

## DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori MANCA, MANFREDI, CONTESTABILE  
e PALOMBO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 FEBBRAIO 1997

---

Modifiche dell’articolo 1 della legge 4 ottobre 1988, n. 436,  
recante norme per la semplificazione e per il controllo  
delle procedure previste per gli approvvigionamenti centrali  
della Difesa

---

ONOREVOLI SENATORI. - Come è noto, nell'ambito della legge 4 ottobre 1988, n. 436, recante norme per la semplificazione ed il controllo delle procedure previste per gli approvvigionamenti centrali della Difesa, particolare rilevanza assumono le disposizioni contenute nell'articolo 1, comma 1, secondo il quale i programmi relativi al rinnovamento ed all'ammodernamento dei sistemi d'arma, delle opere, dei mezzi e dei beni direttamente destinati alla difesa nazionale sono approvati con legge, se richiedono finanziamenti di natura straordinaria, e con decreto del Ministro della difesa, se finanziati attraverso gli ordinari stanziamenti di bilancio. In quest'ultima ipotesi, prima dell'emanazione del decreto ministeriale, «deve essere acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, con le modalità e nelle forme stabilite dai Regolamenti delle Camere».

L'opportunità di un diretto coinvolgimento del Parlamento, in ordine all'attività amministrativa svolta in sede di elaborazione dei programmi di acquisizione di nuovi sistemi d'arma o di ammodernamento di quelli esistenti, appare in linea con quella tendenza «espansionistica» delle tradizionali ed istituzionali funzioni del Parlamento, di cui la legge 24 gennaio 1978, n. 14 (Norme per il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici), ha costituito una fondamentale svolta.

Il concorso di organi parlamentari nella fase stessa della formazione dei provvedimenti in questione costituisce, in definitiva, una sorta di vigilanza e di controllo preventivo di natura politica su atti la cui adozione è riservata al potere esecutivo.

L'esercizio di tale tipo di controllo si aggiunge a quello successivo, costituzionalmente attribuito alle Assemblee legislative (controllo finanziario in sede di esame del bilancio dello Stato), nonchè a quello posto

in essere attraverso il ricorso ai normali strumenti regolamentari del cosiddetto sindacato ispettivo (mozioni, interpellanze ed interrogazioni), delle inchieste, delle indagini conoscitive, delle audizioni dei membri del Governo o di pubblici funzionari.

Poichè i pareri espressi dalle Commissioni vertono sugli atti cui si riferiscono, il concorso dell'organo politico ha luogo nel corso dell'*iter* stesso del procedimento di formazione dell'atto, di cui costituisce uno stadio preparatorio ed istruttorio necessario alla luce dell'obbligatorietà del parere dichiarata dalla legge.

La sua *ratio* trova fondamento nella generale convinzione che una migliore e più analitica conoscenza delle attività di programmazione e realizzazione dei sistemi d'arma avrebbe non solo facilitato il rapporto dialettico tra le forze politiche, ma soprattutto avrebbe reso possibile quella «trasparenza» che si ritiene necessaria nell'interesse dello Stato e della stessa Amministrazione militare.

L'esame in sede consultiva delle Commissioni competenti ha luogo (secondo il chiaro disposto della legge) sui «programmi» di acquisizione di nuovi sistemi d'arma o di rinnovamento e ammodernamento di quelli già in dotazione: quindi, sui progetti elaborati dagli Stati Maggiori, sui quali o si è già registrata la pronuncia degli speciali comitati di attuazione delle leggi sull'ammodernamento dei mezzi dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica militare, o vi è stata la valutazione favorevole del Comitato dei Capi di Stato Maggiore di ciascuna Forza armata.

L'espressione adoperata dalla legge («programmi... opere, mezzi e beni direttamente destinati alla difesa nazionale») individua il campo di applicabilità della normativa, nel senso di escludere dall'esame parlamentare sia i programmi non direttamente riferiti alla «Funzione difesa», sia quelli di mera ricerca scientifica e tecnologica non finalizzati ad acquisire nuovi mezzi o ad ammodernare sistemi d'arma esistenti.

La valutazione in sede parlamentare deve, quindi, correttamente essere limitata all'oggetto sopra specificato, rimanendo preclusa ogni possibilità di estensione agli strumenti necessari per l'attuazione dei programmi (procedure contrattuali, *memorandum* d'intesa con altri Governi, eccetera) che, come tali, sono sottratti al sindacato parlamentare, anche quando tali atti (ad ulteriore corredo della documentazione illustrativa) siano stati trasmessi dal Governo e allegati al programma a titolo meramente informativo.

La speciale procedura «rafforzata», richiesta dalla legge prima dell'emanazione dei singoli decreti ministeriali di approvazione dei programmi finanziati con gli ordinari stanziamenti di bilancio, rientra nell'ambito degli atti di controllo parlamentare sull'attività di Governo: controllo politico, non tecnico-amministrativo. Non avendo, ovviamente, alcuna competenza tecnica, le Commissioni difesa non sono certo chiamate - nè potrebbero esserlo - ad esercitare una sorta di controllo tecnico-amministrativo di merito, che spetta invece agli organi di gestione attiva dell'Amministrazione ed a quelli ausiliari del Governo (consulтиви). Qui si verte pur sempre - anche nella specialità della procedura - nel campo dell'accertamento politico degli indirizzi di Governo e della loro conformità alle direttive parlamentari.

Se così è, la valutazione parlamentare non può spingersi a sindacare la scelta tecnica di questo o di quello strumento difensivo, di questo o quel tipo di velivolo o di unità navale, di un certo mezzo cingolato anzichè di un altro; ma essa deve piuttosto svilupparsi nella direzione di una verifica di conformità delle decisioni amministrative alla politica generale del Governo, quale delineata, innanzitutto, nelle dichiarazioni programmatiche rese alle Camere in occasione del dibattito sulla fiducia. I programmi presentati devono, quindi, essere vagliati «politicamente» da organi parlamentari che sono appunto squisitamente politici.

In definitiva, la natura prettamente «politica» della valutazione parlamentare *ex* legge n. 436 del 1988 dovrebbe sottrarre all'esame delle Commissioni tutte quelle scelte di natura discrezionale (in senso, ovviamente, tecnico-amministrativo) che, rientranti nell'esclusiva competenza del potere esecutivo e riconducibili alla peculiare responsabilità del Governo, sono, se del caso, suscettibili di censura nella sede più ampia e generale del controllo parlamentare in via successiva (cioè su atti

o provvedimenti già adottati o su comportamenti omissivi) attraverso i normali strumenti del sindacato ispettivo e delle procedure di bilancio.

Del resto, una confusione dei ruoli, in danno di quella diversificazione soggettiva delle competenze e dei livelli di responsabilità decisionale su cui si fonda ogni ordinamento democratico, comprometterebbe il corretto rapporto tra due funzioni, di cui l'una quella amministrativa - dovrebbe costituire unicamente l'attuazione dell'altra.

Sotto un profilo prettamente giuridico-costituzionale rimane ancora oggi essenziale, nonostante le attuali linee di tendenza evolutiva del quadro istituzionale, la persistenza di una equilibrata relazione tra i poteri dello Stato, tra legislazione e amministrazione e tra organi di amministrazione attiva e corpi consultivi; in altri termini, sembra che non possa ritenersi nè politicamente nè giuridicamente condivisibile (e tanto meno opportuno) che il Parlamento tenda a trasformarsi in un grande organo di consulenza addirittura tecnica del Governo, manifestando sempre più la propensione a ricercare nuovi spazi di attività, forse come «contromisura» alla deprecabile tendenza del Governo ad appropriarsi di fatto della funzione legislativa attraverso il generalizzato ricorso allo strumento «eccezionale» della decretazione d'urgenza.

In coerenza con le considerazioni che precedono, il presente disegno di legge si propone di precisare normativamente gli ambiti di competenza entro i quali le Commissioni difesa dei due rami del Parlamento sono chiamate a pronunciarsi in sede consultiva. Si tratta, ad avviso dei presentatori, di una innovazione legislativa che, senza nulla togliere alla necessaria attività di controllo parlamentare in materia di Difesa, è divenuta più che opportuna alla luce dell'esperienza ormai quasi decennale dell'applicazione della legge n. 436 del 1988, esperienza che, in molti casi, ha fatto registrare una deprecabile tendenza ad invadere (senza alcun titolo) quel campo tecnico-operativo che appartiene alla competenza specifica dell'Amministrazione e che non può in alcun caso formare oggetto di esame da parte di organi parlamentari prettamente politici.

Sono questi i motivi che ci inducono a sottoporre all'approvazione del Senato una modifica dell'articolo 1 della predetta legge, volta a precisare l'oggetto del parere parlamentare e ad individuare il tipo di controllo in quella sede, politico e quindi non esteso al merito delle scelte tecni-

che-operative dell'Amministrazione della Difesa e degli Stati Maggiori.

**DISEGNO DI LEGGE****Art. 1.**

1. Alla lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 1 della legge 4 ottobre 1988, n. 436, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi:

«Ai fini dell'espressione del parere le Commissioni competenti valutano:

1) se i programmi siano conformi alle direttive del Parlamento;

2) se la configurazione di nuovi sistemi d'arma sia in linea con la situazione strategico-internazionale o sia suscettibile di incidere sui processi negoziali in corso;

3) se i mezzi che si intendono acquisire o rimodernare siano effettivamente necessari per la difesa nazionale o per far fronte ad obblighi internazionali;

4) l'entità e la congruità della spesa e se gli oneri siano compatibili con le risorse finanziarie complessivamente destinate agli investimenti;

5) se i programmi di una Forza armata comportino un eccessivo sbilanciamento in ambito "interforze", non necessitato da esigenze operative;

6) se il rapporto con le imprese interessate e la scelta dei contraenti siano vantaggiosi per l'Amministrazione;

7) i meccanismi di compensazione industriale che i rapporti contrattuali prevedono».





