

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **BOATO, SPADACCIA, POLLICE, CORLEONE**  
e **STRIK LIEVERS**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 MARZO 1989

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla attuazione degli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori della Campania e della Basilicata colpiti dai terremoti del novembre 1980 e del febbraio 1981, sui sistemi amministrativi e di controllo posti in essere per effettuarli, sulla destinazione ed utilizzazione effettiva dei fondi stanziati, sulle conseguenze d'ordine economico, sociale ed ambientale di tali interventi, sulle eventuali irregolarità ed abusi, sulle eventuali connessioni tra i poteri amministrativo, economico, giudiziario, politico e forme di criminalità organizzata

ONOREVOLI SENATORI. — La questione della destinazione e della utilizzazione effettiva delle ingenti risorse stanziare per le zone della Campania e della Basilicata colpite dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981 era stata sollevata da tempo, più volte e da più parti, in specie durante la discussione delle leggi finanziarie e dei numerosi provvedimenti varati al riguardo in questi otto anni. Ma ogni tentativo di fare piena luce era caduto sostanzialmente nel vuoto.

Come è noto, alcune inchieste giornalistiche e alcune iniziative parlamentari sono ora riuscite a porre tale questione all'attenzione dell'opinione pubblica e delle forze politiche.

Inchieste giornalistiche e iniziative parlamentari sono state accusate di scandalismo. Ma non sono certamente tali; rispondono anzi alla finalità opposta quelle iniziative che si prefiggono l'accertamento della verità sulla gestione dei fondi, di tutti i fondi, in tutte le aree a cui sono affluiti.

Siamo i primi a temere l'ondata antimeridionalista, che rischia di sorgere nel paese, di fronte al sospetto che questi fondi abbiano finanziato non solo la ricostruzione e lo sviluppo, ma anche il clientelismo politico, le tangenti, i gruppi di potere e la camorra. L'entità dei fondi stanziati, i moduli di interventi straordinari con le amplissime deroghe

alle norme di contabilità e l'eliminazione di ogni controllo anche a consuntivo, gli indizi di coinvolgimento di interessi politici e criminali alimentano la cultura del sospetto e rappresentano le premesse delle ondate di razzismo nei confronti del Mezzogiorno. Ecco perchè è necessaria un'inchiesta parlamentare sull'intera gestione dei fondi, sui risultati conseguiti, sulle conseguenze d'ordine economico, sociale e ambientale degli interventi, sulle eventuali irregolarità ed abusi, sulle eventuali connessioni tra i poteri amministrativo, economico, giudiziario, politico e forme di criminalità organizzata. La Commissione parlamentare di inchiesta rappresenta appunto lo strumento più idoneo per realizzare questo obiettivo.

Vogliamo ricordare che le critiche alla gestione dei fondi sono venute innanzitutto da fonti ufficiali e autorevoli, come la Corte dei conti e la Svimez.

Nella sua relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1987, la Corte dei conti prende in esame le gestioni fuori bilancio istituite per alcuni degli interventi di ricostruzione e di sviluppo (capitolo II della sezione II del volume II). Essa rivolge critiche molto dure nei confronti dei moduli di intervento straordinario e delle specifiche modalità della loro utilizzazione.

Il protrarsi per ben otto anni di tali atipici moduli gestori - che avrebbero dovuto essere transitori, ma che invece hanno acquisito sempre maggiore rilievo per le crescenti risorse finanziarie loro destinate - ha prodotto effetti e conseguenze valutate molto negativamente dalla Corte dei conti: l'assenza di una visione coordinata dell'azione amministrativa, la duplicazione degli interventi e lo scavalco dell'apparato pubblico ordinario, addirittura «l'incertezza sulla portata e sul contenuto della normativa complessivamente vigente nel settore» per «il sovrapporsi non coordinato di norme diversificate nel disciplinare gli interventi eccezionali, urgenti, straordinari e simili nel Mezzogiorno attesa anche la molteplicità degli organi chiamati a gestirli». La Corte dei conti formula critiche e denuncia vere e proprie irregolarità anche sulle specifiche modalità. Ne citiamo solo alcuni: per le gestioni di cui agli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981, il ripetuto ricorso a società di

servizi di diritto privato; l'istituzione di un Ufficio speciale con semplice ordinanza del Ministro per il coordinamento della protezione civile (ordinanza n. 2/219/ZA del 10 luglio 1984); per gli interventi di cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 776 del 1980, la mancata rendicontazione da parte di circa ottocento organismi delegati alle spese e da parte del Banco di Napoli per la somma di 806 miliardi di lire, nonché «casi di confusione dei fondi della gestione con quelli del bilancio dell'ente delegato, di mancata restituzione di somme ricevute a titolo di anticipazione e di mancato versamento degli interessi attivi»; per quanto riguarda la gestione di cui al titolo VIII della legge 219 del 1981 relativa ai comuni dell'area napoletana, l'inclusione nel programma anche di opere di «grandi infrastrutture» (viarie, ferroviarie, acquedottistiche) che «hanno determinato il superamento degli stanziamenti assegnati e di quelli ancora da assegnare»; fenomeno dell'eccedenza degli impegni rispetto agli stanziamenti che riguarda anche la gestione di cui all'articolo 21; la concessione di contributi in «mancanza dei presupposti, attestati nella perizia tecnica giurata» ancora in relazione all'articolo 21, entro la cui gestione ricadono, del resto, le vicende giudiziarie riguardanti gli industriali Graziano e Pezzullo; per quanto riguarda l'Ufficio speciale del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno (articolo 9, quarto comma, del decreto-legge n. 57 del 1982), il mancato espletamento delle funzioni necessarie per l'effettivo svolgimento di un'attività di coordinamento e la mancata funzione di referto al Parlamento.

D'altro canto la Svimez, nel rapporto redatto per conto del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, dopo aver rilevato l'indisponibilità presso le regioni di «informazioni sintetiche e aggiornate sull'approntamento dei piani e sull'attuazione degli interventi», denuncia l'assenza di programmazione e di criteri per la ripartizione degli stanziamenti: il Cipe ripartisce le somme stanziare in base alle «richieste formulate dalle regioni, che non si basano tuttavia su piani di sviluppo, nè sono mai stati esercitati i poteri sostitutivi per la redazione di tali piani»; «l'entità delle domande di contributo, unita al

fabbisogno espresso dagli enti locali per opere di urbanizzazione ed altri interventi, diviene criterio di misura del danno». Vengono inoltre denunciati i danni ambientali, in alcuni casi di proporzioni preoccupanti, come nella valle del Sele, provocati dalla mancanza di una sistematica attuazione degli strumenti urbanistici e di programmazione previsti dalla legge n. 219 del 1981.

Dalla relazione della Corte dei conti e dal rapporto redatto dalla Svimez emerge un quadro inquietante: la sospensione e il sovvertimento dei principi relativi all'ordinamento amministrativo, l'assenza di ogni coordinamento e di ogni programmazione urbanistica, ambientale, industriale, economica. Una situazione determinata dal progressivo ampliamento dei caratteri di straordinarietà, e quindi di discrezionalità, delle procedure per l'attuazione degli interventi e per la gestione dei fondi.

Tale quadro viene aggravato dai molti altri elementi riscontrabili anche in varie vicende giudiziarie oppure emersi nel dibattito più o meno recente. Per esempio, è stato lo stesso *ex* ispettore della Banca d'Italia dott. Saverio Antignani, divenuto consulente della Banca popolare dell'Irpinia, a dichiarare che i fondi per il terremoto hanno fatto le fortune della Banca popolare e a spiegare i meccanismi attraverso i quali ciò è avvenuto (dall'intervista pubblicata su *Capitale Sud* del 16-22 dicembre 1988: «D.: Antignani come ha fatto la Popolare dell'Irpinia a quintuplicare i propri depositi? R.: Il moltiplicatore di liquidità è stata la ricostruzione post-terremoto. Da Roma i fondi della ricostruzione sono affluiti nelle tesorerie provinciali e da queste ai comuni beneficiari che li hanno prelevati e depositati presso le banche a due punti meno del tasso di sconto. Quei soldi sono in ultima analisi destinati ai terremotati, ma per l'utilizzo non tempestivo i buoni-contributo vengono ridepositati in banca. È il comune che dispone il pagamento del buono-contributo, che però ritorna in banca sotto forma di fondo privato anziché statale»). Ancora, è stata l'associazione che raggruppa i piccoli e medi costruttori della Campania a denunciare come un ristretto numero di imprese abbia monopolizzato l'intera spesa pubblica, gestendo completamente progetti ed appalti, sub-appaltando direttamente i lavori

(con ribassi anche del 50 per cento) a micro-imprese spesso neppure iscritte all'albo nazionale dei costruttori. A pochissimi consorzi di imprese, che avevano ottenuto le concessioni per costruire case, sono stati assegnati anche i lavori per le grandi infrastrutture (spesso non aventi nulla a che vedere con il sisma), senza fare nuove concessioni e gare d'appalto, ma semplicemente attraverso il sistema dell'estensione dell'appalto, anche quando l'importo aggiuntivo era superiore di dieci o venti volte quello iniziale.

Ma la necessità di fare piena luce sulla gestione dei fondi emerge innanzitutto, dalla verifica e constatazione diretta della situazione delle zone colpite dal terremoto e dei risultati concreti conseguiti dagli interventi di «ricostruzione e sviluppo». Parte delle popolazioni di molti paesi vive ancora nelle baracche e nei *containers*, la ricostruzione dei centri storici non è stata neppure avviata, mentre sono state finanziate grandi opere pubbliche spesso di dubbia o incomprensibile utilità. Così pure per le aree destinate ad ospitare i nuovi insediamenti industriali. A fronte delle enormi spese sostenute per realizzare e attrezzare venti aree e a fronte degli ingenti contributi erogati, è ben scarso il numero delle aziende effettivamente insediate e in produzione e ben pochi i posti di lavoro realizzati, mentre varie aziende hanno già mostrato sintomi di crisi.

\* \* \*

Alcuni osservatori hanno parlato giustamente di «economia della catastrofe», che ha determinato una riarticolazione del potere economico e politico in quelle zone. Si potrebbe anche dire che gli enormi flussi finanziari hanno segnato il passaggio dall'economia (e dalle clientele) delle pensioni, all'economia (e alle clientele) del «contributo», senza un sostanziale progresso in termini di produttività dell'utilizzo di denaro pubblico. Per esempio, le modalità e le procedure straordinarie per l'incentivazione delle attività economiche (contributi in conto capitale per una altissima percentuale, il 75 per cento, dei costi di investimento presunti) e il fatto che in troppi casi le aziende non abbiano iniziato o

completato il loro insediamento o non siano in produzione, avvalorano la tesi, solo apparentemente paradossale, secondo cui il prodotto di alcune attività economiche è stato il contributo stesso, mentre la produzione di strutture aziendali è stato lo strumento, e solo lo strumento, per procurarselo.

Non c'è da stupirsi se, nel contesto sopra richiamato e nel vasto intreccio di attività che ha legato schiere di progettisti, amministratori, destinatari dei contributi, controllori, collaudatori, appaltatori, vi siano state infiltrazioni di organizzazioni camorristiche. Il fenomeno è stato ampiamente analizzato. Isaia Sales, nel suo libro *La Camorra, le camorre*, ne fornisce una valutazione precisa: «Il terremoto del novembre 1980 segna una svolta nell'evoluzione del fenomeno camorristico e uno spartiacque nella storia politica e sociale della Campania. La camorra partecipa direttamente ai numerosi affari che si organizzano attorno all'invito dei primi soccorsi, alla rimozione delle macerie, all'installazione dei prefabbricati, all'acquisto o alla costruzione di alloggi, alla realizzazione di numerose opere pubbliche. (...) Il terremoto fa fare ai comuni il salto definitivo verso un'accentuata funzione economica, e fa divenire il ciclo edilizio (con tutto quanto gli ruota attorno), la principale attività economica della Campania dal 1981 ad oggi. (...) I consigli comunali vengono praticamente sciolti, tutto si fa con delibere di somma urgenza e con i poteri del consiglio. La camorra si riversa freneticamente sui municipi. Sente nell'aria il grande affare, la grande occasione. E sente, soprattutto, la possibilità di entrare a far parte del mercato politico, dell'insieme degli affari e delle imprese selezionati dalle decisioni politiche. Sono in pochi a decidere e più facilmente condizionabili. Il mercato politico locale diventa criminogeno (.) Con il terremoto è avvenuta una saldatura tra sistema illegale privato (camorra) e sistema illegale politico. Si è formato, cioè, un unico mercato illegale. (...) Con il terremoto si consolida definitivamente la rottura del monopolio politico della spesa pubblica destinata all'assistenza ad opera di una *elite* criminale in ascesa, e si accelera l'espansione e il consolidamento imprenditoriale della camorra. Entrambe le cose rappresentano elementi di

sovversione degli equilibri esistenti in precedenza tra sistema politico e camorra».

Del resto, l'inserimento della camorra nella gestione degli affari del terremoto è apparso evidente attraverso una serie di episodi che hanno avuto anche riflessi in varie cronache giudiziarie, episodi che hanno messo in luce sconcertanti legami ed interferenze con il mondo politico (è il caso di ricordare che nell'ordinanza del giudice istruttore Alemi sul «caso Cirillo» si afferma che le trattative tra BR-servizi segreti-camorra-esponenti politici avrebbero avuto ad oggetto anche alcuni appalti per la ricostruzione).

L'inchiesta dovrà necessariamente riguardare anche le eventuali connessioni non solo tra i poteri amministrativo, economico, politico e forme di criminalità organizzata ma anche con il potere giudiziario. Troppe denunce sono state presentate senza produrre alcuna iniziativa giudiziaria e alcuna azione penale. Troppi sono stati i magistrati che hanno svolto le funzioni di collaudatori, perdendo quella posizione di «terzietà» che essi dovrebbero sempre conservare. Ed è un fatto che le tanto decantate misure di prevenzione patrimoniali previste dalle leggi antimafia hanno avuto a Napoli e in Campania un'assai più limitata ed episodica applicazione che in altre zone. Un sospetto atroce è poi difficile non manifestare: quello che talune operazioni clamorose, caratterizzate da inconcepibili approssimazioni, grossolane persecuzioni di «anonimi», condanne di personaggi già assicurati alla giustizia, assoluzioni in gran numero, ma anche da esibizionismi e dalla ricerca di pubblicità dei protagonisti, abbiano avuto se non la finalità espressamente perseguita, certo il risultato obiettivo di far dimenticare inerzie imperdonabili e sospette interferenze.

\* \* \*

L'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta è necessaria non solo per far luce su quanto è accaduto finora, ma affinché, a partire da questo accertamento, si traggano gli elementi e gli indirizzi per correggere i moduli di gestione degli interventi di ricostruzione e di sviluppo, eliminando certamente gli

amplissimi poteri di deroga normativa e i caratteri di straordinarietà che li hanno finora contraddistinti, e realizzando un efficace sistema di controlli.

La necessità di fare piena luce riguarda, ovviamente, innanzitutto le risorse stanziare e da stanziare.

Nella relazione al disegno di legge finanziaria, il Governo aveva valutato in 63 mila miliardi il fabbisogno complessivo, includendo il comune di Napoli e l'area napoletana. Le somme finora stanziare ammontano ad oltre la metà di questa cifra (ma andrebbe considerato l'insieme della legislazione concernente le aree terremotate, comprendendo anche i fondi utilizzati dalle leggi sull'intervento straordina-

rio a beneficio delle zone colpite dal terremoto). Troppa confusione viene fatta, inoltre, tra somme impegnate, quelle erogate dalla Tesoreria e quelle effettivamente spese. Certamente un interrogativo emerge su tutti: se l'opera di ricostruzione è ancora in gran parte da realizzare, quante risorse occorrerà ancora stanziare per portarla a compimento e quanto tempo occorrerà?

Ci auguriamo che tutte le forze politiche concordino sulla istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta. La presente proposta fornisce un articolato contributo per la delicata definizione dei compiti e dei profili di accertamento, di cui deve essere investita la Commissione.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

1. È istituita, a norma dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare d'inchiesta sull'attuazione degli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori della Campania e della Basilicata colpiti dai terremoti del novembre 1980 e del febbraio 1981, sui sistemi amministrativi e di controllo posti in essere per effettuarli, sulla destinazione e utilizzazione effettiva dei fondi stanziati, sulle conseguenze d'ordine economico, sociale ed ambientale di tali interventi, sulle eventuali irregolarità ed abusi, sulle eventuali connessioni tra i poteri amministrativo, economico, giudiziario, politico e forme di criminalità organizzata.

2. La Commissione ha il compito, in particolare, di accertare:

a) quale sia stato l'ammontare complessivo dei finanziamenti destinati dallo Stato alla ricostruzione ed alla ripresa economico-sociale delle zone terremotate;

b) quale sia stato l'ammontare complessivo dei finanziamenti internazionali giunti in Italia per il medesimo scopo;

c) le modalità di esecuzione delle leggi per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori della Campania e della Basilicata colpiti dai terremoti del novembre 1980 e del febbraio 1981, la corrispondenza alle disposizioni di tali leggi degli atti amministrativi emanati da organi dello Stato, delle regioni, degli enti locali e degli altri enti pubblici o a partecipazione pubblica in esecuzione delle leggi suddette, le modalità di attuazione degli atti amministrativi medesimi, nonché le modalità di attribuzione della gestione degli interventi a società di servizi di diritto privato e le relative modalità di attuazione di tali interventi;

d) lo stadio di attuazione degli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori colpiti dai terremoti;

e) la destinazione e l'utilizzazione effettiva dei fondi stanziati con particolare riferimento

ai danni effettivamente subiti da opere, manufatti, aziende, ai piani e ai programmi di ricostruzione e di sviluppo, allo stadio di attuazione delle opere cui erano destinati i contributi, alla funzionalità di tali opere, nonchè alle attività produttive, ai servizi e all'uso cui esse erano destinate;

f) con quali criteri ed in base a quali documentazioni siano stati identificati i comuni «disastrati», «gravemente danneggiati» e «danneggiati» dagli eventi sismici;

g) le modalità per accertare la sussistenza del diritto a ricevere i contributi e il rispetto delle procedure per la loro erogazione;

h) le procedure adottate per gli appalti e le concessioni di opere, nonchè per il collaudo delle opere realizzate;

i) le responsabilità per eventuali disfunzioni, irregolarità, abusi e incompatibilità di amministratori e pubblici funzionari, le azioni civili, penali e contabili poste in essere per irregolarità commesse, con particolare riferimento ai rilievi effettuati dalla Corte dei conti e ai procedimenti penali in corso o conclusi per reati contro la pubblica amministrazione relativi alle contingenze sopra richiamate; in particolare le cause e le responsabilità dei ritardi nella trasmissione dei rendiconti delle spese effettuate alla Corte dei conti nonchè l'entità, le cause e le responsabilità delle eccedenze degli impegni di spesa rispetto agli stanziamenti assegnati;

l) quale sia stato lo sviluppo delle attività finanziarie nelle regioni Campania e Basilicata a partire dagli eventi sismici, con riferimento all'apertura di nuovi sportelli bancari, all'aumento dei depositi bancari, allo sviluppo dei fondi di investimento, alle iniziative di ricapitalizzazione degli istituti di credito;

m) la funzione svolta da istituti di credito in relazione agli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo, i riflessi dell'afflusso dei fondi sul funzionamento di tali istituti, la regolarità della loro attività e i controlli su di essi effettuati; in particolare l'entità, le cause e le responsabilità del fenomeno delle giacenze bancarie e delle anticipazioni bancarie a soggetti privati;

n) le eventuali manifestazioni di forme di criminalità organizzata nello sfruttamento delle circostanze relative all'opera di ricostruzio-

ne e di sviluppo, nello sfruttamento o taglieggiamento nei confronti delle imprese operanti nei settori indicati o nelle gestioni dirette di opere, lavori, servizi comunque usufruenti di contributi;

o) l'eventuale sfruttamento delle circostanze relative all'opera di ricostruzione e di sviluppo e dei poteri speciali a tal fine conferiti, per scopi di parte, per condizionare, influenzare e determinare attività politiche ed elettorali e per finanziare partiti, correnti e movimenti politici, con particolare riferimento agli adempimenti previsti dalle leggi sul finanziamento pubblico dei partiti;

p) gli effetti delle opere di ricostruzione e di sviluppo sull'assetto del territorio, sulla salvaguardia dell'ambiente, sulla disciplina urbanistica;

q) la rispondenza delle norme legislative alle esigenze per le quali sono state emanate e al generale disegno di efficienza e di imparzialità dell'apparato pubblico;

r) i provvedimenti che appaia necessario adottare, per perseguire le responsabilità accertate.

3. La Commissione potrà inoltre presentare alle Camere, contestualmente alla relazione di cui al successivo articolo 7, una relazione propositiva concernente gli interventi legislativi o regolamentari necessari a garantire, nel futuro, procedure di controllo più efficaci sulla gestione di risorse pubbliche negli interventi di emergenza, di ricostruzione e di ripresa economica e sociale successivi a gravi calamità naturali.

## Art. 2.

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 provvederà alle sostituzioni che si rendessero 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 delle due Assemblee, al di fuori dei predetti componenti della 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. 3.

1. La Commissione opera con gli stessi poteri e con gli stessi limiti dell'autorità giudiziaria ordinaria.

2. Le persone ascoltate sono ad ogni effetto equiparate ai testi del processo penale.

3. Il presidente della Commissione può richiedere, per l'espletamento dei lavori della Commissione stessa, la collaborazione della polizia giudiziaria e può acquisire gli atti relativi ad indagini svolte da altre autorità amministrative. Può altresì chiedere atti, documenti ed informazioni all'autorità giudiziaria ed ottenerli nei limiti delle competenze e delle prerogative di quest'ultima.

4. Per il segreto di Stato si applica la procedura di cui alla legge 24 ottobre 1977, n. 801.

#### Art. 4.

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 tenuti al segreto per tutto quanto riguarda le deposizioni, le notizie, gli atti e i documenti acquisiti al procedimento d'inchiesta.

#### Art. 5.

1. La Commissione può avvalersi delle collaborazioni che ritenga necessarie.

2. 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. 6.

1. Le sedute della Commissione sono pubbliche, salvo che la Commissione medesima disponga diversamente.

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

Art. 7.

1. La Commissione completa i suoi lavori entro dodici mesi dal suo insediamento. Entro i successivi sessanta giorni presenta alla Camera una relazione, unitamente ai verbali delle sedute e ai documenti e agli atti utilizzati, salvo che per taluni di questi, in relazione alle esigenze di procedimenti penali in corso, la Commissione non disponga diversamente.