei, in principio, contrario alla messa a disposizione per la promozione anticipata per tutte quelle turbative che già ci sono.

Vorrei pregare, tuttavia, il senatore Giust di presentare gli emendamenti che ci ha preannunciato perchè in tal modo, su una base più concreta, noi potremmo prendere delle decisioni più approfondite e più ragionate.

S P A D A C C I A . Vorrei precisare che cosa mi ha spinto a venire oggi nella Commissione difesa, di cui non faccio parte, che non rientra tra i numerosi oneri che ho qui in Senato e che non mi hanno consentito, purtroppo, di ascoltare la relazione del senatore Giust.

Ho qui dinanzi un decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1977, che è un decreto di attuazione della legge 5 giugno 1976, ed un altro decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1977, anch'esso di attuazione di un'altra norma della legge 5 giugno 1976.

Il primo dice: « Il secondo comma dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1976 — credo che sia un decreto delegato concernente l'approvazione del regolamento dell'amministrazione della contabilità degli organismi periferici della Marina e dell'Aeronautica — è sostituito dal seguente: " Esso avrà applicazione per gli organismi dell'Esercito dal primo giorno dell'anno finanziario successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*. Per gli organismi della Marina, dell'Aeronautica e per quelli a carattere interforze (di cui parlava poc'anzi il senatore Fallucchi), dal primo giorno finanziario successivo alla costituzione delle direzioni di amministrazione alle dipendenze dei comandi in capo, eccetera " ».

Il secondo decreto — tralascio i preliminari — riguarda gli stabilimenti e arsenali militari a carattere industriale e dice che esso (decreto del Presidente della Repubblica 1976) avrà applicazione dal primo giorno dell'anno finanziario successivo a quello della costituzione delle direzioni di amministrazione.

Allora, per la Marina, per l'Aeronautica, per gli organismi interforze, per gli stabilimenti e per gli arsenali militari dal 5 luglio 1976, onorevoli senatori, siamo giunti al marzo 1980 e il decreto del Presidente della Repubblica è ancora non operante. Attraverso tutta una serie di cose si è arrivati ad approvare alla Camera l'istituzione di direzioni di amministrazione alla fine del 1979 e, per una serie di altri problemi, siamo qui in Senato nel marzo 1980 con un provvedi-

4^a COMMISSIONE

20° RESOCONTO STEN. (19 marzo 1980)

mento che non approveremo — mi sembra ormai evidente — prima della crisi di Governo e che, quando lo approveremo, visto come stanno andando le cose, lo dovremo rimandare alla Camera aprendo sicuramente una vertenza di non facile soluzione.

Come ho già detto, non ho potuto ascoltare il relatore e me ne scuso, ma a sentire coloro che sono intervenuti nella discussione sembrerebbe che stiamo discutendo qui di problemi del personale, che questo sia un decreto che riguarda e attiene a problemi di sistemazione del personale, soprattutto nei suoi alti vertici.

Questo ha dei riflessi relativamente ad alcune cariche e ad alcuni incarichi che riguardano anche lo *status* del personale; però mi pare che il problema fondamentale sia l'entrata in vigore del provvedimento (non so se giusta o meno giusta). Peraltro, c'è stata una legge delega, ci sono stati decreti delegati; sono scattati nel 1976, ma nel 1980 ancora non hanno avuto l'inizio di una applicazione. Questo è il punto centrale.

E allora, onorevoli colleghi, sono sicuro che nessuna pressione è stata fatta su questa Commissione, ma ponetevi almeno il problema se non vi sia qualche interesse, al di là della nostra stessa consapevolezza, a rimandare l'applicazione di queste nuove norme amministrative; perchè se c'è un interesse in questo senso, io non credo che sia soltanto un interesse che riguarda il personale. Per esempio, siccome si è accennato al problema, senatore Fallucchi, che riguarda la Marina, io mi sono chiesto come mai proprio da parte della Marina, dove tutti questi problemi di sconquassamento degli stanziamenti non ci sono o sono marginali, perchè nelle carriere di questo o quell'ammiraglio si tratta di un anno o sei mesi di differenza, provengono il maggior numero di promemoria che voi avete ricevuto.

Per gli arsenali la cosa è ancora più grave perchè si tratta di cose consistenti. L'altro principio che la legge stabiliva mi sembra difficilmente confutabile: parlo del principio dell'incompatibilità.

Ora, l'osservazione del senatore Fallucchi sarà anche giusta — io non sono un tecnico di ordinamenti militari — però andava sol-

levata al momento della legge delega, andava sollevata al momento del decreto di attuazione; mi sembra un po' difficile che posta in quei termini nella legge di delega si ripeschi oggi. Non si tratta di un'invenzione che è spuntata fuori alla Camera dei deputati sotto le pressioni di interessi particolari; ma ci saranno pure questi interessi particolari! E se ci sono pressioni di interessi particolari noi, come corpo legislativo, siamo qui per sconfiggerle ma anche per evitare che siano favoriti interessi particolari contrapposti: perchè state tranquilli che, se vi sono interessi particolari che spingono al ritardo o a mantenere l'incompatibilità, ci sono anche interessi particolari che spingono nel non volere l'incompatibilità. Ed allora il compito del corpo legislativo è di sconfiggere gli uni e gli altri, di trovare la soluzione giusta ma di condurre in porto questo provvedimento con l'entrata in vigore, finalmente, delle norme di riforma, che non sono cosa da poco perchè per gli stabilimenti militari e gli arsenali militari l'introduzione dei calcoli della contabilità industriale, del rapporto costi-ricavi è importante.

Ho letto alcune cose: e pur non entrando nel merito, come senatore dico che vi è una riforma attuata che, attraverso una serie strana di fenomeni, a quattro anni di distanza, non viene applicata.

Per quanto riguarda l'incompatibilità, come si fa a sostenere che un compito tipico dell'amministrazione civile, anche se viene per tradizione, per ragioni di efficienza e di razionalità affidato a militari, come quello di direttore centrale, di direttore generale o incarichi analoghi, sia compatibile nell'ambito delle nuove norme di amministrazione stabilite con il comando operativo di corpi e di servizi? È evidente che c'è una plateale coincidenza assoluta di funzioni fra controllo e controllato.

Io non sono d'accordo neppure con la formulazione dell'articolo 9 proposta dal relatore. È evidente che in questo campo anche lo stato di avanzamento è un punto delicato, anzi il più delicato, dell'incompatibilità. È chiaro che ciò che dobbiamo garantire, nell'interesse stesso delle Forze armate, affinché siano esemplari nell'amministrazione

della cosa pubblica, è che sia allontanato il sospetto che a certe funzioni corrispondano poteri sullo stato di avanzamento degli alti ufficiali. Non ho bisogno di approfondire questo concetto perchè sappiamo tutti dell'esistenza di rapporti anche interpartitici che si formano su interessi comuni e di simpatia personale che non devono esistere all'interno delle tre armi. Dobbiamo mettere tutto questo nel conto. Come direttori generali, ad esempio, si può influire, pur non essendo più comandanti di corpo o di servizio, sulla situazione presente e futura dei comandi di corpo e di servizio affinché si stabilisca un rapporto (purtroppo, conosciamo le amministrazioni pubbliche italiane) di tipo mafioso. Vogliamo favorire anche nelle Forze armate un meccanismo di questo genere? O vogliamo mettere ammiragli e generali nelle condizioni di sottrarvisi perchè deleterio per loro stessi e soprattutto per le armi che rappresentano?

Purtroppo, non arriveremo ad approvare prima della crisi del Governo questo provvedimento, ed è negativo.

Io non sono suscettibile di essere accusato di difendere interessi corporativi, ma è strano che ci si scandalizzi della retroattività: in questa maniera si favorirebbero gli interessati dell'anno 1979 e non quelli dell'anno 1980? Guardiamo, però, al personale, altrimenti diventa un gioco al massacro e ritardando di sei mesi creiamo uno stato di sospetto e favoriamo faide.

Nella Marina, invece, non ci sono queste faide perchè gli avanzamenti non vengono attaccati. Ho seri problemi su questo piano, non è un mistero per nessuno. Qui si fissavano dei termini: tre anni, il massimo di permanenza, il numero chiuso. Dove sta scritto che il capo di Stato maggiore debba suggerire al Ministro della difesa il direttore centrale o il direttore generale più anziano del corpo? È evidente che se abbiamo capi di Stato maggiore che moltiplicano gli incarichi, il legislatore deve porvi rimedio. Se andiamo a vedere a quante persone interessa la questione, alla fine scopriremo che saranno sette perchè dobbiamo prevedere che in quella certa direzione centrale debbano

rimanere per sei mesi se si è i più bravi ed efficienti e per forza dei più anziani in grado si deve trattare. Concepire le direzioni centrali e generali in questo senso non credo sia giusto.

Per quanto riguarda il problema delle rotazioni e delle incompatibilità, i senatori Boldrini, Margotto e Tolomelli presentarono un ordine del giorno accolto come raccomandazione dall'Assemblea in cui lamentavano lo slittamento della legge ed invitavano il Ministro della difesa (che allora mi pare fosse Ruffini) a dar corso proprio alla rotazione prevista dal provvedimento e che oggi si mette in discussione.

Non per alcuni senatori, ma per il Senato che era partecipe di quell'avvenimento e per il Governo, quella particolare forma di incompatibilità che si esprimeva attraverso la rotazione era non solo considerata normale, ma anche qualcosa di giusto da attuare; a meno che non diamo per scontato che gli ordini del giorno e le raccomandazioni siano delle prese in giro per eludere gli scopi dibattimentali del Senato. Sono il segno di una contraddizione grave e di qualche cosa che diventa sospetto...

C O R A L L O . Mi scusi, senatore Spadaccia, se oggi noi avessimo cambiato idea ci sarebbe una contraddizione. Ma siccome non abbiamo cambiato idea non vedo contraddizione.

S P A D A C C I A . Facevo riferimento alla contraddizione con tutta la polemica che da tutte le parti è stata portata fuori del Parlamento, che è stata portata in Parlamento con l'articolo 9 e contro il provvedimento nel suo complesso, alla contraddizione con le indecisioni del Governo a questo riguardo: perchè non credo che sia un mistero per nessuno che il Governo, accettato l'articolo 9 alla Camera, accettato il vostro ordine del giorno come raccomandazione al Senato, di fronte poi a queste pressioni è stato quanto meno tentennante. Inoltre, facevo riferimento a questa continua tendenza al rinvio. Vi è contraddizione con le affermazioni che ha fatto adesso il senatore

4^a COMMISSIONE

20° RESOCONTO STEN. (19 marzo 1980)

Fallucchi e tra l'impostazione originale del provvedimento e quello che è stato detto probabilmente nella relazione del senatore Giust o comunque con l'emendamento che emerge da tale relazione.

Di questo si tratta a mio avviso, a meno che non vogliamo dire che tutto è normale, che è giusto che norme che dovevano entrare in funzione nel 1976 non entrino in funzione neppure nel 1980.

C O R A L L O . Il senatore Giust, però, fino a questo momento non fa parte del Gruppo comunista!

S P A D A C C I A . Ho semplicemente detto che c'è stata una dichiarazione del Gruppo comunista che non è un atto del Gruppo comunista bocciato dal Senato. L'unica cosa che ho detto è che quello è un atto del Senato, non è più del Gruppo comunista, perchè alla presenza del Senato il Governo ha accettato come raccomandazione quell'ordine del giorno. Quindi non parlavo di contraddizione fra l'ordine del giorno comunista e il comportamento del Gruppo comunista. Io parlavo di contraddizione con lo stato delle cose, per cui non solo quell'ordine del giorno non è stato rispettato, ma siamo ancora molto lontani dall'attuare il provvedimento e dal concretare l'accettazione di quell'ordine del giorno. Mi pare, quindi, che la contraddizione fra lo stato delle cose e l'accettazione in Senato di quell'ordine del giorno sia plateale.

P R E S I D E N T E . Prima di dare la parola ai successivi oratori, consentitemi di precisare, dal momento che io sono fiero della rapidità di questa Commissione nello svolgimento dei suoi lavori, che questo provvedimento è stato approvato dalla Camera nel dicembre dello scorso anno, ci è stato spedito a fine dicembre e ci è arrivato a metà di febbraio dell'anno in corso. Lo abbiamo messo subito all'ordine del giorno, ma non l'abbiamo potuto esaminare subito perchè mancava il parere della 6^a Commissione che era estremamente importante, e la settimana scorsa mancava il relatore;

per cui soltanto oggi siamo in condizioni di poterlo discutere. Sotto questo profilo, quindi, la Commissione è perfettamente in regola. Direi di più: la Commissione è consapevole dell'esigenza di varare il provvedimento e non si può in alcun modo affermare il contrario.

Mi pare, inoltre, di poter affermare che tutti sono d'accordo sull'incompatibilità. Dal relatore sono stati sollevati altri problemi che vorrebbe venissero esaminati dalla Commissione perchè non sorgessero complicazioni, cioè che l'incompatibilità dichiarata non comportasse altre conseguenze in contrasto, ad esempio, con il numero chiuso. Quanto al resto, è tutto da vedere.

È chiaro però che se anche un solo Gruppo dovesse chiedere di voler meditare sulla relazione, come ho già detto, ciò comporterebbe un rinvio.

Il relatore, in sostanza, ha sollevato due problemi di una tale importanza rispetto a quella del provvedimento che se insistesse sugli stessi anch'io come Presidente dovrei meditare. Infatti, chiede di introdurre in questa materia una specie di delega al Governo affinché in avvenire questi la regolamenti con un suo decreto. Al riguardo ho già ricordato che l'articolo 97 della Costituzione riserva al Parlamento l'organizzazione dei pubblici uffici. È vero che il Parlamento può delegare i suoi poteri per legge, ma questa decisione dovremmo rinviarla all'Assemblea.

Il relatore ha sollevato, poi, un'altra questione che, sotto il profilo del principio, trova l'adesione di coloro che finora sono intervenuti nella discussione; tutti, cioè, hanno detto che il problema esiste, però, posto non come rivalutazione di somme ma come estensione della dirigenza a determinate mansioni, esso taceva un tema di carattere generale che ha visto protagonista in Parlamento tanto gioco delle parti (Tesoro, eccetera) per cui rimetterebbe in discussione tutta la questione della dirigenza. Da quando è stata concessa si è arrivati al numero chiuso, è stata varata la legge n. 804, con tutti i relativi problemi. A mio avviso, pertanto, questi sarebbero motivi che influirebbero notevolmente sull'*iter* del provvedimento; forse lo arenerebbero definitivamente.

Detto questo, ossia che vogliamo decidere a ragion veduta, il problema è aperto. Se trovassimo un punto di incontro, potremmo anche varare il disegno di legge questa sera.

M A R G O T T O . Signor Presidente, onorevoli senatori, dico subito che rinuncio a fare un intervento articolato, come mi ero proposto, riservandomi eventualmente in un secondo tempo di valutare la materia nel suo complesso, per due ragioni: prima di tutto perchè mi rendo conto che, al di là delle volontà, questa sera non riusciremo ad approvare il disegno di legge, prima cioè che si apra la crisi di Governo; in secondo luogo per il fatto — strettamente collegato al primo — che la relazione, che ho apprezzato per il suo sforzo analitico, propone delle modifiche sostanziali che richiedono un momento di riflessione, anche se per molte di tali questioni riteniamo di poter dare già una risposta in questa sede.

Si tratta di un provvedimento che viene, per così dire, « rimescolato » da quattro anni; e di questo dobbiamo farci carico in modo autocritico, senza preoccupazione, per la parte che ci compete, per il modo come legiferiamo, sottolineando peraltro le pesanti responsabilità del Governo per i ritardi. L'entrata in vigore di questi regolamenti è attesa dal 1976. Si tratta di un provvedimento che dovrebbe dare un assetto unificato ai servizi delle tre armi — Esercito, Aeronautica e Marina — con la costituzione di direzioni di amministrazione che oggi sappiamo essere in vigore solamente per l'Esercito.

Il disegno di legge è stato approvato dalla Camera dei deputati il 20 dicembre 1979 e voglio sottolineare — a scanso di comode e artificiose forzature — che vi è stata l'adesione di tutti i Gruppi a quel testo. Si è discusso molto, con impegno, ed il Governo ha accettato il testo così come approvato dalla Camera.

In questo contesto e con queste osservazioni ritengo che questo ramo del Parlamento debba affrontare il disegno di legge con lo spirito e l'obiettivo di migliorarlo ed eventualmente, se necessario, di modificarlo.

Ritengo, però che le tematiche proposte dalla stessa relazione e la relativa modifica presentino divaricazioni tali che ci devono far riflettere sul modo di legiferare e sui rapporti con l'altro ramo del Parlamento.

Infatti tutte le documentazioni che ci sono pervenute a sostegno dell'una o dell'altra tesi, le comunicazioni, o notizie, o pressioni — come vogliamo chiamarle — non affrontano affatto il problema della retroattività che è il punto più delicato, poichè, in definitiva, tutto è concentrato, con pareri diversi di appoggio o di proposta di modifica, sulla incompatibilità. Da ciò si evince come ci sia all'interno stesso delle forze armate una divaricazione di giudizio, e purtroppo noi siamo chiamati a legiferare sempre con l'assenza di un punto di riferimento: la conoscenza di come stanno le cose circa la dirigenza.

Il senatore Spadaccia aveva ragione nel dire che esiste anche un problema di dirigenza e di avanzamento, ma il nodo che vogliamo affrontare non è questo. Se non stiamo attenti, cioè, prevarrà la preoccupazione delle collocazioni di chi facilitiamo e di chi danneggiamo. Sempre, anche se non in modo assoluto, quando si decide un provvedimento di questa natura alcuni si avvantaggiano ed altri si danneggiano, ma noi dobbiamo partire dall'efficienza della proposta e dallo scopo che si propone il provvedimento legislativo.

Per stare alle premesse dell'inizio, riferendomi al senatore Fallucchi e pur avendo il massimo rispetto per la competenza e la specializzazione, io mi domando, sul problema dell'incompatibilità contemplata nell'articolo 9 che riguarda il capo di corpo o di servizio con quella di direttore generale (innovazione che più fa discutere), perchè si dice che non sappiamo chi sono. Basta vedere l'annuario per sapere di che cosa in realtà si tratti.

Ritengo, comunque che dobbiamo valutare seriamente questo problema della incompatibilità. Se andiamo a vedere i contenuti dei documenti, si ricava l'impressione che non si tenga in considerazione il fatto non certo secondario che non possiamo fare un prov-

vedimento che lasci alla stessa persona il controllo di se stesso per quanto riguarda l'utilizzo di finanziamenti anche consistenti. Non capisco perchè ci sia questa resistenza sulla incompatibilità e perchè si è preoccupati di produrre livelli che superano il numero chiuso. Un problema che di fatto non esiste. Occorre considerare, stando al quadro attuale, che molti andranno in pensione prima, e abbiamo l'esperienza che di fronte all'esigenza di rispettare il numero chiuso e all'ipotesi del soprannumero si è risolto il problema, all'interno della ripartizione delle varie armi, con apposito decreto (caso del generale di divisione dei carabinieri Grassini).

È per questo che la preoccupazione espressa in questa direzione non mi convince, perchè da tutto il ragionamento prevale una logica, una concorrenza tra corpo e corpo per avere un accentramento di responsabilità che nasconde, senza dubbio, un problema di prestigio o di potere di un corpo sull'altro e che di fatto pone questioni serie di correttezza e di funzionalità. Pertanto, saremmo chiamati, di fronte al testo di legge della Camera che propone alcune incompatibilità, a valutare come positiva la proposta nel suo insieme.

Circa l'incompatibilità, siamo disponibili al fine di valutare tutti gli accorgimenti per evitare implicazioni che possono derivare da imperfezioni di contenuto legislativo.

Anche noi siamo del parere che sarebbe stato giusto arrivare all'approvazione questa sera del provvedimento al di là delle diverse valutazioni. Se un punto lascia perplesso il mio Gruppo è la retroattività sulla quale si ha l'impressione che vi sia stata una forzatura, senza dimenticare l'iter di questa legge in discussione da mesi. È bene dire che il relativo emendamento è stato presentato dall'onorevole Bandiera del Partito repubblicano (al fine di evitare altre valutazioni distorte) ed è stato approvato da tutti i Gruppi. Noi comunisti siamo disponibili per valutare una eventuale modifica di questo punto tagliando corto alle valutazioni che non rientrano nel contributo migliorativo che dobbiamo dare a questa proposta di legge.

PRESIDENTE. Devo dare atto al Gruppo comunista che questo discorso è stato fatto sin dal primo momento nei rapporti avuti con me, quale Presidente della Commissione.

Il collocamento in soprannumero e l'incompatibilità sono punti da esaminare meglio, ma secondo noi devono restare fermi. Il primo punto rimane fermo e per il secondo dobbiamo dimostrare che non avrà conseguenze. Per la retroattività siamo disponibili; non lo siamo, però, per quanto riguarda il contenuto dei primi articoli, per la delega, cioè per il decreto, perchè dobbiamo metterci in condizioni di far funzionare meglio il meccanismo legislativo. Da parte nostra e della Commissione, abbiamo sempre criticato tale metodo aprendo il discorso sul carattere eccezionale del decreto, che non deve diventare regola.

Circa le preoccupazioni sulla procedura, si tratta di metterci in condizioni di camminare secondo i tempi e le esigenze. Se il problema esiste, deve essere portato in altra sede, investendo esso una materia (come ha riconosciuto lo stesso relatore) di ampiezza tale che non vedo come possa rientrare in questo provvedimento.

Dunque, ritengo che sia opportuno mantenere ferma l'esigenza che, dopo la crisi di Governo, se ci sarà come sembra ormai, questo sarà uno dei primi provvedimenti che la Commissione sarà chiamata a valutare e definire. Nel frattempo possiamo invitare il relatore a concretizzare i suoi emendamenti, avendo già una base di massima sui nostri orientamenti, secondo il concetto, che ormai mi sembra chiaro, del perfezionamento di alcuni punti e della non opportunità di inserire altri punti che potrebbero comportare complicazioni.

FALLUCCHI. Desidero chiarire, poichè forse non sono stato abbastanza chiaro, alcune mie considerazioni.

Vorrei assicurare il collega Spadaccia che l'interesse delle Forze armate alla riforma è dimostrato dal fatto che fin dalla metà del 1978 hanno emanato tutta la normativa per i provvedimenti amministrativi di loro competenza. Dico questo non perchè sia il di-

fenore delle Forze armate, ma perchè ho partecipato direttamente ai lavori di preparazione della predetta normativa.

Resta il problema dell'urgenza: sono d'accordo che il disegno di legge debba essere approvato il più presto possibile, ma considerando che la sua attuazione è prevista per il 1° gennaio 1981, abbiamo ancora del tempo a disposizione.

Per quanto riguarda la incompatibilità, sono stato frainteso: io ho detto che tutte le incompatibilità devono essere stabilite per legge, ma che per stabilirle bisogna definire le funzioni dei capi di servizio e di corpo, definizione che non esiste nel disegno di legge. A questo proposito vorrei richiamare l'articolo 9 del disegno di legge originario nel quale, appunto, era data una indicazione di queste funzioni, là dove si legge che: « le funzioni di consulenza tecnica ed amministrativa esercitate nei confronti dei rispettivi capi di stato maggiore, le funzioni logistiche di Forza armata nonchè l'attività ispettiva di carattere amministrativo-contabile sono conferite ad altro ufficiale generale o ammiraglio dello stesso ruolo ». L'attuale articolo 9, invece, così come è stato approvato dalla Camera, è molto meno preciso.

Devo aggiungere che per quanto riguarda la retroattività delle disposizioni, ammessa dal primo luglio 1979, è chiaro che riprodurrebbe la graduatoria di avanzamento esistente e sembrerebbe tendere a favorire posizioni personali.

Non vorrei aggiungere altro, se non di provvedere il più rapidamente possibile a riformulare, tutti insieme, un articolo 9 che soddisfi le diverse esigenze emerse.

C O R A L L O . Mi rendo conto che non è facile dirimere le questioni che sono state sollevate, tuttavia devo dire che, per quanto ci riguarda, siamo pienamente disponibili a fare ogni sforzo per giungere anche stasera stessa all'approvazione del disegno di legge. Certo abbiamo qualche dubbio sulla possibilità pratica di fare ciò, ma siamo disponibili a lavorare quanto è necessario.

Non mi soffermerò, signor Presidente, sulla questione che è oggetto della legge, cioè l'istituzione delle direzioni di amministrazione, ma piuttosto su una questione sulla qua-

le il nostro Gruppo ha condotto una sua battaglia e che coerentemente siamo qui a sollecitare. La rapida istituzione di questi organi vuol dire che la previsione di entrata in funzione al primo gennaio 1981 non deve indurre a tempi lunghi perchè tale data è prevista pensando di poter avere, una volta approvata la legge, il tempo necessario per realizzarla. Se approvassimo la legge a pochi giorni dal primo gennaio evidentemente creeremmo delle difficoltà; quindi, credo che dobbiamo cercare di fare il più presto possibile. A questo proposito vorrei richiamare l'attenzione sull'articolo 9 che ha sollevato tante perplessità. Devo dire che l'affermazione di incompatibilità, o per lo meno di una norma che eviti il cumulo di incarichi, ci convince. Siamo fermamente convinti della opportunità di evitare il cumulo degli incarichi. Non ci convince l'obiezione mossa dal senatore Fallucchi, il quale scherzosamente, poco fa, ha fatto riferimento al discorso di don Ferrante.

Esistono capi di corpo e di servizio; anche se i loro compiti non sono definiti, essi esistono perchè assolvono a delle funzioni. Quindi, si tratta di evitare il cumulo delle cariche (direttore centrale, direttore generale, direttore dei nuovi servizi, capo del coordinamento amministrativo), nonchè il sommarsi di esse con quelle di capo di servizio o di corpo della forza armata di provenienza.

La Camera dei deputati ha votato un testo che ha sollevato difficoltà e non c'è dubbio che ha affermato il concetto della incompatibilità in modo chiaro. Ora, quali obiezioni si muovono? Anzitutto quella che si trasforma la carica di direttore centrale o generale in una punizione perchè si mettono le persone interessate nelle condizioni di essere collocate a riposo prima di quanto spetterebbe loro. A questo punto, viene suggerito di specificare, per ovviare all'aspetto punitivo del provvedimento, che esse debbono essere considerate in soprannumero e pertanto non incidenti sul numero chiuso.

In definitiva, per ovviare ad un inconveniente certamente grave, verremmo a creare un meccanismo diabolico che, se usato con mentalità perversa, potrebbe causare una proliferazione incontenibile di generali. Per-

4^a COMMISSIONE

20° RESOCONTO STEN. (19 marzo 1980)

tanto, questa strada pare difficilmente percorribile, nonostante ci rendiamo conto che il problema esiste.

Mi ha meravigliato l'ingenuità con la quale il senatore Spadaccia ha riproposto la questione della retroattività. Ora, le leggi entrano in vigore il giorno della loro pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale e lo scopo del provvedimento, se introduciamo la norma della retroattività, è di evitare il cumulo delle cariche per allontanare ogni possibile sospetto. È chiaro che al momento dell'entrata in vigore della legge a qualcuno toccherà un beneficio, ma non è ammissibile che la retrodatazione faccia beneficiare chi alla data del provvedimento non ne sarebbe stato investito.

Detto questo, vorrei provare a suggerire una soluzione che sottopongo all'attenzione della Commissione — e che in parte si richiama alle affermazioni fatte dal senatore Spadaccia — al fine di uscire dalla contraddizione ed evitare un danno maggiore: invece della incompatibilità, non si potrebbe stabilire una specie di ineleggibilità (nel caso più specifico, una innominabilità)?

In questo modo, forse, avremmo risolto il problema senza creare danni e mettendoci al riparo da ogni sospetto.

In conclusione, si potrebbe dire: « Le cariche interforze di direttore centrale o direttore generale del Ministero della difesa e di capo del reparto per il coordinamento amministrativo di cui al precedente articolo 6 non possono essere affidate ai capi di un servizio o di un Corpo della Forza armata di provenienza e sono incompatibili fra loro ».

In tal modo si avrebbe il beneficio della incompatibilità garantendoci da ogni cumulo e dalla possibilità di avere controllori-controllati. Nello stesso tempo, si eviterebbe anche di limitare la libertà del Ministro ed il pericolo di provocare un terremoto costringendo a fare promozioni non previste ed a mandare anticipatamente in pensione qualcuno, nonché la creazione di un numero illimitato di generali, superando il numero chiuso che è una conquista ed una garanzia per tutti.

Io credo che una soluzione di questo genere potrebbe essere pienamente soddisfa-

cente. In ogni caso, onorevole Presidente, noi consideriamo la retroattività assolutamente inaccettabile e confermiamo la nostra opposizione. Ritengo che anche in caso di votazione difforme per alcuni punti, su questo argomento si avrà unità di vedute.

O R I A N A . Mi ricollego a tutto quanto ha detto il senatore Corallo ed in particolare alla soluzione proposta con l'intento di non arrecare del male a nessuno, senza vantaggi o svantaggi per alcuno e lasciando le cose in quella statuaria dignità che compete a questo consesso. In tale ambito, la soluzione potrebbe essere quella di lasciare i due commi enunciati dalla Camera.

Se ci si accorge che ciò comporta una promozione anticipata, lasciamo che si verifichi perchè, in pratica, significherebbe farla avvenire al massimo undici mesi e ventinove giorni prima.

Lasciamo che avvenga la promozione, però stabiliamo che una volta avvenuta, ricomincia il ciclo della promovibilità. Si tratta, infatti, di corpi che ogni due, tre, quattro anni danno una promozione al livello delle due stelle ed ogni corpo di forza armata ha un ciclo diverso. Io dico che ora si potrebbe accettare che venga promosso colui che è destinato ad essere promosso.

P R E S I D E N T E . A me sembra che a questo punto ogni proposta possa essere presa in esame, ma che occorra una certa riflessione da parte di tutti per concretizzare nel miglior modo possibile le soluzioni che più sembrano idonee allo scopo che ci prefiggiamo, cioè quello di stabilire le incompatibilità cercando, però, di evitare il numero chiuso.

Pertanto, se non si fanno osservazioni, rinvio il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 19,40.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Direttore: DOTT. GIOVANNI BERTOLINI