

3 ottobre 2015

"Questo contributo vuole rispondere al quesito quali procedure la normativa sulla nuova regolamentazione delle servitù militari prevede per l'esame dei programmi di esercitazione a fuoco. In particolare se anche per la "*decisione in via definitiva del ministro della difesa*", a seguito del parere negativo del Co.Mi.Pa. su tali programmi, la Regione interessata può chiedere il "*riesame da parte del Consiglio dei Ministri*".

A tal proposito si utilizza il testo coordinato della legge n. 898 del 1976 "Nuova regolamentazione delle servitù militari", con la legge n. 104 del 1990 di integrazioni e modifiche, e il D.P.R. n. 780 del 1979 con cui è stato approvato il regolamento per l'esecuzione della L. 898/76.

In termini generali si può considerare che la normativa in questione è precipuamente e più direttamente rivolta a regolare i programmi di installazioni militari e delle conseguenti limitazioni di servitù militari, nonché ai loro rinnovi quinquennali. In tale contesto la regolamentazione della consultazione semestrale di tutti i programmi delle esercitazioni a fuoco di reparto o di unità appare un impegno quasi secondario, e quindi disciplinata in termini più approssimativi e non autonomi ma rinviati, soprattutto per quanto riguarda le procedure, ai termini previsti per le installazioni e le servitù. Appare evidente alla lettura del testo coordinato, ma anche del testo originario, che si tratta di una scrittura non ordinata, soprattutto per ciò che riguarda l'articolo 3 (che è il centro dell'interesse di questo contributo), che le modifiche e le integrazioni della L. 104/90 hanno ulteriormente appesantito. Una scrittura evidentemente "a salti", che necessita della normale agilità utile in tutti i testi di legge, ancor più per quelli, per così dire, disordinati. Quelli in particolare con un numero eccessivo di commi e con argomenti che vanno a "balzi".

Il nostro articolo 3, per esempio, si avvia con la previsione di costituzione in ciascuna regione dei Comitati Misti Paritetici, definisce la particolarità delle province autonome, regola il caso di segreto militare, e passa alla previsione della consultazione semestrale sui programmi esercitativi. Lo stesso articolo prosegue prevedendo gli accordi per la definizione delle zone di concentrazione dell'attività esercitativa e la stipula dei disciplinari d'uso per le aree addestrative e l'intervento ministeriale in caso di mancato accordo. Il testo prosegue con la definizione della composizione del Comitato sulla sua convocazione, sulla sua presidenza, sulla funzione di segretario e della redazione del verbale, e arriva a riprendere sulle decisioni a proposito delle installazioni e servitù, per poi regolare la possibilità di opposizione della regione alle decisioni ministeriali e l'attività del Consiglio dei Ministri sulla richiesta regionale di riesame. Alla fine, con il comma 7 dell'art. 1 della legge n. 104 - 1990, aggiuntivo ai commi dell'art. 3 sinora esaminato, si prevede di ritornare sulla concentrazione delle aree addestrative, di cui almeno sette commi prima, ipotizzando l'azione sostitutiva dell'amministrazione della Difesa in caso di inadempienza dei Comitati nell'individuazione delle aree poligonali.

Altrettanto evidente è il "pasticcio" della determinazione del parere positivo o negativo del Co.Mi.Pa. sia sul programma di esercitazioni a fuoco che per i programmi di installazioni e servitù. La legge, nelle successive integrazioni, per le esercitazioni precisa che il parere è da considerarsi negativo nel caso in cui la maggioranza dei membri regionali si esprima in senso contrario, aprendo una questione interpretativa a proposito di maggioranza degli aventi diritto (7 membri) o maggioranza dei presenti alla riunione. Per i programmi di installazioni e di servitù la legge, anche nelle integrazioni successive, a proposito del parere non prevede alcunché, ma la soluzione ci viene dalla scrittura del decreto esecutivo in cui (art. 4 c. 2) si prevede che il parere sia da considerarsi negativo in caso non sia stata raggiunta l'unanimità in seno al Comitato, e stavolta ovviamente si tratta di unanimità dei presenti alla riunione. Il complesso della normativa, comunque, ha precisato esplicitamente la diversa determinazione del parere favorevole o contrario nelle due diverse situazioni.

Il quesito oggetto di questo contributo si pone nel caso di parere contrario per le conseguenze che la normativa fa discendere in tale circostanza. Per le esercitazioni la legge prevede che in caso di parere sfavorevole (a maggioranza) “*decide in via definitiva il Ministro della Difesa*” (art. 3, c. 4 testo coordinato); per le installazioni e le servitù prevede che “*le definitive decisioni sono riservate al Ministro della Difesa*” (art. 3, c. 11). In quest’ultimo caso non si dice esplicitamente nella legge che la decisione definitiva del Ministro interviene in caso di parere non unanime e quindi contrario del Comitato, ma il buon senso giuridico deve legare la previsione del precedente comma circa la redazione del verbale con la evidenza di eventuali membri discordanti, alla situazione di non unanimità del parere del Comitato scritto nel decreto attuativo per farne conseguire l’intervento ministeriale.

Una lettura bigotta e strumentalmente ideologica non appare possibile per questa normativa, per cui deve essere utilizzata una lettura di buon senso giuridico, che espliciti correttamente ciò che non sempre è esplicitato linearmente, ma che è oggettivamente implicito, come il caso sopra esposto delle decisioni ministeriali sulle installazioni e servitù. **Se infatti il testo coordinato viene letto senza questa “intelligenza” sembrerebbe che l’iter del parere sui programmi semestrali di esercitazioni si chiuda con la decisione definitiva del Ministro, negando alla Regione la possibilità di richiederne il riesame. Si pretenderebbe, cioè, che quanto disposto dal secondo periodo dell’art. 3, c. 11 del testo coordinato si applicasse esclusivamente per le decisioni definitive ministeriali relative alle sole installazioni e servitù e non anche alle decisioni definitive ministeriali sulle esercitazioni.**

Tecnicamente tutte le determinazioni sulle procedure di convocazione del Comitato, la sua presidenza, la tempistica, la redazione dei verbali, le funzioni di segreteria etc. pur riferiti esplicitamente alle riunioni per i pareri sui programmi di installazioni e servitù (vedi soprattutto il DPR del regolamento per l’esecuzione) è implicitamente utile anche per le riunioni del Comitato relative ai programmi semestrali di esercitazioni a fuoco. Tanto più che una stessa riunione può avere (e spesso ha avuto) all’OdG entrambi gli argomenti. **Affermare che di tutto questo complesso di determinazioni solo la possibilità di richiesta di riesame da parte della Regione a seguito delle “definitive decisioni” ministeriali è esclusivamente prevista per le installazioni e servitù e non anche alle esercitazioni, appare palesemente strumentale.**

Tale lettura, soprattutto, appare oggettivamente contraria alla precisa ratio della nuova regolamentazione che la legge ha voluto dare alla materia, sino ad allora regolata dalla legge fascista degli anni ‘30 del XX secolo. La grande novità voluta dal legislatore, e che permea tutta la legge in questione, consiste nella armonizzazione degli interessi della programmazione militare di installazioni e di esercitazioni con gli interessi di sviluppo socio-economico delle comunità nel cui territorio i programmi militari prevedono di implementarsi. **La armonizzazione si sviluppa su due piani: il primo di confronto tra Regione e Difesa in sede di Co.Mi.Pa., il secondo più squisitamente politico (in caso di non accordo e su iniziativa della Regione) presso il Consiglio dei Ministri. Non si capirebbe che il legislatore abbia voluto per le esercitazioni limitare il processo di armonizzazione al solo primo livello di confronto, in sede di Co.Mi.Pa., tra Regione e Difesa, e non invece prevedere anche per i programmi esercitativi la stessa intensità di armonizzazione.**

Si capisce, invece, che una simile limitazione la Difesa voglia praticare in Sardegna, dove i programmi di esercitazioni e i poligoni demaniali sono una realtà pesantissima, che impegna immensi spazi terrestri, marini e aerei, e dove viene soddisfatta la quasi totalità dei bisogni nazionali di tale attività militare. Ma a tal proposito si deve considerare che nel corso dei 40 anni di vigenza della nuova regolamentazione, e nei 38 anni di attività del Co.Mi.Pa. sardo, da parte della componente regionale sono stati espressi pareri contrari ai programmi esercitativi in moltissime occasioni, e **spesso la Regione (a seconda della sensibilità politica) ha chiesto il riesame dei programmi presso il Consiglio dei Ministri, a seguito della decisione definitiva del Ministro. Non risulta che la richiesta di riesame sia mai stata dichiarata inammissibile perché non prevista dalla legge.**

Sarebbe **inammissibile che ora si voglia instaurare una prassi tanto lesiva degli interessi della Sardegna su questa sensibilissima materia, senza una adeguata risposta a partire dalla Regione e dai suoi rappresentanti in seno al Co.Mi.Pa."**

Cagliari. 3 ottobre 20015

Salvatore Sanna