

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3206

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**DORIGO, RUSSO SPENA, BACCIARDI, LUCIO MAGRI,
CAPRILI, MUZIO, CRUCIANELLI, GUERRA, MARINO**

Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulla gestione dei fondi di funzionamento, di manutenzione e riservati a disposizione dei comandi e degli enti militari; sulle modalità e i criteri di utilizzo dei mezzi terrestri, aerei e navali in dotazione alle Forze armate; sulle spese per il benessere del personale, compresa la gestione di mense, circoli, soggiorni e strutture ricreative in genere

Presentata il 6 ottobre 1993

ONOREVOLI COLLEGHI! — La particolare contingenza economica che il nostro Paese sta attraversando impone una politica di rigido controllo della spesa pubblica. Sinora il contenimento della spesa del settore statale si è sostanzialmente tradotto in tagli successivi e sempre più consistenti dei trasferimenti a favore della sanità, della previdenza, dei fondi pensionistici.

Anche altri dicasteri, come quello della difesa ad esempio, hanno dovuto subire tagli più o meno rilevanti alle spese correnti e di investimento con conseguenze in

alcuni casi importanti sull'attività complessiva del dicastero e che, nel caso delle Forze armate, si sono tradotte in significative limitazioni sul piano dell'operatività di numerosi reparti.

Ma tagliare le assegnazioni di bilancio non basta se non viene razionalizzata la spesa, se non vengono colpiti gli sprechi, se non si interviene sul fronte della moralizzazione e della finalizzazione delle spese medesime.

La relazione della Corte dei conti sul rendiconto dello Stato per il 1992 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'inefficacia dei controlli, lo spreco derivante da procedure vecchie ed eccessivamente parcellizzate. La Corte quantifica in circa 2700 miliardi l'anno 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, 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 addette alla fine del 1992 soltanto 27 persone a livello centrale.

Ma il problema non è solo quantitativo, come rileva la stessa Corte. 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, la denuncia da parte del COCER Carabinieri di un utilizzo improprio di militari nella gestione di bar, circoli e mense sottraendoli ai compiti di istituto ha posto pubblicamente e 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, né autorizzate, di militari, appesantisce 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 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 recenti di malcostume, come i due segnalati da interrogazioni del Gruppo parlamentare di Rifondazione comunista concernenti la costruzione di una vasca da bagno con idromassaggio nell'alloggio di servizio del Comandante della 1^a 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 1^a 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 stanziamento per la difesa e, dall'altro, si invocano come imprescindibili nuove spese per far fronte a nuovi, importanti impegni operativi delle Forze armate italiane. Al punto che il Governo propone di coprire i costi di missioni militari all'estero recuperandoli impropriamente tra i fondi destinati alla cooperazione allo sviluppo.

Ben più grave appare il fatto che alcune recenti inchieste della magistratura abbiano messo in luce comportamenti disinvolti sfociati in vere e proprie truffe ai danni dello Stato, come le indennità di trasloco indebitamente ottenute da parte di decine, forse centinaia di militari. Si parla di 500 ufficiali, tutti con incarichi di

grande delicatezza, spesso tra i migliori delle Forze armate. Secondo notizie di stampa molti ufficiali hanno già patteggiato la pena con il giudice per le indagini preliminari, altri sono stati condannati a pene anche superiori ai due anni per reati gravissimi che vanno dalla truffa al falso. Un fenomeno che, per ammissione degli stessi magistrati, non può non essere avvenuto che grazie alla tolleranza e alla connivenza di vasti strati dell'Amministrazione della Difesa che hanno coscientemente avallato false richieste di rimborso.

Altre inchieste — a Roma — hanno messo in luce lo scambio di « favori » tra imprese private alle quali erano stati appaltati lavori edili ed ufficiali che ottenevano in cambio gratuitamente la ristrutturazione di appartamenti di loro proprietà.

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 della spesa 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, por-

tuali, aeroportuali, di difesa, poligoni di tiro, depositi vari ». Che cosa abbiano a che fare veri e propri alberghi 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 negli anni fornito alle numerose interrogazioni e interpellanze presentate su questo ed altri argomenti. 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, Ca' 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 mila persone secondo i dati forniti in allegato allo stato di previsione del Ministero della difesa) 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 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 d'inchiesta che proponiamo di istituire deve dunque scavare in un ambito molto vasto, con una ricogni-

zione 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 d'inchiesta si rende necessaria soprattutto per dare ai cittadini, ai contribuenti fiducia in un processo di necessaria trasparenza amministrativa da applicare 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 molti militari italiani sono impegnati in gravose missioni in Italia ed all'estero.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare d'inchiesta sulla gestione dei fondi di funzionamento, di manutenzione e riservati a disposizione dei comandi e degli enti militari; sulle modalità e i criteri di utilizzo dei mezzi terrestri, aerei e navali in dotazione alle Forze armate; sulle spese per il benessere del personale, compresa la gestione di mense, circoli, soggiorni e strutture ricreative in genere, per accertare:

a) l'entità effettiva delle spese realizzate con i fondi a disposizione dei comandi ed enti delle tre Forze armate per il loro normale funzionamento, per l'ordinaria manutenzione dei mezzi, delle apparecchiature e degli immobili;

b) i regolamenti, le modalità, i criteri, i controlli preventivi e successivi sulle spese medesime;

c) la consistenza effettiva dei mezzi terrestri, aerei e navali a disposizione delle tre Forze armate; le spese di esercizio effettivamente sostenute per il loro utilizzo; i criteri e le modalità d'impiego e di gestione; le misure adottate per impedire utilizzi impropri o illegittimi;

d) l'effettiva entità delle spese sostenute per il benessere del personale militare comunque in servizio nelle Forze armate e del personale civile dipendente dal Ministero della difesa, compresi gli oneri e le spese sostenute per i familiari;

e) i criteri di gestione di mense, circoli, soggiorni comunque denominati a disposizione del personale medesimo, in particolare le strutture variamente definite come operative (basi logistiche, cen-

tri sopravvivenza, e simili) ma di fatto a disposizione del personale per ferie e attività ricreative, con particolare riguardo all'utilizzo di fondi destinati all'operatività delle Forze armate e all'impiego nella gestione di personale militare, di leva e non di leva, e civile;

f) la consistenza, la destinazione, la normativa, i controlli sull'utilizzo dei fondi assegnati a capitoli di spesa riservati, comunque denominati.

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 la relazione sulle risultanze delle indagini di cui all'articolo 1 entro dodici mesi dal suo insediamento.

3. Dopo i primi sei mesi il presidente della Commissione presenta alle Camere 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 si provvede alle sostituzioni che si rendano necessarie in caso di dimissioni dalla Commissione o di cessazione del mandato parlamentare.

3. Il Presidente della Commissione è scelto di comune accordo tra i Presidenti del Senato della Repubblica e dalla Ca-

mera dei deputati al di fuori dei componenti la Commissione, tra i membri dell'uno e dell'altro ramo del Parlamento.

4. La Commissione elegge nel suo seno due vicepresidenti e due segretari.

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 ed inchieste parlamentari. Se l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, per ragioni di natura istruttoria, ritenessero di non poter derogare al segreto di cui all'articolo 329 del codice di procedura penale, emettono decreto motivato di rigetto. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede a trasmettere quanto richiesto. 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 i documenti attinenti a procedimenti giudiziari in fase istruttoria.

ART. 5.

1. I componenti la Commissione, i funzionari ed il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa ed ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie e concorre a compiere atti di inchiesta oppure ne viene a

conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda le deposizioni, le notizie, gli atti e i 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 ed 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. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.