

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore RUSSO SPENA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 LUGLIO 1996

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta
sulla gestione della spesa del Ministero della difesa

ONOREVOLI SENATORI. - Già nell'XI legislatura, il gruppo di Rifondazione Comunista con la proposta di legge n. 3206 presentata presso la Camera dei deputati aveva sollecitato l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle spese militari. Analoga proposta di legge era stata presentata nella XII legislatura (atto Camera n. 3390). Quella proposta, a suo tempo bollata da buona parte dei gruppi più legati alla *lobby* militare e bellico-industriale, come mossa da una ostilità ideologica nei confronti delle Forze armate, acquista oggi una rinnovata attualità.

L'emergere di una sempre più estesa «Tangentopoli con le stellette» rischia infatti, questa sì, di pregiudicare pesantemente il prestigio delle nostre Forze armate. La dimensione del fenomeno, frutto di una politica che per anni ha conservato il mondo militare in una zona franca al riparo da ogni reale controllo da parte del Parlamento, è tale da rendere necessari provvedimenti eccezionali in grado di risanare la struttura stessa, ponendo fine agli sprechi e al sistema delle tangenti. Secondo gli ultimi dati, i militari indagati (che non vuol dire, ovviamente, colpevoli) sia dalle procure militari che da quelle ordinarie superano la cifra di duemilacinquecento. L'arresto di tre alti ufficiali per ordine della procura di Milano, intorno ai quali ruotava un vero e proprio sistema di tangenti sulle forniture alle strutture militari, induce a pensare ad un fenomeno che ha potuto svilupparsi solo grazie alla complicità di uomini collocati nei posti chiave della catena di comando.

La sola procura militare di Roma ha aperto sei inchieste sui presunti illeciti nelle Forze armate. Grazie a queste inchieste si è potuto fino ad ora recuperare allo Stato dieci miliardi di lire.

640 sono gli indagati e centinaia i rinvii a giudizio. Appalti «truccati», fatture false e

stipendi pagati a persone che non ne hanno più diritto: questi i temi ricorrenti. In particolare sul tavolo del procuratore Antonino Intelisano, sono arrivate alcune delle pratiche che, soprattutto in questi giorni, stanno facendo più scalpore: quella che riguarda gli appalti concessi in cambio di tangenti o di «favori» per l'informatizzazione degli uffici di Esercito, Marina e Aviazione e quella che concerne gli approvvigionamenti per i contingenti inviati all'estero.

Altri filoni delle inchieste riguardano: gli appalti del Genio militare; le fatture false che vengono esibite al ritorno da una missione per chiedere il rimborso di pernottamenti, magari mai effettuati o, in caso di trasferimento all'estero, di spedizioni di mobili, mai avvenuti; stipendi corrisposti a persone già in congedo. La procura di Pesaro ha messo in luce il fenomeno delle mazzette in merito alla concessione di congedi per il personale di leva in esubero sulle esigenze di servizio.

Molti dati fanno pensare, essendo completamente ignoti al Parlamento i criteri di concessione di tali congedi ai cosiddetti «esuberanti», che il fenomeno vada ben al di là dei confini della regione Marche.

A questo deplorabile fenomeno di malcostume e di obiettivo illecito si affianca la particolare contingenza economica che il nostro Paese sta attraversando che impone una politica di rigido controllo della spesa pubblica. Sinora il contenimento della spesa del settore statale si sia sostanzialmente tradotto in tagli successivi e sempre più consistenti dei trasferimenti a favore della sanità, della previdenza, dei fondi pensionistici. Altri dicasteri, a differenza di quello della difesa, hanno dovuto subire tagli più o meno rilevanti alle spese correnti e di investimento. Un occhio di riguardo, anche per l'accresciuto ruolo internazionale del nostro Paese, è sempre stato riservato alla difesa

tanto che l'aumento previsto del bilancio di previsione del Ministero della difesa per il 1996 è di 5.418 miliardi di lire, il 16 per cento in più, a netto dell'inflazione, del bilancio votato dal Parlamento nella finanziaria '95.

È evidente che l'aumento delle spese militari a fronte sia del taglio delle spese sociali sia dell'emergere di fenomeni vasti di corruzione all'interno delle Forze armate, non appare giustificato nè legittimo all'opinione pubblica del nostro Paese. È indilazionabile una razionalizzazione della spesa, colpendo gli sprechi, intervenendo sul fronte della moralizzazione e della finalizzazione delle spese medesime.

Da anni la relazione della Corte dei conti sul rendiconto dello Stato dà un giudizio molto severo sulla gestione della spesa da parte del Ministero della difesa e denuncia con molta chiarezza il disordine amministrativo e contabile, l'aleatorietà e l'inefficienza dei controlli, lo spreco derivante da procedure vecchie ed eccessivamente parcellizzate. La Corte dei conti quantifica, nel solo 1994, in circa 2.735 miliardi lo «spreco» della difesa, equivalente a più del 10 per cento degli stanziamenti complessivi del dicastero. Fondi che potrebbero utilmente essere impiegati nei programmi di investimento per i quali il Ministero reclama da tempo al Parlamento stanziamenti aggiuntivi. Sul piano dei controlli la situazione appare ancora più compromessa. Secondo la Corte dei conti, in violazione delle leggi e dei regolamenti che prevedono almeno un'ispezione l'anno per ciascun ente della difesa, il servizio ispettivo della difesa ha controllato solo 315 enti dell'Esercito sui 596 esistenti, 89 su 140 della Marina, mentre migliore è la situazione per l'Aeronautica dove i comandi controllati sono stati 235 su 247. Alle ispezioni erano addetti alla fine del 1992 soltanto 27 persone a livello centrale.

Ma il problema non è solo quantitativo, come rileva la stessa Corte dei conti. I controlli sono inadeguati soprattutto «per la scarsa incisività del sistema di controllo interno sia per la limitatezza che per il carattere tradizionale delle tecniche di controllo

(...) per l'inadeguata qualificazione professionale del personale (...) per l'impiego di metodologie che non consentono di acclarare le discrasie gestorie (...) in relazione al conseguimento degli obiettivi». Dunque una situazione intollerabile, soprattutto in una situazione in cui il Ministro continuamente ripete che le Forze armate sono vicine al collasso per mancanza di risorse.

Da un altro punto di vista, assistiamo all'utilizzo improprio di militari nella gestione di bar, circoli e mense sottraendoli ai compiti di istituto. Questa questione pone con grande forza il problema dell'impiego in mansioni improprie di migliaia di militari. È ben noto che quella del personale è una delle componenti più rilevanti del bilancio della difesa e l'utilizzo, in mansioni non previste, non autorizzate di militari aggrava ulteriormente questo onere, con l'aggravante che si tratta di una partita «invisibile», di un costo che viene sostenuto dalla collettività tutta senza che di questo vi sia traccia o notizia e neppure coscienza, se non da parte dei diretti interessati e di chi porta la responsabilità per questi impieghi impropri o non previsti.

Al di là delle pur importanti considerazioni sull'inaccettabile deprofessionalizzazione alla quale sono costretti questi militari, il loro impiego di fatto si tramuta esclusivamente in un vantaggio personale e immediato per i frequentatori delle strutture ricreative a spese del bilancio della difesa e della collettività. Episodi di malcostume, come quelli segnalati da interrogazioni del gruppo parlamentare di Rifondazione comunista già nell'XI legislatura concernenti la costruzione di una vasca da bagno con idromassaggio nell'alloggio di servizio del Comandante della 1ª Regione aerea o l'utilizzo di un velivolo a getto della Pattuglia acrobatica nazionale partito dall'aeroporto di Rivolto (Udine) per trasportare da Falconara a Milano il vice comandante della stessa 1ª Regione, denotano una continua, scarsissima attenzione alle esigenze di trasparenza e correttezza nell'uso dei fondi che la collettività destina alla difesa, esigenza tanto più avvertita oggi che da molte parti si lamenta da un lato la riduzione dello stan-

ziamento per la difesa, e dall'altro si invocano come imprescindibili nuove spese per far fronte a nuovi, importanti impegni operativi delle Forze armate italiane.

Il problema tuttavia non può ricondursi o restringersi ai soli comportamenti illeciti o non corretti.

Se così fosse si tratterebbe di una questione di ordine puramente giudiziario, anche se - ove venissero confermate le dimensioni degli abusi - gravi e motivati dubbi dovrebbero essere espressi sui meccanismi interni di controllo del Ministero.

La questione appare in verità più complessa perché vi è la sensazione - suffragata peraltro da fatti ed episodi non isolati - che l'amministrazione tenda frequentemente a tollerare se non persino a favorire un impiego improprio dei fondi destinati alla difesa nazionale. Basterà citare come esempio quelle strutture variamente definite come «basi logistiche», «centri di sopravvivenza» eccetera realizzate e gestite utilizzando capitoli di spesa destinati al potenziamento della difesa mentre si tratta di opere esclusivamente destinate alle vacanze, spesso in località esclusive, dei militari, per lo più ufficiali. Le spese di ristrutturazione e costruzione degli edifici sono pagate con i fondi del capitolo 4005 dello stato di previsione del Ministero della difesa al quale dovrebbero essere imputate spese per la «costruzione, il rinnovamento, l'ammodernamento ed il completamento delle infrastrutture militari (...) opere edili, stradali, ferroviarie, marittime, portuali, aeroportuali, di difesa, poligoni di tiro, depositi vari».

Che cosa abbiano a che fare veri e propri alberghi interamente pagati con il capitolo 4005 con la difesa nazionale è una domanda che avrebbe certamente bisogno di risposte meno generiche - al limite dell'arroganza - di quelle che i diversi Ministri hanno fornito alle numerose interrogazioni e interpellanze presentate su questo ed altri argomenti negli anni scorsi. Non si tratta per di più di un numero molto elevato di strutture sparse tra Bardonecchia e Colle Isarco, Tarvisio e Valtournanche, Piane di Mocogno e Fago del Soldato, Roccaraso ed Edolo, Valle Crosia e San Remo, Cà Vio e

Cecina, Riva del Garda e Valle Carene, Cefalù e Gaeta, Dobbiaco e il Grappa, e molti altri ancora.

Di questi soggiorni il Ministero non solo paga gli edifici, la loro ristrutturazione, il loro arredamento, ma anche il personale di servizio (per lo più militari, anche di leva, per un totale di quasi 14.000 persone secondo i dati della Corte dei conti) nonché gran parte dei costi generali di gestione che dovrebbero in teoria essere a carico dei frequentatori.

Eclatante il caso - segnalato dalla relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per il 1992 - della struttura di Dobbiaco, dipendente dall'Aeronautica militare, dove risultano entrate per soli 53 milioni nell'intero 1991 contro una spesa, per il solo personale esterno addetto al servizio ai tavoli riferito a soli sei mesi di attività, di ben 534 milioni. La differenza - 481 milioni - è interamente a carico del contribuente italiano che si trova così a pagare tasse anche per pagare le vacanze dei militari. È impossibile, naturalmente, fare una casistica anche soltanto approssimativamente esaustiva. Purtroppo l'informazione sulla gestione delle spese per la difesa è scarsa, frammentaria e reticente e tutto viene giustificato ed occultato in nome di una riservatezza che spesso serve soltanto a coprire i guasti di una cattiva gestione.

La Commissione di inchiesta che proponiamo d'istituire deve dunque scavare in un ambito molto vasto, con una ricognizione di carattere generale confortata da approfondimenti puntuali e precisi per quegli aspetti meno chiari e più soggetti a utilizzi impropri, con la duplice finalità di individuare i rimedi normativi che possano impedire il ripetersi o il manifestarsi di fenomeni di cattivo o improprio uso delle risorse, e per individuare eventualmente quelle aree sulle quali possa essere necessario intervenire per ricondurre a legittimità l'uso di fondi che il Parlamento ha destinato alla difesa nazionale e non a scopi diversi.

La Commissione di inchiesta si rende necessaria soprattutto per dare ai cittadini, ai contribuenti fiducia in un processo di necessaria trasparenza amministrativa da ap-

plicare anche alle Forze armate, fatte salve le specificità proprie. La difesa, per necessità organizzative e per ambito di intervento, è naturalmente un corpo chiuso, difficilmente penetrabile dall'esterno e dunque alle Forze armate non si possono applicare quelle forme di controllo, più o meno diretto, che invece sono possibili con altre amministrazioni centrali e periferiche dello Stato. Dunque, ben lungi da intenti persecutori o da volontà inquisitrice, la Commissione si propone come un'importante occasione per costruire quel prestigio di cui le Forze armate hanno bisogno per poter efficacemente operare, soprattutto in un momento in cui si richiede la presenza dei nostri militari in gravose e delicate missioni all'estero (vedi Bosnia).

Riteniamo altresì doveroso, al fine di consentire al Parlamento di accertare la reale

entità delle spese necessarie a supportare l'attività del Ministero della difesa e delle Forze Armate, congelare tutti gli aumenti stanziati al bilancio della difesa e che eccedono la percentuale dell'inflazione annua. Apparirebbe anacronistico, nel momento in cui sono aperte crepe profonde alla credibilità di gestione delle spese del Ministero e delle Forze armate stesse, consentire alla difesa ciò che invece viene negato ad altri decisivi dicasteri: la crescita del proprio bilancio ben oltre la percentuale d'inflazione. Dopo un anno di accurata indagine parlamentare, starà al Parlamento decidere, anche in base alle risultanze della inchiesta stessa, se scongelare questi fondi o attribuirli ad altra voce del bilancio dello Stato.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. È istituita, a norma dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sulle procedure di gestione della spesa del Ministero della difesa, i controlli interni, le procedure di appalto e comunque di aggiudicazione delle forniture e dei contratti, i rapporti con i fornitori a livello centrale e periferico del Ministero della difesa e delle Forze armate.

La Commissione ha il compito di:

a) esaminare in particolare le procedure tecniche e amministrative di formazione delle decisioni di spesa e delle connesse procedure di determinazione dei prezzi per le diverse tipologie di forniture o di costruzione, le forme di pubblicità, la trasparenza delle licitazioni e degli appalti, i criteri di tenuta dell'albo dei fornitori, i criteri di distribuzione degli impegni di spesa a livello centrale e a livello periferico;

b) esaminare la gestione dei fondi di funzionamento, di manutenzione e riservati a disposizione dei comandi e degli enti militari; le modalità e i criteri di acquisto e di utilizzo dei mezzi terrestri, aerei e navali in dotazione alle Forze armate; le spese per il benessere del personale, compresa la gestione di mense, circoli, soggiorni e strutture ricreative delle Forze armate e all'impiego nella gestione di personale militare, di leva e non, e civile; la consistenza, la destinazione, la normativa, i controlli sull'utilizzo dei fondi assegnati a capitoli di spesa riservati, comunque denominati; i criteri sulla concessione dei congedi per il personale militare di leva in esubero; i criteri per la concessione di rimborsi e trasferte del personale militare.

Art. 2.

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

2. La Commissione deve presentare una relazione conclusiva sulle risultanze delle indagini di cui all'articolo 1.

3. La Commissione deve concludere i suoi lavori entro dodici mesi dal suo insediamento.

4. Dopo i primi sei mesi il presidente della Commissione presenta al Parlamento una relazione sullo stato dei lavori.

Art. 3.

1. La Commissione è composta da venti senatori e da venti deputati, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascuna componente politica costituita in gruppo in almeno un ramo del Parlamento.

2. Con gli stessi criteri e con la stessa procedura di cui al comma 1 si provvede alle sostituzioni che si rendessero necessarie in caso di dimissioni dalla Commissione o di cessazione del mandato parlamentare.

3. Il Presidente della Commissione, i due Vice Presidenti e i due segretari sono eletti a scrutinio segreto dai componenti la Commissione stessa.

Art. 4.

1. Ferme le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli 366 e 372 del codice penale.

2. Alla Commissione non può essere opposto il segreto di stato, militare o d'ufficio.

3. Anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, la Commissione può richiedere copie di atti e documenti relativi a indagini ed inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi ad indagini e inchieste parlamentari. Se l'autorità giudiziaria, per ragioni di natura istruttoria, ritiene di non poter derogare al segreto di cui all'articolo 329 del codice di procedura penale, emette decreto motivato di rigetto. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede a trasmettere quanto richiesto.

4. La commissione stabilisce quali atti e documenti non dovranno essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti e documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

Art. 5.

1. I componenti la Commissione, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa ed ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda le deposizioni, le notizie, gli atti e documenti acquisiti al procedimento d'inchiesta.

Art. 6.

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei lavori. Ciascun componente può proporre la modifica del regolamento.

2. Tutte le volte che lo ritenga opportuno la Commissione può riunirsi in seduta segreta.

Art. 7.

1. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e delle collaborazioni che ritenga necessarie.

Art. 8.

1. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.

Art. 9.

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, al fine di accertare le reali necessità di spesa del Ministero della difesa, non è consentito alcun aumento del bilancio del citato Ministero superiore al tasso d'inflazione annuo.

Art. 10.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

