

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore **BALDINI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 MAGGIO 1973

#### Modifiche all'ordinamento territoriale delle Forze armate e decentramento amministrativo militare

ONOREVOLI SENATORI. — I problemi fondamentali che si pongono nel settore militare sono di carattere ordinativo, per avere forze armate efficienti e modernamente organizzate. Ciò implica, tra l'altro, la necessità di pervenire ad una legge organica di riordinamento: la scelta assunta in ordine alla unificazione della struttura tecnico-amministrativa non è stata accompagnata da una parallela unificazione di quella operativa realizzata in altri Paesi. Ma limitandoci agli aspetti tecnico-amministrativi dell'attuazione dei decreti delegati emanati nel 1968, in virtù della delega di cui alla legge 12 dicembre 1962, n. 1862, e successivamente rinnovata con la legge 9 ottobre 1964, n. 1058, si rileva come una efficiente unificazione delle stesse strutture tecnico-amministrative, non sia stata ancora del tutto portata a termine.

Occorre ormai addivenire ad un ordinamento sempre più adeguato ai principi costituzionali ed al moderno indirizzo di decentramento delle procedure e dell'organizzazione amministrativa, prima che il processo di sclerotizzazione, che già colpisce tutta la Amministrazione italiana, colpisca anche lo stesso apparato della Difesa, attuando riforme coraggiose, che innovino profonda-

mente la struttura delle forze armate, tenuto conto che esse sono parte essenziale della società italiana non soltanto per le garanzie di sicurezza ma anche per la loro complessa portata sociale.

L'Amministrazione della difesa ha sempre realizzato una normativa funzionale e decentrata, ponendosi all'avanguardia di tali indirizzi postulati dalla Costituzione a base dell'ordinamento dello Stato.

La legge 18 marzo 1968, n. 249 — « delega al Governo per il riordinamento dell'Amministrazione dello Stato, per il decentramento delle funzioni e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni » — e successiva legge 28 ottobre 1970, n. 775 — « modifiche ed integrazioni della legge 18 marzo 1968, n. 249 » —, hanno delegato il Governo ad emanare decreti aventi valore di legge ordinaria per la revisione dell'ordinamento dei servizi centrali dei Ministeri e per il riordinamento degli uffici periferici secondo criteri di funzionalità ed in relazione alle esigenze di un più ampio decentramento amministrativo, precisando però che i servizi delle Amministrazioni degli affari esteri e della difesa continuano ad essere ordinati secondo le disposizioni emanate rispettivamente con

i decreti del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 e 18 novembre 1965, numero 1478, salvo eventuali norme di coordinamento, obiettivo al quale si mira con il presente disegno di legge.

Il testo unico delle disposizioni concernenti l'amministrazione e la contabilità dei corpi, istituti e stabilimenti militari, approvato con regio decreto 2 febbraio 1928, n. 263, e successive modificazioni, costituisce per l'Esercito uno strumento normativo fondamentale: ha consentito un funzionale ed efficiente funzionamento amministrativo degli enti militari. Le recenti leggi deleganti per l'unificazione del Dicastero della difesa 12 dicembre 1962, n. 1862, e 9 ottobre 1964, numero 1058, hanno a loro volta, consentito di estendere tale normativa alle altre due forze armate — Marina ed Aeronautica — ai fini della loro razionale unificazione nell'indispensabile quadro di una uniforme ed armonica organizzazione.

La realizzazione delle Direzioni di amministrazione semplifica le strutture amministrative militari e ne potenzia i controlli.

La denominazione più idonea ad indicare gli organismi amministrativi proposti è quella di « Direzione di amministrazione », denominazione, peraltro, già sancita col regio decreto-legge 21 giugno 1940, n. 856, appunto perchè adatta alla loro qualificazione.

Le Direzioni di amministrazione, durante il secondo conflitto mondiale e successivamente di fatto, fino ad oggi, hanno rappresentato il fondamento del sistema amministrativo dell'Esercito, sistema sul quale sembra opportuno e necessario modellare un efficace decentramento anche nelle altre forze armate, con la introduzione di siffatti organismi e per una sostanziale unificazione secondo i criteri che questa legge vorrà dare, a completamento di quanto predisposto nella legge delegante del 1962 e la successiva del 1964, a base del settore tecnico-amministrativo.

Le Direzioni di amministrazione costituiscono una struttura unitaria del sistema, valida in ogni settore delle Forze armate, con attuazione di decentramento decisionale, finanziario, contabile e di riscontro. Tale si-

stema si completa con quello parallelo dei livelli decisionali decentrati sui Comandanti di Regione militare, sul Comandante dell'Arma dei carabinieri, sui Comandanti di Dipartimento marittimo, sui Comandanti di Regione aerea e sul Capo dell'ufficio del Segretario generale.

È inimmaginabile che, dopo tanti anni dalla delega accordata dal Parlamento al Governo, non siano stati ancora realizzati organismi interforze con ordinamenti amministrativi omogenei inseriti in un complesso organico e razionale. Si arriva all'assurdo che, mentre per forza armata si attua il decentramento a livello di Regione, per gli enti interforze, cioè per gli organismi che esplicano attività comune alle tre forze armate, essendo organizzati con personale dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, si realizza il decentramento, limitato al solo livello di ente passando poi, per gli importi di spesa superiori, alla competenza delle Direzioni generali, in assenza dell'anello intermedio dell'organismo a livello di Regione militare.

Si delinea, quindi, di improrogabile necessità la istituzione di una Direzione di amministrazione interforze con la corrispondente attribuzione di potestà decisionale decentrata ad un organo avente caratteristiche interforze, che potrebbe essere il Capo dell'ufficio del Segretario generale della difesa, al quale attribuire, nella particolare materia, le stesse potestà decisorie che il testo unico del 1928 e successive modificazioni attribuiscono ai Comandanti di Regione militare.

Si eliminerebbe così un sistema anomalo di gestione degli enti predetti con una provvisorietà che dura da troppi anni.

In tal modo potrebbe trovare attuazione il funzionamento interforze del Raggruppamento autonomo del Ministero della difesa che ha il compito di provvedere all'inquadramento dei militari di truppa dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica comunque impiegati presso il Ministero della difesa e presso gli Stati maggiori e all'inquadramento dei reparti automobilistici dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica impiegati per le esigenze del Ministero della difesa e degli Stati maggiori, nonchè dell'Ufficio ammi-

nistrizioni speciali, che provvede alla corresponsione degli assegni ai personali militari dipendenti dall'Amministrazione centrale della difesa o che si trovino in speciali posizioni in Italia o all'estero e che non abbiano un proprio centro amministrativo, nonchè alle operazioni amministrative e contabili affidate dal Ministro all'Ufficio stesso.

Si avrebbe in tal modo un trasferimento di funzioni con il devolvere i compiti dell'Ufficio centrale dei servizi contabili presso la Ragioneria centrale del Ministero della difesa, alla Direzione di amministrazione interforze e dalle Direzioni di amministrazione di forza armata con la sua conseguente soppressione, ridimensionando altresì l'Ufficio amministrazione di personali militari vari e gli altri Uffici similari della Marina e della Aeronautica, facendoli confluire nell'Ufficio amministrazioni speciali.

Le Direzioni così concepite daranno luogo ad una struttura amministrativa omogenea, uniforme e decentrata, sia a livello interforze che di singola Forza armata.

Con la regolamentazione amministrativa unificata e con l'estensione alla Marina ed all'Aeronautica delle contabilità speciali, si realizzerà un sistema snello, funzionale, efficiente, di facile controllo e di connessione con gli organi centrali del Bilancio.

La Direzione di amministrazione interforze alimenterà gli enti interforze, allo scopo di consentirne il funzionamento, di assicurarne una corretta gestione con controlli efficaci, tempestivi non solo concomitanti ma anche successivi, a ciò agevolati dai sistemi integrati automatizzanti il lavoro amministrativo-contabile, già in funzione nelle Direzioni di amministrazione dell'Esercito, realizzando così non solo una funzione garantista e rendicontazionale delle gestioni, ma innovando l'attuale sistema contabile con lo svolgimento contemporaneo di una funzione informativa (sia ai fini della rilevazione dei costi di gestione sia ai fini di acquisire dati per il sistema PPB) che la Difesa va attuando per un razionale sistema di programmazione e pianificazione.

Le Direzioni di Forza armata, aventi configurazione similare, provvederanno con fun-

zioni e finalità analoghe a quella interforze per il funzionamento degli enti e reparti, come in atto già avviene per l'Esercito.

Poste in essere le prospettate strutture amministrativo-contabili, correlate con gli organi di decentramento a livello di Regione militare, potrà trovare attuazione sia il regolamento di amministrazione interforze sul quale è stato espresso il parere della Corte dei conti, sia il regolamento di amministrazione degli stabilimenti militari, entrambi di prossima emanazione, consentendo di attuare, nel diuturno divenire della gestione, criteri di uniformità, di regolarità, di tempestività con un controllo pianificato efficace e celere.

Con il delineato schema di ordinamenti e di potestà amministrative decentrate, si potrà inoltre realizzare, considerandone le Direzioni quali capisaldi, un apparato amministrativo di rilevazioni integrato, interamente automatizzato che consenta ai vari livelli di disporre di informazioni e di elementi di costo sia di reparti operativi sia di settori di servizi, di attuare controlli statistico-economici, per tempestivi interventi.

È da rilevare, infine, che a differenza di oggi, il controllo computistico, sarà contestuale alle elaborazioni, consentendo di prevenire eventuali irregolarità.

La funzione del razionale impiego dei mezzi finanziari secondo principi di economicità, di convenienza e di buona amministrazione, il coordinamento delle gestioni per assicurare opportuni trasferimenti di mezzi esuberanti da ente ad ente, in relazione alle effettive esigenze accertate, si svolgeranno sotto l'azione efficace delle Direzioni. Di queste, quella interforze assicurerà anche la funzione di chiusura a pareggio delle contabilità degli enti sintetizzandole a livello interforze per i collegamenti e le rendicontazioni unitarie nei confronti della Ragioneria centrale presso il Ministero della difesa, così facilitata nella sua fondamentale funzione di valutazione e acquisizione dei dati per la formazione dei bilanci preventivo e consuntivo, con possibilità di attuare i necessari controlli finanziari connessi.

L'automazione integrata, imperniata sulle Direzioni, potrà collegarsi al sistema informativo RGS del Tesoro con gli elaborati prodotti dai sistemi computerizzati, memorizzati su nastri o dischi magnetici, che per la loro compatibilità danno la possibilità di essere prontamente inseriti nei sistemi automatizzati sia degli organi finanziari sia di quelli di controllo esterno alla Pubblica amministrazione.

L'ordinamento amministrativo-logistico è elemento basilare delle strutture operative, queste potranno trovare in esso elementi essenziali per realizzare successivamente una riforma e strutturazione razionale che le renda snelle, efficienti, decentrate e perciò più aderenti alle moderne esigenze di difesa.

Ma i provvedimenti di attuazione di tali deleghe non sono stati emanati nei termini imperativi posti dal Parlamento, perciò quelli che si propongono, hanno un duplice scopo: dare attuazione ad un ordinamento territoriale di pace delle Forze armate; assicurare un più razionale ed efficace decentramento amministrativo militare.

Potrebbe essere nuovamente delegato il Governo ad emanare decreti aventi valore di legge per istituire le Direzioni di amministrazione di Forze armate e interforze, ma per l'importanza della materia si configura opportuno e necessario che il legislatore emani un provvedimento innovativo che possa avere immediata applicazione, fissando termini brevi (sei mesi) per la loro attuazione e per l'adempimento di quanto attiene alla unificazione della normativa interforze per la gestione degli enti e degli stabilimenti militari.

Spetta pertanto al Parlamento fornire gli strumenti più idonei per modificare le attuali strutture amministrative predisponendo una più completa configurazione di un sistema decentrato che sia il necessario ed indispensabile supporto degli organismi operativi, e che concorra in maniera efficace alla attuazione dell'indispensabile sistema di programmazione e pianificazione militare.

Il presente disegno di legge vuol dare una nuova impostazione concettuale al sistema, che possa sostituire con pari efficacia quello attuale, che da oltre un secolo, ha assicurato

il normale funzionamento amministrativo delle Forze armate, non senza numerosi sintomi di obsolescenza.

Trattasi — quello proposto — di un ordinamento efficiente e funzionale che nel suo disegno delinea un sistema armonico decentrato e in quanto tale democratico, che potrebbe essere preso ad esempio e modello di apparati amministrativi decentrati in altri settori, mirando a risolvere con tempestività e aderente concretezza il riconoscimento di diritti ai cittadini od agli amministrati che ad esso fanno capo.

L'attuazione della proposta suddetta costituisce normativa pilota suscettibile di svilupparsi, nel tempo, in un armonico sistema globale, per la cui completa realizzazione potranno eventualmente operare ulteriori iniziative del Parlamento, in esecuzione dell'articolo 97 della Costituzione, iniziative che potrebbero trovare attuazione con opportune deleghe al Governo.

Il processo innovativo dovrebbe portare ad una normativa che regoli in tutti i suoi aspetti il settore amministrativo-logistico-contabile in una visione unitaria ed univoca, valida in pace ed in ogni altra deprecata circostanza da prevedersi comunque nell'interesse del Paese.

Da considerarsi, inoltre, che l'organizzazione invocata comporterebbe anche riduzione di oneri per l'istruzione dei cittadini chiamati ad assolvere il diritto-dovere di cui all'articolo 52 della Costituzione.

La stessa discussione sul bilancio di previsione della spesa del Ministero della difesa per il 1973 ha posto in evidenza la necessità di ristrutturazioni, da tutti auspiccate, e che trovano nel presente disegno di legge la loro tempestiva realizzazione.

Si tratta di concretare una organizzazione amministrativa delle Forze armate secondo quanto statuisce la Costituzione all'articolo 97, che demanda al legislatore la scelta degli strumenti atti a realizzare tale dettato ed a determinare competenze, attribuzioni e responsabilità dei singoli uffici.

È da considerare, infine, che l'iniziativa si inquadra pienamente nelle note linee della riforma della Pubblica amministrazione, basate sui concetti essenziali di decentramen-

to, di responsabilizzazione degli organi, di razionalizzazione delle procedure e di tempestività dell'azione amministrativa.

L'ordinamento proposto consente di attuare provvedimenti idonei a portare al livello delle moderne esigenze della difesa nazionale, le attuali strutture del settore finanziario patrimoniale. Da questi provvedimenti troveranno, peraltro, possibilità di attuazione sia la normativa di riorganizzazione e di ammodernamento degli stabilimenti militari, facendone di essi strumenti tecnicamente avanzati, inseriti nel sistema produttivo italiano, sia la normativa di riorganizzazione, unificazione e razionalizzazione procedurale dei reparti e degli enti militari, facendone di essi strumenti di efficienza e di funzionalità.

Parallelamente al riordinamento proposto è indispensabile considerare l'esigenza di attribuire le connesse funzioni ispettive ordinarie a personale specializzato nel complesso settore amministrativo dell'Esercito, e cioè agli ufficiali del Servizio di amministrazione i quali per la lunga e specifica preparazione tecnico-professionale sono in grado di effettuare con capacità ed efficacia tali funzioni, come già avviene presso la Marina e l'Aeronautica per gli ufficiali investiti degli stessi incarichi.

Con il presente disegno di legge, si tende, pertanto:

con l'articolo 1 ad istituire i Comandi di Regione militare per l'Esercito;

con l'articolo 2 ad istituire una Direzione di amministrazione presso Comandi di Regione militare e similari con compiti ben precisi;

con l'articolo 3 a stabilire che le circoscrizioni territoriali dei Comandi di Regione

militare e delle Direzioni di amministrazione, siano istituite con decreto del Presidente della Repubblica;

con l'articolo 4 a confermare gli organici dei gradi degli ufficiali generali Comandanti di Regione militare e zona militare;

con l'articolo 5 a stabilire le funzioni amministrative dei Comandanti di Regione militare;

con gli articoli 6 e 7 a determinare i compiti delle Direzioni di Amministrazione;

con l'articolo 8 ad aggiornare gli algoritmi dei finanziamenti e dei pagamenti da parte degli enti militari;

con l'articolo 9 ad abrogare gli articoli 5, 6 e 7 del testo unico delle disposizioni legislative concernenti l'amministrazione e la contabilità dei corpi, istituti e stabilimenti militari, eliminando così gli oneri relativi (speciali indennità);

con l'articolo 10 a demandare agli ufficiali del Servizio di amministrazione dell'Esercito le ispezioni amministrative ordinarie;

con l'articolo 11 a stabilire la data di costituzione delle Direzioni;

con l'articolo 12 a consentire al Tesoro eventuali modifiche agli stanziamenti.

Il presente disegno di legge non comporta alcun onere per lo Stato in quanto si tratta di modifiche di ordine organizzativo da realizzarsi nell'ambito di ordinamenti, già esistenti, e di personale già in organico, in attività presso i vari settori del Ministero della difesa con analoghi compiti e funzioni.

Onorevoli senatori, le ragioni che consigliano l'approvazione del presente disegno di legge sono della massima evidenza, e pertanto confidiamo che esso incontrerà il vostro unanime consenso.

**DISEGNO DI LEGGE**  
—

## Art. 1.

Sono istituiti, per l'Esercito, in luogo dei Comandi di difesa territoriale, previsti dalla legge 9 maggio 1940, n. 368 e successive modificazioni, 6 Comandi di Regione militare, retti da generali di Corpo d'armata.

## Art. 2.

Presso ciascun Comando di Regione militare di cui all'articolo 1, presso il Comando generale dell'Arma dei carabinieri previsto dal decreto legislativo luogotenenziale 31 agosto 1945, n. 603, presso il Comando in capo di dipartimento marittimo dell'Alto Tirreno, presso il Comando in capo di dipartimento marittimo del Basso Tirreno, presso il Comando in capo di dipartimento marittimo dello Jonio e del Canale d'Otranto previsti dall'articolo 11 della legge 8 luglio 1926, n. 1178, presso ciascun Comando di Regione aerea, previsti dall'articolo 1 della legge 8 giugno 1961, n. 509, presso l'Ufficio del Segretario generale della difesa, previsto dall'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965, n. 1478, è istituita una Direzione di amministrazione con i compiti di cui all'articolo 6.

## Art. 3.

La circoscrizione territoriale dei Comandi di Regione militare e delle Direzioni di amministrazione è stabilita con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro della difesa.

Con determinazione ministeriale il territorio di circoscrizione di ciascun Comando di Regione militare può essere ripartito in Comandi di zona militare, retti da generali di Brigata.

## Art. 4.

Gli ufficiali generali comandanti di Regione militare e di zona militare sono compresi negli organici del rispettivo grado.

## Art. 5.

Le funzioni previste dal testo unico delle disposizioni legislative concernenti l'amministrazione e la contabilità dei corpi, istituti e stabilimenti militari, approvato con regio decreto 2 febbraio 1928, n. 263, agli articoli 9, 12, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 40, 42, 35, dal regio decreto-legge 28 settembre 1934, n. 1635 e successive modificazioni, sono devolute ai Comandanti di cui agli articoli 1 e 2 della presente legge ed al Capo dell'Ufficio del Segretario generale della difesa.

## Art. 6.

Le Direzioni di amministrazione assolvono i seguenti compiti:

assicurano il finanziamento degli enti amministrativamente dipendenti, attraverso la disponibilità dei fondi accreditati dall'Amministrazione centrale sulle apposite contabilità speciali, e la resa dei conti relativi;

svolgono le funzioni di natura giuridico-amministrativa ad esse devolute dalle disposizioni legislative e regolamentari e, in relazione all'ordinamento delle singole forze armate, dalle istruzioni ministeriali;

esercitano l'azione di controllo amministrativo nei confronti degli enti della rispettiva giurisdizione sia in sede ispettiva, sia in sede di revisione degli atti di gestione seguendo l'indirizzo della Ragioneria centrale presso il Ministero della difesa.

Le Direzioni di amministrazione sono rette da ufficiali colonnelli del Servizio amministrazione dell'Esercito, del Corpo di Commissariato marina militare, del Corpo di Commissariato aeronautico.

## Art. 7.

La Direzione di amministrazione presso l'Ufficio del Segretario generale della difesa è interforze ed ha competenza sugli enti a carattere interforze.

È retta da ufficiale generale o colonnello del Servizio di amministrazione dell'Esercito o del Corpo di commissariato marina militare o del Corpo di commissariato aeronautico compreso nell'organico del rispettivo quadro.

## Art. 8.

L'articolo 12 del testo unico delle disposizioni legislative concernenti l'amministrazione e la contabilità dei corpi, istituti e stabilimenti militari, approvato con regio decreto 2 febbraio 1928, n. 263, è sostituito dal seguente:

« I Comandi di cui all'articolo 2, per mezzo delle Direzioni di amministrazione, accertano, per ogni ente della relativa circoscrizione, il fabbisogno finanziario per tutto l'esercizio e per capitoli di bilancio, e le variazioni successive che si rendessero necessarie; richiedono all'Amministrazione centrale (Direzioni generali) le assegnazioni di fondi sui vari capitoli ripartendole a favore degli enti della circoscrizione; richiedono altresì le assegnazioni suppletive nel corso dell'esercizio e propongono riduzioni delle assegnazioni stesse.

Le Direzioni generali del Ministero determinano le assegnazioni e le variazioni relative, le quali costituiscono in ogni momento il limite entro cui i Comandi suddetti (Direzioni di amministrazione) possono concedere anticipazioni di fondi ai singoli enti, affinché provvedano per loro conto ai pagamenti.

I pagamenti, ai quali non si provveda coi fondi delle anticipazioni, sono eseguiti mediante mandati diretti, la cui emissione è richiesta dai Comandi medesimi alla Ragioneria centrale del Ministero, che vi provvede nelle forme stabilite dalla legge di contabilità generale dello Stato.

Per le anticipazioni alle Direzioni di amministrazione occorrenti per rifornire di fondi gli enti della circoscrizione, le Direzioni stesse richiedono pure alla Ragioneria del Ministero della difesa le corrispondenti aperture di credito nei limiti delle assegnazioni complessive autorizzate per ogni capitolo a favore degli enti della circoscrizione ».

Art. 9.

Gli articoli 5, 6, 7 del testo unico delle disposizioni legislative concernenti l'amministrazione e la contabilità dei corpi, istituti e stabilimenti militari, approvato con regio decreto 2 febbraio 1928, n. 263, sono abrogati.

Art. 10.

Le ispezioni amministrative ordinarie di cui al regio decreto 16 aprile 1934, n. 859, ed al regio decreto-legge 14 ottobre 1937, numero 1963, sono attribuite anche agli ufficiali del Servizio di amministrazione dell'Esercito.

Art. 11.

La data di costituzione delle Direzioni, entro 6 mesi dall'entrata in vigore della presente legge, sarà stabilita con decreto del Ministro della difesa.

Art. 12.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare le necessarie modifiche ai vari capitoli di spesa del bilancio del Ministero della difesa.