

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SULLA ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI PER LA
RICOSTRUZIONE E LO SVILUPPO DEI TERRITORI
DELLA BASILICATA E DELLA CAMPANIA COLPITI DAI
TERREMOTI DEL NOVEMBRE 1980 E FEBBRAIO 1981**

*istituita con legge 7 aprile 1989, n. 128, modificata
con leggi 8 agosto 1990, n. 246, e 28 novembre 1990, n. 349.*

Presidente: SCÀLFARO Oscar Luigi, deputato

componenti:

*deputati: AIARDI, BARBIERI, BECCHI, CECCHETTO COCO, D'AD-
DARIO, D'AMBROSIO, GOTTARDO, segretario, GREGORELLI, LUCENTI,
MANNA, NOCI, ORSINI Gianfranco, QUERCINI, ROCELLI, RUS-
SO SPENA, SANTORO, SAPIO, SERRENTINO, MENSURATI, VAIRO;
senatori: ANDÒ, BOATO, BEORCHIA, BISSO, CAPPUZZO, CARDINALE,
CORRENTI, vicepresidente, CUTRERA, vicepresidente, DI LEMBO, DU-
JANY, FABRIS, FLORINO, FRANZA, LIBERTINI, MONTRESORI, PA-
GANI, PETRARA, PIERRI, TAGLIAMONTE, ULIANICH, segretario.*

**RELAZIONE CONCLUSIVA
E
RELAZIONE PROPOSITIVA**

Approvate il 27 gennaio 1991

Presentate alle Presidenze delle Camere il 5 febbraio 1991

VOLUME I

TOMO I

PROSPETTO DEI VOLUMI PUBBLICATI

VOLUME I:

Relazione conclusiva	Tomo	I
Relazione propositiva	Tomo	I
Appendici (lettere: A-E)	Tomo	I
Indice degli allegati alla Relazione conclusiva	Tomo	I
Cartografia sismologica e topografica	Tomo	I
Appendici alla Relazione conclusiva (nn. 1-30)	Tomo	II
Testi di progetti di Relazione	Tomo	III
« Diari » delle riunioni dei gruppi di lavoro	Tomo	III
Resoconti stenografici delle sedute della Commissione:		
<i>dal 28 settembre 1989 al 30 maggio 1990</i>	Tomo	IV
<i>dal 19 giugno 1990 al 26 luglio 1990</i>	Tomo	V
<i>dall'11 settembre 1990 al 27 novembre 1990</i>	Tomo	VI
<i>dal 10 gennaio 1991 al 27 gennaio 1991</i>	Tomo	VII

VOLUME II:

Allegati riferiti al quadro normativo e allegati di carattere generale:		
<i>da Allegato I. 1. a Allegato I. 11.</i>	Tomi	I-VI

VOLUME III:

Allegati riferiti all'emergenza:		
<i>da Allegato II. 1. a Allegato II. 7.</i>	Tomi	I-IV

VOLUME IV:

Allegati riferiti agli interventi affidati ai comuni:		
<i>da Allegato III. 1. a Allegato III. 34.</i>	Tomi	I-IX

VOLUME V:

Allegati riferiti al ruolo delle banche nel processo di ricostruzione:		
<i>da Allegato IV. 1. a Allegato IV. 11.</i>	Tomi	I-III

VOLUME VI:

Allegati riferiti agli interventi di ricostruzione e sviluppo industriale (articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981):

da Allegato V. 1. a Allegato V. 8. Tomi I-II

VOLUME VII:

Allegati riferiti agli interventi di riparazione, ricostruzione e delocalizzazione degli stabilimenti industriali danneggiati (articolo 21 della legge n. 219 del 1981):

da Allegato VI. 1. a Allegato VI. 4. Tomo I

VOLUME VIII:

Allegati riferiti allo sviluppo industriale (articolo 32 della legge n. 219 del 1981):

da Allegato VII. 1. a Allegato VII. 19. Tomi I-IX

VOLUME IX:

Allegati riferiti al titolo VIII della legge n. 219 del 1981 ed agli interventi del programma straordinario di edilizia residenziale nel comune e nell'area metropolitana di Napoli:

da Allegato VIII. 1. a Allegato VIII. 16. Tomi I-XII

VOLUME X:

Allegati riferiti agli interventi delle Amministrazioni dello Stato:

da Allegato IX. 1. a Allegato IX. 12. Tomi I-III

INDICE**VOLUME I — TOMO I**

<i>Lettere di presentazione delle Relazioni conclusiva e propositiva ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica</i>	<i>Pag. XXII</i>
--	------------------

RELAZIONE CONCLUSIVA

PREMESSA	Pag. 3
---------------------------	---------------

CAPITOLO I**IL QUADRO NORMATIVO**

DAL TERREMOTO ALLA COMMISSIONE D'INCHIESTA	Pag. 11
---	----------------

IL QUADRO NORMATIVO:

1. — Disposizioni legislative	» 33
2. — Norme relative all'emergenza	» 35
3. — Norme relative alla ricostruzione e allo sviluppo	» 37
<i>a)</i> interventi di competenza dello Stato	» 38
<i>b)</i> interventi di competenza delle regioni	» 42
<i>c)</i> interventi di competenza dei comuni	» 48
<i>d)</i> interventi nel contesto del programma straordinario abitativo nel comune e nell'area metropolitana di Napoli	» 57

CAPITOLO II

L'EMERGENZA E GLI INTERVENTI DI
RICOSTRUZIONE AFFIDATI AI COMUNI

1. — Premessa	Pag. 61
2. — Le iniziative della Commissione	» 63
3. — I principali provvedimenti legislativi	» 65

PARTE 1^a: *I provvedimenti dell'emergenza.*

1. — Premessa	» 69
2. — Il reinsediamento ed i programmi di edilizia	» 71
3. — I nuclei familiari ancora ospitati in alloggi temporanei	» 74
4. — La gestione fuori bilancio e la rendicontazione della spesa	» 76
5. — La gestione delle residue disponibilità	» 79
6. — I lavori idraulici	» 79

PARTE 2^a: *Il dimensionamento dell'area colpita dal sisma ed il catasto dei danni.*

1. — Delimitazione dell'area	» 83
2. — Il catasto dei danni	» 85
3. — Lo studio del Centro di Portici	» 91

PARTE 3^a: *La ricostruzione abitativa.*

1. — Premessa	» 99
2. — L'evoluzione della legislazione e gli interventi	» 100
3. — Le proroghe delle scadenze	» 104
4. — I beneficiari	» 106
5. — Il dimensionamento dei contributi	» 107
6. — Le domande presentate e quelle finanziate	» 108
7. — Le opere non ultimate	» 112
8. — I costi di riparazione e ricostruzione	» 113

PARTE 4 ^a : <i>Le opere comunali</i>	» 115
---	-------

PARTE 5^a: *I finanziamenti ai comuni.*

1. — Premessa	Pag. 123
2. — I criteri di ripartizione territoriale	» 126
3. — Le anticipazioni bancarie	» 128
4. — I fondi non utilizzati	» 129
5. — Gli aiuti internazionali	» 130

PARTE 6 ^a : <i>Gli studi di casi</i>	» 133
---	-------

PARTE 7^a: *I soggetti coinvolti.*

1. — Gli organi centrali ed in particolare le strutture di coordinamento e controllo	» 143
2. — Le regioni	» 145
3. — I comuni	» 146
a) Gli strumenti urbanistici	» 147
b) I tecnici amministratori	» 149
c) Gli organici	» 151
d) Il ricorso alla concessione	» 151
4. — I tecnici	» 152
5. — Le imprese	» 154
6. — Le infiltrazioni camorristiche nell'emergenza e nella ricostruzione	» 154

PARTE 8 ^a : <i>Il ruolo delle banche nel processo della ricostruzione</i>	» 157
--	-------

CAPITOLO III

GLI INTERVENTI DI RIPARAZIONE, RICOSTRUZIONE E DELOCALIZZAZIONE DEGLI STABILIMENTI INDUSTRIALI DANNEGGIATI (ARTICOLO 21 DELLA LEGGE 14 MAGGIO 1981, N. 219) E GLI INTERVENTI PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE (ARTICOLO 32 DELLA LEGGE 14 MAGGIO 1981, N. 219)

PARTE 1^a: *Interventi di riparazione, ricostruzione e delocalizzazione degli stabilimenti industriali danneggiati (articolo 21 della legge n. 219 del 1981).*

1. — Oggetto degli interventi	Pag. 175
2. — Responsabili degli interventi	» 179

3. — Aspetti normativi della gestione	Pag. 181
4. — Attività	» 182
5. — Imprese ammesse al contributo statale	» 184
6. — Oneri per progettazione, direzione dei lavori e collaudo delle opere ammesse al contributo statale	» 184
7. — Controllo delle attività	» 185
8. — Iniziative della Commissione	» 186

PARTE 2^a: *Interventi per lo sviluppo industriale (articolo 32 della legge n. 219 del 1981).*

I — *Gli interventi:*

1. — Oggetto degli interventi	» 191
2. — Settori di intervento	» 191
a) Scelta delle aree industriali	» 192
b) Infrastrutturazione interna delle aree (realizzazione dei nuclei industriali)	» 194
c) Infrastrutturazione esterna delle aree industriali	» 201
d) Ammissione a contributo delle imprese destinate ad insediarsi nelle aree industriali in forza dell'articolo 32 della legge n. 219 del 1981	» 205
e) Ammissione a contributo delle imprese destinate ad insediarsi nelle aree industriali in forza dell'articolo 8, commi 1 e 2, della legge n. 120 del 1987	» 206
f) Ammissione a contributo di iniziative di servizi (articolo 8, comma 3, della legge n. 120 del 1987)	» 207
g) Iniziative industriali ritenute ammissibili, ma non realizzabili, in quanto esuberanti rispetto alle aree considerate (articolo 10, comma 3, della legge n. 12 del 1988)	» 207
3. — Iniziative e costo degli interventi	» 208
4. — Costi delle opere di infrastrutturazione interna delle aree industriali e loro stato di attuazione	» 209
5. — Costi delle opere di infrastrutturazione esterna delle aree industriali e loro stato di attuazione	» 212
6. — Importi complessivi dei lavori affidati a ciascun consorzio o raggruppamento temporaneo di imprese	» 220
7. — Somme impegnate per contributi concessi alle imprese destinate ad insediarsi nelle aree industriali a termini dell'articolo 32 della legge n. 219 del 1981: situazione attuale	» 225

8. — Somme impegnate per contributi concessi alle imprese destinate ad insediarsi nelle aree industriali a termini dell'articolo 8, commi 1 e 2, della legge n. 120 del 1987: situazione attuale	Pag. 227
9. — Somme impegnate per contributi concessi ad iniziative di servizi (articolo 8, comma 3, della legge n. 120 del 1987): situazione attuale	» 228
10. — Somme impegnate per contributi ad iniziative industriali ritenute ammissibili, ma non realizzabili, in quanto esuberanti rispetto alle aree industriali considerate (articolo 10, comma 3, della legge n. 12 del 1988): situazione attuale	» 229
11. — Dati comuni alle imprese beneficiarie di contributi in forza dell'articolo 32 della legge n. 219 del 1981, dell'articolo 8 della legge n. 120 del 1987 e dell'articolo 10 della legge n. 12 del 1988	» 230
a) Iniziative per le quali è stata disposta la revoca del contributo	» 230
b) Iniziative per le quali il decreto di revoca è stato revocato e l'impresa riammessa al contributo	» 230
c) Individuazione dei lotti di insediamento delle singole imprese	» 231
d) Elenco delle imprese ammesse a contributo	» 231
e) Modificazioni delle composizioni societarie e dell'assetto produttivo delle imprese - gruppi aziendali di riferimento	» 231
f) Nominativi dei professionisti incaricati delle progettazioni connesse con l'insediamento delle imprese nelle aree industriali	» 231
g) Nominativi dei professionisti e dei funzionari incaricati del collaudo delle opere connesse con l'insediamento delle imprese nelle aree industriali	» 231
h) Termini finali dei lavori di insediamento delle imprese beneficiarie di contributo nelle aree industriali e per avviare l'attività produttiva	» 232
i) Mano d'opera occupata presso le imprese beneficiarie di contributo	» 232
l) Attività di supporto e di servizio	» 233
12. — Controllo delle attività	» 239
II — <i>I soggetti - La Pubblica Amministrazione:</i>	
1. — Responsabili degli interventi	» 241
2. — Istituzione dell'Ufficio speciale per l'attuazione degli interventi di cui agli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981	» 242
3. — Istituzione dell'Ufficio speciale per la ricostruzione e lo sviluppo delle zone della Campania, della Basilicata e della Puglia colpite dal terremoto del 1980-1981	» 245

4. — Passaggio delle responsabilità connesse all'attuazione degli interventi di cui agli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981 dal Presidente del Consiglio dei ministri al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno	Pag. 247
5. — Progettazione, direzione dei lavori e collaudo delle opere di infrastrutturazione interna ed esterna delle aree industriali	» 249
6. — Progettazione, direzione dei lavori e collaudo delle opere di insediamento delle imprese nelle aree industriali	» 250
 III — <i>Attività della Commissione:</i>	
1. — Iniziative della Commissione	» 252
2. — Nascita, iniziative ed attività dell'Agenzia per l'intervento industriale nelle zone terremotate della Campania e della Basilicata (Agensud)	» 257
3. — Costi delle occupazioni di urgenza e degli espropri	» 258
4. — Progetto per la infrastrutturazione dell'area industriale di Balvano	» 258
5. — Il regime delle fidejussioni	» 261
6. — L'utilizzazione dei contributi da parte di alcune imprese	» 262
7. — Attività di alcuni consorzi e raggruppamenti temporanei di imprese	» 268
8. — Iniziative dell'amministratore unico della società Schiavo	» 270
9. — Apertura al traffico di assi viari	» 271
10. — Questioni relative all'aggiornamento dei prezzi	» 272

CAPITOLO IV

IL TITOLO VIII DELLA LEGGE 14 MAGGIO 1981, N. 219,
E GLI INTERVENTI DEL DOPO TERREMOTO
NEL COMUNE E NELL'AREA METROPOLITANA
DI NAPOLI

1. — Gli obiettivi del titolo VIII della legge n. 219 del 1981 e le modalità di realizzazione	Pag. 277
2. — Le iniziative della Commissione	» 278
3. — Napoli dopo il terremoto	» 279
4. — Le modifiche legislative	» 281
5. — Proroghe dei termini e cambiamenti nella direzione del programma	» 283
6. — Riepilogo della produzione legislativa	» 284

7. — I responsabili degli interventi	Pag. 285
8. — I finanziamenti	» 286
9. — Gli alloggi	» 288
A — Napoli	» 289
B — Area metropolitana	» 300
10. — Le urbanizzazioni	» 304
A — Napoli	» 304
B — Area metropolitana	» 308
11. — Le infrastrutture	» 314
A — Napoli	» 314
B — Area metropolitana	» 324
12. — Le gestioni fuori bilancio	» 330
A — Napoli	» 331
B — Area metropolitana	» 331
13. — Il personale	» 332
14. — I costi	» 336
15. — Le concessioni ed il regime delle anticipazioni	» 346
A — Napoli	» 348
B — Area metropolitana	» 363
16. — Gli appalti	» 383
17. — Le imprese sospette	» 385
18. — Gli interventi di cui agli articoli 9 e 10 della legge n. 219 del 1981 a Napoli	» 386

CAPITOLO V

GLI INTERVENTI
DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

1. — Premessa	Pag. 389
2. — I mezzi finanziari e la loro gestione	» 390
3. — Le attività del gruppo di lavoro	» 391

4. — Gli interventi delle Amministrazioni dello Stato	Pag. 395
a) Ministero dei lavori pubblici	» 395
b) Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica	» 396
c) Ministero dell'agricoltura e delle foreste	» 397
d) Azienda nazionale autonoma delle strade (ANAS)	» 398
e) Ministero della pubblica istruzione	» 398
f) Ministero di grazia e giustizia	» 402
g) Ministero della difesa	» 402
h) Ministero delle finanze	» 404
i) Ministero delle poste e delle telecomunicazioni	» 405
l) Ministero dei trasporti	» 405
m) Ministero dei beni culturali ed ambientali	» 406
n) Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno - Ufficio speciale per la ricostruzione e lo sviluppo delle zone terremotate della Campania e della Basilicata	» 413
o) Ministero dell'ambiente	» 414

CAPITOLO VI

CONSIDERAZIONI VALUTATIVE

PARTE 1^a: *Il quadro normativo.*

1. — Il quadro normativo	Pag. 419
------------------------------------	----------

PARTE 2^a: *L'emergenza e gli interventi di ricostruzione affidati ai comuni.*

1. — L'emergenza e gli interventi di ricostruzione affidati ai comuni	» 422
2. — Il regime dell'emergenza	» 437
3. — La fase preliminare alla ricostruzione	» 438
4. — I comuni di Caposele, Ruvo del Monte, Laviano e Palomonte	» 439
5. — I comuni di Santomenna, Colliano e Torella dei Lombardi	» 445

PARTE 3^a: A. — *Gli interventi di riparazione, ricostruzione e delocalizzazione degli stabilimenti industriali danneggiati (articolo 21 della legge n. 219 del 1981)*

» 446

PARTE 3^a: — (Segue):

B. — *Gli interventi per lo sviluppo industriale (articolo 32 della legge n. 219 del 1981):*

I — <i>Questioni di legittimità costituzionale</i>	Pag. 453
II — <i>Nel merito degli interventi.</i>	
1. — <i>La scelta delle aree per la localizzazione delle piccole e medie industrie</i>	» 457
<i>a) Una prima ragione di dilatazione dei costi</i>	» 457
<i>b) Una ragione di compromissione ambientale</i>	» 461
<i>c) La mancanza di una politica di piano e di programmazione della spesa</i>	» 462
<i>d) Breve storia dell'area industriale di Balvano</i>	» 464
2. — <i>Le infrastrutture esterne</i>	» 467
<i>a) La questione dell'applicabilità dell'articolo 5-ter del decreto-legge n. 333 del 1981</i>	» 467
<i>b) La dilatazione dei costi - Carenza del sistema di progettazione</i>	» 472
<i>c) Il caso della bretella S.S. Ofantina-Calitri e della strada statale Ofantina-Nerico-Muro Lucano</i>	» 475
<i>d) Il sistema dei controlli</i>	» 478
<i>e) Le concessioni del giugno 1989</i>	» 479
3. — <i>La realizzazione delle opere mediante il sistema della concessione</i>	» 482
<i>a) La scelta dei concessionari</i>	» 482
<i>b) Il sistema della concessione - Deviazioni rispetto ad una applicazione ordinaria</i>	» 483
<i>c) Le questioni relative all'aggiornamento dei prezzi</i>	» 485
<i>d) Le questioni relative alla revisione dei prezzi</i>	» 485
<i>e) Gli effetti delle deviazioni nel sistema delle concessioni - Si è costruito il superfluo - Vantaggi dei concessionari</i>	» 487
4. — <i>I contributi finanziari alle imprese industriali</i>	» 490
<i>a) Le incertezze nel processo di industrializzazione</i>	» 490
<i>b) Elementi di riflessione critica - Il disciplinare-tipo adottato per l'assegnazione e l'erogazione dei contributi</i>	» 492
<i>c) Ipotesi di gonfiamento della spesa</i>	» 494
<i>d) Un sistema di incentivazioni eccessive</i>	» 495
<i>e) La debolezza dell'apparato amministrativo di controllo</i>	» 496
<i>f) Alcuni esempi di protezioni nel mercato del lavoro e della formazione professionale</i>	» 497

g) Possibili infiltrazioni camorristiche	Pag. 497
h) I casi di San Mango sul Calore (gruppo Abate), Morra De Sanctis, Aeritalia	» 500
i) Il caso della società per azioni Castelruggiano	» 501
5. — La situazione delle imprese che hanno chiesto di inse- diarsi nelle aree industriali in forza dell'articolo 8, commi 1 e 2, della legge n. 120 del 1987	» 502
 PARTE 4 ^a : <i>Il titolo VIII della legge 14 maggio 1981, n. 219, e gli interventi del dopo terremoto nel comune e nell'area metropoli- tana di Napoli.</i>	
1. — Premessa	» 503
2. — Il rispetto dei contenuti del programma straordinario di edili- zia residenziale	» 504
3. — L'iter di inserimento delle grandi infrastrutture nel pro- gramma per l'area metropolitana di Napoli	» 505
4. — La questione della utilità delle opere	» 509
5. — L'evoluzione della normativa ed il vuoto legislativo dopo il 1986	» 510
6. — I consorzi concessionari	» 512
7. — L'evoluzione dei consorzi	» 514
8. — Le anticipazioni	» 518
9. — I costi	» 519
a) Il raddoppio della ferrovia Circumvesuviana tra Pomi- gliano e San Vitaliano	» 519
b) L'asse mediano	» 520
c) I Regi lagni	» 520
10. — Gli appalti, il lavoro e gli inserimenti camorristici	» 520
11. — Il bisogno di case a Napoli nel 1981 e negli anni successivi e la gestione delle opere realizzate	» 522
12. — Pianificazione territoriale	» 523
13. — Le strutture di gestione	» 524
14. — I collaudatori	» 525
15. — Conclusione del programma	» 525
16. — Le risposte ai quesiti della legge istitutiva	» 525
 PARTE 5 ^a : <i>Gli interventi delle Amministrazioni dello Stato (Rinvio) . . .</i>	 » 527

RELAZIONE PROPOSITIVA

PREMESSA: Le iniziative della Commissione *Pag.* 531

CAPITOLO I

PROPOSTE DI INTERVENTI
LEGISLATIVI E REGOLAMENTARI

1. — Proposte di interventi legislativi e regolamentari necessari a garantire, nel futuro, procedure di controllo più efficaci sulla gestione delle risorse pubbliche negli interventi di emergenza, di ricostruzione e di ripresa economica e sociale successivi a gravi calamità naturali *Pag.* 541
2. — L'emergenza » 546
3. — Dichiarazione dello stato di emergenza » 547
4. — Titolarità della gestione dell'emergenza » 548
5. — Modalità di attuazione dei poteri straordinari di normazione e di gestione » 550
6. — Gestione fuori bilancio » 552
7. — Controlli » 553

CAPITOLO II

L'EMERGENZA E GLI INTERVENTI DI
RICOSTRUZIONE AFFIDATI AI COMUNI

1. — L'emergenza e gli interventi di ricostruzione affidati ai comuni *Pag.* 557
2. — Il ruolo delle banche nel processo di ricostruzione » 561

CAPITOLO III

GLI INTERVENTI
PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE *Pag.* 563

CAPITOLO IV

- IL TITOLO VIII DELLA LEGGE N. 219 DEL 1981
E GLI INTERVENTI DEL DOPO TERREMOTO
NEL COMUNE E NELL'AREA METROPOLITANA
DI NAPOLI *Pag.* 567

CAPITOLO V

GLI INTERVENTI DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO . . .	Pag. 573
---	----------

APPENDICI

A. — Composizione della Commissione parlamentare d'inchiesta . . .	Pag. 581
B. — Legge 7 aprile 1989, n. 128 (<i>Gazzetta Ufficiale</i> n. 88 del 15 aprile 1989), istitutiva della Commissione parlamentare d'inchiesta	» 582
C. — Ordine del giorno accolto dal Governo nella seduta del 30 marzo 1989	» 585
D. — Legge 8 agosto 1990, n. 246 (<i>Gazzetta Ufficiale</i> 23 agosto 1990, n. 196) e legge 28 novembre 1990, n. 349 (<i>Gazzetta Ufficiale</i> 28 novembre 1990, n. 278), recanti proroghe di termini per l'attività della Commissione parlamentare d'inchiesta	» 588
E. — Regolamento interno della Commissione parlamentare d'inchiesta	» 590

INDICE DEGLI ALLEGATI ALLA RELAZIONE CONCLUSIVA	Pag. 597
--	----------

* * *

CARTOGRAFIA SISMOLOGICA E TOPOGRAFICA

VOLUME I - TOMO II

APPENDICI ALLA RELAZIONE CONCLUSIVA

L'EMERGENZA E GLI INTERVENTI
DI RICOSTRUZIONE AFFIDATI AI COMUNI

1. — Quadro riepilogativo del programma finanziario per la realizzazione ed acquisizione di alloggi, di cui all'ordinanza del Commissario straordinario del Governo 16 giugno 1981, n. 323	Pag. 3
--	--------

2. — Evoluzione negli anni della valutazione dell'entità dei danni all'edilizia privata	Pag. 7
3. — Fondi assegnati ai comuni per interventi di riparazione e ricostruzione di beni privati e per opere pubbliche di interesse locale	» 17
4. — L'andamento della ricostruzione nelle province di Avellino, Salerno e Potenza	» 23

GLI INTERVENTI PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE
(ARTICOLO 32 DELLA LEGGE N. 219 DEL 1981)

5. — Prospetti relativi allo stato di attuazione dei lavori di insediamento nelle aree industriali delle imprese beneficiarie di contributi <i>ex</i> articolo 32 della legge n. 219 del 1981	» 39
6. — Prospetti relativi alla data di inizio dell'attività produttiva, al fatturato ed al numero degli assunti nelle 146 imprese beneficiarie di contributi <i>ex</i> articolo 32 della legge n. 219 del 1981	» 59
7. — Prospetti relativi allo stato di attuazione dei lavori di insediamento nelle aree industriali delle imprese beneficiarie di contributi <i>ex</i> articolo 8, commi 1 e 2, della legge n. 120 del 1987	» 79
8. — Prospetti relativi allo stato di attuazione dei lavori di insediamento nelle aree industriali delle imprese beneficiarie di contributi <i>ex</i> articolo 8, comma 3, della legge n. 120 del 1987	» 93
9. — Questioni relative all'aggiornamento dei prezzi	» 99

IL TITOLO VIII DELLA LEGGE 14 MAGGIO 1981, N. 219,
E GLI INTERVENTI DEL DOPO TERREMOTO NEL
COMUNE E NELL'AREA METROPOLITANA DI NAPOLI

10. — Direttiva del « funzionario CIPE » n. 44 del 4 maggio 1989, relativa al reinsediamento della popolazione nelle zone di provenienza	Pag. 105
11. — Prospetti relativi allo stato di attuazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria nel territorio del comune di Napoli	» 113
12. — Prospetti relativi allo stato di attuazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria nell'area metropolitana di Napoli	» 143
13. — Prospetti relativi allo stato di attuazione delle opere infrastrutturali nel territorio del comune di Napoli	» 167

14. — Elenco delle opere infrastrutturali dell'area metropolitana di Napoli, con l'indicazione del programma di provenienza e della fonte legislativa di attribuzione di competenza	Pag. 195
15. — Quadri riepilogativi degli importi finanziari per la realizzazione delle opere infrastrutturali nell'area metropolitana di Napoli: situazioni al 1986 ed al 1990	» 201
16. — Stato di attuazione del programma straordinario di cui al titolo VIII della legge n. 219 del 1981 (situazione al 7 aprile 1989) e delibere del CIPE (12 settembre 1989 e 16 novembre 1989) di assegnazione e riparto di fondi per il completamento delle opere in corso	» 209
17. — Lettera del « funzionario CIPE » in data 30 novembre 1990 relativa alla riduzione del personale in servizio presso le strutture del programma straordinario di edilizia residenziale nel comune e nell'area metropolitana di Napoli (PSER)	» 233
18. — Schede di dettaglio relative all'evoluzione dei costi del programma straordinario di edilizia residenziale nel comune e nell'area metropolitana di Napoli (PSER), corredate da nota esplicativa	» 241
19. — Atto costitutivo del Comitato di coordinamento fra i concessionari affidatari degli interventi previsti dal titolo VIII della legge n. 219 del 1981	» 299
20. — Elenchi delle imprese aderenti al Comitato di coordinamento fra i concessionari affidatari degli interventi previsti dal titolo VIII della legge n. 219 del 1981	» 309
21. — Elenco delle imprese affidatarie degli interventi del programma straordinario per il territorio del comune di Napoli	» 315
22. — Elenco delle imprese affidatarie degli interventi del programma straordinario per il territorio del comune di Napoli, con l'indicazione dell'importo finale presunto dei lavori	» 319
23. — Schede relative ai consorzi ed alle associazioni temporanee di imprese concessionari degli interventi del programma straordinario per l'area metropolitana di Napoli, con l'indicazione delle opere in concessione	» 325
24. — Schede relative ai consorzi ed alle associazioni temporanee di imprese concessionari degli interventi del programma straordinario per l'area metropolitana di Napoli, con l'indicazione delle modificazioni delle composizioni societarie intervenute	» 329
25. — Elenco delle imprese affidatarie degli interventi del programma straordinario per l'area metropolitana di Napoli	» 365
26. — Elenco delle imprese affidatarie degli interventi del programma straordinario per l'area metropolitana di Napoli, con l'indicazione dell'importo finale presunto dei lavori	» 371
27. — Appalti registrati di maggiore rilievo degli interventi del programma straordinario per il territorio del comune di Napoli	» 375

28. — Appalti registrati di maggiore rilievo degli interventi del programma straordinario per l'area metropolitana di Napoli . . . *Pag.* 387
29. — Risposta scritta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale alla interrogazione n. 4-19782 (Camera dei deputati - X legislatura) » 397
30. — Rapporto dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa in data 15 dicembre 1990 » 405

Camera dei Deputati  Senato della Repubblica
Commissione di inchiesta
interventi ricostruzione terremoti 1980-81
Basilicata e Campania

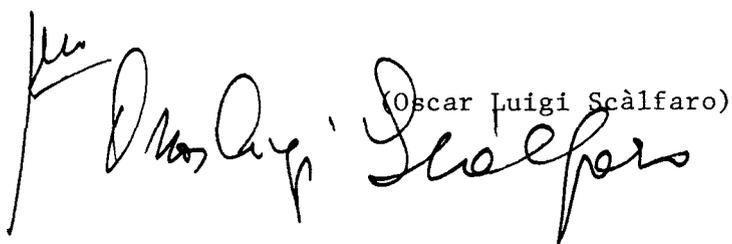
Roma, 5 febbraio 1991
Prot.n. 1476 /CTBC

Il Presidente

Illustre Presidente,

la Commissione parlamentare di inchiesta sulla attuazione degli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori della Basilicata e della Campania colpiti dai terremoti del novembre 1980 e febbraio 1981, da me presieduta, ha approvato nella seduta pomeridiana del 27 gennaio scorso la relazione conclusiva e la relazione propositiva, che mi onoro di trasmetterLe.

Voglia gradire, illustre Presidente, i sensi della mia più alta stima.


(Oscar Luigi Scalfaro)

Onorevole
Prof. Nilde IOTTI
Presidente della
Camera dei deputati
R O M A

Camera dei Deputati  *Senato della Repubblica*
Commissione di inchiesta
interventi ricostruzione terremoti 1980-81
Basilicata e Campania

Roma, 5 febbraio 1991
Prot.n. 1477 /CTBC

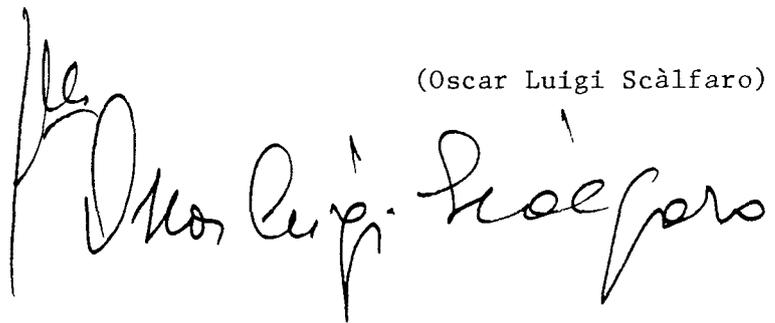
Il Presidente

Illustre Presidente,

la Commissione parlamentare di inchiesta sulla attuazione degli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori della Basilicata e della Campania colpiti dai terremoti del novembre 1980 e febbraio 1981, da me presieduta, ha approvato nella seduta pomeridiana del 27 gennaio scorso la relazione conclusiva e la relazione propositiva, che mi onoro di trasmetterLe.

Voglia gradire, illustre Presidente, i sensi della mia più alta stima.

(Oscar Luigi Scalfaro)



Onorevole
Sen. Giovanni SPADOLINI
Presidente del
Senato della Repubblica
R O M A

PI/OM/mm

X LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SULLA ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI PER LA
RICOSTRUZIONE E LO SVILUPPO DEI TERRITORI
DELLA BASILICATA E DELLA CAMPANIA COLPITI DAI
TERREMOTI DEL NOVEMBRE 1980 E FEBBRAIO 1981**

RELAZIONE CONCLUSIVA

PREMESSA

ONOREVOLI SENATORI, ONOREVOLI DEPUTATI! — La Commissione presenta la relazione secondo quanto il Parlamento aveva deliberato nell'investirla dell'incarico.

La Commissione, pur avendo svolto il proprio compito con serenità e oggettività, non presume di essere immune da manchevolezze; ma è certa di aver operato con grande responsabilità per poter comunicare al Parlamento tutto ciò che ha constatato, nonché le considerazioni e le valutazioni che da quelle constatazioni discendono.

La Commissione, nella scrupolosa ricerca della verità, ha avuto dinnanzi due obiettivi per raggiungere i quali ha compiuto ogni sforzo: il rispetto dei termini di legge e la formulazione di un'unica relazione.

Il primo scopo ci sembra raggiunto, poiché non è il ripristino dei sessanta giorni per la presentazione della relazione che modifica nella sostanza la scadenza fissata dal Parlamento; e questo è risultato di rilevanza politica, poiché le proroghe hanno sempre effetto negativo su chi attende di conoscere fatti e commenti e danno l'impressione di voler portare alla lunga, se non per insabbiare, certo per diluire ogni cosa nel tempo.

Il secondo scopo, relazione unica, anche se era nell'ordine delle speranze, pareva assai difficile da raggiungere, ma la volontà politica della Commissione ha saputo trovare un denominatore comune che, aumentando l'intensità politica della relazione, nulla ha tolto alla sua efficacia e incisività.

Il Parlamento ha fissato termini molto brevi, soprattutto se commisurati alla mole di lavoro riguardante circa 700 comuni, 1300 insediamenti industriali tra vecchi e nuovi, un centinaio di opere di infrastrutture di particolare imponenza.

Proprio questa constatazione è richiamo a quale sia il compito specifico di una Commissione d'inchiesta parlamentare.

Se il compito affidato alla Commissione fosse stato di esaminare ogni fatto, ogni atto relativo alla ricostruzione delle zone terremotate, nonché ogni realizzazione inerente allo sviluppo, il tempo asse-

gnato sarebbe dovuto essere di gran lunga superiore; ma un tale tipo di incarico non può competere ad una inchiesta parlamentare, facendola diventare inchiesta amministrativa, compito certamente del tutto estraneo al Parlamento. Infatti occorre tener presente che l'inchiesta, che si svolge in ambito tipicamente costituzionale-politico quale è il Parlamento, si distingue nettamente, anzi non ha nulla a che fare con l'inchiesta amministrativa, né con quella giudiziaria.

Quest'ultima infatti fa capo all'Autorità giudiziaria e accerta l'esistenza di illeciti penali, mentre quella amministrativa riguarda illeciti amministrativi ed è di competenza di organi amministrativi. È essenziale per questi due tipi di inchiesta giudiziaria e amministrativa l'esame dei singoli casi, il seguire ogni particolare per accertare se e quanto vi sia stato di contrario a norme sostanziali o procedurali, sempre di contenuto penale o amministrativo. Una tale indagine, che approfondisce ogni questione ed esamina ogni fatto, non è certamente vana per controllare le erogazioni, le spese, le modalità ed ogni aspetto sostanziale e procedurale, ma non è indagine parlamentare, né può essere compiuta dal Parlamento.

L'inchiesta parlamentare infatti — e questa in particolare — è inchiesta politica, di contenuto e qualità politici che, esaminato nel suo complesso il grande fenomeno della ricostruzione, ne constata i tempi, i modi e le procedure, al fine di una valutazione politica che veda pregi e difetti delle scelte operate per ridare una casa a chi l'aveva perduta e per procurare lavoro a chi non lo aveva. La valutazione si deve estendere all'opera di promozione e di sviluppo che il Parlamento decise su proposta del Governo.

In questa inchiesta, così individuata nella sua essenza, la casistica non è il fine, ma è la parte di supporto alla tesi politica, alle politiche conclusioni della Commissione.

Dunque, anzitutto l'enorme tragedia determinata da questo sisma, il grave numero di morti (2.735) e di feriti (8.850), l'entità dei danni prodotti, la commozione suscitata nel Paese ed in tutto il mondo, la risposta dello Stato in tutte le sue componenti e la solidarietà data da tante parti con aiuti materiali, apporto di volontari e stanziamento di fondi, il rilievo dato in Italia ed all'estero dai mezzi di comunicazione ed in particolare dalle televisioni.

L'enorme tragedia reclamava l'impegno del Governo e del Parlamento per realizzare un programma massiccio di interventi immediati e proiettati nel tempo.

L'emergenza, pur affrontata con notevole impegno di uomini e di mezzi, che vide a fianco della struttura pubblica la generosa presenza di tanti volontari, registrò ritardi e difficoltà nell'opera di soccorso, non tutti spiegabili con le notevoli difficoltà logistiche. È ancora vivo al riguardo l'autorevole richiamo del Presidente della Repubblica Sandro Pertini.

L'emergenza, se limitata al primo periodo della tragedia, postulava e giustificava, infatti, l'adozione di procedure spicce e disancorate da quelle tradizionali e a volte defatiganti, in frangenti in cui non era certo possibile subordinare l'erogazione di fondi alla formulazione di pareri, all'apposizione di visti e di timbri, all'esecuzione di controlli preventivi o alla tenuta di formali registrazioni contabili.

Del resto, l'entità dei fondi erogati e spesi per l'emergenza, pari a 4.684 miliardi di lire, appare proporzionata alla mole del lavoro svolto ed all'impegno profuso ed anche limitata se raffrontata al totale di oltre 50.000 miliardi di lire dei fondi destinati per l'intera opera di ricostruzione e peraltro non sufficienti per portare a compimento l'opera stessa.

Occorre sin d'ora evidenziare con assoluta chiarezza, che la fase della emergenza, per rispondere alle esigenze tragiche del primo periodo, doveva essere delimitata nel tempo, al fine di consentire il ripristino delle procedure regolari, con espletazione di gare ed appalti, con controlli preventivi e successivi, con richiesta di pareri più o meno vincolanti; in una parola: doveva iniziare una fase diversa con il rispetto delle leggi e delle regole disciplinate dalla contabilità generale dello Stato.

Appare certamente positiva la decisione di procedere contestualmente ad una moderna ricostruzione dei comuni danneggiati dal terremoto, all'adeguamento delle nuove strutture edilizie agli aggiornati canoni antisismici ed ancora all'approntamento di un programma di sviluppo industriale nelle zone terremotate, per assicurare alle popolazioni, tanto duramente provate, un avvenire migliore e proficue possibilità di lavoro nella propria terra.

Così è positivo l'aver attribuito alle autorità comunali la responsabilità di studiare e attuare i piani della ricostruzione edilizia, privata e pubblica, come concreta applicazione di principi fondamentali sanciti dalla Costituzione repubblicana.

L'inserimento nella legge n. 219 del 1981 del titolo VIII, relativo all'intervento edilizio in Napoli e nelle relative aree extraurbane, è motivato dal fatto che Napoli, già in condizioni di grave degrado, aveva subito dal sisma ulteriori danni più indiretti che diretti.

In sostanza, l'evento terremoto ha costituito l'occasione per affrontare un'antica, dolorosa depressione della zona colpita e per cercare di affrontare in modo radicale una delle storiche sofferenze di Napoli, quella della case di abitazione.

Ovviamente: sviluppo industriale, potenziamento delle strutture stradali e logistiche, miglioramento delle singole realtà abitative, delega di responsabilità ai comuni, sono programmi ed impegni che il Paese tutto ha condiviso ed avrebbe certo voluto veder realizzati in un lasso di tempo inferiore ai dieci anni trascorsi. Ma, soprat-

tutto, il Paese avrebbe richiesto che gli obiettivi fissati fossero conseguiti sempre ed in ogni caso con la massima trasparenza e con oculata amministrazione.

Da qui dunque il compito della Commissione, che si è trovata di fronte a molti interrogativi, come sorgono dal dettato della legge istitutiva e dall'ordine del giorno presentato alla Camera ed accettato dal Governo. Ad esempio: perché dopo dieci anni la ricostruzione non è terminata nonostante le ingenti risorse finanziarie impegnate dallo Stato? Le somme spese per il settore industriale hanno fatto sorgere imprese vive e vitali? Hanno consentito l'assunzione al lavoro di tante persone quante previste? E se no, perché? Perché ancora cittadini, famiglie vivono nei *containers* o comunque non hanno casa, e perché taluni vi rimangono pur avendo la casa ricostruita? E come mai alcuni centri storici sono stati ricostruiti ed altri sono ancora così lontani da una valida ripresa?

E le somme furono tutte spese bene? Vi fu chi approfittò del terremoto; addirittura sulla generosità dello Stato si è inserita, inquinando, la malavita? E la ricostruzione ha valorizzato o danneggiato l'ambiente? E le scelte sono sempre state dirette al bene della gente o deviate da interessi di parte?

Questi e molti altri i problemi che si sono affacciati all'indagine della Commissione e ai quali la Commissione ha cercato di dare una risposta.

E proprio perché la risposta sia il più possibile esaustiva la Commissione ritiene compito del Governo attuare una revisione generale della spesa in rapporto a quanto si è sin qui operato in ogni settore; e ciò per una duplice esigenza:

1) lo Stato ha dato, lo Stato deve chiedere come le somme impegnate sono state spese. È diritto e dovere dello Stato: non vi è nulla di persecutorio o inquisitorio. Lo Stato deve anche da questa indagine, da questo riesame particolareggiato poter stabilire come si possa giungere al termine della ricostruzione: e termine vuol dire tempi e denari per chiudere seriamente la pagina « terremoto ». Né ritardi colpevoli, né un terremoto che non ha fine.

2) L'indagine, il controllo particolareggiato determina una doverosa *par condicio* tra tutti gli operatori della ricostruzione, per impedire che quanto ha accertato la Commissione, limitato a taluni casi, lasci altre realtà libere da ogni giusto e doveroso controllo.

Il Parlamento deve essere costantemente tenuto al corrente dei risultati della revisione stessa e sul tempo e sui modi necessari per concludere l'opera in Basilicata e Campania.

La Commissione fa presente ai Presidenti delle Camere l'esigenza che il Parlamento possa essere messo in grado di adempiere al suo compito di controllo in modo valido ed efficace predisponendo, sulla base del regolamento, gli opportuni strumenti parlamentari.

Le competenze dei diversi poteri dello Stato si integrano per il fine comune dell'accertamento della verità.

Infatti questa relazione viene doverosamente comunicata alle Camere dalle quali deriva l'incarico di inchiesta e di proposizione; ma viene contemporaneamente inviata al Presidente della Corte dei conti e alle procure generali delle Corti d'appello competenti per territorio: Napoli, Salerno e Potenza. E ciò sia per eventuali responsabilità contabili-amministrative, che per eventuali responsabilità di ordine penale.

La relazione viene altresì trasmessa per quanto di sua competenza alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari, altresì al Ministro delle finanze — anche per gli interventi operativi della Guardia di finanza — in rapporto alle implicazioni fiscali relative all'attività delle imprese, dei funzionari, dei consulenti tecnici, amministrativi e dei componenti delle varie commissioni consultive.

Così dunque si articolano le competenze ben chiare e distinte: al Parlamento le valutazioni politiche; alla Magistratura ordinaria l'indagine su eventuali illeciti penali; alla Magistratura di controllo l'accertamento di responsabilità contabili-amministrative; al Governo, all'Esecutivo l'esame amministrativo particolareggiato e completo.

* * *

La votazione è stata effettuata su tre parti:

- parte descrittiva dei fatti;
- considerazioni valutative;
- relazione propositiva.

Sulla prima e sulla terza parte si è avuta unanimità senza alcuna obiezione o attenuazione o riserva; sulla seconda, l'astensione della Democrazia Cristiana. Nessun voto contrario.

Il Presidente non ha partecipato alle votazioni.

Si sottolinea l'importanza dell'unanimità sulla prima parte della relazione: i fatti. Potrebbe parere scontato, se non banale, trovare una comune intesa sulla relazione descrittiva dei fatti, perché logica dovrebbe essere sui fatti, così come si sono verificati, una facile e semplice constatazione che escluda qualsiasi parere discorde, infatti non di pareri dovrebbe trattarsi, ma proprio soltanto di una semplice constatazione.

Ma è anche vero che lo stesso modo di presentare i fatti può costituire presupposto per una o per altra valutazione e ciò vale in modo particolare quando si è in sede politica.

Per questo si ritiene di aver reso un valido servizio al Parlamento nel presentare una dettagliata, precisa relazione sui fatti, dove tutte le molteplici voci politiche presenti nella Commissione hanno unanimemente convenuto. In sostanza, il poter affidare ai colleghi del Parlamento un fatto unanimemente approvato, vuol dire consentire a ciascun parlamentare di trarre le considerazioni e le conclusioni più autonome e libere che si possa desiderare.

* * *

Nella presente relazione è la risposta della Commissione ai compiti conferitile dal Parlamento ai sensi dell'articolo 2 della legge istitutiva.

CAPITOLO I
IL QUADRO NORMATIVO

DAL TERREMOTO ALLA COMMISSIONE
PARLAMENTARE D'INCHIESTA

Nella notte tra il 23 ed il 24 novembre 1980 una serie di forti scosse telluriche colpì la Campania e la Basilicata determinando 2.735 morti, oltre 8.850 feriti e gravissimi danni, compresa la distruzione di numerosi centri abitati nelle province di Avellino, Salerno e Potenza.

Il Governo:

il 24 novembre stesso adottò il provvedimento di nomina dell'on. Giuseppe Zamberletti a Commissario straordinario;

il 26 novembre adottò il decreto-legge n. 776, recante norme per gli interventi urgenti in materia di soccorso ed assistenza alle popolazioni e di avvio della ripresa civile, amministrativa, sociale ed economica dei territori colpiti;

il 19 marzo 1981 adottò il decreto-legge n. 75 recante norme per la ricostruzione e lo sviluppo.

Il Parlamento convertì detti decreti-legge:

con legge 22 dicembre 1980, n. 874;

con legge 14 maggio 1981, n. 219.

Gli interventi, cui le risorse messe a disposizione erano finalizzate, possono metodologicamente suddividersi in tre « fasi », logicamente e temporalmente connesse tra di loro:

l'emergenza (legge n. 874 del 1980);

la ricostruzione (legge n. 219 del 1981);

lo sviluppo (legge n. 219 del 1981).

La legge n. 874 del 1980 sostanzialmente determinò i poteri del Commissario straordinario, mettendo a sua disposizione un fondo da amministrare autonomamente con gestione fuori bilancio, fondo alimentato da un primo stanziamento di 1.500 miliardi di lire, salito successivamente a lire 1.522.662.000.000 (più lire 2.662.000.000 dal bilancio del Ministero dell'interno in forza dell'articolo 2, comma 3, legge n. 874 del 1980 e più lire 20.000.000.000 in forza dell'articolo 5-bis della legge n. 141 del 1981).

La legge n. 219 del 1981 prevede essenzialmente quattro tipi di intervento:

il primo consistente nelle attività di ricostruzione e riparazione del patrimonio edilizio e delle opere pubbliche distrutte e/o danneggiate (articoli 8, 9 e 10);

il secondo relativo alla ricostruzione del tessuto produttivo danneggiato (articoli 21-24);

il terzo consistente nella promozione della localizzazione di piccole e medie imprese in aree attrezzate dislocate nell'area del cratere (articolo 32);

il quarto consistente nella realizzazione di un programma straordinario di edilizia residenziale (PSER), provvisto delle necessarie urbanizzazioni primarie e secondarie, a Napoli e nella sua area metropolitana (titolo VIII).

I quattro interventi assunsero, con le norme di integrazione e modificazione della legge n. 219, contenuti molto più ampi (come si evince dalle altre parti della relazione, dedicate al loro esame).

Di fronte alla impossibilità di quantificare esaurientemente fin dall'inizio l'onere per far fronte agli interventi suddetti, la legge n. 219 del 1981:

istituì presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica un apposito fondo, sul quale sono stati stanziati (tenuto conto delle rimodulazioni disposte negli anni dalle leggi finanziarie e senza tener conto della finanziaria 1991):

lire 2.000 miliardi per l'anno finanziario 1981;
lire 2.000 miliardi per l'anno finanziario 1982;
lire 2.000 miliardi per l'anno finanziario 1983;
lire 2.000 miliardi per l'anno finanziario 1984;
lire 1.950 miliardi per l'anno finanziario 1985;
lire 2.250 miliardi per l'anno finanziario 1986;
lire 3.750 miliardi per l'anno finanziario 1987;
lire 4.800 miliardi per l'anno finanziario 1988;
lire 2.265 miliardi per l'anno finanziario 1989;
lire 2.535 miliardi per l'anno finanziario 1990;
lire 2.500 miliardi per l'anno finanziario 1991;
lire 1.400 miliardi per l'anno finanziario 1992;

lire 29.450 miliardi in totale (1)

istituì presso il Ministero del tesoro altro apposito fondo per l'attuazione degli interventi di cui al titolo VIII (edilizia residenziale nell'area napoletana), sul quale sono stati stanziati 13.500 miliardi, successivamente ridotti di 625 miliardi di residui cancellati nel 1989 e di 100 miliardi stralciati per il finanziamento del completamento dell'acquedotto campano occidentale nel 1990.

1): Delle quali ripartite, a cura del CIPE, lire 29.148.405.000.000 con una residua disponibilità, non ancora ripartita, di lire 311.595.000.000 (per le delibere adottate dal CIPE si veda l'allegato I.2.).

Gli importi complessivi delle somme assegnate per la realizzazione degli interventi possono sinteticamente determinarsi come segue:

1) *per l'emergenza*

a) con leggi n. 874 del 1980 e n. 141 del 1981	1.552.700.000.000
b) con decreto-legge n. 75 del 1981 (1)	550.000.000.000
c) con leggi n. 187 del 1982 e n. 303 del 1982	500.000.000.000
d) sui fondi della legge n. 219 del 1981	1.366.000.000.000
e) altre fonti nazionali ed estere	601.300.000.000
f) su fondi CASMEZ (reti idriche)	144.000.000.000
	4.684.000.000.000

Gli altri importi, dopo le ripartizioni a cura del CIPE, le cui delibere vengono unite alla presente relazione *sub* allegato I.2. sono i seguenti:

2) *per l'edilizia residenziale ed opere pubbliche nei comuni*

a) con ripartizione CIPE fino al 1990	15.268.008.000.000
b) altre fonti nazionali ed estere (2)	20.000.000.000
	15.288.008.000.000
c) con ripartizione CIPE « solo programmatica » per il 1991 ed il 1992	2.732.992.000.000

3) *per interventi di competenza regionale*

a) con ripartizione CIPE fino al 1990 compresi 20 miliardi destinati esplicitamente agli interventi <i>ex</i> articolo 24	1.951.241.370.000
b) con ripartizione CIPE « solo programmatica » per il 1991 ed il 1992	182.508.000.000

4) *per interventi ex articoli 21, 23 e 32 della legge n. 219 del 1981*

a) con ripartizione CIPE fino al 1990	4.250.625.000.000
b) altre fonti nazionali ed estere	2.878.220.000.000
	7.128.845.000.000
c) con ripartizione CIPE « solo programmatica » per il 1991 ed il 1992	871.000.000.000

1): Sotto forma di mutui ai comuni da parte della Cassa depositi e prestiti.

2): Il dato non tiene conto dei conferimenti di beni immobili ed in natura.

5) <i>per il programma abitativo a Napoli e le relative infrastrutturazioni</i> (titolo VIII della legge n. 219 del 1981)		
a) con ripartizione CIPE fino al 1991	10.300.000.000.000	
b) con altre fonti nazionali ed estere	2.481.000.000.000	
		12.781.000.000.000
c) disponibilità residue 1991 e 1992	2.475.000.000.000	
6) <i>per interventi ed attività delle Amministrazioni dello Stato</i>		
a) con ripartizione CIPE fino al 1990	2.412.463.000.000	
b) con ripartizione CIPE « solo programma- tica » per il 1991 ed il 1992	113.500.000.000	
<i>Riassumendo:</i>	<i>Assegnate</i>	<i>Disponibilità residue ovvero assegnate solo programmaticamente per il 1991-1992</i>
	—	—
1) Emergenza	4.684.000.000.000	—
2) Comuni	15.288.008.000.000	2.732.992.000.000
3) Regioni	1.951.241.370.000	182.508.000.000
4) Articoli 21, 23 e 32 ...	7.128.845.000.000	871.000.000.000
5) Napoli	12.784.000.000.000	2.475.000.000.000
6) Amministrazioni dello Stato	2.412.463.000.000	113.500.000.000
	44.245.557.370.000	6.375.000.000.000
Totale ...	50.620.557.370.000	

In merito al quando ed al come le risorse accreditate agli enti gestori su dette disponibilità sono state concretamente utilizzate sono insorte, negli anni, a livello parlamentare notevoli polemiche, polemiche divenute rilevanti, sotto i più svariati profili, verso la fine del 1988, con presentazione, da parte di deputati di tutti i gruppi parlamentari, di numerose interrogazioni volte ad ottenere chiarimenti, informazioni e notizie circa i provvedimenti che il Presidente del Consiglio intendeva adottare in ordine:

ai rilievi, esposti nella relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1987, in merito alle gestioni fuori bilancio relative agli interventi conseguenti ai terremoti nel Mezzogiorno e nel settore della protezione civile

(Pannella ed altri n. 3-01305, Bassanini ed altri n. 3-01314 del 13 dicembre 1988; Bassolino ed altri n. 3-01322, Del Pennino ed altri n. 3-01326 del 14 dicembre 1988; Mattioli ed altri n. 3-01339 del 16 dicembre 1988; Staiti di Cuddia delle Chiuse n. 3-01335, Lanzinger ed altri n. 3-01350 del 19 dicembre 1988);

alla necessità di una revisione dei modelli e delle procedure di gestione dell'intervento per la ricostruzione e lo sviluppo delle zone colpite dai terremoti del 1980-81, eliminando le gestioni fuori bilancio ed i poteri di deroga alla legislazione vigente (Pannella ed altri n. 3-01305, Bassanini ed altri n. 3-01314 del 13 dicembre 1988; Bassolino ed altri n. 3-01322, Del Pennino ed altri n. 3-01326 del 14 dicembre 1988; Mattioli ed altri n. 3-01339 del 16 dicembre 1988; Staiti di Cuddia delle Chiuse n. 3-01335, Lanzinger ed altri n. 3-01350 del 19 dicembre 1988);

agli importi complessivi dei fondi destinati alla ricostruzione e allo sviluppo delle zone della Campania e della Basilicata colpite dai sismi del 1980-81, distinguendo tra i vari importi di spesa (Rutelli ed altri n. 3-01308, Zevi ed altri n. 3-01309, Teodori ed altri n. 3-01310 del 13 dicembre 1988; Bassolino ed altri n. 3-01322 del 14 dicembre 1988; Botta ed altri n. 3-01330, Becchi e Bassanini n. 3-01336, Piro ed altri n. 3-01341, Caria e Bruno Paolo n. 3-01342 del 19 dicembre 1988);

alla attività ispettiva condotta dalla Banca d'Italia presso la Banca popolare dell'Irpinia ed, in particolare, alle irregolarità gestionali e contabili rilevate; ai motivi del consistente aumento dei depositi in quella banca negli ultimi anni; alla composizione dell'azionariato e a talune situazioni di incompatibilità presso la Banca popolare dell'Irpinia e la Banca popolare di Pescopagano (Calderisi ed altri n. 3-01299 del 12 dicembre 1988; Vesce ed altri n. 3-01307 del 13 dicembre 1988; Modugno ed altri n. 3-01324 del 14 dicembre 1988; Tatarella ed altri n. 3-01331, Staiti di Cuddia delle Chiuse n. 3-01335, d'Amato Luigi ed altri n. 3-01337, Mellini ed altri n. 3-01338, Parlato n. 3-01340 del 19 dicembre 1989);

alle dichiarazioni, apparse sul quotidiano *Corriere della sera* del 12 dicembre 1988, del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri on. Angelo Sanza (Russo Franco ed altri n. 3-01300 del 12 dicembre 1988; Bassanini ed altri n. 3-01314, Battistuzzi n. 3-01315, Aglietta ed altri n. 3-01307 del 13 dicembre 1988; Del Pennino ed altri n. 3-01326 del 14 dicembre 1988; Tatarella ed altri n. 3-01334 del 16 dicembre 1988; Becchi e Bassanini n. 3-01336 del 19 dicembre 1988);

alla salvaguardia dell'ambiente in rapporto agli effetti causati dalle opere di ricostruzione e sviluppo delle zone terremotate (Lanzinger ed altri n. 3-01350 del 19 dicembre 1988);

alla opportunità di agevolare la costituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sui fatti predetti (Battistuzzi n. 3-01315, Pannella ed altri n. 3-01305, Bassanini ed altri n. 3-01314 del 13 dicembre 1988; Lanzinger ed altri n. 3-01350 del 19 dicembre 1988).

In relazione a ciò, nella seduta del 20 dicembre 1988 la Camera dei Deputati (allegato I.1.) ascoltò:

la risposta del Ministro per i rapporti con il Parlamento, on. Mattarella, a detta serie di interrogazioni e

l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, on. De Mita.

A conclusione del suo intervento l'on. Mattarella (cfr. allegato I.1. pagg. 28 e 29) dichiarò che « il Governo tiene ad affermare, sulla base delle considerazioni richieste dal complesso delle interrogazioni e dei quesiti e delle affermazioni in esse contenuti in grande quantità, che è sua specifica preoccupazione assicurare piena disponibilità ad ogni ulteriore approfondimento che in qualunque sede sia ritenuto necessario o anche soltanto opportuno ».

A circa metà del suo intervento (cfr. allegato I.1. pag. 30) il Presidente del Consiglio asserì: « Intendo confermare qui la volontà del Governo di mantenere un canale intenso di comunicazioni e di informazioni con il Parlamento. I poteri di controllo che spettano alle Camere e che la legge finanziaria per il 1988 ha indicato in una sistematica ispezione delle Commissioni parlamentari, devono essere esercitati completamente e sino in fondo.

Del resto, in generale, quanto più si accentua, anche attraverso le recenti modifiche regolamentari, la capacità del Governo di attuare il suo programma, tanto più deve essere rafforzato e reso penetrante il ruolo di controllo democratico esercitato dal Parlamento ».

In tale contesto numerosi parlamentari — sen. Pagani ed altri (atto Senato 3738), on. Battistuzzi ed altri (doc. XXII, n. 21), on. Fini ed altri (doc. XXII, n. 26), on. Becchi ed altri (doc. XXII, n. 41), on. Bassolino ed altri (doc. XXII, n. 42), on. Calderisi ed altri (doc. XXII, n. 44), on. Buffoni ed altri (doc. XXII, n. 46) — chiesero l'istituzione di una Commissione d'inchiesta.

La Camera dei deputati, nella seduta del 30 marzo 1989 approvò in via definitiva la proposta di legge n. 3738 nel testo già approvato dal Senato. A conclusione del dibattito, prima di procedere alla scelta del testo da porre in votazione, il rappresentante del Governo (cfr. *Resoconto stenografico*, pag. 29986) era intervenuto per far presente che « Inchieste ed indagini parlamentari sono evidentemente materia di altissima competenza del Parlamento: il Governo non può quindi che prendere atto di eventuali decisioni dell'organo legislativo al riguardo, con il massimo di lealtà costituzionale e politica ».

Alla Camera dei deputati inoltre, sempre nella seduta del 30 marzo 1989 (cfr. *Resoconto stenografico*, pagg. 29993 e segg.), venne presentato un ordine del giorno (appendice C del presente tomo) sul quale il Governo espresse parere favorevole, che impegnava il Governo stesso a coadiuvare l'operato della Commis-

sione parlamentare d'inchiesta, apportandole tutti i documenti e dati in suo possesso o comunque acquisibili e curando in particolare di:

fornire la documentazione relativa alle modalità di attribuzione agli aventi titolo dei fondi resi disponibili per gli interventi di ricostruzione e sviluppo;

promuovere d'intesa con la Banca d'Italia la predisposizione di una documentazione aggiornata e completa sul ricorso, da parte dei comuni e dei privati, alle anticipazioni bancarie previste dalla legge n. 219 del 1981;

fornire dati storici, aggiornati e completi sul fenomeno delle giacenze bancarie collegate agli interventi di ricostruzione e sviluppo;

fornire dati precisi sui risultati ottenuti con l'intervento speciale per l'industrializzazione dell'area del cratere;

fornire un quadro completo delle modalità di organizzazione del lavoro, del numero degli occupati nei cantieri della ricostruzione, degli organici, del tipo di contratti utilizzati per le assunzioni e delle modalità di impiego della forza lavoro nelle attività economiche che abbiano ottenuto fondi per la loro riparazione, ricostruzione o costruzione *ex-novo*;

mettere a disposizione le informazioni acquisite dall'Alto Commissario per il coordinamento della lotta alla delinquenza mafiosa in merito alle infiltrazioni di organizzazioni criminali negli interventi di ricostruzione e sviluppo.

Pochi giorni dopo il Presidente della Repubblica promulgò la legge 7 aprile 1989, n. 128 (appendice B del presente tomo) relativa alla istituzione di una « Commissione d'inchiesta sull'attuazione degli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori della Basilicata e della Campania colpiti dai terremoti del novembre 1980 e del febbraio 1981 » col compito 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) se i comportamenti e gli atti, sia dei titolari degli organi dello Stato che delle regioni, dei comuni, degli enti ed organismi pubblici e a partecipazione pubblica, sia dei privati, siano stati conformi alle disposizioni legislative e, nelle fattispecie, al sistema introdotto dalla legge 14 maggio 1981, n. 219, e successive modificazioni ed integrazioni, previa una esauriente ricognizione critica di tutte le iniziative legislative proposte e di tutte le norme emanate nella materia;

d) se sono stati adottati i piani e i programmi legislativamente prescritti;

e) i criteri seguiti per la ripartizione ed utilizzazione delle somme stanziare a valere sui fondi di cui all'articolo 3 e al titolo VIII della legge 14 maggio 1981, n. 219, e successive modificazioni ed integrazioni, e successivi finanziamenti;

f) lo stadio concreto cui è giunta l'attuazione degli interventi;

g) gli effetti che le opere di ricostruzione e di sviluppo hanno determinato sull'assetto del territorio, sulla salvaguardia dell'ambiente, sulla situazione urbanistica e sullo sviluppo socio-economico;

— presentare alle Camere, contestualmente alla Relazione finale, una Relazione propositiva circa 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, fissando al riguardo il termine di dodici mesi per svolgere le indagini e due mesi per redigere la Relazione [termini successivamente slittati in forza della legge 8 agosto 1990, n. 246, che ha prorogato di due mesi (fino al 28 novembre 1990) il termine per svolgere le indagini e della successiva legge 28 novembre 1990, n. 349, che ha assegnato, per la predisposizione della Relazione finale, sessanta giorni dalla conclusione dell'inchiesta (appendice D del presente tomo)].

In data 19 settembre 1989 il Presidente della Camera ed il Presidente del Senato determinarono la composizione della Commissione d'inchiesta e ne nominarono Presidente l'onorevole Oscar Luigi Scalfaro (appendice A del presente tomo).

La Commissione risultò composta dai deputati Alberto Aiardi, Silvia Barbieri, Ada Becchi, Vincenzo Buonocore, Gianluigi Ceruti, Sergio Coloni, Raffaele Costa, Amedeo D'Addario, Settimo Gottardo, Antonio Guarra, Agazio Loiero, Giuseppe Lucenti, Maurizio Noci, Gianfranco Orsini, Giulio Quercini, Silvano Ridi, Gianfranco Rocelli, Giovanni Russo Spena, Italice Santoro e Francesco Sapia; nonché dai senatori Antonio Andò, Carmelo Azzarà, Claudio Beorchia, Vincenzo Bono Parrino, Emanuele Cardinale, Giovanni Correnti, Achille Cutrera, Osvaldo Di Lembo, Cesare Dujany, Pietro Fabris, Michele Florino, Luigi Franza, Lucio Libertini, Pietro Montresori, Luigi Rosario Pierri, Massimo Riva, Gianfranco Spadaccia, Francesco Tagliamonte, Giuseppe Vignola e Roberto Visconti.

Detta composizione si è poi modificata:

per le dimissioni del deputato Antonio Guarra, il quale ritenne di essere in una situazione di incompatibilità, avendo ricoperto l'incarico di sindaco di S. Agata dei Goti, comune disastroso dal terremoto;

per le dimissioni del senatore Carmelo Azzarà e del deputato Vincenzo Buonocore, i quali rilevarono analogo problema di incompatibilità o meglio, si è ritenuto, di inopportunità;

per le dimissioni dei senatori Giuseppe Vignola, Roberto Visconti, Massimo Riva, Vincenza Bono Parrino, Gianfranco Spadaccia, Lorenzo Strik Lievers, e dei deputati Silvano Ridi, Sergio Coloni, Agazio Loiero, Raffaele Costa, Gianluigi Ceruti, Eugenio Tarabini;

per il subentro, in luogo dei dimissionari, dei senatori Lovrano Bisso, Onofrio Petrarà, Boris Ulianich, Umberto Cappuzzo, Maurizio Pagani, Lorenzo Strik Lievers, Marco Boato, e dei deputati Michele D'Ambrosio, Gaetano Vairo, Angelo Manna, Eugenio Tarabini, Aldo Gregorelli, Pietro Serrentino, Alessandra Cecchetto Coco, Elio Mensurati;

La Commissione stessa:

si insediò il 28 settembre 1989 e provvide in quella sede alla elezione dell'Ufficio di Presidenza, che risultò costituito dai Vicepresidenti senatori Achille Cutrera e Giovanni Correnti e dai Segretari onorevole Settimo Gottardo e senatore Boris Ulianich;

deliberò nella seduta del 17 ottobre 1989 il proprio regolamento (appendice E del presente tomo);

si dotò della cartografia indispensabile a meglio approfondire le tematiche maggiormente delicate acquisendo, in particolare:

il grafico n. 1, annesso a pag. 19 del *Rapporto sul terremoto - Documento 1981*, redatto dal Ministero del bilancio e della programmazione economica (di cui diffusamente si parlerà in seguito) (1), nel quale, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 maggio 1981, viene evidenziato « il perimetro dei comuni disastriati, che formano il *cratere epicentrale* di massima intensità del danno ». Pertanto, tutte le volte in cui, nel corso della presente relazione, si parlerà di « area del cratere », ci si intenderà riferire all'area dei comuni « disastriati »;

una planimetria dell'area colpita dal sisma sulla quale è evidenziato, con colori diversi, il territorio dei comuni dichiarati disastriati, di quelli gravemente danneggiati e di quelli danneggiati;

un lucido riprodotto le curve isosismiche che, sovrapposto alla citata planimetria, evidenzia il rapporto, area per area, tra intensità della scossa, danni causati e classificazione dei comuni compresi nell'area stessa;

una serie di planimetrie sulle quali sono individuate tutte le iniziative assunte in forza dall'articolo 32 della legge n. 219 del 1981: aree industriali, strade, acquedotti, elettrodotti, ecc.;

detta cartografia viene unita al presente tomo;

deliberò in seduta del 17 novembre 1989 di costituire nel proprio seno i seguenti gruppi di lavoro:

Gruppo di lavoro n. 1 sugli aspetti normativi e giudiziari.

Coordinatori: Pres. SCÀLFARO (DC), V. Pres. CUTRERA (PSI).

Componenti: on. AIARDI (DC), on. BARBIERI (PCI), sen. DI LEMBO (DC), sen. FRANZA (PSI), sen. LIBERTINI (PCI), on. QUERCINI (PCI), on. SAPIO (PCI), on. VAIRO (DC).

Il gruppo si è riunito 5 volte ed ha effettuato 7 colloqui informali.

1): Pubblicato nel 1982 dall'Istituto poligrafico e zecca dello Stato.

Gruppo di lavoro n. 2 sulla ricostruzione industriale (articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981).

Coordinatori: V. Pres. CUTRERA (PSI), V. Pres. CORRENTI (PCI).

Componenti: sen. CARDINALE (PCI), sen. DUJANY (MISTO-ADP), sen. MONTRESORI (DC), on. ORSINI (DC), sen. PETRARA (PCI), on. SANTORO (PRI), on. SAPIO (PCI), sen. TAGLIAMONTE (DC).

Il gruppo si è riunito 20 volte, ha effettuato 11 sopralluoghi ed ha svolto 28 colloqui informali.

Gruppo di lavoro n. 3 sull'emergenza, la ricostruzione edilizia e le opere pubbliche (con esclusione dell'edilizia a Napoli).

Coordinatori: sen. CORRENTI (PCI), on. GOTTARDO (DC).

Componenti: on. BECCHI (SIN. IND.), sen. BEORCHIA (DC), on. D'ADDARIO (PSI), on. D'AMBROSIO (PCI), sen. FABRIS (DC), on. LUCENTI (PCI), on. MANNA (MSI-DN), sen. PAGANI (PSDI), on. ROCELLI (DC).

Il gruppo si è riunito 21 volte ed ha svolto 2 colloqui informali.

Gruppo di lavoro n. 4 sull'edilizia a Napoli.

Coordinatori: on. GOTTARDO (DC), sen. ULIANICH (SIN. IND.).

Componenti: sen. ANDÒ (DC), on. BECCHI (SIN. IND.), on. D'ADDARIO (PSI), sen. FLORINO (MSI-DN), on. GREGORELLI (DC), on. MANNA (MSI-DN), on. NOCI (PSI), sen. PAGANI (PSDI), on. SAPIO (PCI).

Il gruppo si è riunito 8 volte ed ha effettuato 13 sopralluoghi.

Gruppo di lavoro n. 5 sugli aspetti relativi agli edifici scolastici, ai beni culturali, all'ambiente, alla difesa, alla sanità, ecc..

Coordinatori: sen. ULIANICH (SIN. - IND.), on. GOTTARDO (DC).

Componenti: on. BARBIERI (PCI), sen. BISSO (PCI), sen. CAPPUZZO (DC), on. Gianluigi CERUTI fino al 19 aprile 1990, indi on. CECCHETTO COCO (GRUPPO VERDE), on. SERRENTINO (PLI), sen. PIERRI (PSI).

Il gruppo si è riunito 9 volte, ha effettuato 9 sopralluoghi ed ha svolto 21 colloqui informali.

La Commissione stabilì inoltre, in detta occasione, che ogni componente della Commissione fosse libero di partecipare alle attività di tutti i gruppi di lavoro; che di ogni riunione dei gruppi di lavoro si sarebbe tenuto un sintetico « diario » da inviare a tutti i Commissari; che le audizioni e le testimonianze sarebbero state riservate alla Commissione plenaria, a meno che l'Ufficio di Presidenza non autorizzasse esplicitamente un gruppo di lavoro ad effettuarne o riceverne.

L'Ufficio di Presidenza:

si è riunito 43 volte;

ha avuto colloqui informali con il Ragioniere generale dello Stato ed alcuni suoi diretti collaboratori, con il direttore della Vigilanza della Banca d'Italia, con magistrati della Corte dei conti, con il Sindaco di Napoli ed il funzionario incaricato dal CIPE dell'ultimazione del programma straordinario di edilizia residenziale nel Comune e nell'area metropolitana di Napoli, con esperti e professionisti;

è stato ricevuto 3 volte dal Presidente del Consiglio dei ministri, al quale ha formulato le proposte di cui si dirà nella relazione propositiva.

La Commissione ha tenuto 62 sedute, nel corso delle quali sono state effettuate le seguenti audizioni ed assunzioni di testimonianze:

Audizioni:

- | | |
|-------------------------------------|--|
| 3 novembre 1989:
(antimeridiana) | Gaetano Michetti, Presidente della Giunta regionale della Basilicata;

Riccardo Misasi, Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno; |
| 3 novembre 1989:
(pomeridiana) | Ferdinando Clemente di San Luca, Presidente della Giunta regionale della Campania;

Vito Lattanzio, Ministro per il coordinamento della protezione civile; |
| 23 novembre 1989: | Andrea Monorchio, Ragioniere generale dello Stato; |
| 19 dicembre 1989: | Arnaldo Marcelli, presidente di sezione della Corte dei conti, Domenico Marchetta e Giovanni Cirillo, consiglieri della Corte dei conti;

Aldo Linguiti, funzionario incaricato dal CIPE dell'ultimazione del programma di edilizia residenziale nel Comune e nell'area metropolitana di Napoli; |
| 23 gennaio 1990: | Carlo Azeglio Ciampi, Governatore della Banca d'Italia; |
| 6 febbraio 1990: | Aldo Linguiti, funzionario incaricato dal CIPE dell'ultimazione del programma di edilizia residenziale nel Comune e nell'area metropolitana di Napoli; |

- 13 marzo 1990: Giuseppe Zamberletti, Commissario straordinario del Governo per le zone terremotate della Campania e della Basilicata dal 24 novembre 1980 al 31 dicembre 1981;
- 3 aprile 1990: Vincenzo Scotti, Ministro designato per gli interventi di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981 dal 6 maggio 1982 al 26 marzo 1984, nonché per gli interventi di cui all'articolo 21 della predetta legge dal 9 agosto 1983 al 26 marzo 1984;
- 22 maggio 1990:
(antimeridiana) Alessandro Giomi, capo dell'Ufficio speciale per l'attuazione degli interventi di cui agli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981 dal 3 agosto 1984 al 18 settembre 1987;
- 22 maggio 1990:
(pomeridiana) Elveno Pastorelli, capo dell'Ufficio speciale per l'attuazione degli interventi di cui agli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981 dal 19 settembre 1987 al 28 febbraio 1990;
Enrico Macchioni, direttore esecutivo del consorzio Italtecna Sud;
- 29 maggio 1990:
(antimeridiana) Claudio Signorile, Ministro designato per l'attuazione degli interventi di cui all'articolo 21 della legge n. 219 del 1981 dal 6 maggio 1982 all'8 agosto 1983;
Giuseppe Zamberletti, Ministro designato per la prosecuzione dell'attuazione degli interventi di cui agli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981 dal 27 marzo 1984 al 27 luglio 1987;
- 29 maggio 1990:
(pomeridiana) Luigi Abete, Vicepresidente della Confindustria;
- 30 maggio 1990: Vittorio Paravia, già amministratore delegato dell'agenzia della Confindustria per l'intervento industriale nelle zone terremotate della Campania e della Basilicata (Agensud);
Paolo Brutti, Sergio D'Antoni e Adriano Musi, rappresentanti delle confederazioni sindacali CGIL, CISL e UIL;
- 19 giugno
(antimeridiana) e
20 giugno 1990: Antonio Fantini, Presidente della Giunta regionale della Campania – Commissario straordinario del Governo dal 22 marzo 1983 al 4 dicembre 1987;
- 5 luglio 1990: Maurizio Valenzi, Sindaco di Napoli – Commissario straordinario del Governo dal 19 maggio 1981 al 26 agosto 1982;

- 10 luglio 1990: Guido Wagmeister, dirigente delle Assicurazioni Generali;
- 17 luglio 1990:
(antimeridiana) Antonio Matarazzo, Sindaco di Avellino dal 2 giugno 1981 al 17 aprile 1983;
Lorenzo Venezia, Sindaco di Avellino dal 16 gennaio 1984 al 25 aprile 1989;
Angelo Romano, Sindaco di Avellino;
- 17 luglio 1990:
(pomeridiana) Paolo Brutti, Renato Biferale, Nicola Malpede e Michele Sperduto, rappresentanti della confederazione sindacale CGIL;
- 18 luglio 1990:
(antimeridiana) Remo Gaspari, Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno dal 13 aprile 1988 al 21 luglio 1989;
- 18 luglio 1990:
(pomeridiana) Ferdinando Clemente di San Luca, Presidente della Giunta regionale della Campania;
Antonio Boccia, Presidente della Giunta regionale della Basilicata;
- 24 luglio 1990:
(antimeridiana) Carmelo Azzarà, Presidente della Giunta regionale della Basilicata dal 22 maggio 1982 al 19 giugno 1985;
- 24 luglio 1990:
(pomeridiana) Riccardo Misasi, Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno;
- 25 luglio 1990: Domenico Sica, Alto commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa;
- 26 luglio 1990: Antonio Gava, Ministro dell'interno;
- 27 settembre 1990:
(antimeridiana) Pietro Tosatti, direttore tecnico dei lavori di costruzione dell'area industriale di Balvano;
Virgilio Torzilli, direttore dell'Ufficio speciale per la ricostruzione e lo sviluppo delle zone terremotate della Basilicata e della Campania (gestione stralcio);
Massimo Buonanno, amministratore unico dell'associazione temporanea di imprese ICLA;
- 2 ottobre 1990:
(antimeridiana) Pietro Martinelli, amministratore unico della MAPIER-SUD Srl;
Michele Indurazzo, amministratore unico della EDI-SUD SpA;
Mario Pappano, amministratore unico della Costruzioni nautiche Tòrmene-SUD Srl;

- 2 ottobre 1990:
(pomeridiana)
- Alfredo Pollini, dirigente del consorzio MRG;
Francesco Guglielmelli, dipendente di Italimpianti;
Mario Bistolfi, responsabile della società Castalia;
- 3 ottobre 1990:
- Alfonso Merola, sindaco di Caposele;
Rocco Falivena, segretario della sezione PCI del comune di Laviano;
Giovanni Torsiello, segretario della sezione PSI del comune di Laviano;
Maria Santoro, Sindaco di Ruvo del Monte;
Manlio Parisi, Sindaco di Palomonte;
- 4 ottobre 1990:
- Francesco Mazzarella, presidente del settore edile della CONFAPI di Napoli;
Giuseppe Aiello, presidente del Comitato di coordinamento dei consorzi dei concessionari di Napoli;
- 9 ottobre 1990:
- Daulo Foscolo, presidente del consorzio COIN-SUD;
Angelo D'Amelio, direttore dei lavori di costruzione della strada Calitri-S.S. Ofantina;
Eduardo Di Gennaro, ingegnere capo dei lavori di costruzione della strada Calitri-S.S. Ofantina;
Carlo Tonello, presidente della commissione di collaudo dei lavori di costruzione della strada Calitri-S.S. Ofantina;
Raffaele Maisto, direttore dei lavori di costruzione dell'area industriale di Balvano;
Cesare Crispo, ingegnere capo dei lavori di costruzione dell'area industriale di Balvano;
Agostino Elefante, presidente della commissione di collaudo dei lavori di costruzione area industriale di Balvano;
- 10 ottobre 1990:
(antimeridiana)
- Franco Melandri, presidente del consorzio Italtecna-Sud;
Giorgio De Camillis, direttore operativo del consorzio Italtecna-Sud;
Enrico Macchioni, direttore esecutivo del consorzio Italtecna-Sud;

- 10 ottobre 1990: Francesco Camerra, già dipendente del consorzio MRG;
(pomeridiana)
- 16 ottobre 1990: Paolo Cirino Pomicino, Ministro del bilancio e della programmazione economica;
Guido Carli, Ministro del tesoro;
- 17 ottobre 1990: Arturo Del Vecchio, Vicesindaco di Napoli;
Aldo Linguiti, funzionario incaricato dal CIPE dell'ultimazione del programma straordinario di edilizia residenziale nel comune e nell'area metropolitana di Napoli;
- 18 ottobre 1990: Elveno Pastorelli, capo dell'Ufficio speciale per l'attuazione degli interventi di cui agli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981 dal 19 settembre 1987 al 28 febbraio 1990;
(antimeridiana)
Riccardo Misasi, Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno dal 22 luglio 1989 al 27 luglio 1990;
- 18 ottobre 1990: Giovanni Marongiu, Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno;
(pomeridiana)
- 6 novembre 1990: Salvatore Torsiello, Sindaco di Laviano;
- 15 novembre 1990: Giulio Andreotti, Presidente del Consiglio dei ministri; intervengono: Paolo Cirino Pomicino, Ministro del bilancio e della programmazione economica, e Giovanni Marongiu, Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno;
- 21 novembre 1990: Rocco Caporale, docente presso la *St. John's University – Institute for Italian-American Studies* – New York;
- 22 novembre 1990: Vincenzo Scotti, Ministro designato per gli interventi di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981 dal 6 maggio 1982 al 26 marzo 1984, nonché per gli interventi di cui all'articolo 21 della predetta legge dal 9 agosto 1983 al 26 marzo 1984;
- 27 novembre 1990: Salverino De Vito, Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno dal 4 agosto 1983 al 27 luglio 1987.

Testimonianze:

- 19 giugno 1990:
(antimeridiana e pomeridiana) Gianfranco Finco, artigiano elettricista;
- 19 giugno 1990:
(pomeridiana) Elveno Pastorelli, capo dell'Ufficio speciale per l'attuazione degli interventi di cui agli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981 dal 19 settembre 1987 al 28 febbraio 1990;
- Corrado Seller, dirigente dell'Ufficio speciale per l'attuazione degli interventi di cui agli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981;
- Enrico Macchioni, direttore esecutivo del consorzio Italtecna Sud;
- 3 luglio 1990: Paolo Marzorati, già amministratore unico della Castelruggiano SpA;
- 4 luglio 1990: Gaudenzio Pierantozzi, presidente della commissione di collaudo dei lavori di insediamento della Castelruggiano SpA;
- Luigi Pirovano, direttore dei lavori di insediamento della Castelruggiano SpA;
- Paolo Marzorati, già amministratore unico della Castelruggiano SpA;
- Italo Piscitiello, consulente contabile della Castelruggiano SpA
- 10 luglio 1990: Fausto De Dominicis, azionista di maggioranza e amministratore della Castelruggiano SpA;
- Giovanni Clemente, avvocato di Fausto De Dominicis;
- Aldo e Danilo Ruffati, azionisti di maggioranza della BAS SpA;
- Romano Colombo, azionista di maggioranza della Corotessuti SpA.

La Commissione:

si è avvalsa della collaborazione di un prefetto della Repubblica a riposo e di un generale di corpo d'armata della Guardia di finanza (in ausiliaria), messi a disposizione dalla Presidenza del Consiglio dei ministri per coordinare l'attività di raccolta delle notizie e dei documenti, e da un nucleo di ufficiali e sottufficiali della

Guardia di finanza con compiti di polizia giudiziaria; si è avvalsa inoltre, per specifiche esigenze di natura tecnica, di un ingegnere *ex* dipendente del Ministero dei lavori pubblici e di due ingegneri in servizio presso il Ministero dell'ambiente;

ha effettuato i seguenti sopralluoghi:

il 29 gennaio 1990 nel comune e nell'area metropolitana di Napoli, con particolare riguardo all'intervento di recupero nel rione Censi a Secondigliano, all'intervento di nuova edilizia residenziale nel comune di Caivano, alla zona di via Pazzigno a Napoli, ed al lotto « O » della 167 di Ponticelli;

il 30 gennaio 1990 in località Contrada e nel centro storico di Avellino, all'area industriale e nel comune di San Mango sul Calore (Avellino), al centro storico di Sant'Angelo dei Lombardi, ai Comuni di Conza della Campania (Avellino) e Santomenna (Salerno);

il 26 marzo 1990 nei comuni di Vietri di Potenza, Balvano, Brienza e Potenza;

il 27 marzo 1990 all'area industriale di Baragiano ed ai comuni di Bella e Muro Lucano;

ha effettuato, delegando i gruppi di lavoro competenti per materia i seguenti sopralluoghi:

il 14 maggio 1990 alla valle del Sele (Salerno) dove sono state visitate le aree industriali di Contursi, Oliveto Citra e Calabritto, la nuova strada di collegamento Fondo valle Sele — Ofantina e le aree industriali di Buccino (Salerno) e Balvano (Potenza);

il 15 maggio 1990 presso le aree industriali di Nerico-Pescopagano (Potenza), Calitri (Avellino), Vitalba, San Nicola di Melfi (Potenza) e Calaggio (Avellino);

il 17 maggio 1990, in Napoli, alla bretella di raccordo dell'asse mediano nei pressi di Afragola, ai cantieri per il raddoppio in nuova sede della tratta ferroviaria Circumvesuviana nei pressi di Marigliano, nelle gallerie per la trasformazione in pressione dell'acquedotto del Serino nei pressi di Secondigliano ed all'asse viario Quarto-Pozzuoli Reginelle nei pressi di Soccavo;

il 18 maggio 1990 sempre in Napoli, all'asta valliva dei « regi lagni », collettore di fondo valle costruito in epoca borbonica ai confini tra le province di Napoli e Caserta;

il 12, 13 e 14 giugno 1990, in Napoli ed in provincia di Salerno, a strutture scolastiche e beni storico-artistici oggetto di interventi con i fondi della legge n. 219 del 1981;

il 12 luglio 1990, in Napoli, presso i complessi edilizi di Miano, Piscinola, Marianella e San Pietro a Patierno e presso le opere appaltate al consorzio EDINA in via SS. Giovanni e Paolo;

il 13 luglio 1990 presso i cantieri di costruzione dell'asse viario via De Roberto - tangenziale, agli alloggi sgomberati di Melito ed alle infrastrutture devastate di Afragola.

ha esteso la propria indagine anche all'accertamento dei profili oggetto dell'ordine del giorno presentato alla Camera dei deputati;

ha predisposto la Relazione che segue.

IL QUADRO NORMATIVO

1. — *Disposizioni legislative* (compresi i decreti-legge decaduti, i cui effetti sono stati successivamente sanati).

In materia di primo soccorso ed assistenza alle popolazioni e di ricostruzione e sviluppo delle aree colpite dagli eventi sismici del 1980-1981 sono state emanate le seguenti disposizioni legislative:

decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776 (legge 22 dicembre 1980, n. 874);

decreto-legge 5 dicembre 1980, n. 799 (legge 22 dicembre 1980, n. 875);

decreto-legge 31 gennaio 1981, n. 11 (legge 30 marzo 1981, n. 104);

decreto-legge 13 febbraio 1981, n. 19 (legge 15 aprile 1981, n. 128);

decreto-legge 14 febbraio 1981, n. 24 (legge 16 aprile 1981, n. 140);

decreto-legge 19 marzo 1981, n. 75 (legge 14 maggio 1981, n. 219);

decreto-legge 26 giugno 1981, n. 333 (legge 6 agosto 1981, n. 456);

decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 766 (legge 26 febbraio 1982, n. 51);

decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 788 (decaduto — effetti sanati dalla legge 29 aprile 1982, n. 187);

decreto-legge 27 febbraio 1982, n. 57 (legge 29 aprile 1982, n. 187);

decreto-legge 2 aprile 1982, n. 129 (legge 29 maggio 1982, n. 303);

decreto-legge 1° ottobre 1982, n. 696 (legge 29 novembre 1982, n. 883);

legge 23 dicembre 1982, n. 940;

legge 11 aprile 1983, n. 114;

legge 4 maggio 1983, n. 164;

decreto-legge 7 novembre 1983, n. 623 (legge 23 dicembre 1983, n. 748);

decreto-legge 29 dicembre 1983, n. 745 (decaduto — effetti sanati dal decreto-legge 28 febbraio 1984, n. 19);

decreto-legge 28 febbraio 1984, n. 19 (legge 18 aprile 1984, n. 80);

decreto-legge 17 aprile 1984, n. 73 (legge 12 giugno 1984, n. 220);

decreto-legge 26 maggio 1984, n. 159 (legge 24 luglio 1984, n. 363);

decreto-legge 29 giugno 1984, n. 271 (decaduto — effetti sanati dalla legge 30 maggio 1985, n. 211);

decreto-legge 29 novembre 1984, n. 793 (respinto — effetti sanati dalla legge 30 maggio 1985, n. 211);

decreto-legge 1° febbraio 1985, n. 9 (decaduto — effetti sanati dalla legge 30 maggio 1985, n. 211);

decreto-legge 3 aprile 1985, n. 114 (legge 30 maggio 1985, n. 211);

decreto-legge 27 giugno 1985, n. 313 (legge 8 agosto 1985, n. 422);

decreto-legge 30 dicembre 1985, n. 788 (decaduto — effetti sanati dal decreto-legge 28 febbraio 1986, n. 48);

decreto-legge 30 dicembre 1985, n. 791 (legge 28 febbraio 1986, n. 46);

decreto-legge 28 febbraio 1986, n. 48 (legge 18 aprile 1986, n. 119);

decreto-legge 30 aprile 1986, n. 133 (respinto — effetti sanati dal decreto-legge 1° aprile 1986, n. 318);

decreto-legge 30 aprile 1986, n. 134 (respinto);

decreto-legge 30 giugno 1986, n. 309 (legge 9 agosto 1986, n. 472);

legge 28 ottobre 1986, n. 730;

decreto-legge 18 novembre 1986, n. 760 (decaduto — effetti sanati dal decreto-legge 26 gennaio 1987, n. 8);

decreto-legge 30 dicembre 1986, n. 919 (decaduto — effetti sanati dalla legge 21 gennaio 1988, n. 12);

decreto-legge 3 gennaio 1987, n. 1 (legge 6 marzo 1987, n. 64);

decreto-legge 26 gennaio 1987, n. 8 (legge 27 marzo 1987, n. 120);

decreto-legge 28 febbraio 1987, n. 52 (respinto — effetti sanati dalla legge 21 gennaio 1988, n. 12);

decreto-legge 13 marzo 1987, n. 79 (decaduto);

decreto-legge 24 marzo 1987, n. 111 (decaduto — effetti sanati dalla legge 21 gennaio 1988, n. 12);

decreto-legge 28 aprile 1987, n. 155 (decaduto);

decreto-legge 23 maggio 1987, n. 202 (decaduto — effetti sanati dalla legge 21 gennaio 1988, n. 12);

decreto-legge 27 giugno 1987, n. 243 (decaduto);

decreto-legge 22 luglio 1987, n. 301 (decaduto — effetti sanati dalla legge 21 gennaio 1988, n. 12);

decreto-legge 28 agosto 1987, n. 354 (decaduto);

decreto-legge 21 settembre 1987, n. 389 (decaduto — effetti sanati dalla legge 21 gennaio 1988, n. 12);

decreto-legge 9 ottobre 1987, n. 415 (decaduto);

decreto-legge 20 novembre 1987, n. 474 (legge 21 gennaio 1988, n. 12);

decreto-legge 3 dicembre 1987, n. 492 (decaduto);

decreto-legge 8 febbraio 1988, n. 28 (decaduto);

decreto-legge 12 febbraio 1988, n. 115 (decaduto);

decreto-legge 30 maggio 1988, n. 173 (legge 26 luglio 1988, n. 291);

decreto-legge 28 giugno 1988, n. 237 (decaduto);

decreto-legge 22 ottobre 1988, n. 450 (decaduto);

legge 10 febbraio 1989, n. 48;

decreto-legge 30 giugno 1989, n. 245 (legge 4 agosto 1989, n. 288);

decreto-legge 28 dicembre 1989, n. 415 (legge 28 febbraio 1990, n. 38);

decreto delegato legislativo 30 marzo 1990, n. 76 — testo unico delle leggi per gli interventi nei territori della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980, del febbraio 1981 e del marzo 1982.

2. — *Norme relative all'emergenza.*

La normativa base per la disciplina dell'opera di soccorso ed assistenza in favore delle popolazioni colpite dal sisma è contenuta nel decreto-legge 26 novembre 1980, convertito in legge, con modificazioni, con legge 22 dicembre 1980, n. 874.

Delle norme relative alle « code » dell'emergenza ed alla « gestione stralcio » delle risorse si dirà in dettaglio nel capitolo II, che segue.

I profili essenziali che caratterizzano il quadro legislativo originario e quello man mano sviluppatosi nel tempo sono i seguenti:

— con la citata legge 22 dicembre 1980, n. 874:

al Commissario straordinario venne conferito per 7 mesi, e cioè fino al 30 giugno 1981, il potere di adottare ogni provvedimento opportuno e necessario anche in deroga alle norme vigenti, ivi comprese le norme sulla contabilità generale dello Stato, e con il rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico (articolo 1);

venne costituito un fondo con gestione fuori bilancio ed amministrazione autonoma a cura del Commissario straordinario stesso previa determinazione delle relative procedure (articolo 2);

— con la legge 6 agosto 1981, n. 456 (articolo 1) le funzioni attribuite al Commissario straordinario vennero prorogate sino al 31 dicembre 1981, e venne stabilito che da detta data iniziasse la gestione stralcio prevista dall'articolo 2 della legge n. 874 del 1980;

— con le leggi 29 aprile 1982, n. 187; 11 aprile 1983, n. 114; 18 aprile 1984, n. 80 e 24 luglio 1984, n. 363 vennero dettate norme per la gestione stralcio dei fondi, per il versamento e la utilizzazione dei residui e per il perpetuarsi del potere di deroga dalle norme vigenti; il termine per la utilizzazione dei residui è scaduto il 31 dicembre 1989; ma ci sono ancora notevoli pendenze in corso.

Sostanzialmente si evidenziano quindi:

l'immediatezza con la quale il Governo nominò il Commissario straordinario e provvide dopo due giorni a determinarne i poteri col limite temporale del 30 giugno 1981 (poi prorogato per legge al 31 dicembre 1981) e ad istituire un primo fondo per gli interventi;

una emergenza « piena » che va dal 24 novembre 1980 al 31 dicembre 1981 e cioè per un periodo di oltre 1 anno;

una « gestione stralcio » che va dal 1° gennaio 1982 al 30 giugno 1984 e cioè per 2 anni e mezzo;

una « gestione delle disponibilità residue » che va dal 1° luglio 1984 al 31 dicembre 1989 e cioè per 5 anni e mezzo (e ci sono ancora « code »);

il conferimento al Commissario straordinario ed al Ministro che dopo di lui ha curato la gestione stralcio, per il periodo che va dal 24 novembre 1980 al 30 giugno 1984, e cioè per 3 anni e 7 mesi, del potere di adottare ogni provvedimento opportuno e necessario anche in deroga alle norme vigenti, ivi comprese quelle di contabilità generale dello Stato, ma nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico;

l'utilizzazione di una imponente massa di denaro pubblico nella attività di che trattasi (3.990 miliardi di lire) col sistema della gestione fuori bilancio per il periodo dal 24 novembre 1980 al 31 dicembre 1989, e cioè per oltre 9 anni (e ci sono ancora « code »).

3. — Norme relative alla ricostruzione ed allo sviluppo.

La normativa base per la disciplina dell'opera di ricostruzione e sviluppo delle zone terremotate è contenuta nella legge 14 maggio 1981, n. 219, che all'articolo 3 prevede l'istituzione di un fondo destinato al finanziamento dei seguenti interventi:

1) di competenza dello Stato:

riparazione, ricostruzione e miglioramento delle opere pubbliche di competenza dei Ministeri dei beni culturali ed ambientali, di grazia e giustizia, dei trasporti, della pubblica istruzione, dei lavori pubblici, delle poste e telecomunicazioni, delle finanze, della difesa e dell'agricoltura e foreste (articolo 17);

concessione di contributi per la ricostruzione e lo sviluppo industriale (articoli 21 e 32);

concessione di contributi per l'ammortamento di mutui pregressi in favore di imprese beneficiarie dei contributi di cui agli articoli 21 e 22 (articolo 23);

concessione di contributi in favore di consorzi di garanzia di fidi (articolo 26).

I relativi fondi, esclusi quelli destinati agli interventi di cui agli articoli 21 e 32, sono affluiti ed affluiscono in appositi capitoli di bilancio delle Amministrazioni dello Stato interessate.

I fondi destinati agli interventi di cui agli articoli 21 e 32 sono affluiti, fino al 30 giugno 1989, ad una contabilità speciale aperta presso la tesoreria provinciale dello Stato di Roma ed affluiscono, dal 1° luglio 1989, in una apposita gestione separata dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno.

2) di competenza delle regioni, concernenti sostanzialmente le riparazioni e le ricostruzioni:

nel settore agricolo, attraverso deleghe ai comuni ed alle Comunità montane (articolo 18);

nei settori del turismo, del commercio, dell'artigianato e dello spettacolo (articolo 22).

la concessione di contributi in favore delle cooperative di produzione e lavoro (articolo 24);

le sistemazioni idrogeologiche (articolo 31);

I relativi fondi sono affluiti ed affluiscono in appositi conti correnti aperti presso la tesoreria centrale dello Stato a favore delle regioni interessate.

3) di competenza dei comuni:

concessione di contributi per la riparazione e la ricostruzione di immobili ad uso abitativo (articoli 9 e 10);

concessione di contributi in conto interessi per la costruzione di abitazioni di tipo economico e popolare (articolo 8, lettera *b*);

acquisto o realizzazione di immobili destinati ad abitazione (articolo 8, lettere *c, e*);

realizzazione di opere pubbliche d'interesse locale (articolo 8, lettere *f, g, h*).

I relativi fondi sono affluiti ed affluiscono in apposite contabilità speciali aperte presso le sezioni di tesoreria provinciale a favore degli enti locali interessati.

4) programma straordinario abitativo nell'area metropolitana di Napoli (titolo VIII della legge n. 219 del 1981), volto a realizzare 20.000 alloggi ad intero carico dello Stato.

Il programma, originariamente limitato alla costruzione di edifici di civile abitazione ed alle urbanizzazioni primarie e secondarie, è stato successivamente esteso alle seguenti ulteriori finalità:

recupero di fabbisogni arretrati (articolo 23 del decreto-legge n. 57 del 1982, convertito nella legge n. 187 del 1982);

inclusione nel programma di altre opere di urbanizzazione necessarie all'organica attuazione del programma di intervento originario e reperimento di aree ed edifici da destinare ad attività industriali, artigianali, commerciali il cui trasferimento risulti indispensabile per l'attuazione del programma straordinario (articolo 5-*bis* del decreto-legge n. 333 del 1981, convertito nella legge n. 456 del 1981);

inclusione nel programma di opere già finanziate con altre leggi, ordinarie e speciali, in quanto tali opere risultino funzionalmente correlate con l'attuazione del programma stesso (articolo 5-*ter* del citato decreto-legge n. 333 del 1981).

I relativi fondi sono affluiti ed affluiscono in apposite contabilità speciali aperte presso la sezione di tesoreria provinciale dello Stato di Napoli.

Delle ulteriori norme intervenute in materia di ricostruzione e sviluppo e della attuazione data alle norme stesse si dirà in dettaglio nei successivi capitoli.

Qui interessa evidenziare — nel contesto dei quattro settori sopra enunciati — i profili essenziali che caratterizzano il quadro legislativo originario e quello man mano sviluppatosi nel tempo; profili che possono sintetizzarsi come segue:

a) *Interventi di competenza dello Stato.*

Relativamente agli interventi per i quali i fondi sono affluiti (lire 2.412.463.000.000 dal 1980 al 1990) e affluiranno (lire 113.500.000.000 per gli anni 1991 e 1992) ai capitoli di bilancio delle singole Amministrazioni dallo Stato non si rilevano profili di particolare rilievo.

I fondi stessi — che si sono sostanzialmente concretizzati in incremento di capitoli di bilancio già esistenti o nella istituzione di nuovi capitoli negli stati di previsione delle spese delle singole Amministrazioni — sono stati difatti amministrati e gestiti nel rispetto delle procedure ordinarie.

Relativamente invece agli interventi *ex* articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981, i profili essenziali che caratterizzano il quadro legislativo originario e quello man mano sviluppatosi nel tempo sono i seguenti:

con la citata legge 14 maggio 1981, n. 219:

venne prevista la concessione da parte del Ministro per l'industria, alle imprese industriali danneggiate dal terremoto, di un contributo pari al 75 per cento delle spese necessarie alla riparazione o ricostruzione comprese quelle di miglioramento ed adeguamento funzionale e quelle di acquisto dei terreni per l'eventuale delocalizzazione (articolo 21);

venne prevista la progettazione ed attuazione nell'area disastata, da parte delle Comunità montane, delle opere necessarie per consentire insediamenti industriali di media e piccola dimensione e di insediamenti commerciali di ambito sovracomunale, in apposite aree individuate dalla regione su proposta delle Comunità montane stesse (articolo 32, commi 1, 2 e 3);

venne prevista la concessione, da parte del Ministro dell'industria, di particolari agevolazioni fiscali in favore delle imprese interessate ad insediarsi nelle aree di cui al punto precedente (articolo 32, commi 4 e 5);

la legge 29 aprile 1982, n. 187:

trasferì al Presidente del Consiglio dei ministri la responsabilità di provvedere direttamente o a mezzo di Ministri all'uopo designati all'« attuazione coordinata degli interventi previsti dagli articoli 21 e 32 « in deroga alle procedure previste dagli stessi articoli 21 e 32 e a tutte le altre disposizioni di legge vigenti, nel rispetto delle norme della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento e nei limiti degli appositi stanziamenti » (articolo 9, comma 2);

determinò in 24 miliardi la misura massima del contributo da concedere per la realizzazione delle nuove iniziative industriali nelle aree di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981 e nel 31 dicembre 1982 il termine ultimo per la presentazione delle relative domande (articolo 9, comma 2);

la competenza in materia del Presidente del Consiglio dei ministri è slittata al 30 giugno 1984 (legge n. 80 del 1984), al 30 novembre 1984 (legge n. 363 del 1984), al 30 novembre 1985 (legge n. 9 del 1985), al 31 dicembre 1985 (legge n. 422 del 1985), al 30 giugno 1986 (legge n. 119 del 1986), al 30 settembre 1986 (legge n. 472 del 1986), al 31 dicembre 1988 (legge n. 12 del 1988) ed infine al 30 giugno 1989 (legge n. 48 del 1989);

in materia di termini principali e delle relative proroghe si evidenziano i seguenti:

per la presentazione delle domande di contributo per nuove iniziative industriali (articolo 32 della legge n. 219 del 1981) il termine, inizialmente fissato al 30 giugno 1982 (articolo 32, comma 4, della legge n. 219 del 1981), è stato poi prorogato al 31 dicembre 1982 (articolo 9, comma 3, della legge n. 187 del 1982);

per la presentazione delle domande di contributo per la ricostruzione e riparazione di stabilimenti industriali (articolo 21 della legge n. 219 del 1981) il termine, fissato al 26 maggio 1982 dall'articolo 2-ter, comma 1, della legge n. 456 del 1981, è stato poi prorogato al 31 dicembre 1982 dall'articolo 23, comma 9, della legge n. 187 del 1982;

per la presentazione delle domande di contributo per nuove iniziative industriali in aree infrastrutturate in forza dell'articolo 32 della legge n. 219 del 1981, il termine è stato fissato, dall'articolo 8, comma 2, della legge n. 120 del 1987, al 30 giugno 1987;

per la presentazione delle domande volte ad ottenere il contributo di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981 da parte di imprese o loro consorzi ubicate in comuni disastriati e da delocalizzare nell'ambito dello stesso comune il termine è stato fissato al 20 gennaio 1988 (articolo 10, comma 2, della legge n. 12 del 1988);

con i provvedimenti legislativi di seguito indicati per ciascuna ipotesi:

l'importo del contributo concesso *ex* articolo 32 della legge n. 219 del 1981 venne dichiarato aggiornabile sulla base degli indici ISTAT (articolo 3-bis della legge n. 472 del 1986);

la concessione del contributo *ex* articolo 21 della legge n. 219 del 1981 venne estesa agli imprenditori che avevano rilevato entro il 1986 aziende danneggiate dal sisma (articolo 4 della legge n. 472 del 1986);

venne consentita la riconversione industriale per i beneficiari dei contributi di cui al predetto articolo 21 (articolo 4 della legge n. 472 del 1986);

venne prevista la infrastrutturazione di una nuova area a Campagna (Salerno) (legge n. 730 del 1986); la possibilità di insediamento di nuove iniziative industriali, prioritariamente ad alta tecnologia, per la saturazione delle aree (articolo 8, commi 1 e 2, della legge n. 120 del 1987); la elevazione del limite di investimento agevolato a 50 miliardi (articolo 8, comma 2-bis, della legge n. 120 del 1987); la possibilità di adeguamento fino a 50 miliardi dell'investimento agevolabile per iniziative in corso di realizzazione di cui al predetto articolo 32 (articolo 8, comma 2-ter, della legge n. 120 del 1987); la possibilità di insediamento di iniziative per la fornitura di servizi per le accresciute esigenze sociali derivanti dall'attuazione del predetto articolo 32 (articolo 8, comma 3, della legge n. 120 del 1987); la realizzazione di infrastrutture esterne alle aree industriali funzionalmente necessarie

per la piena fruibilità delle medesime (articolo 8, comma 5, della legge n. 120 del 1987); l'ampliamento dell'area industriale di Calaggio nel versante pugliese con insediamento di aziende con i benefici di cui al predetto articolo 32 (articolo 8, comma 7, della legge n. 120 del 1987);

venne stabilita la commisurazione del contributo di cui al predetto articolo 21 alla spesa effettivamente sostenuta, per la riparazione o la ricostruzione, il miglioramento e l'adeguamento funzionale degli stabilimenti (articolo 8, comma 7-bis, della legge n. 120 del 1987);

venne ribadita la competenza del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro all'uopo designato con i poteri straordinari di cui all'articolo 9, comma 2, della legge n. 187 del 1982 (articolo 8, comma 6, della legge n. 120 del 1987);

venne prevista la concessione dei contributi di cui al predetto articolo 32 anche in favore di imprese e loro consorzi che avessero presentato domanda entro il gennaio 1988 e fossero ubicate in comuni disastriati, da delocalizzare nell'ambito dello stesso comune (articolo 10, comma 2, della legge n. 12 del 1988); la possibilità di insediare le iniziative di cui al predetto articolo 32, ammissibili ma esuberanti rispetto alle aree infrastrutturate, secondo programmi di localizzazioni da predisporre a cura delle regioni (articolo 10, comma 3, della legge n. 12 del 1988); la determinazione in 18 mesi del termine per il completamento delle iniziative di cui all'articolo 8, commi 1 e 3, della legge n. 120 del 1987, con recupero delle somme in dipendenza della revoca dei contributi concessi (articolo 10, comma 4, della legge n. 12 del 1988);

è stato sancito che « a partire dal 1° luglio 1989 l'istruttoria delle pratiche relative agli articoli 21 e 32 segue l'iter e le modalità previste dalla legge 1° marzo 1986, n. 64 » e che « i poteri ispettivi e di controllo, già di competenza della struttura speciale per le aree terremotate, sono affidate, sempre a datare dal 1° luglio 1989, al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno » (articolo 13, comma 2, della legge n. 48 del 1989).

Sostanzialmente si evidenzia quindi:

come l'avvio del sistema ricadesse originariamente in forza della legge n. 219 del 1981, nell'alveo dell'ordinamento in quanto la gestione degli interventi era stata affidata al Ministro dell'industria;

che intervenne una decisa inversione di rotta con la legge n. 187 del 1982, che:

trasferì le competenze al Presidente del Consiglio dei ministri con facoltà di delega ad altri Ministri;

afferma il principio della attività « in deroga alle procedure previste dagli stessi articoli 21 e 32 e a tutte le altre disposizioni di legge vigenti, nel rispetto delle norme della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento e nei limiti degli appositi stanziamenti »;

richiamò il *modus operandi* ex titolo VIII della legge n. 219 del 1981 (regime delle concessioni, gestione fuori bilancio, ecc.);

che con tale richiamo, poiché nel titolo VIII l'assetto dell'affidamento delle opere in regime di concessione era definito in modo molto ampio, sostanzialmente venne attribuito ai concessionari un ruolo surrogatorio dell'azione amministrativa dello Stato; si rinvia, al riguardo, a quanto esposto nel capitolo IV che segue;

che al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Ministro da lui delegato è stato affidato per 7 anni e 4 mesi, e cioè dal 2 marzo 1982 al 30 giugno 1989, il potere di adottare ogni provvedimento opportuno e necessario in deroga a tutte le disposizioni di legge vigenti nel rispetto delle norme della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento;

che la utilizzazione della imponente massa di denaro pubblico coinvolta nella attività di che trattasi (oltre 7.000 miliardi di lire) è avvenuta col sistema della « gestione fuori bilancio » per tutto il predetto periodo;

che il verificatosi rilevantisimo aumento dei costi è da mettere in relazione, oltre che al regime delle concessioni in deroga, a riaperture di termini ed al sistematico allargamento del programma.

b) Interventi di competenza delle regioni.

La legge n. 219 del 1981 ha conferito alle regioni i seguenti compiti, alcuni dei quali possono definirsi di mero raccordo tra l'autorità governativa centrale ed i singoli comuni:

approvazione e trasmissione al CIPE del programma annuale di interventi che comprende i programmi dei comuni, delle Comunità montane, delle province e degli altri enti pubblici (articoli 6 e 7, lettera *f*);

coordinamento dei piani di assetto territoriale ed emanazione degli indirizzi per i piani comunali (articolo 7, lettera *a*);

assistenza tecnica ai comuni, alle Comunità montane e agli enti pubblici nell'attuazione dell'opera di ricostruzione (articolo 7, lettera *b*);

coordinamento dei programmi costruttivi (articolo 7, lettera *c*);

promozione di appositi accordi fra enti locali (articolo 7, lettera *d*);

formazione dei programmi annuali per la realizzazione degli interventi di consolidamento e difesa degli abitati ed opere pubbliche da frane, smottamenti e bradisismi (articoli 7, lettera *e*), e 8, lettera *g*);

interventi nei settori produttivi extra-industriali (articoli 18 e 22);

sistemazione idrogeologica (articolo 31);

interventi a favore della cooperazione (articolo 24 della legge n. 219 del 1981 e articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 48 del 1986, convertito nella legge n. 119 del 1986);

concessione di contributi alle piccole e medie imprese con un numero di addetti non superiore a 30 (articolo 8, comma 9, della legge n. 730 del 1986).

Le norme che sono intervenute a modificare l'originario assetto di cui alla legge n. 219 del 1981 sono quelle sopra riportate, e cioè le leggi n. 119 e n. 730 del 1986.

Sotto il profilo operativo è inoltre da osservare che:

i fondi alle regioni sono stati assegnati in sede di ripartizione, secondo legge, dal CIPE;

le regioni hanno assunto le iniziative di competenza determinando le procedure con proprie leggi e delegando gli interventi, in molti casi, agli enti locali ed alle Comunità montane;

relativamente ai fondi per contributi in favore della cooperazione, mentre l'articolo 24 della legge n. 219 del 1981 ne affidava la gestione al Ministero del lavoro, l'articolo 1-*bis* della legge n. 119 del 1986 li ha trasferiti, a far tempo del 30 giugno 1986, alle regioni Campania e Basilicata con l'obbligo di ripartirli secondo criteri definiti dai rispettivi consigli regionali, entro e non oltre il 31 dicembre 1986.

Sostanzialmente, quindi, i fondi stanziati a termini dell'articolo 3 della legge n. 219 del 1981 ed assegnati dal CIPE alle regioni per le esigenze di cui agli articoli 18, 22, 24 e 31 della legge stessa, e successive modifiche ed integrazioni (lire 1.951.241.370.000 fino al 1990 più lire 182.508.000.000 per gli anni 1991 e 1992), si sono canalizzate in entrate in partita di giro per le regioni, che li hanno poi gestiti e li gestiscono in forza delle leggi nazionali e regionali che hanno regolato e regolano la materia.

L'attività concretamente posta in essere dalle regioni, nel contesto di che trattasi, può sintetizzarsi come segue.

1) Proposta riparto fondi.

Il CIPE ha provveduto, annualmente, in forza dell'articolo 4 della legge n. 219 del 1981, ad una prima ripartizione del fondo disponibile tra le regioni interessate e le Amministrazioni dello Stato.

In relazione a tale assegnazione, al fabbisogno rilevato presso ciascun ente locale, alle eventuali indicazioni del CIPE o del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno (vedi ad esempio, da ultimo, il limite di 3 miliardi di lire per i comuni danneggiati

indicato dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno con nota del 1° giugno 1989, prot. n. 4725), alla capacità di spesa, alla cantierabilità (progetti approvati), alle indicazioni fornite dal legislatore (ad esempio la percentuale massima utilizzabile per opere pubbliche — articolo 24-*bis* della legge n. 12 del 1988), le Giunte regionali hanno avuto il compito di sottoporre annualmente al Consiglio ipotesi di riparto dei fondi da trasmettere al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno per la definitiva valutazione da parte del CIPE.

Giunte e Consigli regionali, dunque, nel corso di questi anni sono stati titolari del potere di proporre ipotesi di riparto che sono state peraltro integralmente recepite, quasi sempre, dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e dal CIPE.

2) *Controlli.*

In forza delle norme di cui agli articoli 5 e 14 della legge n. 219 del 1981 ed all'articolo 20 della legge n. 741 del 1981, le regioni interessate hanno avuto ed hanno il compito di disciplinare con appositi provvedimenti legislativi il controllo delle iniziative sotto il profilo del rispetto delle norme che disciplinano l'edificazione in zona sismica e della conformità delle opere realizzate coi benefici della legge n. 219 del 1981 ai progetti approvati.

In tale contesto la regione Basilicata ha emanato le leggi n. 40 del 19 novembre 1981 e n. 25 del 29 agosto 1983 ed ha istituito due appositi servizi, uno amministrativo ed uno tecnico (delibera di Giunta n. 7249 del 28 dicembre 1981).

3) *Funzioni di cui all'articolo 7 della legge n. 219 del 1981.*

Nell'ambito delle funzioni loro attribuite dall'articolo 7 della legge n. 219 del 1981 le regioni hanno avuto ed hanno il compito di:

garantire assistenza ai comuni ed alle Comunità montane in via diretta con sopralluoghi, partecipazione ai lavori delle commissioni ed alle riunioni con amministratori e tecnici, ed indirettamente formulando pareri, emanando circolari esplicative, diffondendo raccolte coordinate delle leggi vigenti ed organizzando *stages* formativi;

predisporre, sottoponendoli poi all'approvazione del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e del CIPE ed attuandoli, programmi di consolidamento e difesa degli abitati da frane e smottamenti; le regioni interessate hanno utilizzato in tale contesto:

oltre 42 miliardi di lire la Campania e

circa 100 miliardi di lire la Basilicata;

esaminare, sotto il profilo geologico ed urbanistico, ai fini della loro definitiva approvazione, gli strumenti di programmazione territoriale, generali ed attuativi, adottati dagli enti locali.

4) *Interventi in agricoltura (articolo 18 della legge n. 219 del 1981).*

Le regioni Campania e Basilicata, in attuazione di quanto disposto dall'articolo 18 della legge n. 219 del 1981, hanno avuto ed hanno il compito di dettare con apposite leggi la disciplina relativa alle modalità ed alle procedure per il ripristino delle aziende agricole danneggiate e per lo sviluppo del comparto.

In tale contesto la regione Basilicata:

ha emanato le leggi n. 37 del 7 settembre 1981, n. 18 del 5 luglio 1983, n. 31 del 1° settembre 1984, n. 3 del 20 gennaio 1988;

ha adottato le delibere consiliari n. 145 del 10 luglio 1986 e n. 374 del 21 luglio 1987.

ha erogato 81,6 miliardi di lire.

La regione Campania ha comunicato di avere erogato, negli anni dal 1982 al 1987, lire 100.076.000.000.

5) *Interventi nel settore delle aziende artigianali, commerciali e turistiche (articolo 22 della legge n. 219 del 1981).*

In materia di ricostruzione e riparazione della aziende artigianali, commerciali e turistiche danneggiate dal terremoto il legislatore, attraverso la iniziale formulazione dell'articolo 22 della legge n. 219 del 1981, individuò i settori interessati agli interventi, il tipo di sostegno finanziario (rivolto, oltre che al ristoro diretto del danno, all'adeguamento funzionale delle aziende), la misura dei contributi (nell'ordine del 75 per cento dell'investimento ritenuto ammissibile), il livello di competenza per l'esame delle pratiche ed il relativo finanziamento (quello della regione), delegando il legislatore regionale alla predisposizione della disciplina circa le procedure istruttorie ed il finanziamento.

Successivamente con l'articolo 12 del decreto-legge n. 474 del 1987, convertito nella legge n. 12 del 1988, in sede di modifica del citato articolo 22, è stato individuato nella materia un livello di competenza comunale con riguardo alle pratiche relative a strutture aziendali inserite nei comparti edilizi anche ad uso abitativo, lasciando alla competenza regionale quelle relative alle strutture produttive isolate o da trasferire fuori sito.

Nel contesto di che trattasi sono state emanate:

dalla regione Campania le leggi n. 21 del 1983 e n. 24 del 1990;

dalla regione Basilicata le leggi n. 41 del 15 ottobre 1981, n. 32 del 2 settembre 1983 e n. 2 del 20 gennaio 1988.

Il frequente collegamento tra gli interventi di cui al citato articolo 22 e quelli relativi ai comparti edilizi, sottoposti a diverse e separate procedure di finanziamento, ha comportato però notevoli difficoltà in particolare per quanto attiene all'acquisizione degli atti e delle documentazioni relative al comparto quale necessaria cornice tecnica e finanziaria entro cui inserire gli interventi sulle strutture aziendali.

Inoltre il disegno di consentire, ai fini del finanziamento, il trasferimento fuori sito delle aziende danneggiate ha sofferto delle incertezze e dei ritardi nella predisposizione dei piani urbanistici e di insediamento produttivo, costituendo tale predisposizione altra necessaria cornice per la corretta impostazione e lettura dei progetti.

Le risorse finanziarie utilizzate nel settore de quo possono sintetizzarsi come segue:

Campania : impegni per L. 184.048.549.000

Basilicata : impegni per L: 27.540.000.000

In relazione alle iniziative *ex* articolo 22 della legge n. 219 del 1981:

il gruppo della Guardia di finanza di Avellino ha denunciato 36 persone, di cui 7 in stato di arresto, ritenute responsabili dei reati di falso e truffa in danno della regione Campania, per aver illecitamente ottenuto contributi per lire 9.840.000.000, avendo dichiarato di aver eseguito lavori di ricostruzione di locali ed attrezzature varie, che invece sono risultati mai effettuati;

il gruppo della Guardia di finanza di Benevento ha denunciato 17 persone, tra le quali, per interesse privato in atti di ufficio ed omissione di atti d'ufficio, due funzionari regionali, un sindaco ed un assessore municipale;

il 1° gruppo della Guardia di finanza di Napoli ha denunciato 7 persone (tre assessori regionali e quattro coordinatori di servizi regionali).

b) *Interventi nel settore della cooperazione (articolo 24 della legge n. 219 del 1981).*

L'articolo 24 della legge n. 219 del 1981 prevedeva contributi (75 per cento) in favore delle cooperative lucane e campane operanti nei settori dell'agricoltura, dell'artigianato, della pesca e del trasporto per la ricostruzione e la riattazione degli edifici e delle attrezzature danneggiate dal sisma. La relativa competenza venne affidata alla sezione speciale per il credito alla cooperazione della Banca nazionale del lavoro e la dotazione finanziaria venne fissata in lire 100 miliardi.

Successivamente l'articolo 12 della legge n. 80 del 1984 innovò in materia affidando al Ministro del tesoro il compito di stabilire modalità e criteri di concessione dei contributi e di gestire il fondo finalizzato alla promozione ed allo sviluppo delle società cooperative e loro consorzi.

Successivamente ancora, con l'articolo 1-bis della legge n. 119 del 1986 di conversione del decreto-legge n. 48 del 1986 è stato disposto il trasferimento del fondo dalla B.N.L. alle regioni Basilicata e Campania, delegandole a ripartirlo sulla base di criteri definiti dai rispettivi consigli regionali entro il 31 dicembre 1986.

Le regioni interessate hanno concordato, con protocollo d'intesa in data 1° ottobre 1986, di ripartire il fondo nella misura del 65 per cento alla Campania e 35 per cento alla Basilicata.

In tale contesto:

la regione Campania ha comunicato che, per quanto concerne gli interventi di cui all'articolo 24 nel settore agricolo, sono stati messi a disposizione 25 miliardi di lire, di cui 23 destinati al finanziamento delle iniziative di cui all'articolo 28 della legge regionale n. 42 del 1982 e 2 miliardi di lire per quelle di cui all'articolo 29 della stessa legge regionale;

la regione Basilicata:

con delibera consiliare n. 187 del 30 luglio 1986 ha fissato criteri, modalità e procedure per l'assegnazione delle provvidenze al mondo cooperativo;

con provvedimenti di Giunta in data 30 dicembre 1986 n. 6709, 3 marzo 1988 n. 1018 e 11 aprile 1989, n. 1719, premesso che i contributi riguardavano la costruzione, l'acquisto ed il completamento di strutture aziendali, il consolidamento di passività onerose, l'integrazione dei capitali sociali e l'acquisto di scorte e che il fondo risultava incrementato di lire 4,9 miliardi a titolo di interessi attivi per una disponibilità complessiva di 39,9 miliardi, ha decretato la erogazione di contributi per lire 21,8 miliardi in favore di 35 cooperative (per l'acquisto costruzione e completamento di strutture aziendali), per lire 0,8 miliardi in favore di 3 cooperative (concorso negli interessi per ripiano passività) e per lire 16,8 miliardi in favore di 37 cooperative (integrazione capitali sociali).

Fin qui le risultanze del lavoro della Commissione, sulla base degli elementi documentali acquisiti ed analizzati.

Al riguardo è facilmente rilevabile come — nei confronti degli altri capitoli della presente relazione — questa parte risulta meno sviluppata. Ciò è dipeso dal fatto che le regioni Basilicata e Campania non hanno praticamente fornito ulteriori elementi di approfondimento.

Per di più, mentre la Basilicata ha trasmesso singole relazioni, con allegati prospetti analitici, sui vari settori d'intervento, la Campania — nonostante le specifiche richieste della Commissione — si è limitata a trasmettere una serie di tabelle, elenchi e quadri riassuntivi, senza svolgere alcuna relazione in ordine alle iniziative assunte, ai criteri seguiti ed ai risultati raggiunti.

Inoltre, nessuna delle due regioni, benché esplicitamente richiesta, ha ritenuto di dover fornire elementi in merito dell'avvenuta approvazione, o meno, da parte loro, degli strumenti urbanistici predisposti dai comuni terremotati.

Le relazioni prodotte in materia dalle regioni Campania e Basilicata vengono unite agli allegati I.5. e I.6.b. Successivamente alla redazione della presente relazione, la regione Basilicata ha fatto pervenire il documento che si unisce *sub* allegato I.6.a.

c) *Interventi di competenza dei Comuni.*

Gli interventi volti al recupero ed alla ricostituzione del patrimonio edilizio privato e delle opere pubbliche di interesse locale sono stati affidati dalla legge n. 219 del 1981 alla competenza dei comuni disastriati, gravemente danneggiati o danneggiati dal sisma, dei quali si parla diffusamente nella parte relativa all'emergenza ed agli interventi di ricostruzione (capitolo II).

Le norme della legge n. 219 del 1981 affidano alle singole comunità locali:

la concessione dei contributi per la riparazione e la ricostruzione di immobili destinati ad abitazioni (articolo 8, lettera *a*);

l'assegnazione di contributi in conto interessi per la ricostruzione di abitazioni di tipo economico e popolare (articolo 8, lettera *b*);

l'acquisto di abitazioni ed edifici destinati ad abitazione (articolo 8, lettera *c*);

la realizzazione di interventi di ricostruzione e di riparazione di immobili nel caso di rinuncia o di delega degli aventi diritto (articolo 8, lettera *d*);

l'esecuzione di interventi straordinari di edilizia sovvenzionata ed agevolata nonché di interventi per il recupero di abitazioni malsane e degradate (articolo 8, lettera *e*);

il ripristino, la costruzione e la ricostruzione di opere ed impianti di interesse degli enti locali (articolo 8, lettera *f*);

la redazione dei piani urbanistici (articoli 28 e 55).

Le norme stesse e quelle successivamente intervenute, di seguito richiamate in relazione alle singole ipotesi, hanno manifestato e manifestano i seguenti elementi essenziali che caratterizzano il quadro legislativo originario e quello man mano sviluppatosi nel tempo, sotto il profilo:

della individuazione nell'ente Comune del titolare di ogni determinazione per la ricostruzione;

dello slittamento dei termini;

della graduale estensione della platea dei beneficiari;

delle altre cause, parallele e concomitanti, che hanno determinato oneri crescenti;

del controllo sulla gestione delle risorse.

Relativamente all'affidamento dell'opera di ricostruzione ai 687 comuni colpiti dal sisma, la scelta appare in linea con i principi della autonomia riconosciuta agli enti, cui peraltro competevano e competono precise responsabilità istituzionali in materia urbanistica.

In materia di termini, e dello slittamento per taluni di essi, appaiono di particolare rilievo i seguenti:

1. determinazione al 31 dicembre 1982 (articolo 23, comma 2, del decreto-legge n. 57 del 1982, convertito con legge n. 187 del 1982), del termine per la presentazione delle domande di contributo per l'acquisto di un alloggio nell'ambito della provincia in luogo della ricostruzione della prima unità immobiliare utilizzata ad uso di abitazione per la propria famiglia (articolo 9, comma 9, della legge n. 219 del 1981);

2. determinazione al 31 marzo 1984 del termine:

per la presentazione della domanda di contributo per le ricostruzioni e le riparazioni nel settore dell'edilizia privata (articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 1984, convertito nella legge n. 80 del 1984); tale termine era stato inizialmente determinato al 30 giugno 1982 (articolo 2 del decreto-legge n. 333 del 1981, convertito nella legge n. 456 del 1981) e poi al 30 giugno 1983 (articolo 23, comma 3, del decreto-legge n. 57 del 1982, convertito nella legge n. 187 del 1982);

per la presentazione al sindaco dell'esposto circa la impossibilità oggettiva di intervento (articolo 8, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 1984, convertito nella legge n. 80 del 1984);

per il conferimento al comune della delega da parte dei proprietari di una prima unità immobiliare;

3. determinazione al 31 marzo 1988 del termine per le occupazioni temporanee e per i procedimenti espropriativi da parte dei comuni (articolo 1, comma 4, lettera *a*), del decreto-legge n. 474 del 1987, convertito nella legge n. 12 del 1988); tale termine era stato inizialmente determinato al 31 dicembre 1985 (articolo 6, comma 5, della legge n. 80 del 1984), prorogato poi al 31 dicembre 1986 (articolo 1, comma 1, n. 3, del decreto-legge n. 48 del 1986, convertito nella legge n. 119 del 1986);

4. determinazione al 20 maggio 1988 del termine per l'adozione del piano regolatore e/o dei piani esecutivi da parte dei comuni disastriati (articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 474 del 1987, convertito nella legge n. 12 del 1988); tale termine era stato determinato inizialmente al 12 agosto 1981 (articolo 28, comma 5, della legge n. 219 del 1981), al 15 maggio 1982 (articolo 28, comma 1, della legge n. 219 del 1981), al 31 dicembre 1984 (articolo 3, comma 9, del decreto-legge n. 19 del 1984, convertito nella legge n. 80 del 1984), al 30 settembre 1986 (articolo 2, comma 3, del decreto-legge n. 48 del 1986, convertito nella legge n. 119 del 1986) ed al 31 dicembre 1986 (articolo 1, comma 4-*quater*, del decreto-legge n. 309 del 1986, convertito nella legge n. 472 del 1986);

5. determinazione al 20 maggio 1988 del termine per l'adozione del piano regolatore e/o dei piani esecutivi da parte dei comuni gravemente danneggiati (articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 474 del 1987, convertito nella legge n. 12 del 1988); tale termine era stato inizialmente determinato al 15 maggio 1982 (arti-

colo 23, comma 15, del decreto-legge n. 57 del 1982, convertito nella legge n. 187 del 1982), poi prorogato al 31 dicembre 1984 (articolo 3, comma 9, del decreto-legge n. 19 del 1984, convertito nella legge n. 80 del 1984), al 30 settembre 1986 (articolo 2, comma 3, del decreto-legge n. 48 del 1986, convertito nella legge n. 119 del 1986) ed al 31 dicembre 1986 (articolo 1, comma 4-*quater*, del decreto-legge n. 309 del 1986, convertito nella legge n. 472 del 1986);

6. determinazione al 20 maggio 1988 del termine per l'approvazione, da parte della regione, dei piani di cui sopra, già inoltrati entro il 31 dicembre 1987 (articolo 2, comma 3, del decreto-legge n. 474 del 1987, convertito nella legge n. 12 del 1988);

7. determinazione alla data del 30 giugno 1988 del termine per la presentazione della domanda di contributo da parte di emigrati (articolo 5, comma 5, del decreto-legge n. 474 del 1987, convertito nella legge n. 12 del 1988), termine inizialmente determinato al 30 giugno 1982 (articolo 2 del decreto-legge n. 333 del 1981, convertito nella legge n. 456 del 1981), prorogato poi al 30 giugno 1983 (articolo 23, comma 3, del decreto-legge n. 57 del 1982, convertito nella legge n. 187 del 1982) ed al 31 marzo 1984 (articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 1984, convertito nella legge n. 80 del 1984);

8. determinazione al 30 giugno 1988 del termine per la presentazione della domanda di contributo e progetto da parte di proprietari di immobili condotti da affittuari-coltivatori diretti, coloni, mezzadri, assegnatari (articolo 5, comma 5, del decreto-legge n. 474 del 1987, convertito nella legge n. 12 del 1988);

9. determinazione al 30 giugno 1988 del termine per la presentazione della domanda di contributo da parte di affittuari-coltivatori diretti, coloni, mezzadri ed assegnatari (articolo 5, comma 5, del decreto-legge n. 474 del 1987, convertito nella legge n. 12 del 1988), termine inizialmente determinato al 31 marzo 1984 (articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 1984, convertito nella legge n. 80 del 1984);

10. determinazione al 30 giugno 1988 del termine per il subentro al proprietario da parte di affittuari-coltivatori diretti, coloni, mezzadri ed assegnatari:

decorsi trenta giorni dalla scadenza del termine relativo all'inizio dei lavori o di quello assegnato per l'esecuzione degli stessi ai sensi dell'articolo 4, comma 3, del decreto-legge n. 474 del 1987, convertito nella legge n. 12 del 1988 (articolo 5, comma 4, del medesimo provvedimento di legge);

decorsi novanta giorni dall'autorizzazione o dalla concessione del Sindaco, senza che il proprietario abbia dato inizio ai lavori previsti (articolo 11, comma 1, della legge n. 219 del 1981);

11. determinazione al 30 giugno 1988 del termine per la presentazione della domanda di contributo da parte di coltivatori diretti-proprietari (articolo 5, comma 5, del decreto-legge n. 474 del

1987, convertito nella legge n. 12 del 1988); inizialmente il termine era stato determinato al 30 giugno 1982 (articolo 2 del decreto-legge n. 333 del 1981, convertito nella legge n. 456 del 1981), successivamente slittato al 30 giugno 1983 (articolo 23, comma 3, del decreto-legge n. 57 del 1982, convertito nella legge n. 187 del 1982) ed al 31 marzo 1984 (articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 1984, convertito nella legge n. 80 del 1984);

12. determinazione al 30 giugno 1988 del termine per la presentazione della domanda di contributo (opzione) da parte dei proprietari di immobili danneggiati dal sisma del 1962 (articolo 7 del decreto-legge n. 474 del 1987, convertito nella legge n. 12 del 1988); il termine era stato inizialmente determinato al 31 dicembre 1984 con l'articolo 3 della legge n. 80 del 1984;

13. determinazione al 31 marzo 1989 del termine per la presentazione degli elaborati esecutivi ad integrazione delle domande di contributo prodotte entro il 31 marzo 1984 (articolo 14, comma 1, della legge n. 48 del 1989); tale termine era stato inizialmente determinato al 30 giugno 1982 (articolo 2 del decreto-legge n. 333 del 1981, convertito nella legge n. 456 del 1981), prorogato poi al 31 dicembre 1984 (articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 1984, convertito nella legge n. 80 del 1984), al 31 dicembre 1985 (articolo 12, comma 4-septies, del decreto-legge n. 159 del 1984, convertito nella legge n. 363 del 1984), al 31 dicembre 1986 (articolo 1, comma 1, n. 4, del decreto-legge n. 48 del 1986, convertito nella legge n. 119 del 1986) ed al 30 giugno 1988 (articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 474 del 1987, convertito nella legge n. 12 del 1988);

14. determinazione al 31 marzo 1989 del termine per la presentazione della domanda dei proprietari di immobili adibiti a strutture pubbliche per benefici ai sensi degli articoli 9 e 10 della legge n. 219 del 1981 (articolo 14, comma 1, della legge n. 48 del 1989), mentre tale termine era stato inizialmente determinato al 20 aprile 1988 (articolo 5, comma 6-bis, del decreto-legge n. 474 del 1987, convertito nella legge n. 12 del 1988);

15. determinazione al 31 dicembre 1990 del termine per l'attuazione degli strumenti urbanistici nei comuni terremotati dichiarati sismici anche in assenza dei relativi programmi pluriennali (articolo 1, comma 1, della legge n. 128 del 1990), mentre tale termine era stato inizialmente determinato al 31 dicembre 1985 (articolo 11, ultimo comma, del decreto-legge n. 57 del 1982, convertito nella legge n. 187 del 1982) e poi prorogato al 31 dicembre 1986 (articolo 1, comma 1, n. 2, del decreto-legge n. 48 del 1986, convertito nella legge n. 119 del 1986), al 31 dicembre 1988 (articolo 1, comma 1-bis, lettera a), del decreto-legge n. 474 del 1987, convertito nella legge n. 12 del 1988) ed al 31 dicembre 1989 (articolo 13, comma 1, della legge n. 48 del 1989);

16. sostanziale mancanza di termini finali nelle ipotesi di cui:

all'articolo 3, comma 4, della legge n. 199 del 1986 (« nei comuni disastriati e in quelli gravemente danneggiati, ai fini dell'as-

segnazione dei contributi per le unità immobiliari colpite dal sisma e incluse nei piani di recupero ... si prescinde dalla domanda »);

all'articolo 10, comma 3, del testo unico 30 marzo 1990, n. 76, in base al quale la scadenza finale prevista per la presentazione dei progetti da allegare alla domanda (31 marzo 1989) è stata superata nei casi in cui il privato deleghi il comune a procedere esso stesso alla ricostruzione della « prima casa »;

alle disposizioni di cui alla legge 18 aprile 1984, n. 80, in base alla quale basta motivare l'inesistenza della domanda per non incorrere nei vincoli del termine di scadenza;

alle disposizioni di cui alla legge 18 aprile 1986, n. 119, per quanto attiene agli interventi legati ai piani di recupero.

In materia di progressivo allargamento della platea dei beneficiari e delle altre cause di lievitazione della spesa, è di particolare rilievo quanto segue:

1. evoluzione della normativa e delle provvidenze sotto il profilo:

dell'adeguamento alle effettive necessità abitative del nucleo familiare degli immobili, prima insufficienti e spesso lontani dai parametri di una civile convivenza (articolo 9 della legge n. 219 del 1981);

della ricostruzione fuori sito di unità abitative danneggiate per creare condizioni ambientali migliori e consentire assetti urbanistici più adeguati e funzionali (articolo 23 del decreto-legge n. 57 del 1982 e articolo 9 della legge n. 80 del 1984);

del restauro e del risanamento conservativo di unità immobiliari comprese nei piani di recupero (articolo 29 della legge n. 219 del 1981 e articolo 3 della legge n. 80 del 1984);

2. né meno energico e sostanziale appare l'intervento dello Stato per assicurare l'ordinaria rinascita urbanistica dei comuni disastrati e gravemente danneggiati, in favore dei quali è stato previsto anche il finanziamento delle spese per l'approntamento degli strumenti urbanistici e di quelle volte ad attuare il recupero e la preservazione del patrimonio artistico, storico ed ambientale delle regioni, più cospicuo e rilevante di ogni previsione; inoltre:

gli articoli 1-bis e 1-ter del decreto-legge n. 333 del 1981, convertito dalla legge n. 456 del 1981, prevedono l'ammissione a contributo in conto capitale — e senza limiti d'importo — delle opere di ricostruzione e riparazione delle pertinenze agricole adibite a ricovero del bestiame, degli attrezzi e del fienile, che inizialmente erano state escluse dalla previsione legislativa;

con gli stessi articoli è stata prevista l'ammissione a contributo in conto capitale — e senza limiti di importo — per la ricostruzione o riparazione dell'abitazione rurale dei coltivatori diretti, ovvero dell'abitazione sita nel centro abitato utilizzata direttamente dagli stessi;

del pari è stata prevista l'ammissione a contributo, fino al 25 per cento delle spese, per la ricostruzione delle superfici utili allo svolgimento delle attività dei liberi professionisti e dei lavoratori autonomi, distrutte o danneggiate dal sisma;

l'articolo 2, comma 6, del decreto-legge n. 19 del 1984 (legge n. 80 del 1984) prevede l'ammissione a contributo per la ricostruzione o la riparazione di parti comuni di edifici costituiti da più unità immobiliari, anche se in tali casi viene rimborsato solo il 25 per cento del costo dell'intervento;

l'articolo 5, comma 6-*bis*, del decreto-legge n. 474 del 1987 (legge n. 12 del 1988) ha previsto l'ammissibilità al contributo delle unità immobiliari private adibite a strutture pubbliche;

3. ampliamento della gamma dei beneficiari del contributo per l'edilizia abitativa in quanto ai proprietari ed ai titolari di diritti reali parziali in immobili danneggiati si sono aggiunti, successivamente alla promulgazione della legge n. 219 del 1981:

tutti i possessori di immobili, non violenti né clandestini, alla data del sisma (articolo 1-*sexies* del decreto-legge n. 333 del 1981);

i soggetti diversi dal proprietario (alla data del sisma) o congiunti del medesimo (articolo 7, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 1984) quali il discendente in linea retta del proprietario che occupava l'immobile o l'erede del proprietario deceduto a causa del sisma;

gli imprenditori non operai operanti nel settore agricolo, come gli affittuari, i coltivatori diretti, i mezzadri, i coloni, gli assegnatari, ecc. (articolo 5, comma 2, del decreto-legge n. 474 del 1987);

gli acquirenti degli immobili colpiti dal sisma localizzati nei comuni disastriati (articolo 20-*bis* del decreto-legge n. 474 del 1987);

gli emigrati all'estero, anche se non occupavano stabilmente e abitualmente l'immobile colpito dal sisma alla data del sisma stesso, con titolo al rimborso delle maggiori spese per l'adeguamento abitativo (articolo 5, comma 1, del decreto-legge n. 474 del 1987);

4. maggiorazione del contributo e cumulabilità di contributi in quanto, con leggi successive alla legge n. 219 del 1981 è stata prevista:

la maggiorazione del 15 per cento per la ricostruzione o la riparazione delle unità abitative site nelle aree sismiche con grado di sismicità da $S = 9$ a $S = 12$ (articolo 6-*bis*, comma 7, del decreto-legge n. 57 del 1982, convertito nella legge n. 187 del 1982, confermato dall'articolo 6, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge n. 19 del 1984, convertito nella legge n. 80 del 1984);

la maggiorazione del 15 per cento per gli interventi edilizi inclusi nei piani di recupero, ai sensi della legge n. 457 del 1978;

la maggiorazione del 10 per cento per le unità aventi superficie residenziali fino a 46 mq. (articolo 6 del decreto-legge n. 19 del 1984, convertito nella legge n. 80 del 1984);

la maggiorazione del 10 per cento per l'installazione degli impianti di riscaldamento e di produzione di acqua calda alimentati da fonti energetiche non tradizionali (articolo 6 del decreto-legge n. 19 del 1984, convertito nella legge n. 80 del 1984);

l'estensione del beneficio del contributo alle somme necessarie alla realizzazione di superfici non residenziali (a servizio dell'alloggio terremotato) nel limite del 40 per cento della superficie di questo (articolo 2, comma 3, del decreto-legge n. 19 del 1984) ed alla realizzazione di autorimessa o posto macchina nel limite di 18 metri quadrati (articolo 2, comma 3, del decreto-legge n. 19 del 1984);

la maggiorazione del 10 per cento nel caso di demolizione, anche parziale (articolo 3, comma 11, del decreto-legge n. 474 del 1987, convertito nella legge n. 12 del 1988) e del 5 per cento per le unità abitative da 46 e 70 metri quadrati (articolo 6 del decreto-legge n. 10 del 1984);

5. nuova disciplina degli interventi su immobili di interesse storico o artistico, vincolati ai sensi della legge n. 1089 del 1939, in quanto per il relativo contributo, che inizialmente non differiva da quello per gli immobili privati è stata sancita:

la commisurazione alla misura stabilita per la ricostruzione (articolo 2, comma 2, del decreto-legge n. 19 del 1984);

la maggiorazione del 70 per cento (articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 474 del 1987), e comunque fino alla totale copertura delle spese, per interventi strutturali (articolo 13, comma 2, del decreto-legge n. 474 del 1987, convertito nella legge n. 12 del 1988);

la riferibilità del normale contributo pluriennale (dell'8 per cento sul pagamento degli interessi relativi a mutui contratti) all'intera residua somma necessaria (e non al 50 per cento) qualunque sia l'entità della superficie e non quindi entro il limite di 200 mq. (articolo 13, comma 2, del decreto-legge n. 474 del 1987, convertito nella legge n. 12 del 1988);

la possibilità dell'acquisizione, da parte dei Comuni, degli immobili di interesse storico, anche se non ancora vincolati alla data del sisma, ma in presenza del solo avvio della procedura di apposizione di detto vincolo (articolo 3, comma 3, del decreto-legge n. 474 del 1987);

l'equiparabilità, ai beni vincolati *ex lege* n. 1089 del 1939 di quelli « comunque di rilevante interesse pubblico » (articolo 3-bis del decreto-legge n. 333 del 1981);

l'ammissibilità del contributo per l'intera spesa necessaria anche nella ricostruzione dei beni vincolati purché effettuata fuori sito, ma nell'ambito dello stesso comune, comprensiva degli adeguamenti funzionali e degli spazi destinati a parcheggi ed a verde attrezzato (articolo 3, comma 5, del decreto-legge n. 474 del 1987);

6. innovazioni nella determinazione dei contributi in quanto:

dal sistema dettato per la ricostruzione dalla legge n. 219 del 1981, ancorato al limite massimo del costo vigente per l'edilizia agevolata, si è passati ad un parametro riferito al costo d'intervento fissato annualmente dal Ministro dei lavori pubblici (articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 1984, convertito nella legge n. 80 del 1984);

nel settore degli interventi per le riparazioni, da un parametro iniziale ancorato all'importo di 90.000 lire a mc. (con il limite massimo di 45 milioni), si è passati a quello basato, in via generale, sul 60 per cento del contributo massimo previsto per la ricostruzione (articolo 2, comma 2, del decreto-legge n. 19 del 1984), con l'ulteriore conseguenza che gli interventi per la riparazione sono previsti in tutte le fattispecie astratte in cui sono stabiliti interventi per la ricostruzione (articolo 2, comma 9-bis, del decreto-legge n. 19 del 1984, convertito nella legge n. 80 del 1984);

detta aliquota del 60 per cento è elevata al 100 per cento se la riparazione consiste in interventi di restauro e risanamento conservativo e per i beni vincolati; all'80 per cento se le unità da riparare necessitano di opere di adeguamento antisismico, se localizzate in zone con indice da $S = 9$ a $S = 12$ (articolo 11, comma 2, del decreto-legge n. 19 del 1984, convertito nella legge n. 80 del 1984);

7. regime delle anticipazioni bancarie in quanto:

con l'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 696 del 1982 era stato stabilito che i terremotati, in mancanza di disponibilità finanziarie non ancora attribuite al comune, potessero chiedere agli istituti di credito anticipazioni in relazione allo stato di avanzamento dei lavori;

nel 1984 fu sancito che gli oneri relativi gravassero sul fondo istituito con l'articolo 3 della legge n. 219 del 1981 per due terzi e sul beneficiario per un terzo (articolo 3, comma 5-bis, del decreto-legge 28 febbraio 1984, n. 19, convertito con legge 18 aprile 1984, n. 80, così come integrato dall'articolo 7, comma 1, della legge n. 730 del 1986);

con norma successiva (articolo 1, comma 3, del decreto-legge n. 173 del 1988, convertito nella legge n. 291 del 1988) è stato sancito che, ove il ritardo nella assegnazione dei fondi comprometta la continuità e la correntezza degli interventi, gli enti locali possano prelevare dalle rispettive contabilità speciali istituite presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato somme in eccedenza alle disponibilità esistenti sulle contabilità stesse;

sostanzialmente quindi, nei casi in cui non era possibile accreditare in tempo utile ai comuni le somme da erogare ai beneficiari, si è fatto ricorso ad anticipazioni bancarie, che hanno comportato aggravii per gli interessi passivi e per l'aggiornamento dei costi alla data di anticipazione rispetto a quelli di assegnazione del contributo.

In materia di controlli appare di rilievo la considerazione che i 687 centri di imputazione della spesa istituiti (tanti quanti sono i comuni interessati alla ricostruzione) non sono stati assoggettati ad alcuna forma di vigilanza e di controllo, in quanto:

la Ragioneria generale dello Stato non può disporre ispezioni presso i comuni: il Consiglio di Stato si è difatti espresso negativamente sulla possibilità di attivare in simili casi i servizi ispettivi (cfr.: relazione del Ragioniere generale dello Stato nell'audizione del 23 novembre 1989; richiesta di parere e parere espresso dal Consiglio di Stato *sub* allegato I.4.b.).

per i comuni non era legislativamente prevista alcuna remora gestionale non essendo previste norme né in materia di entrata o meno dei fondi erariali nel bilancio comunale, né in materia di rendicontazione;

in relazione a ciò taluni comuni hanno ritenuto le risorse messe a disposizione dallo Stato come entrate nel bilancio comunale sotto la voce « partite di giro » sottoponendole al relativo *iter* procedurale (controllo di legittimità da parte del CORECO e conto consuntivo alla Corte dei conti);

altri comuni hanno seguito criteri diversi utilizzando i fondi in una sorta di « gestione comunale fuori bilancio » senza obbligo di rendiconto a consuntivo;

l'impalcato normativo edificato dal legislatore per disciplinare la ricostruzione e lo sviluppo delle aree colpite dagli eventi sismici del 23 novembre 1980, mentre individua nel comune, come detto, il soggetto che cura l'attuazione degli interventi, detta disposizioni, seppure estremamente sintetiche, in materia di « poteri sostitutivi »:

l'articolo 6, comma 3, della legge 14 maggio 1981, n. 219, il quale dispone che la regione si sostituisca ad ogni effetto agli enti che non definiscano nei termini il programma di intervento;

l'articolo 9, comma 1, della legge 29 aprile 1982, n. 187, che assegna al Presidente del Consiglio dei ministri e, per sua delega, al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno compiti di indirizzo con connessi poteri sostitutivi;

l'articolo 2, ultimo comma, della legge 18 aprile 1984, n. 80, che, fermi restando i poteri del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, stabilisce che, in caso di accertata inerzia o di inutile decorso dei termini di legge, agli organi degli enti locali e delle regioni si sostituiscano, rispettivamente, la regione ed il Commissario di Governo nella regione, i quali adottano i provvedimenti necessari anche mediante la nomina di commissari per il compimento degli atti omessi;

il quadro normativo così delineato contempla solo in linea teorica la possibilità che vengano esercitati poteri sostitutivi, non disciplinandone l'esercizio (gradualità, tempi e procedure per la contestazione degli addebiti e per la messa in mora, imputabilità della

spesa, ecc.) soprattutto in relazione alle situazioni nelle quali si tratta non di compiere singoli atti omessi, ma di avviare e portare a compimento procedure lunghe e complesse.

d) *Interventi nel contesto del programma straordinario abitativo nel comune e nell'area metropolitana di Napoli.*

Nell'ambito delle norme di cui alla legge n. 219 del 1981 particolare attenzione venne riservata al problema di un intervento straordinario di edilizia residenziale nel comune e nell'area metropolitana di Napoli.

Al titolo VIII di detta legge:

il programma relativo alla realizzazione di 20.000 alloggi e delle relative opere di urbanizzazione venne dichiarato di premiente interesse nazionale;

vennero dettate le procedure per la individuazione e la espropriazione delle aree;

venne sancito il principio dell'affidamento delle opere in regime di concessione;

si affidò la direzione del programma a due Commissari straordinari del Governo nelle persone del sindaco di Napoli e del presidente della Giunta regionale della Campania, coadiuvati da un comitato tecnico-amministrativo, per gli interventi da effettuarsi rispettivamente dentro e fuori all'ambito territoriale comunale;

si sancì il principio secondo il quale i due Commissari straordinari « sono soggetti soltanto alle norme del titolo VIII, della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento »;

si demandò il CIPE il potere di determinare, su proposta del Ministro dei lavori pubblici, i costi delle costruzioni e le norme per l'assegnazione degli alloggi.

Successivamente:

con la legge 6 agosto 1981, n. 456, venne sancita la possibilità che tra le aree da individuare per il programma edilizio fossero compresi anche edifici da demolire e zone di recupero del patrimonio edilizio; che nei programmi venissero incluse anche le opere di urbanizzazione necessarie alle attività industriali e commerciali trasferite; che venissero avocate, previa autorizzazione del CIPE, le opere che, seppure già finanziate con altre leggi, apparissero funzionalmente correlate all'attuazione dei nuovi programmi di edilizia residenziale;

con la legge 29 aprile 1982, n. 187, venne introdotto tra gli obiettivi del programma anche « il recupero dei fabbisogni progressi »;

con decreto-legge 28 febbraio 1986, n. 48, convertito con legge 18 aprile 1986, n. 119, e con decreto-legge 30 giugno 1986, n. 309,

convertito con legge 9 agosto 1986, n. 472, vennero dettate norme che avrebbero dovuto portare al completamento del programma straordinario;

con decreto-legge 3 dicembre 1987, n. 492 — però decaduto — i poteri straordinari concessi per la realizzazione del programma vennero trasferiti in capo al Presidente del Consiglio dei ministri, con facoltà di delega delle proprie funzioni ad altri;

il CIPE, con delibera in data 30 marzo 1989, ha nominato il funzionario di cui all'ultimo comma dell'articolo 84 della legge n. 219 del 1981.

Sostanzialmente si evidenzia quindi:

che, individuando nel sindaco di Napoli e nel presidente della giunta regionale della Campania i responsabili della attuazione del programma, si intese sostanzialmente coinvolgere nel problema i titolari delle autonome deliberazioni degli organi locali;

che, sancendo il principio dell'affidamento delle opere in regime di concessione e definendone i contenuti in modo ampio, si attribuì ai concessionari un ruolo surrogatorio dell'azione amministrativa dello Stato;

che ai Commissari straordinari venne attribuito il potere di adottare ogni provvedimento opportuno e necessario anche in deroga alle norme vigenti, ivi comprese quelle di contabilità generale dello Stato, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e della Costituzione;

che le risorse destinate alle attività di che trattasi (oltre 15.000 miliardi di lire) sono state e sono utilizzate con il sistema della gestione fuori bilancio.

CAPITOLO II

L'EMERGENZA E GLI INTERVENTI DI RICOSTRUZIONE
AFFIDATI AI COMUNI

1. — *Premessa.*

Le scosse sismiche del 23 novembre 1980 e quelle successive, fino alle manifestazioni del 14 febbraio 1981, ebbero effetti distruttivi sul patrimonio immobiliare di un'area corrispondente a una trentina di comuni dislocati tra le province di Avellino, Salerno e Potenza e su singoli edifici o gruppi di edifici in un'area più vasta; inoltre comportarono danni più limitati sul patrimonio immobiliare di un'area molto estesa in Campania, in Basilicata e nella parte collinare della provincia di Foggia in Puglia. Gli effetti distruttivi furono causa del rilevante numero di morti e di feriti registrato.

Gli interventi di ricostruzione-riparazione del patrimonio immobiliare (e delle unità produttive, di cui si tratta altrove) si articolano in due fasi: dopo i provvedimenti assunti nell'immediato per fronteggiare l'emergenza (leggi nn. 874 e 875 del 1980), il varo della legge organica: la legge 14 maggio 1981, n. 219, avvenne in coincidenza con la conversione in legge di un decreto-legge (19 marzo 1981, n. 75). Al testo del decreto-legge, rielaborato in sede parlamentare che costituisce la parte I della legge di conversione, furono aggiunti, con la parte II, i « Provvedimenti organici per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori colpiti », suddivisi in otto titoli (il testo base era stato presentato dal Governo al Parlamento tre mesi prima).

La legge n. 219 del 1981 divenne così la legge fondamentale che regolamentava gli interventi di ricostruzione-riparazione del patrimonio immobiliare, ma non lo strumento esclusivo definito a questi fini. Il Commissario straordinario del Governo per le zone terremotate (istituito con il decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776, convertito nella legge n. 874 del 1980) aveva disposto infatti con l'ordinanza n. 80 del 6 gennaio 1981 la corresponsione di contributi per la riattazione delle abitazioni lievemente lesionate, al fine di consentire ad una parte dei senzatetto di rientrare negli alloggi sgomberati. E la via della riattazione, aperta con la citata ordinanza 80, è rimasta operante per alcuni anni, accanto agli interventi di ricostruzione e riparazione disciplinati dalla legge n. 219 del 1981.

Gli interventi di riattazione di cui alla predetta ordinanza 80 erano sottoposti ad un limite finanziario stringente perché il contributo non poteva essere superiore a 10 milioni di lire per ogni alloggio, ed il contenuto degli interventi doveva comprendere il consolidamento antisismico. Gli interventi di ricostruzione e ripara-

zione previsti dalla legge n. 219 non erano sottoposti ad alcun vincolo finanziario ed anche nell'impostazione originaria (maggio 1981) coprivano per la « prima casa » l'intero costo delle operazioni di ripristino, ivi compreso l'utilizzo del criterio dell'« adeguamento abitativo » quando l'abitazione preesistente al sisma risultasse di dimensioni tali da dare luogo a fenomeni di sovraffollamento.

Il 14 maggio del 1981 fu promulgata la legge n. 219 del 1981 ed il 22 maggio successivo il Governo utilizzò la delega contenuta nella legge n. 874 del 1980 delimitando, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, l'area danneggiata in 641 comuni dislocati nelle regioni Campania e Basilicata e nella provincia di Foggia in Puglia. L'area danneggiata fu con altro decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 13 novembre 1981, estesa a 686 comuni, diventati poi 687 a seguito della inclusione nell'elenco del comune di Teana (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 1° aprile 1987). Per maggiori dettagli si rinvia alla parte II, punto 2.

Gli interventi previsti dalla legge n. 219 del 1981 configuravano quattro principali settori per la erogazione dei mezzi finanziari: *a)* la ricostruzione-riparazione delle abitazioni distrutte e/o danneggiate finalizzata a rispondere, con la maggior sollecitudine possibile, alle « carenze abitative » causate dal sisma, nonché al fabbisogno determinato dalle altre opere civili distrutte e/o danneggiate (titolo II); *b)* la realizzazione del programma straordinario per Napoli (titolo VIII); *c)* gli interventi di riparazione e ricostituzione delle capacità produttive danneggiate (articoli 21-24); *d)* la realizzazione di un programma di industrializzazione dell'area del cratere (articolo 32). L'ultimo canale rispondeva all'obiettivo dello sviluppo, mentre il primo ed il terzo erano finalizzati alla ricostruzione, ed il secondo all'esigenza di recuperare la situazione sociale esplosiva determinatasi nel dopo-terremoto a Napoli. Con le leggi successive di integrazione e modificazione della legge n. 219 del 1981 questa impostazione si modificò e dall'intervento di ricostruzione-riparazione degli alloggi distrutti o gravemente danneggiati destinati ai residenti (prima casa) si passò via via ad un intervento di edificazione residenziale su vasto raggio. Nel frattempo, il canale delle riattazioni aperto con la citata ordinanza 80 fu abbandonato.

L'intervento di ricostruzione-riparazione delle abitazioni distrutte o danneggiate aveva infatti, nella sua prima formulazione (della ricostruzione e riparazione dell'edilizia residenziale e delle opere pubbliche si occupa dunque il capo I del titolo II della legge n. 219 del 1981 ed ispirata all'esperienza realizzata nel Friuli), l'obiettivo fondamentale di fronteggiare la « carenza abitativa » causata dal sisma, riconoscendo ai proprietari un contributo per la ricostruzione-riparazione della « prima abitazione » e contributi di minore entità per gli altri alloggi distrutti. Le estensioni successive delle categorie ammesse a contributo e la più generosa commisurazione dei contributi indicano che via via a questi iniziali si sovrapposero altri obiettivi perseguiti dal legislatore. Le modifiche all'impostazione originaria, le motivazioni delle quali sono rinvenibili esplicitamente sia nelle relazioni di accompagnamento a molti provvedimenti di legge sia nelle relazioni

sugli stati di attuazione, introducono alcuni aspetti sostanziali dell'intervento di ricostruzione-riparazione, così come si è in concreto andato svolgendo nei dieci anni fin qui trascorsi.

La presente relazione riferisce della ricostruzione-riparazione-riattazione dell'edilizia privata, della gestione degli interventi cosiddetti di emergenza e degli altri interventi di competenza dei comuni, nonché del quadro di riferimento che per questi interventi fu definito (delimitazione dell'area colpita, catasto del danno, ecc.).

2. — *Le iniziative della Commissione.*

In generale sulle questioni qui trattate la Commissione ha audito:

il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno Riccardo Misasi, il 3 novembre 1989;

il Ministro per il coordinamento della protezione civile Vito Lattanzio, il 3 novembre 1989;

il Presidente della Giunta regionale della Campania Ferdinando Clemente di San Luca ed il Presidente della Giunta regionale della Basilicata Gaetano Michetti, il 3 novembre 1989;

il Ragioniere generale dello Stato Andrea Monorchio, il 23 novembre 1989;

l'onorevole Giuseppe Zamberletti, già Commissario straordinario del Governo e Ministro per il coordinamento della protezione civile, il 13 marzo 1990;

i sindaci di Avellino dal 1981 ad oggi, il 17 luglio 1990;

l'onorevole Remo Gaspari in qualità di *ex*-Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, il 18 luglio 1990;

l'Alto Commissario per il coordinamento della lotta alla delinquenza mafiosa, prefetto Domenico Sica, il 25 luglio 1990;

il sindaco di Caposele Alfonso Merola, il 3 ottobre 1990;

i segretari delle sezioni del PCI e del PSI di Laviano, Rocco Falivena e Giovanni Torsiello, il 3 ottobre 1990;

il sindaco di Palomonte Manlio Parisi, il 3 ottobre 1990;

il sindaco di Ruvo del Monte Maria Santoro, il 3 ottobre 1990;

i Ministri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica Guido Carli e Paolo Cirino Pomicino, il 16 ottobre 1990;

il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno Giovanni Marongiu, il 18 ottobre 1990;

il sindaco di Laviano Salvatore Torsiello, il 6 novembre 1990;

il Presidente del Consiglio dei ministri Giulio Andreotti ed i Ministri Paolo Cirino Pomicino e Giovanni Marongiu, il 15 novembre 1990;

il professor Rocco Caporale, il 21 novembre 1990;

il senatore Salverino De Vito, già Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, il 27 novembre 1990.

La Commissione ha effettuato sopralluoghi al centro storico ed in località Contrada ad Avellino, ai comuni di S. Mango sul Calore, S. Angelo dei Lombardi, Conza della Campania e Santomenna il 30 gennaio 1990; al centro storico ed in località Bucaletto a Potenza, nonché ai comuni di Vietri di Potenza, Balvano e Brienza il 26 marzo 1990, ed ai comuni di Bella e Muro Lucano il 27 marzo 1990.

La Commissione ha acquisito la documentazione già disponibile costituita dai Rapporti sul terremoto presentati dal Ministero del bilancio nel 1981, 1982 e 1983 (1); dalle Relazioni sull'attività svolta al 18 marzo, al 30 giugno e 31 ottobre 1981, al 30 giugno 1982 ed al 30 aprile 1983 (2) presentate dal Commissario straordinario del Governo — poi Ministro per il coordinamento della protezione civile — e dalle Relazioni sullo stato di attuazione della legge 14 maggio 1981, n. 219 e successive integrazioni dai Ministri per gli interventi straordinari del Mezzogiorno al 31 gennaio 1982 (3), al 30 settembre 1984 (4), al 15 dicembre 1988, al 30 giugno 1989, al secondo semestre 1989 ed al 31 ottobre 1990 (5).

La Commissione ha inoltre acquisito i dati a scala comunale sui contributi per la ricostruzione-riparazione delle abitazioni private e delle opere pubbliche di interesse locale, memorizzati presso l'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, aggiornati al 31 dicembre 1989, ed ha richiesto su quegli stessi dati elaborazioni comprovanti: l'ammontare complessivo dei contributi per comune ed il contributo per abitante (popolazione residente al censimento 1981), la ripartizione del contributo complessivo tra edilizia privata ed opere pubbliche, il costo medio degli interventi di ricostruzione e riparazione (per metro quadrato e per persona), l'evoluzione temporale per provincia delle domande di contributo accolte e dei relativi stanziamenti.

La Commissione ha altresì richiesto ai prefetti delle otto province interessate i dati comunali relativi ai cittadini ancora alloggiati in sistemazioni precarie, agli amministratori che hanno svolto attività professionali come progettisti e simili nell'opera di ricostruzione, agli amministratori che hanno utilizzato la facoltà di essere posti in aspettativa per la ricostruzione, alle variazioni degli organici comunali intervenute ai fini della ricostruzione, all'utilizzo dell'istituto della concessione, agli aiuti in denaro e in natura provenienti

(1) Pubblicati dall'Istituto poligrafico e zecca dello Stato.

(2) Atti Camera dei deputati, VIII legislatura, doc. LXIV, nn. 1, 2, 3, 4 e 5.

(3) Atti Camera dei deputati, VIII legislatura, doc. LXIV-bis, n. 1.

(4) Atti Camera dei deputati, IX legislatura, doc. LX-bis, n. 2.

(5) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. LX-bis, nn. 3, 7, 8 e 9.

da fonti nazionali e internazionali, alle somme trasferite ai comuni dal fondo di cui all'articolo 3 della legge n. 219 del 1981 giacenti presso conti bancari o presso i conti di tesoreria, allo stadio di attuazione delle norme che prevedevano l'adozione di specifici strumenti urbanistici per la ricostruzione, all'utilizzo dei fondi di cui alla gestione stralcio degli interventi d'emergenza. Al prefetto di Salerno è stata ancora richiesta, durante il sopralluogo a Santomenna, apposita relazione sulla ricostruzione in quel comune (allegato III.15.b.) e successivamente in merito al rilascio di buoni contributo nel comune di Palomonte (allegato III.12.b).

La Commissione ha poi disposto, a mezzo del nucleo di polizia giudiziaria e tributaria a sua disposizione, indagini, effettuate nel corso del 1990, sulla ricostruzione nei comuni di Conza della Campania (Av), Santomenna (Sa), Vietri di Potenza (Pz), Caposele (Av), S. Mango sul Calore (Av), Ruvo del Monte (Pz), Conca della Campania (Ce), S. Antonio Abate (Na), Torre Orsaia (Sa), Fisciano (Sa), Laviano (Sa) e Palomonte (Sa). Nel merito di quanto emerso dalle indagini stesse si rinvia agli allegati III.5.a., III.7., III.8., III.9., III.10.a., III.12.a., III.13.a., III.14., III.15.a., III.16., III.17. e III.19.a., ed a quanto verrà esposto nel seguito della presente Relazione.

3. — *I principali provvedimenti legislativi.*

Limitandosi ai principali provvedimenti legislativi concernenti l'emergenza e la ricostruzione, si possono elencare:

il decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776, convertito con legge 22 dicembre 1980, n. 874;

il decreto-legge 5 dicembre 1980, n. 799, convertito con legge 22 dicembre 1980, n. 875;

il decreto-legge 19 marzo 1981, n. 75, convertito con legge 14 maggio 1981, n. 219;

il decreto-legge 26 giugno 1981, n. 333, convertito con legge 6 agosto 1981, n. 456;

il decreto-legge 27 febbraio 1982, n. 57, convertito con legge 29 aprile 1982, n. 187;

il decreto-legge 1° ottobre 1982, n. 696, convertito con legge 29 novembre 1982, n. 883;

il decreto-legge 7 novembre 1983, n. 623, convertito con legge 23 dicembre 1983, n. 748;

il decreto-legge 28 febbraio 1984, n. 19, convertito con legge 18 aprile 1984, n. 80;

il decreto-legge 26 maggio 1984, n. 159, convertito con legge 24 luglio 1984, n. 363;

il decreto-legge 3 aprile 1985, n. 114, convertito con legge 30 maggio 1985, n. 211;

il decreto-legge 27 giugno 1985, n. 313, convertito con legge 8 agosto 1985, n. 422;

il decreto-legge 30 dicembre 1985, n. 791, convertito con legge 28 febbraio 1986, n. 46;

il decreto-legge 28 febbraio 1986, n. 48, convertito con legge 18 aprile 1986, n. 119;

il decreto-legge 30 giugno 1986, n. 309, convertito con legge 9 agosto 1986, n. 472;

il decreto-legge 26 gennaio 1987, n. 8, convertito con legge 27 marzo 1987, n. 120;

il decreto-legge 20 novembre 1987, n. 474, convertito con legge 21 gennaio 1988, n. 12;

il decreto-legge 30 maggio 1988, n. 173, convertito con legge 26 luglio 1988, n. 291;

la legge 10 febbraio 1989, n. 48;

il decreto-legge 28 dicembre 1989, n. 415, convertito con legge 28 febbraio 1990, n. 38.

PARTE 1^A.

I PROVVEDIMENTI DELL'EMERGENZA

1. — *Premessa.*

Gli interventi statali dell'immediato dopo-terremoto furono affidati a un Commissario straordinario del Governo, e disciplinati dalle leggi n. 874 del 1980, di conversione del decreto n. 776 del 26 novembre 1980, e n. 875 del 1980, di conversione del decreto n. 799 del 5 dicembre 1980. Con la legge n. 874 del 1980 era conferito al Commissario straordinario, in deroga a tutte le norme, ma nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, il potere di realizzare tutti gli interventi ritenuti opportuni per superare l'emergenza entro il 30 giugno 1981. A tale scopo era istituita una gestione fuori bilancio con lo stanziamento di 1.500 miliardi di lire.

La scadenza fu prorogata (legge n. 456 del 1981) al 31 dicembre 1981, stabilendo che a partire da questa data si avviasse la gestione stralcio prevista dalla legge n. 874 del 1980. La gestione stralcio fu ancora prorogata fino al 30 giugno 1984, sotto la responsabilità prima del Commissario straordinario e poi (1982) del Ministro per il coordinamento della protezione civile. La successiva gestione delle disponibilità residue non può ancora oggi essere considerata conclusa, sebbene con provvedimento del Ministro del tesoro, dopo varie proroghe, la scadenza definitiva delle attività sia stata fissata a fine 1988 e la data finale di liquidazione delle pendenze in essere a fine 1989.

Dal 1° gennaio 1982 gli interventi dell'emergenza passarono dal Commissario *ad hoc* al Ministro per il coordinamento della protezione civile (in base al decreto-legge n. 57 del 1982 convertito dalla legge n. 187 del 1982): incaricato era sempre l'onorevole Zamberletti. Si succedettero poi in questa carica i deputati:

Loris Fortuna (1° dicembre 1982-3 agosto 1983),

Vincenzo Scotti (4 agosto 1983-30 settembre 1985),

Giuseppe Zamberletti (31 luglio 1985-27 luglio 1987),

Remo Gaspari (28 luglio 1987-12 aprile 1988),

Vito Lattanzio (dal 13 aprile 1988).

Il Commissario straordinario ed i Ministri per il coordinamento della protezione civile furono affiancati, in queste attività, oltre che da alcuni funzionari (allegato II.2.) dalle società FIAT-Engineering e

Bonifica del gruppo IRI-Italstat, rispettivamente per la Basilicata e per la Campania. La convenzione con la società Bonifica, relativa alle operazioni di reinsediamento della popolazione senz'atetto ed agli interventi edilizi di cui al decreto-legge n. 75 del 1981 (convertito con la legge n. 219 del 1981), stipulata il 7 luglio 1981, fu successivamente ridefinita il 31 agosto 1982 (Zamberletti), il 25 maggio 1983 (Fortuna), il 5 marzo 1984 (Scotti), il 30 ottobre 1984 (Scotti), il 1° ottobre 1985 (Zamberletti), il 27 giugno 1986 (Zamberletti) ed infine il 2 aprile 1987 (Zamberletti). In quest'ultima stesura (allegato II.3.) risulta esser stata prorogata fino alla fine del 1989.

La legge n. 874 del 1980 richiedeva al Commissario straordinario di presentare relazioni trimestrali ai Presidenti dei due rami del Parlamento sull'attività svolta. Il Commissario straordinario Zamberletti presentò Relazioni sull'attività svolta al 18 marzo 1981, al 30 giugno 1981, al 31 ottobre 1981, al 30 giugno 1982 (1). Il Ministro per il coordinamento della protezione civile presentò una Relazione al 30 aprile 1983 (2).

Alla gestione affluirono complessivamente quasi 4.000 miliardi di lire, parte dei quali dal fondo di cui all'articolo 3 della legge n. 219 del 1981 ed altra parte dalla solidarietà interna ed internazionale.

Il Commissario straordinario, tuttavia, dispose anche relativamente all'utilizzo di 550 miliardi di lire a valere sui 1.000 di cui al decreto-legge n. 38 del 1981, convertito con legge n. 153 del 1981, ed all'affidamento alla Cassa per il Mezzogiorno di opere idrauliche per 144,4 miliardi di lire a valere sui propri fondi. Complessivamente perciò le somme utilizzate in seguito ad ordinanze commissariali ammontano, al netto dei residui, a circa 4.700 miliardi di lire.

Un resoconto puntuale di ciò che è stato realizzato nella « emergenza » manca, sia per i fondi affluiti alla « gestione fuori bilancio », sia per gli altri interventi. La Corte dei conti (3) sottolinea la non disponibilità (al 1987) dei rendiconti completi e la presumibile impossibilità di ricostruire la destinazione di parti non trascurabili dei fondi. Non irrilevanti sono state le polemiche tra lo Stato italiano ed altri Stati protagonisti della solidarietà: ad esempio, organismi statunitensi ed enti italiani (Bonifica e ISVEIMER) hanno addirittura incaricato un professore universitario italo-americano, Rocco Caporale, di indagare sulla destinazione degli aiuti (allegati VII.19. a, b, c, d, e). Si vedano anche gli scambi di lettere tra il Governo italiano e l'Australia.

Tra gli interventi riconducibili all'emergenza hanno, in particolare, attratto l'attenzione della Commissione: a) il reinsediamento

(1) Atti Camera dei deputati, VIII legislatura, doc. LXIV, nn. 1, 2, 3 e 4.

(2) Atti Camera dei deputati, VIII legislatura, doc. LXIV, n. 5.

(3) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. XIV, n. 2.

della popolazione e i programmi edilizi; *b*) la situazione dei nuclei familiari ancora ad oggi alloggiati in strutture precarie; *c*) il ricorso alla formula della « gestione fuori bilancio » e le difficoltà di rendicontazione dei finanziamenti ad essa attribuiti; *d*) la gestione delle disponibilità della « gestione stralcio » tra il 1° luglio 1984 ed il 31 ottobre 1989; *e*) i lavori di carattere idraulico a servizio degli insediamenti previsti nell'ambito dell'opera di ricostruzione.

2. — *Il reinsediamento ed i programmi di edilizia.*

L'attività del Commissario straordinario Zamberletti finalizzata a ridare un tetto alle popolazioni colpite attraversò fasi successive. In una prima fase il Commissario si dedicò ad approntare alloggi di fortuna per i senzatetto del cratere e a favorire il rientro nelle abitazioni precedenti della popolazione sgomberata. Gli alloggi di fortuna consistevano principalmente di tende e *roulottes* in cui ospitare la popolazione che non poteva essere sistemata fuori sede: nella prima Relazione si parla di 32.000 *roulottes* e di un numero imprecisato di tende; i prefabbricati leggeri installati nelle aree del cratere fornivano 8.158 alloggi alle popolazioni della provincia di Avellino, 3.165 a quelle della provincia di Salerno e 3.576 a quelle della provincia di Potenza. Con l'ordinanza n. 80 del 1981 (allegato II.1.) si prevedeva, invece, la rapida riattazione delle abitazioni lievemente danneggiate.

Con l'ordinanza n. 80 del 1981 (integrata da successive ordinanze commissariali) si stabiliva l'erogazione di contributi di lieve entità, fino a 10 milioni di lire per abitazione, con possibilità di interventi sostitutivi degli inquilini e dei sindaci rispetto ai proprietari inadempienti. Le critiche rivolte all'epoca a queste disposizioni vertevano sull'insufficienza delle prescrizioni antisismiche per i lavori di ripristino e sulle maggiorazioni accordate — 30 per cento — rispetto ai prezzi dei provveditorati alle opere pubbliche.

L'intervento configurato dalle riattazioni ha trovato le sue fondamentali motivazioni in situazioni come quella di Napoli dove molti alloggi erano stati sgomberati, non sempre — secondo il Commissario — in seguito al determinarsi di vere situazioni di rischio o comunque in presenza di danni lievi. Si può ricordare a testimonianza delle tensioni create a Napoli dalle operazioni cui era demandato di dichiarare l'agibilità degli edifici il ferimento di due tecnici addetti alle rilevazioni nel quartiere di Montecalvario. Dalla citata prima Relazione (al 18 marzo 1981) risulta che a Napoli vi erano 50.000 senzatetto, di cui 2.800 alloggiati in 700 *roulottes*, 2.970 in 540 *containers*, 16.500 sistemati in edifici scorrettamente definiti inabitabili, 10.000 in alloggi requisiti sul litorale domiziano, 1.100 in tre navi, 1.715 in edifici pubblici e gli altri 14.915 presumibilmente emigrati o ospitati da terzi.

Nella seconda fase (marzo-giugno 1981) si puntò fondamentale alla sostituzione, nell'area maggiormente colpita, delle *roulottes* con prefabbricati e alloggi monoblocco (*containers*). Dalla seconda

Relazione (luglio 1981) risultano installati 13.640 prefabbricati leggeri nell'area del cratere e 7.748 in aree esterne, nonché 7.384 *containers*. La Commissione non ha ritenuto di dedicare particolare attenzione alla vicenda delle *roulottes*, pur avendo memoria delle polemiche che su di essa si accesero all'epoca, visto che nel frattempo è stata oggetto di accertamenti.

La citata ordinanza 80 del 1981 avrebbe comportato, secondo le stime del giugno 1981, una spesa di 2.000 miliardi di lire e Napoli avrebbe pesato per circa il 50 per cento del totale. Intanto, le persone rialloggiate, al netto di quelle ospitate in alberghi e pensioni, a Napoli erano salite a 54.197 (di cui 13.172 in *containers* e 26.400 in edifici recuperati per nuova verifica di stabilità) e si prevedevano operazioni indirizzate alla sistemazione di altri 24.975. Erano stati visionati nuovamente dai tecnici 320 edifici sgombrati e 240 erano stati dichiarati agibili.

Il 16 giugno 1981 con l'ordinanza 323 (allegato II.1.) il Commissario straordinario Zamberletti avviava un nuovo programma di interventi edilizi, in attuazione del decreto-legge n. 75 del 1981 (convertito con la legge n. 219 del 1981, parte I) e avvalendosi dei fondi di cui al decreto-legge n. 38 sempre del 1981. Dei 550 miliardi disponibili (essendo stati 450 utilizzati per il titolo VIII della legge n. 219 del 1981), 450 sarebbero stati destinati alle realizzazioni di prefabbricati pesanti e 100 all'acquisizione di alloggi sul mercato.

Nell'autunno 1981 vi erano così (terza Relazione situazione al 31 ottobre 1981) 13.586 prefabbricati leggeri del Commissariato straordinario, più 2.248 donati, nell'area del cratere, e 11.366 nelle zone esterne. Vi erano inoltre 11.285 *containers* dei quali 1.948 nelle aree del cratere e, all'esterno di esse, 2.117 in provincia di Avellino, 251 in provincia di Benevento, 195 in provincia di Caserta, 4.684 in provincia di Napoli (2.538 nel capoluogo), 1.822 in provincia di Salerno, 150 in provincia di Potenza, 71 in provincia di Matera, 47 in provincia di Foggia. Gli alloggi precari realizzati o in via di realizzazione fuori dal cratere erano così pari a: 7.070 in provincia di Avellino, 501 in provincia di Benevento, 195 in provincia di Caserta, 5.166 in provincia di Napoli, 6.470 in provincia di Salerno, 1.033 in provincia di Potenza, 218 in provincia di Matera e 50 in provincia di Foggia. Il costo di acquisizione dei 24.952 prefabbricati leggeri era previsto pari a 474,7 miliardi di lire con ulteriori 241,3 miliardi di lire per le urbanizzazioni primarie e secondarie. Il costo degli 11.961 *containers* pari a 158 miliardi di lire con ulteriori 24 miliardi di lire per le urbanizzazioni.

Al 31 ottobre 1981 le persone ospitate in alberghi e pensioni erano ancora 18.559 di cui 13.001 in provincia di Napoli, e gli alloggi requisiti erano 8.474 di cui 2.200 per la popolazione di Napoli. Per la citata ordinanza 80 del 1981 si stimava ora un costo a valere sulla gestione fuori bilancio di 950 miliardi di lire di cui 312 per la città di Napoli con un numero di alloggi riattati pari a 157.499 di cui 48.899 a Napoli. L'ordinanza 323 del 1981 avrebbe,

invece, dovuto consentire l'approntamento di 7.513 alloggi, con 37.007 posti letto, entro l'estate 1983 secondo il piano unito come appendice 1 (tomo II).

Per quanto riguarda la vicenda dei prefabbricati pesanti destinati ai senzatetto di Avellino (1.332 alloggi per una spesa complessiva di lire 109.700.000.000) si rinvia all'apposito capitolo della presente relazione ed agli atti uniti *sub* allegato II.7..

La successiva Relazione Zamberletti (situazione al 30 giugno 1982) (1) riferisce della predisposizione di ulteriori 1.134 alloggi che portano a 38.763 il numero totale degli alloggi, prefabbricati e *containers*, disponibili (compresi 1.088 alloggi bipiano realizzati a Napoli, Colliano ed Eboli). Questi alloggi saliranno a 39.181 con la Relazione successiva (situazione al 30 aprile 1983) (2). I costi del programma dei prefabbricati ammontavano ora a 632,8 miliardi di lire di cui 434,9 per l'acquisto dei prefabbricati e 197,9 per le urbanizzazioni, e questi resteranno i dati definitivi. L'incidenza delle urbanizzazioni sul costo totale, pari in media al 31,3 per cento, sale al 34,9 per cento nell'area salernitana del cratere ed al 35 per cento nell'area potentina del cratere ed è in genere superiore in Basilicata.

La situazione dei senzatetto in sistemazioni ottenute per requisizione si presentava come segue:

a) quelli ospitati negli alberghi, pensioni, ecc. erano 26.944 nel 1981 (15.779 in provincia di Napoli), 10.991 nel 1982 (9.191 Napoli) e 7.135 nel 1983 (6.405 Napoli). — il costo totale dell'operazione ammontava nel 1983 a 150 miliardi di lire, di cui 110 per Napoli;

b) gli alloggi requisiti erano 32.162 (9.793 in provincia di Napoli) nel 1981 e 16.279 (9.793 Napoli) nel 1983 — il costo ammontava, sempre nel 1983, a 25,7 miliardi di lire di cui 14,7 per Napoli.

Nella citata ultima Relazione (situazione al 30 aprile 1983) si sottolineava lo stato di parziale realizzazione del programma delle riattazioni, che avrebbe richiesto per essere completato altri 1.100 miliardi di lire (ai costi 1981). Con circa 898 miliardi di lire dei 950 destinati allo scopo (51,94 erano stati accantonati a Napoli per interventi a cura del comune), erano state eseguite 157.509 riattazioni (oltre 87.000 delle quali nella provincia di Napoli e 48.899 nel solo capoluogo). Sebbene le riattazioni dovessero aver luogo entro il 1982, era stato concesso alle ditte assuntrici di complessi di lavori, fino a 300 milioni non soggetti a collaudo, di completare gli *iter* amministrativi entro il 31 gennaio 1983 e, per quelli soggetti a collaudo, entro il 30 giugno 1983.

La medesima Relazione denuncia l'aprirsi sulla più volte richiamata ordinanza 80 del 1981 di polemiche coinvolgenti soggetti esterni al-

(1) Atti Camera dei deputati, VIII legislatura, doc. LXIV, n. 4.

(2) Atti Camera dei deputati, VIII legislatura, doc. LXIV, n. 5.

l'amministrazione, soprattutto i progettisti. Vi si parla infatti di destinatari di buoni-contributo che non li avevano utilizzati attendendo contributi più cospicui.

La Relazione fa inoltre riferimento ad interventi aggiuntivi di riattazione realizzati in alcuni comuni interni (Chiusano S. Domenico per 638 milioni di lire, Lacedonia per 278 milioni di lire, Bella per 200 milioni di lire, Volturara Irpina per 525 milioni di lire, Melizzano per 328 milioni di lire, Rocca Bascerana per 1.358 milioni di lire) e spiega che i 51,94 miliardi di lire assunti dal comune di Napoli sono destinati alla riattazione di 2.704 abitazioni (con un costo perciò quasi doppio rispetto ai 10 milioni previsti come limite massimo) in 126 edifici, aggiungendo che i lavori erano in via di ultimazione.

Gli oneri qui riportati non coincidono con quelli del riepilogo al 30 giugno 1984 di cui al successivo paragrafo 4.

È, purtroppo, difficile valutare se gli interventi inclusi nell'emergenza pur rientrando tra quelli di ricostruzione e riparazione (dagli alloggi costruiti da organismi stranieri alle riattazioni delle abitazioni disposte dalla citata ordinanza n. 80 del 1981 del Commissario straordinario), furono coordinati con quelli realizzati a norma della legge n. 219 del 1981. Solo delle riattazioni realizzate, nel 1982-1984, a valere sui fondi *ex-articolo 3* della legge 219 del 1981, resta traccia negli elaborati (la cosiddetta « banca dati ») dell'Ufficio speciale dislocato presso la Cassa per il Mezzogiorno, e poi presso l'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno. A fine 1989 le riattazioni segnalate da questa fonte erano pari a 61.069 con un costo medio di 9,22 milioni di lire, e solo 52.322 corrispondevano a interventi ultimati, risultando 82 sospese, 6.307 non iniziate e 2.358 in corso.

3. — *I nuclei familiari ancora ospitati in alloggi temporanei.*

La richiesta di comunicare quante persone private dell'alloggio a causa del terremoto fossero ancora nell'autunno 1990 senza una casa vera e propria è stata rivolta ai prefetti. Dalle risposte da essi fornite (allegato III.28.) si traggono elementi non univoci, sia per la diversa interpretazione della richiesta, sia per un diverso grado di conoscenza del fenomeno.

Intanto, alcuni prefetti hanno considerato alloggi « impropri » solo le *roulottes*, i *containers*, gli alberghi, le pensioni e gli alloggi requisiti e non i prefabbricati. Inoltre, poiché dalla fine del 1988 le prefetture non sono più autorizzate a provvedere ai pagamenti relativi a queste sistemazioni (requisizioni, tariffe elettriche), i dati relativi agli alloggi impropri per il 1990 non sono sempre puntuali.

Continuano così ad aver corso situazioni che ingenerano oneri per lo Stato: alcuni comuni caricano questi oneri sui fondi di cui all'articolo 3 della legge n. 219 del 1981, in altri casi si accumulano crediti, secondo quanto comunicato dai prefetti, nei confronti dell'Amministrazione.

Più precisamente, dalle segnalazioni dei prefetti si ricavano i seguenti dati riferiti alla fine del 1990:

PROVINCIA DI	Nuclei familiari (e persone) ancora sistemate in strutture provvisorie o precarie			
	In <i>roulottes</i> , <i>containers</i> e prefabbricati leggeri		In alberghi, pensioni e appartamenti requisiti	
	n. nuclei familiari	n. persone	n. nuclei familiari	n. persone
Avellino	7.609	20.300	11	37
Benevento	381	1.400	—	—
Caserta	94	352	147	676
Napoli	1.007	3.163	963	3.660
Salerno	(*) 140	525	—	—
Matera	258	778	20	32
Potenza	794	1.977	—	—
Foggia	24	77	—	—
Totali . . .	10.307	28.572	1.141	4.405

(*) Solo in *containers*. Per i prefabbricati non si hanno dati precisi, ma si tratta di alcune migliaia di nuclei.

Alle cifre relative alla provincia di Napoli sono da aggiungere 881 nuclei familiari (3.504 persone) che, vittime del fenomeno bradisismico di Pozzuoli, sono ancora sistemati in alberghi e pensioni.

In merito a detti dati c'è da osservare inoltre che non è dimostrato che tutte le persone di che trattasi sono « terremotate »: il prefetto di Salerno, ad esempio, segnala che molti dei *containers* già usati dalle famiglie terremotate sono stati destinati, per iniziativa dei comuni, ad altri usi alloggiativi, onde risolvere problemi di tensione abitativa, ospitare gli emigrati che tornano per le vacanze, ecc; quello di Potenza ha puntualmente precisato che negli alloggi provvisori si sono via via avvicendati numerosi nuclei familiari, diversi dagli originali assegnatari, in quanto utilizzati per consentire lo sgombero di abitazioni su cui realizzare interventi di ricostruzione o riparazione.

In sintesi, non è possibile derivare dai dati sugli alloggi precari o impropri il numero delle famiglie che a causa del terremoto ancora siano senzatetto, mentre si hanno indizi che suffragano l'ipo-

tesi che la presenza di alloggi precari e impropri incentivi forme di utilizzo variegate indipendenti dalla soddisfazione del bisogno primario di abitare generato dall'evento sismico. Se i nuclei precariamente alloggiati sono ancora oltre 20.000, si può tuttavia, con una stima molto grossolana, valutare che una quota tra il 40 e il 50 per cento (8-10.000) sia rappresentata da nuclei terremotati. Una parte di questi sono in via di rapido riassorbimento man mano che si rendono disponibili i nuovi alloggi: in provincia di Benevento tra fine 1989 e fine 1990 i nuclei precariamente alloggiati sono scesi da 1.744 a 376.

Si ricorda che, in base all'articolo 92 del testo unico approvato con il decreto delegato legislativo 30 marzo 1990, n. 76, che riprende una norma già contenuta nella legge n. 187 del 1982, gli alloggi prefabbricati sono stati trasferiti in proprietà ai comuni competenti per territorio.

4. — *La gestione fuori bilancio e la rendicontazione della spesa.*

Il ricorso alla « gestione fuori bilancio » nel caso di interventi dettati da innegabili motivi di emergenza, come quelli affidati al Commissario straordinario dopo il 23 novembre 1980, non è stigmatizzato in sé neppure dalla Corte dei conti, che pure ha fatto oggetto questa « gestione » di severe critiche nella Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1987 (1) e per l'esercizio 1988 (2), soffermandosi soprattutto sul prolungarsi della gestione stralcio e della successiva gestione delle disponibilità residue e sulla mancata o non corretta rendicontazione di parte delle somme erogate dalla « gestione fuori bilancio ». Alla « gestione fuori bilancio » seguì, con il passaggio delle competenze al Ministro per il coordinamento della protezione civile, la « gestione stralcio » che si concluse il 30 giugno 1984 (legge n. 80 del 1984).

Alla « gestione fuori bilancio » e alla « gestione stralcio » affluirono somme per 3.990 miliardi di lire e le stesse gestioni affrontarono spese per 3.690 miliardi di lire. Le disponibilità residue pari a 296,7 miliardi di lire, al 30 giugno 1984 furono rialimentate da successivi ristorni di fondi, raggiungendo nel complesso 536,4 miliardi di lire, di cui 305,9 utilizzati nel periodo 30 giugno 1984-31 dicembre 1989 (allegati II.5.a.,b.,c.).

I 3.990 miliardi di lire di disponibilità provenivano:
per 1.500 miliardi dalla legge n. 874 del 1980,
per 720 miliardi dalla legge n. 219 del 1981,

(1) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. XIV, n. 2.

(2) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. XIV, n. 3.

per 230 miliardi dalla legge n. 303 del 1982,
per 2,66 miliardi dal Ministero dell'interno,
per 916 miliardi da assegnazioni aggiuntive del CIPE,
per 20 miliardi dal Ministero del lavoro (legge n. 140 del 1981),
per 266,24 miliardi dalla BEI,
per 56,22 miliardi dalla CEE,
per 34,69 miliardi da aiuti,
per oltre 17 miliardi da sopravvenienze ed interessi attivi,
per 0,74 miliardi da recuperi di spesa,
per 225,42 miliardi da restituzione di accreditamenti e di anticipazioni,
per oltre 1 miliardo da partite di giro.

I 3.990 miliardi di lire entrarono nella « gestione » nel 1980-1981 per 2.510,6, nel 1982 per 1.183,8, nel 1983 per 275,6 e nel 1984 per 20. Restano fuori ovviamente i 550 miliardi di lire utilizzati per gli 8.000 alloggi *extra*, dei quali si è già detto (appendice 1, tomo II), ed i 144 circa fatti impiegare da parte della Cassa per il Mezzogiorno (allegato II.6.).

La rendicontazione delle risorse finanziarie erogate nel periodo 1° dicembre 1980 — 30 giugno 1984 (chiusura della gestione stralcio) alla Ragioneria regionale dello Stato di Napoli, sotto forma di prospetto riassuntivo delle entrate e delle spese (allegato II.5.b.), è stata depositata dal Ministro per il coordinamento della protezione civile nell'audizione del 3 novembre 1989. Per le spese successive — disponibilità residua — il Ministro nella stessa occasione ha informato la Commissione che « le somme utilizzate hanno formato oggetto, anno per anno, di rendiconto presentato alla Corte dei conti per il tramite della Ragioneria centrale » (allegati II.4.a. e I.4.a).

Nel periodo 1° dicembre 1980-30 giugno 1984 furono spesi per un totale di 3.414,4 miliardi di lire:

101,4 miliardi per la sistemazione dei terremotati in *roulottes*,
55,4 miliardi per le sistemazioni in alberghi,
4,3 miliardi per le sistemazioni su navi,
0,7 miliardi per le sistemazioni in scuole o simili,
25,3 miliardi per le sistemazioni in abitazioni,
121,3 miliardi in aiuti alle famiglie,
960 miliardi per la riattazione di abitazioni private,
1 miliardo circa per opere geologiche,

8,5 miliardi per viabilità,
27,5 miliardi per servizi scolastici,
22,4 miliardi per edilizia economica e popolare,
16,8 miliardi per beni culturali,
22 miliardi per altri interventi di edilizia pubblica,
286 miliardi per demolizione, puntellamenti e sgomberi macerie,
171,5 miliardi per installazione di *containers*,
201,8 miliardi per l'installazione di prefabbricati nel cratere,
112 miliardi per prefabbricati fuori del cratere,
2,6 miliardi per urbanizzazioni di aree per prefabbricati donati,
12,5 miliardi per interventi di protezione igienico-sanitaria,
4,8 miliardi di oneri generali per il reinsediamento,
119,6 miliardi di contributi alle attività produttive (oltre 116 agli agricoltori),
45 miliardi di indennizzi per mancato reddito,
15 miliardi per il funzionamento del Commissariato ed uffici collegati,
147,7 miliardi anticipati ad enti ed amministrazioni,
929,3 miliardi di fondi trasferiti ai comuni.

Nella Relazione del 1983 (situazione al 30 aprile 1983) (1) gli indennizzi per mancato reddito ammontavano a oltre 100 miliardi di lire, erogati a 83.602 beneficiari (oltre il 68 per cento degli interventi è nell'area napoletana).

La nota del 19 dicembre 1989 che la Corte dei conti ha fatto pervenire alla Commissione (allegato II.4.b.), denuncia la difficoltà ad identificare una razionalità nella spesa, anche a causa del « molto poco chiaro quadro normativo » (circa 700 ordinanze commissariali assunte tra il 1° dicembre 1980 ed il 31 dicembre 1981 — allegato II.1.a.) oltre che del mancato coordinamento della molteplicità degli organismi delegati alla spesa e della facoltà di agire in deroga alle norme vigenti. Per alcune spese, specie del primo periodo, manca la documentazione giustificativa. In particolare, sempre secondo la Corte dei conti (2), mancava la documentazione per gli 800 miliardi di lire affidati al Banco di Napoli per l'attuazione dell'ordinanza 80 del 1981 e per i beni mobili ed attrezzature risultavano spesi circa

(1) Atti Camera dei deputati, VIII legislatura, doc. LXIV, n. 5.

(2) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. XIV, n. 2.

500 miliardi di lire, mentre gli inventari al 30 giugno 1984 riportavano beni mobili per appena 7,36 miliardi di lire. Relativamente ai citati 800 miliardi di lire, il Governatore della Banca d'Italia, nel corso della audizione del 23 gennaio 1990, ha precisato che « il problema sollevato alla Corte dei conti nasce da una formulazione non molto chiara della legge in questione, in base alla quale è stato richiesto il rendiconto giudiziale al Banco di Napoli, che successivamente ha provveduto a trasmetterlo ». Si veda al riguardo il rendiconto stenografico della seduta.

5. — *La gestione delle residue disponibilità.*

La legge n. 114 del 1983 attribui ai prefetti il compito di definire gli atti ancora pendenti all'epoca della chiusura della gestione stralcio, poi fissata al 30 giugno 1984. Con decreto del 13 settembre 1984 il Ministro del tesoro stabilì il termine per la definizione degli atti e quello per la presentazione del rendiconto, ma questi termini subirono svariate proroghe. L'ultimo decreto di proroga che fissò al 31 ottobre 1988 il termine per la trasmissione alla Ragioneria regionale dello Stato di Napoli dei rendiconti delle contabilità speciali presso le prefetture ed al 31 dicembre 1989 il termine per la liquidazione degli atti pendenti, dette luogo ad un contenzioso tra il Ministero del tesoro e le prefetture. Le scadenze così previste non furono ulteriormente modificate, ma molte pendenze non sono state liquidate ed altre formalmente inammissibili hanno continuato a cumularsi.

Dagli atti acquisiti risulta difficile accertare molto di più che la distribuzione per province delle disponibilità ancora in essere al 1° gennaio 1990. D'altra parte, dalle comunicazioni dei prefetti (allegato II.5.c.) risulta che alcuni tra loro hanno restituito le somme residue e disattivato gli interventi che comportassero ulteriore spesa, mentre altri non hanno più erogato somme, ma non hanno disattivato gli interventi. È così che le pendenze in atto al 31 dicembre 1989 sono stimate pari a: 20 miliardi di lire dal prefetto di Avellino, 1,2 miliardi di lire da quello di Benevento, 1,5 miliardi di lire da quello di Caserta, 171 miliardi di lire da quello di Napoli, 2,5 miliardi di lire da quello di Salerno, 2 miliardi di lire da quello di Potenza e a modesti importi da quelli di Matera e di Foggia. Le comunicazioni dei prefetti quantificano inoltre le pendenze anomale maturate nel 1989 e 1990.

6. — *I lavori idraulici.*

Il 3 dicembre 1980 (con ordinanza n. 17 — allegato II.6.) il Commissario straordinario dispose che la Cassa per il Mezzogiorno provvedesse al ripristino degli impianti acquedottistici e alla realizzazione delle condotte per assicurare l'alimentazione idrica degli insediamenti predisposti per i sinistrati, nonché dei collettori fognari

e degli impianti di depurazione. La Cassa avrebbe dovuto provvedere utilizzando fondi a sua disposizione. Con successiva ordinanza n. 263 del 15 maggio 1981 (allegato II.6.), alla Cassa fu ingiunto di provvedere ad analoghe opere per gli insediamenti in prefabbricati, definiti in attesa del reinsediamento delle popolazioni colpite. Infine, nel dicembre 1983 (allegato II.6.), il Ministro per il coordinamento della protezione civile incaricò la Cassa di provvedere sempre per le stesse tipologie di opere al servizio degli insediamenti definitivi da realizzare in nuovo sito.

Le opere conseguentemente realizzate dalla Cassa per il Mezzogiorno e poi dall'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, di cui alla legge n. 64 del 1° aprile 1986 (allegato II.6.) comportarono impegni per 144,4 miliardi di lire, di cui a tutt'oggi erogati 108,2. Salvo che per i progetti riferiti ai comuni di Nusco, Trevico ed Avellino, le opere sarebbero ultimate e per il 90 per cento circa collaudate.

PARTE 2^a.

IL DIMENSIONAMENTO DELL'AREA COLPITA DAL SISMA

ED IL CATASTO DEI DANNI

Delimitazione dell'area colpita e catasto dei danni furono operazioni delle quali i provvedimenti di fine 1980 assegnavano la responsabilità al Governo centrale, che avrebbe dovuto essere in questi compiti coadiuvato dagli enti territoriali.

1. — *Delimitazione dell'area.*

Alla delimitazione dell'area interessata dal sisma doveva provvedere, in ragione della norma di delega di cui all'articolo 4, comma 5, del decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776, convertito con legge n. 874 del 1980, il Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri dell'interno, di grazia e giustizia e del tesoro, sentite le regioni interessate. La delega doveva essere esercitata entro il 31 dicembre 1980, individuando « i comuni delle regioni Basilicata e Campania, disastri, gravemente danneggiati o danneggiati dagli eventi sismici del novembre 1980 ». Nello stesso decreto dovevano essere indicati i comuni danneggiati della Puglia.

La prima delimitazione dell'area colpita dal sisma del 23 novembre 1980 fu definita nel dicembre 1980 (con il primo schema di decreto allora predisposto, in ritardo rispetto alla scadenza prevista dall'articolo 4 della legge n. 874 del 1980, articolo 4, comma 5, che delegava il Governo allo scopo), includendovi 104 comuni della provincia di Avellino, 67 della provincia di Napoli, 46 della provincia di Potenza, 66 della provincia di Salerno. Ma l'ipotesi così formulata non fu positivamente accolta ed il decreto non fu varato.

Intanto il criterio da usare per distinguere i comuni in classi per danno, preventivamente fissato nel dicembre 1980 dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, era stato modificato due volte, fino a configurarsi come segue (gennaio 1981): disastri i comuni con danni oltre l'80 per cento, gravemente danneggiati quelli con danni del 40-80 per cento, danneggiati quelli con danni del 5-40 per cento. Le difficoltà incontrate dal Governo nel procedere ad una delimitazione sollecitata, derivarono anche dal sottrarsi delle regioni coinvolte (soprattutto la Campania) ai compiti di collaborazione che erano loro assegnati.

Poco dopo la Commissione speciale per gli interventi straordinari della regione Campania proponeva di delimitare la propria area

colpita in 339 comuni (23 disastri, 76 gravemente danneggiati, 240 danneggiati). Le difficoltà indussero il Governo, che aveva predisposto un nuovo elenco di comuni, a presentare alla stessa data, il 13 febbraio 1981, un decreto-legge, n. 19 (convertito con legge 15 aprile 1981, n. 128), in cui sopprimeva la categoria dei comuni gravemente danneggiati e fissava la scadenza per l'individuazione dell'area colpita al 31 maggio 1981. Si tenga presente che dei 315 comuni colpiti — elenco del 13 febbraio — 78 erano dichiarati sismici, e dei 36 del cratere uno era dichiarato sismico di prima categoria e tre di seconda categoria.

Un primo decreto varato sulla materia si ebbe solo il 30 aprile 1981, dopo le ulteriori scosse sismiche del febbraio (la cui entità fu tuttavia modesta rispetto a quella delle precedenti) (allegato III.1.), e dichiarò disastri 33 comuni ed i centri storici di Avellino e Potenza e danneggiati 11 comuni in provincia di Foggia, ma non delimitò l'intera area danneggiata.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 maggio 1981 (di otto giorni successivo alla data di approvazione della legge n. 219 del 1981) venne delimitata come area terremotata un'area che includeva 119 comuni della provincia di Avellino (l'intera provincia), 86 (su 91) della provincia di Napoli, 53 (su 99) della provincia di Potenza, 157 (l'intera area) della provincia di Salerno, 78 (l'intera area) della provincia di Benevento, 102 (su 104) della provincia di Caserta, 31 (su 31) della provincia di Matera, 14 (su 64) della provincia di Foggia. Vennero contestualmente confermati disastri gli stessi comuni e centri già menzionati, dichiarati gravemente danneggiati 297 comuni e danneggiati 312 comuni. Le variazioni intervenute nella delimitazione dell'area e la classificazione dei comuni erano solo marginalmente giustificate dai danni provocati dalle scosse del febbraio. Nei comuni danneggiati erano stati inclusi anche quelli con danni inferiori al 5 per cento (l'istruttoria è all'allegato III.1.). Il Governo si era dovuto avvalere del supporto delle prefetture, perché le regioni « benché reiteratamente sollecitate, non si erano espresse nel termine loro assegnato ». La categoria dei comuni gravemente danneggiati era stata reintrodotta dalla legge n. 219 del 1981.

Il maggior esito delle pressioni politiche esercitate dalla Campania (e anche dalla Puglia) rispetto alla Basilicata sarebbe stato poco dopo riequilibrato. Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 13 novembre 1981 all'elenco già definito furono aggiunti 20 comuni gravemente danneggiati e 25 danneggiati della Basilicata, l'area mancante della provincia di Potenza fatta eccezione per il comune di Teana (allegato III.1.), che verrà incluso nell'area terremotata nel 1986, portando così il numero totale dei comuni dichiarati terremotati a 687.

Le variazioni successive al novembre 1981 furono marginali, e si esaurirono nella riclassificazione di alcuni comuni in categorie a

danno più elevato: Campagna già gravemente danneggiato fu riconosciuto disastroso (allegato III.1.) e Grottolella ricorse con successo al TAR per essere riconosciuto gravemente danneggiato (allegato III.1.). Così i 687 comuni restarono suddivisi in 37 disastrosi, 314 gravemente danneggiati e 336 danneggiati.

Il Governo in occasione dell'emanazione dei suddetti provvedimenti lamentò di non essersi potuto avvalere del supporto delle regioni nella delimitazione dell'area. Ma la pressoché totale inclusione del territorio delle due regioni Campania e Basilicata e quella di una parte rilevante della provincia di Foggia indicano che, pure in mancanza di un'assunzione di responsabilità delle regioni, tutte le pressioni per rientrare nei territori destinatari delle provvidenze per la ricostruzione, riuscirono a trovare accoglimento. Così è stato recentemente asserito dall'allora Presidente del Consiglio dei ministri, onorevole Ciriaco De Mita, nel dibattito tenutosi alla Camera dei Deputati il 20 dicembre 1988 (allegato I.1.). Infine non vanno dimenticate le polemiche giornalistiche in appoggio all'ampliamento.

Nel delimitare l'area « colpita » con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 maggio 1981, il Governo dovette ispirarsi alle informazioni contenute nella prima Relazione presentata dal Commissario straordinario Zamberletti (citata) relativa all'attività svolta al 18 marzo 1981. In essa, infatti, si indicavano come danneggiati (pur con contraddizioni) 372 comuni, di cui 292 in Campania (119 in provincia di Avellino, di cui 16 disastrosi, 40 in provincia di Benevento, 21 in provincia di Caserta, 46 in provincia di Napoli, 66 in provincia di Salerno, di cui 9 disastrosi) e 66 in Basilicata (45 in provincia di Potenza, di cui 9 disastrosi, e 21 in provincia di Matera), essendo i 14 restanti nella provincia di Foggia. La stessa Relazione introduceva però anche un concetto di « comune sinistrato », che portava il conto totale dei comuni sinistrati e danneggiati a 536, di cui 14 in provincia di Foggia, 85 in Basilicata e ben 437 in Campania.

Tuttavia, le informazioni a disposizione del Governo, potevano suggerire già nel maggio 1981 una suddivisione dell'area corrispondente ai criteri identificati, visto che era già chiaro che i problemi di una parte dell'area avrebbero potuto essere risolti con meri interventi di riattazione, quelli di un'altra parte solo con interventi puntuali di ricostruzione e soprattutto di riparazione, quelli dell'area disastrosa con più complessi interventi prevalentemente di ricostruzione (e sviluppo), restando Napoli una situazione contraddistinta da problemi peculiari.

2. — *Il catasto dei danni.*

I danni provocati dal sisma furono ingenti e di varia natura. Prima di tutto i morti furono 2.735 — di cui 1.762 in provincia di Avellino, 674 in provincia di Salerno, 153 in provincia di Potenza,

131 in provincia di Napoli (nel capoluogo: 52 per il crollo dello stabile in via Statera — il relativo processo si è concluso con la condanna dei costruttori — 9 per il crollo di una ala del palazzo Fuga il giorno 11 dicembre 1980 e 4 per la caduta di un cornicione in piazza G.B. Vico), 12 in provincia di Caserta e 3 in provincia di Benevento — ed i feriti 8.848, di cui 3.993 in provincia di Avellino, 2.468 in provincia di Salerno, 1.501 in provincia di Napoli, 715 in provincia di Potenza, 139 in provincia di Caserta e 32 in provincia di Benevento. Poi vi furono i danni all'edilizia ed alle opere pubbliche ed i danni alle attività economiche. Anche questi ultimi sono stati quantificati nella prima Relazione Zamberletti (18 marzo 1981).

Per quanto riguarda i danni all'edilizia privata, la Relazione parlava di 20.000 alloggi perduti nei 36 comuni dell'area epicentrale — o cratere — e di altri 50.000 alloggi gravemente danneggiati o danneggiati in altri 244 comuni esterni a quell'area, e di 280.000 senzattetto, di cui 50.000 a Napoli.

La struttura specificamente chiamata a costruire il catasto del danno era però quella che il Governo dell'epoca, utilizzando il mandato ricevuto dalla legge n. 874 del 1980, articolo 4-*quater*, organizzò affidandone la guida al Ministro del bilancio e della programmazione economica: i primi risultati da essa conseguiti, riportati nel Rapporto sul terremoto del 14 ottobre 1981 (1), dimostrano tuttavia quanto la formazione del catasto si sia dall'inizio rivelata difficile. Per il rilevamento dei danni erano state definite due schede, una dai Ministri del bilancio e della difesa, con il supporto del « progetto geodinamica » del CNR; l'altra dai provveditori alle opere pubbliche competenti per territorio. La prima era più precisa e portava a giudizi più fondati sulle scelte da operare circa l'agibilità e l'eventuale demolizione del rudere (un manuale era stato predisposto per aiutare i compilatori). La seconda era molto succinta e semplificata. Nel seguito, si utilizzò soprattutto la prima nelle aree interne e soprattutto la seconda a Napoli, ma all'inizio vi furono conflitti circa la scheda cui era più opportuno fare riferimento. Il Rapporto 1981 riferisce di spinte alla sopravvalutazione dei danni derivanti dagli enti locali e della collaborazione ricevuta, per la costruzione di un catasto realistico del danno, dalla regione Basilicata.

Confrontando le valutazioni dei circa 1.000 tecnici direttamente utilizzati dal Ministero del bilancio e quelle fornite dai comuni (in ambedue i casi riportate nel Rapporto 1981) si notano già scostamenti molto rilevanti, che sono oggetto nello stesso Rapporto di puntuali considerazioni. Le valutazioni del Rapporto erano basate su un'indagine campionaria che aveva riguardato un campione di 160 comuni. Il computo dei danni ritenuto affidabile faceva risalire, per i 639 comuni all'epoca definiti danneggiati, a 27.627 le abitazioni

(1) Pubblicato dall'Istituto poligrafico e zecca dello Stato.

distrutte, a 292.018 quelle gravemente danneggiate ed a 470.729 quelle lievemente lesionate: una stima non molto lontana da quella della Relazione Zamberletti. Se per le abitazioni lievemente lesionate si fosse proceduto con l'ordinanza del Commissario straordinario n. 80 del 1981, gli interventi di ricostruzione e riparazione non solo della « prima casa », ma nel complesso, avrebbero dovuto interessare 319.645 alloggi. La stima del fabbisogno finanziario per le opere di ricostruzione e riparazione era valutata in poco meno di 8.000 miliardi.

Su 638 comuni considerati, per 129 si erano avuti in conseguenza del sisma morti e/o feriti. Per 168 non risultavano senz'altro, mentre erano 184 i comuni con 100 o più senz'altro. Per 329 comuni nessuna abitazione occupata risultava distrutta e per 213 nessuna abitazione occupata risultava seriamente lesionata. Sulla base di questi dati, il Rapporto ordinava i comuni in una classificazione per danno, da cui risultavano 34 comuni di classe 1, 39 di classe 2, 95 di classe 3, 132 di classe 4, 172 di classe 5 e 166 di classe 6.

Con la stessa delibera con cui il 14 ottobre 1981 approvò il Rapporto, il CIPE costituì un gruppo di lavoro permanente per il controllo delle attività di ricostruzione (Centro raccolta ed elaborazione dati: CRED). Il CRED ha pubblicato due successivi Rapporti (1982 e 1983) (1) e nel 1984 è stato sciolto dal Ministro del bilancio e della programmazione economica dell'epoca (onorevole Pietro Longo).

Il Rapporto del 1982 contiene nuove ed apparentemente definitive stime del danno che ora si riferiscono all'intero territorio (686 comuni) e si differenziano, per alcuni aspetti, dalle precedenti: le abitazioni distrutte sono 77.342, quelle gravemente danneggiate 275.263, quelle lievemente lesionate 479.973. L'ultimo dato è vicino alla stima precedente. I potenziali interventi di ricostruzione e riparazione sono ora 352.605 e sono stati definiti avvalendosi anche del supporto rappresentato dal Censimento del 1981. La differenza tra le abitazioni distrutte rilevate nel 1981 e 1982 non riguarda il cratere, ma gli altri comuni ed è probabilmente influenzata dall'ampliamento dell'area definita colpita. Sul conto delle abitazioni distrutte può poi aver inciso il fatto che i sindaci hanno dichiarato distrutte, in occasione del Censimento 1981, le case che ritenevano da demolire. Quindi le abitazioni distrutte comprendevano sia quelle abbattute dal sisma sia quelle che si riteneva di abbattere per l'attuazione degli interventi di ricostruzione.

Più precisamente, il Rapporto del 1982 indicava che delle 77.343 abitazioni distrutte, 19.897 erano ubicate nell'area del cratere e 57.446 fuori di essa. A dette abitazioni corrispondevano 206.796

(1) Pubblicati dall'Istituto poligrafico e zecca dello Stato.

abitanti, 16.310 dei quali non residenti, così distribuiti: 48.730 (5.062 dei quali non residenti) nell'area del cratere, gli altri fuori dell'area stessa. Per aree geografiche, le abitazioni distrutte erano site in Basilicata per 8.504, 3.209 delle quali nell'area del cratere, in Campania per 67.008, 16.688 delle quali nell'area del cratere, ed in Puglia per 1.760.

Le abitazioni gravemente danneggiate erano distinte a seconda della gravità del danno e della dislocazione in:

danno molto grave:

area del cratere: 11.013 abitazioni per 26.037 abitanti (di cui 2.564 non residenti);

resto dell'area: 92.418 abitazioni per 274.582 abitanti (di cui 8.449 non residenti);

danno notevole:

area del cratere: 10.404 abitazioni per 26.070 abitanti (di cui 2.016 non residenti);

resto dell'area: 161.428 abitazioni per 498.657 abitanti (di cui 15.156 non residenti).

Come ubicazione geografica, 30.435 (di cui 6.594 nel cratere) erano in Basilicata, 239.780 (di cui 14.823 nel cratere) in Campania e 5.048 in Puglia. Infine delle 479.973 abitazioni lievemente lesionate, 12.621 erano nel cratere e delle 857.271 illese 8.103 erano nel cratere. Il patrimonio totale era così stimato in 1.689.850 abitazioni, molto prossimo al dato definitivo delle abitazioni censite nel 1981, incluso Napoli, e del dimensionamento dell'area non classificata danneggiata.

Dal confronto tra i dati dei due Censimenti, del 1971 e del 1981, risulta che l'unica provincia in cui le abitazioni disponibili (e le abitazioni occupate) decrescono tra i due Censimenti è quella di Avellino che tra le aree interne si conferma come quella che ha subito i maggiori danni a causa del sisma. Per le altre province il patrimonio risulta accresciuto, ma (come noto) il Censimento del 1971 sottovalutava il numero delle abitazioni disponibili. Si veda al riguardo la seguente:

TABELLA 1.

LE ABITAZIONI CENSITE AL 1971 E AL 1981

	Censimento 1971			Censimento 1981		
	totali	occupate	o/t%	totali	occupate	o/t%
Avellino	128.767	111.929	86,9	123.452	102.893	83,3
Benevento	85.257	74.894	87,8	97.151	81.633	84,0
Caserta	186.038	170.972	91,9	252.454	203.515	80,6
Napoli	707.805	642.110	90,7	818.716	747.032	91,2
Salerno	265.414	237.562	89,5	320.678	263.828	82,3
Potenza	128.382	108.839	84,8	154.146	114.699	74,4
Matera	60.608	51.050	84,2	75.707	57.796	76,3

Fonte: Istat.

Il Rapporto del CRED del 1982 (1) conteneva anche dati sulla sistemazione della popolazione colpita: in 12 comuni il 90 per cento della popolazione aveva dovuto essere sistemato in abitazioni provvisorie, in 22 comuni una quota compresa tra l'89 per cento ed il 50 per cento, in 63 comuni una quota compresa tra il 49 per cento ed il 25 per cento, in 136 comuni una quota compresa tra il 24 per cento ed il 10 per cento ed in 484 comuni una quota inferiore al 10 per cento, per un totale di 683 comuni (era quindi in 233 comuni, comprendenti i 183 identificati fin dal dicembre 1980, che i danni raggiungevano un'entità significativa). La popolazione senz'altro, che nel 1981 — quando ancora la paura e le ordinanze di sgombero basate su perizie superficiali erano all'ordine del giorno — era valutata in oltre 500.000 unità, era ora stimata pari a 368.707 abitanti (su 6 milioni circa di abitanti totali), di cui 335.955 sistemati in sito (134.623 presso privati, amici o parenti) e 30.906 sfollati. Su questi 335.955 abitanti, il cratere pesava per 78.362 (rispetto ad una popolazione di 121.632): 69.023 sistemati in sito in prefabbricati, *containers*, ecc. o presso amici e parenti, e 9.339 sfollati o altro.

Le previsioni formulate dai comuni rivelavano, secondo il Rapporto, una generale tendenza alla sopravvalutazione del danno, più significativa per alcuni comuni e soprattutto per i comuni relativamente meno colpiti. In genere, perciò, la sopravvalutazione era maggiore nelle « zone più periferiche del sisma ». I danni alle opere pubbliche erano stati quantificati dai comuni in 3.404 miliardi di lire, mentre il fabbisogno di opere pubbliche per lo sviluppo sarebbe

(1) Pubblicato dall'Istituto poligrafico e zecca dello Stato.

stato di 3.575 miliardi di lire, ma anche qui — annotava il Rapporto 1982 — emergeva la tendenza alla sopravvalutazione, più forte nelle aree periferiche.

La stima del fabbisogno finanziario totale specificata nel Rapporto per l'edilizia privata e per le opere pubbliche teneva conto del fattore di variabilità rappresentato dall'accezione del consolidamento antisismico che si fosse stabilito di privilegiare, e dell'esigenza di sottoporre a revisione e ridurre le richieste relative ad opere pubbliche: si arrivava così a valori compresi tra 16.000 miliardi di lire (consolidamento con i criteri dell'ordinanza 80 del 1981) e 37.000 miliardi di lire.

Più chiaro ancora nel merito delle questioni aperte è, infine, il terzo Rapporto del CRED del 1983 (1), che ricorda come i comuni identificati in numero di 457 (dopo le scosse del febbraio 1981) furono portati successivamente a 639 ed a 686 (non c'è ancora il comune di Teana), e tenta una riclassificazione dei comuni che risulta implicitamente come una verifica della loro collocazione nelle classi per entità del danno. Il Rapporto ricorda anche che i senza-tetto all'inizio del 1981 dichiarati pari a 459.032 erano scesi a fine anno a 366.861 per effetto del ritorno alle proprie abitazioni di 92.171, e nel 1982 erano ulteriormente ridotti a 219.726 (di cui 13.644 sfollati), di cui 206.082 sistemati nelle abitazioni provvisorie allestite dal Commissario straordinario Zamberletti. A fine 1982, 387.000 persone erano rientrate nelle abitazioni già utilizzate in seguito alle riattazioni realizzate, per 24.373 con fondi CIPE e per 362.627 con fondi del Commissario straordinario. Il Rapporto notava però che l'opera di riattazione stava rallentando, mentre i privati si attivavano lentamente, nonostante che « lo sforzo progettuale già avviato coinvolga 155.000 abitazioni ». Insisteva sulle sopravvalutazioni operate dai comuni, stimando intorno alle 311.000 le abitazioni da ricostruire e riparare, e caldeggiava l'adozione di un provvedimento organico per le riattazioni.

Intanto, a seguito della legge n. 187 del 1982, articolo 9, si era costituito presso le strutture facenti capo al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, un apposito ufficio, delegato al compito di coordinamento degli interventi di cui alla legge n. 219 del 1981, incaricato nel 1983-1984 di costruire una « banca dati » delle domande presentate per ottenere contributi per la ricostruzione-riparazione delle abitazioni (si vedano al riguardo i tabulati relativi all'entità dei danni: allegati III.2.a. e III.31). Poiché le domande fino ad allora presentate erano inferiori alle abitazioni ritenute distrutte o danneggiate nei Rapporti del CRED, si ritenne di inserire, in un successivo provvedimento di legge (definitivamente varato con la legge n. 80 del 1984), la norma che prevedeva che il danno e la causalità del medesimo fossero accertati tramite la perizia giurata di un tecnico.

(1) Pubblicato dall'Istituto poligrafico e zecca dello Stato.

Dagli elementi disponibili emerge che questa modalità di accertamento del danno, e quindi del diritto al contributo, non fu accompagnata da alcuna procedura di controllo. In effetti, controlli come quelli consentiti dal Censimento del 1981 e dal riscontro con le « tavolette » dell'Istituto geografico militare (realizzate nel 1980) non furono attivati anche per la loro inadeguatezza. Questi aspetti sono stati ricordati, in audizione, dal senatore De Vito, all'epoca Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno. Si veda al riguardo il resoconto stenografico della seduta del 27 novembre 1990.

Su queste basi, perciò, la Relazione sullo stato di attuazione presentata dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, onorevole Gaspari, il 20 febbraio 1989 (1) afferma che: « La vastità delle opere colpite dal sisma e l'intensità del sisma stesso apparvero subito nella loro drammatica dimensione, anche se l'effettiva ampiezza, rivelatasi ben più grave, venne accertata in tempi successivi » (p. 27). E ancora: « L'originaria previsione » (8.000 miliardi di lire) « non fu un'attenta indagine dei danneggiamenti e delle distruzioni, ma solo un'acquisizione dell'ampiezza del disastro: le stime successivamente effettuate sulla base degli elementi allora raccolti dal Ministero del bilancio non hanno fornito un quadro esauriente della situazione. In una prima relazione le unità abitative da ricostruire venivano stimate in 16.000 e in 71.000 quelle danneggiate, delle quali 20.500 in modo grave tale da porre la necessità di valutare la convenienza economica tra la riparazione e la ricostruzione delle stesse. Anche i successivi rilevamenti non hanno fatto il punto della situazione ». E di seguito: « Allo scopo di poter concretare un catasto del danno, il Governo fissava al 31.3.1984 i termini utili per la richiesta di ammissione ai benefici previsti » (p. 28).

Eppure la stessa « Relazione » inizia con la frase: « Nella dinamica dei provvedimenti legislativi emanati » (dopo il terremoto) « possono cogliersi alcuni punti fermi: 1) necessità di una stima e catasto del danno per potervi correlare le risorse da erogare » (p. 13). Era ormai evidente che il « catasto del danno » sarebbe stato formato dalle domande di contributo, e quindi che il « danno » era destinato a salire via via che nuove leggi aumentavano la platea dei beneficiari e la commisurazione dei contributi.

3. — *Lo studio del Centro di Portici.*

Oltre ai rapporti ufficiali che vennero stesi nel periodo immediatamente successivo al terremoto (Ministero del bilancio e della programmazione economica, Commissario straordinario Zamberletti) si ritiene opportuno riprendere in questo resoconto dell'individuazione dei danni e delle difficoltà che vi si opposero, i passi salienti dello studio che il Centro di Portici dell'Università di Napoli effettuò

(1) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. LX-bis, n. 3.

subito dopo il sisma, offrendolo al Governo. Lo studio infatti, forse anche perché pubblicato come *instant book* da un editore prestigioso ebbe un'importante eco (1).

Lo studio inizia ricordando che: « il terremoto del 23 novembre ha avuto l'epicentro nelle profondità sottostanti al complesso montano del Cervialto (m. 1809) e ha, quindi, investito per primo e più violentemente il cuore dell'Appennino campano e lucano, ossia le alte e medie valli dell'Ofanto e del Sele con le annesse terre del bacino del Tanagro, coinvolgendo gravemente, verso sud, le zone montane del potentino e verso nord il complesso montano del Terminio e, al di là di questo, da un lato l'alta valle del Calore e, dall'altro, l'alta valle del Sabato » (p. 9).

Continua sottolineando che: « per affrontare razionalmente i problemi della prima sistemazione, della ricostruzione e dello sviluppo economico delle zone più duramente colpite è opportuno delimitare chiaramente il territorio investito, in base non soltanto alla gravità dei danni subiti, ma anche ai confini naturali delle unità idrografiche ed economiche, nelle quali rientrano i comuni maggiormente distrutti o sconvolti. ... Il Centro di Portici, a tal fine, ha tracciato, e oggi propone al Governo, i confini del comprensorio da considerare, ai fini di un'organica ricostruzione e di un razionale sviluppo economico e civile, limitando l'attenzione alle aree non metropolitane. Quello delimitato è un territorio senza soluzione di continuità di quasi 300.000 ettari, con una popolazione di oltre 230.000 abitanti; ricade nelle tre province di Avellino, Salerno e Potenza e investe 71 comuni ... Il suo territorio è stato variamente colpito dal sisma e si articola in cinque unità ... » (v. mappa) (pp. 9-10).

« Prima ancora di disporre dei dati ufficiali relativi alla classificazione dei comuni "terremotati" il Centro aveva provveduto a farne una sua provvisoria e incerta, che è stata pienamente confermata (tranne piccole divergenze) dal confronto con la lista ufficiale. In quest'ultima, anzi, appare un poco troppo restrittiva l'assegnazione al gruppo B "gravemente danneggiati" ... Sommando i comuni classificati A e B, ossia i più gravemente danneggiati, si vede che essi comprendono 34 dei 71 comuni del comprensorio e interessano il 45 per cento della popolazione. Va, tuttavia, rilevato che i danni sono estesi praticamente a tutti i comuni della nostra delimitazione, salvo forse quelli dell'estremo lembo dell'alta Irpinia (Aquilonia, Bisaccia, Lacedonia, Monteverde) che furono, tuttavia, duramente colpiti dal terremoto di Melfi del 1930. ... » (pp. 10-11).

« È convinzione degli estensori di questa memoria che ricostruzione e sviluppo saranno possibili solo a condizione di tenere chiaramente e rigidamente separati nella legge, nella struttura organizzativa e specialmente nei finanziamenti, quel che riguarda l'area "epicentrica" più duramente colpita dalle altre. Se infatti il rimanente

(1) Università degli studi di Napoli, Centro di specializzazione e ricerche economico-agrarie per il Mezzogiorno, Portici: *Situazione, problemi e prospettive dell'area più colpita dal terremoto del 23 novembre 1980*, Einaudi, Torino, 17 gennaio 1981.

vastissimo territorio investito dagli effetti del terremoto e i grandi insediamenti urbani più o meno gravemente danneggiati richiedono finanziamenti cospicui, i problemi che si devono affrontare sono di natura obiettivamente diversa da quelli della zona epicentrica. La ricostruzione e lo sviluppo di questa devono essere affrontati subito e portati avanti, con particolare energia e rapidità, come azione a sé. Non è escluso tra l'altro, che in tal modo essi possano servire da modello e da banco di prova per quanto potrà essere fatto in seguito in altre zone interne del Mezzogiorno » (p. 12).

Discutendo poi della classificazione in tre categorie dei comuni (p. 21) lo studio spiega: « Il termine distrutto è stato applicato anzitutto ai centri abitati, in cui la distruzione è stata integrale o quasi. È questo il caso non solo dei comuni dei quali si è più parlato (ad esempio Laviano, Conza, Lioni, Sant'Angelo dei Lombardi), bensì anche di alcuni comuni nei quali la distruzione del centro abitato è stata parziale ma di tali dimensioni e caratteristiche da rendere impossibile, almeno per un certo periodo di tempo, la ripresa delle normali attività di chi è rimasto. È questo il caso di parecchi comuni (ad esempio San Mango sul Calore, Torella dei Lombardi, Morra de Sanctis, alcuni comuni del salernitano e almeno due della montagna potentina) » [secondo il centro si trattava di 18 comuni su 71] (pp. 21-22). E continua: « Il termine gravemente danneggiato è stato usato per i centri abitati, nei quali le distruzioni interessano una parte cospicua del tessuto abitativo e che hanno tuttavia mantenuto una certa vitalità grazie ai minori danni subiti da altre parti dello stesso ... » [si trattava di 16 comuni su 71] (p.22).

A proposito dei danni riportati dalle abitazioni si osserva (p.23) che: « i crolli più estesi e più gravi sono stati quelli verificatisi, da un lato, nei quartieri composti di piccole case costruite in un lontano passato e, dall'altro, per gli edifici a più piani costruiti in epoca recente e recentissima » [come a Lioni e S. Angelo dei Lombardi — mal costruiti in deroga non solo alle norme antisismiche ma a quelle della più elementare onestà professionale, p. 37]. « Anche nei paesi distrutti hanno, all'inverso, in qualche modo, resistito (anche se lesionate) le costruzioni ad un piano più recenti e costruite a cura propria dai possessori e residenti. Per questi motivi, ... sarebbe un assurdo dare i centri abitati semidistrutti in preda indiscriminatamente al piccone e alla ruspa ». E poi, « tre osservazioni ancora ... La prima è che laddove i crolli delle vecchie case sono stati più larghi e disastrosi, dai dati del Censimento 1971 risulta che le abitazioni risalivano, per il 50 e più per cento, ad epoca precedente il 1945. La seconda osservazione riguarda il fatto che in molti dei comuni devastati ... una larga aliquota della popolazione viveva in case sparse in campagna ... Una terza osservazione riguarda il fatto che, per i paesi nei quali una aliquota elevata della popolazione viveva in campagna, si deve anche tener conto del fenomeno della doppia casa, che molte famiglie contadine mantenevano nei centri abitati ... Confrontando perciò il numero delle famiglie con quello delle abitazioni, si hanno notevoli eccedenze di

abitazioni ... » (p.23-24). E ancora, « i danni alle case di campagna sono stati minori che nei centri abitati [e] ciò si deve prevalentemente al fatto che erano state di recente ricostruite, ampliate e rinforzate con i soldi dei parenti emigrati ».

Ma non basta soffermarsi sui danni già accertabili: « Oggetto di attento esame dovrà essere, nei mesi prossimi, lo stato del territorio dopo il terremoto. Si sa, infatti, che alcune delle più drammatiche distruzioni con elevato numero di vittime sono state provocate o accompagnate da fenomeni di frana (certamente quelle di San Mango sul Calore e di Bella, e quasi certamente quella di Laviano). Ma fenomeni di frana connessi al sisma sono in atto un pò ovunque e dovranno essere affrontati non soltanto nei casi urgenti in cui essi minacciano i centri abitati (quale è il caso di Calitri e di Bisaccia), ma anche altrove nel quadro di un razionale piano di difesa del suolo » (p.25).

Una distinzione tra le diverse realtà è necessaria: « Gli effetti dello sconvolgimento sociale che il sisma ha avuto in Irpinia e in generale in Campania non si sono avuti con pari gravità nella regione Basilicata. Innanzi tutto il terremoto ha determinato un minor numero di distruzioni fisiche e di morti (se si escludesse la chiesa di Balvano i morti in tutta la regione sarebbero circa 130). In secondo luogo la vita sociale ... non è rimasta paralizzata come in Irpinia. Il comune più colpito, Pescopagano (distrutto al 90 per cento per quel che riguarda le abitazioni), ha avuto in tutto 23 vittime ed ha ricevuto immediatamente soccorsi. ... In tutta la zona, compresi i comuni più colpiti, le istituzioni pubbliche possono essere considerate operanti, ed a ciò ha giovato anche una più immediata ed efficace azione di intervento dall'esterno » (p.92-93).

Lo studio chiedeva « una legge speciale per queste zone maggiormente colpite » (p.31) ma lamentava anche « il disordine e talvolta la confusione di competenze nella erogazione degli aiuti, le rinnovate infiltrazioni dei sistemi clientelari e principalmente — malgrado la buona volontà e la intelligente dedizione di molti amministratori — la obiettiva debolezza delle amministrazioni locali » (p.29). Alcune « operazioni preliminari alla ricostruzione » (diagnosi degli insegnamenti del terremoto, *standards* antisismici) (p.32) erano necessarie: « bisogna far presto al riguardo e far sì che esse siano realizzate dentro i tempi tecnici strettamente necessari ». Un'altra operazione preliminare indispensabile è la « sistematica valutazione tecnica dei danni » da affidare a personale qualificato » (p.33). « Sebbene sia importante salvaguardare l'insediamento tradizionale, specie nelle aree con un reddito potenziale agricolo di un certo interesse, alcune rilocalizzazioni dei vecchi centri abitati sembrano inevitabili:

per i paesi interamente distrutti devono essere rilocalizzati i centri di Conza (95 per cento), Romagnano (70 per cento), Ricigliano (70 per cento); non devono essere rilocalizzati quelli di S. Angelo dei Lombardi (80 per cento), Lioni (75 per cento), Teora (70 per cento), Pescopagano (80 per cento); sono necessari ulteriori accertamenti per

i centri dei cinque comuni dell'alta valle Sele « quasi totalmente distrutti: Laviano per il 95 per cento, Santomenna per il 90 per cento, Castelnuovo di Conza per l'81 per cento, Senerchia per l'80 per cento, Calabritto per il 70 per cento e Caposele per il 70 per cento »;

in alcuni paesi « distrutti a metà » (Torella dei Lombardi, Murra De Sanctis, Volturara Irpina, S.Mango sul Calore) la gente si era già trasferita fuori dal vecchio centro.

Ed infine « la ricostruzione dell'area più colpita deve essere, sin dall'inizio, impostata nel quadro di un coerente piano di sviluppo economico » (p.39). « Le zone industriali di cui parla il prof. Prodi sono d'altronde facilmente individuabili: » il nucleo esistente di Grottaminarda, due nuclei interni (Lioni e Montella) e due esterni (Sele-Tanagro e Calaggio). « ... ovviamente il piano di sviluppo non potrà né dovrà essere realizzato con i fondi per la ricostruzione » (p.43).

PARTE 3^a

LA RICOSTRUZIONE ABITATIVA

1. — *Premessa.*

Le responsabilità centrali per l'organizzazione ed il coordinamento degli interventi di ricostruzione e riparazione dell'edilizia privata furono affidate dalla legge 14 maggio 1981, n. 219, alle regioni ed ai comuni, alle comunità montane e agli altri enti pubblici. Toccava, in particolare, ai sindaci di emettere i provvedimenti relativi alla concessione ai privati dei contributi per la ricostruzione-riparazione, insieme ad una serie di altri compiti rilevanti.

Il passaggio dall'emergenza alla ricostruzione rivoluzionò il ruolo dei comuni, perché nell'emergenza tutti i poteri erano concentrati in un unico organo, eccezionale e monocratico, il Commissario straordinario del Governo, e solo per sua delega gli enti locali potevano assumere iniziative e gestire programmi d'intervento. Dopo la legge n. 219 del 1981 gli enti locali assunsero a protagonisti dell'opera di ricostruzione. In particolare ai comuni — tenuti conseguentemente ad adottare i necessari strumenti urbanistici generali ed attuativi — la legge n. 219 del 1981 affidò la concessione dei contributi di ricostruzione-riparazione ai privati, la realizzazione degli interventi di ricostruzione-riparazione del patrimonio pubblico, gli interventi di edilizia sovvenzionata e agevolata e la gestione dei contributi in conto interessi per programmi di edilizia economica e popolare, l'acquisto di abitazioni, la facoltà di subentrare ai privati — in caso di rinuncia o delega — negli interventi di ricostruzione-riparazione, ecc. Per espletare questi compiti era previsto che i sindaci potessero avvalersi anche del ricorso alla concessione. L'autonomia delle amministrazioni comunali viene ulteriormente rafforzata dall'articolo 1 della legge n. 883 del 1982 che, oltre a ribadire che ad esse toccava di quantificare i fabbisogni finanziari, stabiliva che spettasse loro di stabilire le modalità di utilizzo degli stanziamenti in base ai criteri fissati dai consigli comunali.

Anche le leggi successive, che le relazioni di presentazione giustificano come dominate dalla preoccupazione dell'accumularsi di ritardi nella ricostruzione, contribuirono ad accrescere il potere e l'autonomia dei sindaci.

Già il secondo Rapporto del CRED (1) contiene, in realtà, indizi contrari a quelli assunti per parlare di ritardi nell'opera di ricostru-

(1) Pubblicato dall'Istituto poligrafico e zecca dello Stato.

zione. Vi si dice, infatti, che i programmi comunali definiti nel 1982 avevano caratteristiche tali da corrispondere alla soluzione del « 65 per cento del problema. Con un simile ritmo, in due anni, tutte le operazioni dovrebbero essere concluse » (p. 53), mentre l'esperienza del Friuli insegnava, secondo gli estensori, che una ricostruzione di vasta scala richiede 8-10 anni per essere completata. È vero, nel contempo, che alle richieste dei comuni corrispondeva ancora un numero limitato di domande di cittadini: delle 344.781 domande di contributo (edilizia privata) presentate entro il 1985 solo 71.233, il 20,7 per cento, risultano — stando alla « banca dati » dell'Ufficio speciale — presentate prima del 1984 (il 21,1 per cento in Campania, il 19,8 per cento in Basilicata ed il 13,6 per cento in Puglia).

2. — *L'evoluzione della legislazione e gli interventi.*

Il ritmo di presentazione delle domande di contributi per la ricostruzione dell'edilizia privata nel periodo immediatamente successivo all'emanazione della legge n. 219 del 1981 fu dunque modesto. E verosimilmente ebbero in questo un ruolo alcune norme che potevano essere considerate « restrittive »: il riferimento privilegiato alla « prima casa », l'obbligo fatto ai comuni di adottare specie per la ricostruzione dei centri storici adeguati strumenti urbanistici. Dovette anche rappresentare, in una certa misura, un ostacolo ad un decollo più sostenuto, il riferimento al danno subito, che contrastava con l'estensione dell'area ammessa ai contributi. E lo furono anche le spinte a nutrire aspettative di un più generoso atteggiamento della successiva legislazione.

Le domande di contributi per la ricostruzione, riparazione, riattazione di opere di edilizia privata presentate a fine 1989 ammontavano a 474.583 ed al giugno 1990 a 476.541 (1), molte di più delle circa 300.000 che secondo la Relazione del Ministro Gaspari erano state presentate entro la scadenza del 31 marzo 1984 (articolo 14 della legge n. 219 del 1981, modificato dalla legge n. 80 del 1984). E le 476.541 domande dell'ultima Relazione ministeriale (2) non sono tutte le domande ammissibili a contributo, come si vedrà più chiaramente nel seguito. Poiché la scadenza del marzo 1984 allora avrebbe dovuto apparire tassativa, è legittimo chiedersi come sia avvenuto che la presentazione di domande di contributo abbia continuato ad aver corso.

La risposta a questo quesito è tutt'altro che agevole. Seguendo la traccia offerta dalla citata Relazione Gaspari (3), si ha che le procedure ipotizzate dalla legge n. 219 del 1981 non erano efficaci, e che furono le leggi n. 80 del 1984 (di conversione del decreto n. 19

(1) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. LX-bis, n. 8.

(2) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. LX-bis, n. 9.

(3) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. LX-bis, n. 3.

del 1984) e n. 12 del 1988 (di conversione del decreto n. 474 del 1987) a sbloccare la situazione. Ma sbloccare la situazione, non coincide necessariamente con il portare a compimento la ricostruzione, se è vero che « Le ragioni più immediate sottese all'approvazione del decreto-legge n. 474 del 1987, poi convertito nella legge n. 12 del 1988, si sostanziano nella necessità di evitare che diventassero improduttivi gli effetti dei progetti esecutivi di riparazione e ricostruzione di opere di edilizia privata, presentati a partire dal 1° gennaio 1987, e che decadessero conseguentemente dai finanziamenti i progetti approvati, con la necessità per i comuni di procedere, perciò, al recupero delle somme erogate per tali progetti esecutivi. Ciò per impedire che si innescasse la paralisi del processo di ricostruzione in atto con probabili conseguenze sull'ordine pubblico, non avendo la maggior parte dei soggetti proprietari, beneficiari delle provvidenze, le possibilità economiche per far fronte agli oneri di ricostruzione. ... » (pp. 16-17). La Relazione Gaspari riconosce così che i progetti da allegare alle domande, presentati dopo la scadenza utile (la scadenza era stata prorogata dal 31 dicembre 1984 al 31 dicembre 1985 dal decreto-legge n. 159 del 1984 convertito dalla legge n. 363 del 1984 e poi al 31 dicembre 1987 da decreti decaduti i cui effetti erano fatti salvi da leggi successive) e quindi non accolti, erano così stati riammessi e giustifica questo fatto con le argomentazioni citate (e con altre di non dissimile tenore, che seguono).

Il ruolo cruciale delle due leggi citate nel protrarre e rilanciare gli interventi è, del resto, riconosciuto da tutti i documenti ufficiali, compresa l'ultima e più critica Relazione ministeriale al 31 ottobre 1990.

A conferma di quest'interpretazione consolidata, la Relazione presentata dal Ministro Misasi nel luglio 1989 (1), è molto esplicita: « Di fronte alle pressanti richieste delle regioni interessate e delle Amministrazioni statali, il legislatore emanava norme di maggiore respiro di quelle contenute nella fondamentale legge n. 219 del 1981 sempre più dirette ad assicurare il ristoro del danno e condizioni di reale sviluppo sociale delle popolazioni » (p. 17). E di seguito elencando:

a) con il decreto-legge n. 333 del 1981 (convertito nella legge n. 456 del 1981): l'ammissione al contributo delle opere di ricostruzione e riparazione delle pertinenze agricole (articoli 1-bis e 1-ter), la concessione del contributo non solo al proprietario ma a tutti i possessori (non violenti né clandestini) di immobili alla data del sisma (articolo 1-sexies);

b) con la legge n. 80 del 1984: la ricostruzione fuori sito di unità abitative danneggiate (articolo 9), il restauro e risanamento conservativo di unità immobiliari comprese nei piani di recupero

(1) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. LX-bis, n. 7.

(articolo 3), l'ammissione al contributo di superfici aggiuntive fino al 25 per cento o 40 per cento per usi non residenziali o come parti comuni (articolo 2), delle spese per la realizzazione di autorimessa, di altre maggiorazioni (articoli 3 e 6), l'attribuzione del contributo anche ai congiunti del proprietario (articolo 7), la rivalutazione della commisurazione del contributo di ricostruzione (articolo 2) e riparazione (articolo 11), maggiorazioni legate al grado di sismicità della zona (articolo 6-bis), per edifici compresi nei piani di recupero e per le unità di piccole dimensioni, per gli impianti di acqua calda e di riscaldamento, per gli immobili privati di interesse storico e artistico;

c) con il decreto-legge n. 474 del 1987 (convertito nella legge n. 12 del 1988): ammissione al contributo delle unità immobiliari private adibite a strutture pubbliche (articolo 5), maggiorazioni per spese di demolizione (articolo 3), estensione del contributo di ricostruzione-riparazione agli imprenditori agricoli (articolo 5), agli acquirenti di immobili colpiti nei comuni disastri (articolo 20-bis), agli emigrati all'estero (articolo 5) ed ulteriori maggiorazioni per gli immobili vincolati.

Qualche considerazione ulteriore va tuttavia sviluppata sulla questione del diritto al contributo dei proprietari di immobili siti nelle aree interessate dai piani di recupero. La normativa in proposito appare infatti ambigua: già la legge n. 219 del 1981, quanto ai piani di recupero, solo per i comuni danneggiati (dichiarati sismici) specifica che le opere inserite nei piani e non imputabili al sisma sono escluse dai benefici (articolo 55), mentre nulla specifica per gli altri comuni (articolo 28). Successivamente il decreto-legge n. 19 del 1984 convertito con la legge n. 80 del 1984, reinterviene affermando che le opere inserite nei piani di recupero, ma non ricollegabili all'evento sismico, sono escluse dai « benefici del presente decreto », ma il decreto non comportava benefici. Ancora successivamente il decreto-legge n. 48 del 1986 convertito con legge n. 119 del 1986, sempre a proposito degli interventi previsti nel piano di recupero dei comuni disastri e gravemente danneggiati, non specifica se gli interventi coperti dai contributi debbano essere solo quelli ricollegabili al sisma. Con la legge 12 del 1988 la norma del 1986 è estesa ai comuni danneggiati dichiarati sismici. Infine, il testo unico (decreto delegato legislativo del 30 marzo 1990, n. 76) all'articolo 36 riprende le varie norme rendendo più severa la disposizione della legge n. 84 del 1980 perché i benefici sono ora quelli « del presente testo unico », ma non estendendola ai comuni danneggiati, per i quali si dovrebbe presumere valga ancora l'articolo 55 della legge n. 219 del 1981.

Poiché risultava avallata l'interpretazione che con la legge n. 119 del 1986 si era riconosciuto il diritto al contributo anche ai non danneggiati dal sisma, purché gli immobili ricadessero entro un piano di recupero, e poiché i limiti di efficacia del testo unico non sono chiari, questa vicenda può rivestire per il futuro andamento degli interventi un'importanza cruciale. A fine 1989, 395 domande

risultavano finanziate ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 119 del 1986 e dell'articolo 12 della legge n. 12 del 1988. Con la mancanza di un riscontro tra quanto affermato dalle perizie giurate e i danni identificati nel dopo-terremoto, la questione dei piani di recupero rappresenta un elemento inficiante la connessione causale tra danno e diritto al contributo.

Le leggi chiave per spiegare la lievitazione del « danno » sono perciò la n. 80 del 1984, la n. 119 del 1986 e la n. 12 del 1988. Osservando la dinamica temporale delle domande di contributo (allegati III.2.b. e III.32.) se ne ha conferma. Si vedano al riguardo le tavole 1, 2, 3 e 4 inserite nel contesto della presente relazione, gli elenchi e le figure 1, 2, 3 e 4 di cui all'appendice 2 (vol. I, tomo II) e le tabelle da 5 a 10 unite alla presente relazione come appendice 3 (vol. I, tomo II). Non c'è dubbio, infatti, che sotto il profilo ora esaminato la legge n. 80 del 1984 apra nuove « prospettive ». Per utilizzarle ci si sarebbe dovuti basare sulle domande già presentate entro il marzo 1984, ma la legge n. 80 del 1984 e poi la legge n. 119 del 1986 avevano pensato anche a questo, come ribadisce ora il testo unico che, dopo aver riaffermato la scadenza ultimativa del marzo 1984 « La domanda di contributo prodotta a pena di decadenza entro il 31 marzo 1984 ... » (articolo 18, comma 2), poi recita: (comma 3.) « I titolari del diritto al contributo non decadono dallo stesso ove, con apposita domanda diretta al comune entro il 31 marzo 1984, abbiano dimostrato di non poter riparare o ricostruire gli immobili danneggiati, per l'impossibilità obiettiva di adeguamento delle unità stesse alle esigenze del nucleo familiare o alle condizioni di igiene » (dall'articolo 8 della legge n. 80 del 1984). Inoltre: « Nei comuni disastriati e in quelli gravemente danneggiati, ai fini dell'assegnazione dei contributi per le unità immobiliari colpite dal sisma e incluse nei piani di recupero ... si prescinde dalla domanda » (comma 4 dell'articolo 3 della legge n. 119 del 1986).

Del resto, anche la scadenza finale prevista per la presentazione dei progetti da allegare alla domanda (31 marzo 1989) è stata superata. Infatti nessuna scadenza è identificabile sempre che il privato deleghi il comune a procedere esso stesso alla ricostruzione della « prima casa » (articolo 10, comma 9, del testo unico, che ha a suo fondamento un parere del Consiglio di Stato). Se era difficile sostenere che dopo la legge n. 80 del 1984 le domande avrebbero corrisposto al catasto del danno, le norme successive e contemporanee qui ricordate indicano che la ricostruzione nel campo dell'edilizia privata potrebbe non aver mai fine.

In sostanza, i passaggi fondamentali da ricapitolare, dopo aver ricordato le variazioni intervenute quanto all'identificazione dei beneficiari e al dimensionamento dei contributi (su cui si torna nel seguito), sono i seguenti:

a) la legge n. 80 promulgata il 18 aprile 1984, e quindi dopo la scadenza ultimativa del 31 marzo, dispone che, se il danneggiato

motiva le ragioni della mancata presentazione della domanda, non incorre nel vincolo posto da quella scadenza;

b) con la legge n. 119 del 1986 si apre l'avventuroso percorso dei piani di recupero;

c) alla fine del 1987 ritorna la preoccupazione di un rallentamento dell'attività e si individuano nuovi beneficiari e più ampi benefici.

Con il testo unico, forse anche a causa delle ambiguità insite nelle norme di delega, sono riconosciute tutte le « riaperture » di termini.

Sulla vicenda tratteggiata interviene da ultimo la Relazione sullo stato di attuazione trasmessa alla Presidenza della Camera dei deputati il 1° dicembre 1990 (1), che inizia con questa frase: « Il rilievo posto con più insistenza è quello della dilatazione della spesa rispetto alle previsioni originarie del danno; ne viene fatto addebito all'ingiustificato allargamento delle aree interessate, al clientelismo politico dei partiti, alle infiltrazioni camorristiche negli appalti e nelle altre attività connesse » (p. 3). E prosegue: « Una disamina seria ed oggettiva delle cause non può non tener conto degli elementi che possono così riassumersi: » ... evoluzione della normativa e delle provvidenze con ampliamento del campo d'intervento ed ampliamento della gamma dei beneficiari (leggi n. 456 del 1981, n. 187 del 1982, n. 80 del 1984, n. 12 del 1988); maggiorazione del contributo e cumulabilità (leggi n. 187 del 1982, n. 80 del 1984, n. 12 del 1988); particolare disciplina degli interventi sugli immobili vincolati (leggi n. 456 del 1981, n. 80 del 1984, n. 12 del 1988); innovazioni sulla determinazione del contributo (leggi n. 80 del 1984 e n. 12 del 1988); necessità delle anticipazioni bancarie (leggi n. 828 del 1982 e n. 291 del 1988); gestione delle aree e degli immobili acquisiti al patrimonio comunale (legge n. 80 del 1980). Come si vede la casistica è assai più ampia di quella definita nelle precedenti relazioni. Tutti i casi sono poi puntualmente annotati. Nel caso del titolo al contributo per i detentori di beni ricadenti entro i piani di recupero, il riferimento è solo alle disposizioni di cui all'articolo 29 della legge n. 219 del 1981 ed all'articolo 3 della legge n. 119 del 1986.

3. — *Le proroghe delle scadenze.*

È scaduto il 31 dicembre 1982 il termine per la presentazione delle domande di contributo finalizzate all'acquisto di un alloggio nell'ambito della stessa provincia, in luogo della ricostruzione della « prima casa » in sito (introdotto dalla legge n. 187 del 1982, articolo 23).

(1) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. LX-bis, n. 9.

Sono scaduti il 31 marzo 1984, con due proroghe ed un periodo di *vacatio legis* tra il giugno 1983 ed il decreto-legge n. 19 del 1984, il termine per la presentazione della domanda di contributo per gli interventi di ricostruzione e riparazione di abitazioni private (legge n. 80 del 1984), sempre che l'interessato non abbia presentato al sindaco entro la stessa data un esposto attestante l'impossibilità oggettiva dell'intervento (legge n. 80 del 1984) o non abbia l'abitazione da ricostruire e riparare entro l'area interessata dal piano di recupero (legge n. 80 del 1984), ed il termine per delegare il comune all'intervento di ricostruzione o riparazione.

È scaduto il 31 marzo 1988, con due proroghe ed un periodo di *vacatio legis* durato oltre un anno, il termine, introdotto dalla legge n. 80 del 1984, per procedere a occupazioni temporanee e ad espropri da parte dei comuni (legge n. 12 del 1988).

Sono scaduti il 20 maggio 1988 (quinta proroga con vari periodi di *vacatio legis*) i termini per l'adozione degli strumenti urbanistici da parte dei comuni disastriati e gravemente danneggiati, e per la loro approvazione entro « centoventi giorni » dalle regioni interessate (legge n. 12 del 1988).

Sono scaduti il 30 giugno 1988 i termini per la riproposizione della domanda di contributo da parte degli emigrati, per nuove domande da parte dei conduttori di aziende agricole e per i danneggiati dal sisma del 1962 (legge n. 12 del 1988).

Sono scaduti il 31 marzo 1989 (quinta proroga con vari periodi di *vacatio legis*) i termini per la presentazione dei progetti allegati alle domande di contributo, sempre che non abbiano delegato il comune all'intervento, e per la presentazione delle domande da parte dei privati proprietari di immobili adibiti a funzioni pubbliche (legge n. 12 del 1988).

È scaduto il 31 dicembre 1990 (quarta proroga) il termine, introdotto dalla legge n. 187 del 1982, per la presentazione degli strumenti urbanistici da parte dei comuni danneggiati dichiarati sismici (legge n. 128 del 1990). La stessa scadenza è stata introdotta per i progetti da allegare alle domande per la popolazione di Napoli.

I periodi di *vacatio legis* sono generalmente dovuti alla mancata conversione di decreti-legge, i cui effetti sono fatti salvi da leggi successive, anche di contenuto difforme. La questione dei numerosi decreti decaduti, i cui effetti sono stati successivamente fatti salvi, è però ancora più rilevante perché talvolta essi contenevano norme agevolative che non sono poi state riprodotte nella legislazione vigente, con il risultato che solo chi era bene informato e godeva di corsie privilegiate per l'approvazione da parte del comune, si ritrovava a godere di un contributo sulla base di un presupposto che altri avrebbero potuto analogamente vantare, senza ormai speranza alcuna di ottenerne il riconoscimento.

La sintetica riproposizione dei termini come sono stati via via identificati conferma la portata straordinariamente rilevante delle leggi n. 80 del 1984 e n. 12 del 1988, e mette in luce dove non esistono di fatto termini da rispettare: quando l'immobile insiste sull'area interessata da un piano di recupero e, quanto alla presentazione dei progetti, quando vi è stata delega al sindaco. L'incidenza, infine, dell'esposto sostitutivo della domanda, presentato entro il 31 marzo 1984, è di difficile valutazione, perché da un lato molti proprietari dovevano essere in condizione di motivare l'esposto, ma dall'altro lato, non si capisce che convenienza avessero a presentarlo.

Vi sono gli elementi per dire che « il terremoto continua ».

4. — *I beneficiari.*

Il titolare ai contributi di ricostruzione e riparazione era, per la legge n. 219 del 1981, il proprietario all'epoca delle scosse sismiche da cui derivava il danno. Ed il proprietario per essere tale doveva dar prova di questo titolo o del sussistere di diritti reali parziali. Per i locatari di immobili che non avevano, in quanto non proprietari, titolo ai contributi, erano previsti, sempre dalla legge n. 219 del 1981, interventi di edilizia economica e popolare.

Si segnalò, tuttavia, dopo l'approvazione della legge n. 219 del 1981, che i titoli di proprietà non sempre erano disponibili in paesi in cui avevano continuato ad aver corso pratiche secolari, in ragione delle quali la proprietà derivava da accordi tra paesani, non necessariamente ufficializzati e resi pubblici.

Così, la legge n. 456 del 1981 mutò la definizione di proprietari in quella di « possessori, non violenti né clandestini » degli immobili. Eppure questa definizione non ha annullato il problema della attestazione del titolo ai contributi, anche in ragione della presenza di immobili realizzati senza attenersi alle norme di legge. Fu così che nel dibattito sul decreto-legge n. 474 del 1987 si ripropose la questione degli immobili abusivi danneggiati dal sisma, senza che si rendesse possibile identificare per essa una soluzione accettabile.

Con la legge n. 456 del 1981 furono ammesse a contributo anche le pertinenze agricole e le abitazioni rurali dei coltivatori in alternativa a quelle possedute nei centri abitati. Furono inoltre ammesse a contributo, fino al 25 per cento della spesa, le opere per la predisposizione di superfici destinate allo svolgimento di un'attività economica. La legge n. 187 del 1982 autorizzò la ricostruzione fuori sito di abitazioni danneggiate.

Oltre ai proprietari all'epoca delle abitazioni distrutte o danneggiate, furono ammessi ai contributi soggetti diversi dal proprietario alla data del sisma, in quanto suoi congiunti, suoi eredi (legge n. 80 del 1984) o successivi acquirenti del rudere o dell'immobile in via di ricostruzione-riparazione (legge n. 12 del 1988). Ai contributi furono

ammessi gli emigrati all'estero, purché tuttora residenti in Italia. Furono ammessi ai contributi di ricostruzione e riparazione gli affittuari coltivatori diretti, i mezzadri, i coloni, in sostituzione dei proprietari di unità immobiliari e connesse pertinenze agricole, danneggiate ed i danneggiati dal terremoto del 1962 (legge n. 12 del 1988).

Infine — com'è stato detto — furono ammessi ed esclusi dai contributi, a seconda dell'interpretazione data della normativa, i proprietari di immobili non danneggiati siti nelle aree interessate dai piani di recupero. Il punto sembra esser stato risolto in modo non omogeneo dai comuni.

Una disciplina particolare è andata via via definendosi per gli immobili privati di interesse storico-artistico di cui alla legge n. 1089 del 1939. Il contributo per essi inizialmente previsto (come per gli immobili pubblici e per gli edifici di culto) seguiva le stesse modalità previste per le normali abitazioni. La legge n. 456 del 1981 ha equiparato agli immobili vincolati in base alla legge n. 1089 del 1939 quelli « comunque di rilevante interesse pubblico ». La legge n. 12 del 1988 ha autorizzato i comuni ad acquisire gli immobili di interesse storico, anche se non ancora vincolati alla data del sisma, purché avesse avuto avvio la procedura di apposizione del vincolo.

5. — *Il dimensionamento dei contributi.*

La legge n. 219 del 1981 prevedeva la corresponsione, in caso di ricostruzione della « prima casa », di un contributo in conto capitale pari all'intera spesa necessaria, determinata in base ai limiti di costo vigenti per l'edilizia agevolata e per superfici adeguate alle « esigenze abitative », da 45 fino a 110 metri quadrati utili. Per le abitazioni diverse dalla « prima casa » era previsto un contributo in conto capitale del 30 per cento della spesa necessaria (come sopra, salvo che la dimensione massima è di 95 metri quadrati) e per il restante 45 per cento un contributo dell'8 per cento ventennale in conto interessi. Il contributo in conto interessi era anche introdotto nel caso che la « prima casa » superasse i 110 metri quadrati (fino a 200). Analoghe erano le modalità di determinazione dei contributi per le riparazioni.

Leggi successive hanno introdotto maggiorazioni dei contributi e cumulabilità dei benefici:

la legge n. 456 del 1981 ha ammesso a contributo, nella misura del 25 per cento, le parti comuni nel caso di edifici costituiti da più unità immobiliari;

la legge n. 187 del 1982 (confermata dalla legge n. 80 del 1984) ha introdotto una maggiorazione del 15 per cento per la ricostruzione-riparazione delle unità abitative site in aree con grado

di sismicità da 9 a 12 e una maggiorazione del 15 per cento per gli interventi edilizi inclusi nei piani di recupero;

la legge n. 80 del 1984 ha sostituito, per gli interventi di ricostruzione, al parametro del costo vigente per l'edilizia agevolata, un costo fissato annualmente dal Ministero dei lavori pubblici, riferendo gli oneri per le riparazioni al 60 per cento di quelli previsti per la ricostruzione, all'80 per cento nelle zone con indice di sismicità da 9 a 12, ed al 100 per cento quando la riparazione comprenda interventi di restauro e risanamento conservativo o nel caso di immobili vincolati *ex-legge* n. 1089 del 1939;

la legge n. 80 del 1984 ha introdotto una maggiorazione del 10 per cento per le unità con superficie residenziale fino a 46 metri quadrati e del 5 per cento per alloggi da 46 a 70 metri quadrati, e una maggiorazione del 10 per cento per l'installazione di impianti di riscaldamento e di produzione di acqua calda alimentati da fonti energetiche non tradizionali;

sempre la legge n. 80 del 1984 ha esteso il contributo alle somme necessarie per la realizzazione di superfici non residenziali al servizio dell'alloggio, nei limiti del 40 per cento della superficie del medesimo, e alla realizzazione dell'autorimessa o posto macchina, fino a 18 metri quadrati;

la legge n. 12 del 1988 ha concesso una maggiorazione del 10 per cento in caso di demolizione anche parziale e significative maggiorazioni per gli edifici di interesse storico-artistico (maggiorazione del 70 per cento, contributo dell'8 per cento sugli interessi relativi ai mutui contratti per l'intera residua somma necessaria qualunque sia la superficie dell'immobile, contributi per la ricostruzione fuori sito comprensiva di adeguamenti funzionali).

Alcune norme sono di difficile comprensione, come questa relativa alle facilitazioni per la ricostruzione fuori sito di immobili di interesse storico-artistico.

6. — *Le domande presentate e quelle finanziate.*

Le successive integrazioni e modificazioni della legge n. 219 del 1981 comportarono modifiche sostanziali del criterio ispiratore dell'intervento di ricostruzione-riparazione, sovrapponendo l'obiettivo di incrementare il patrimonio edilizio disponibile nei comuni inclusi nell'area terremotata a quello di sanare la « carenza abitativa » derivante dal sisma del 23 novembre 1980 (con le innovazioni di cui si è detto). Le spinte operanti in questa direzione si erano, del resto, già dispiegate — come si è visto — nel periodo immediatamente successivo alle scosse del novembre 1980 e del febbraio 1981.

Il lento decollo dell'intervento di ricostruzione-riparazione fu dunque il risultato di varie cause: *a)* l'impaccio ed insieme l'occasione che per i comuni rappresentavano la normativa urbanistica inclusa nella legge n. 219 del 1981 ed in particolare l'obbligo di adottare, per i centri storici, piani di recupero; *b)* l'aspettativa che si andò consolidando tra gli abitanti e gli amministratori, di poter contare su contributi più generosi; *c)* l'uso del limite di convenienza alle riparazioni; *d)* il ruolo dei tecnici locali (ingegneri, architetti, geometri) che si trovarono a disporre, in misura via via più ampia, di un mercato protetto di notevoli dimensioni e di elevata redditività.

Un problema rilevante fu anche rappresentato dalla normativa antisismica. La legge n. 219 del 1981, infatti, autorizzava a derogare dalle norme della legge n. 64 del 1974, prevedendo che nelle commissioni tecniche previste all'articolo 14 (erogazione dei contributi) fosse inserito un membro dell'Ufficio tecnico regionale, che per quanto attiene la stessa legge n. 64 del 1974 aveva sostituito il Genio civile. Inoltre la legge n. 219 del 1981 prevedeva (articolo 10, comma 4) che criteri precisi per garantire dell'aderenza della ricostruzione a criteri antisismici fossero definiti, per decreto, dal Ministro dei lavori pubblici. Questo decreto tardò ad essere varato, inserire nelle commissioni i membri dell'Ufficio tecnico regionale si rivelò arduo: si stabilì così semplicemente che almeno due membri di queste commissioni dovessero essere dei tecnici.

L'insieme dei fattori ricordati spiega perché le spinte, che già erano visibili all'inizio del 1981, a utilizzare il dopo-terremoto per « modernizzare » ed espandere il patrimonio di edilizia privata e pubblica, poterono dispiegarsi variamente, ma anche perché i ritardi nella ricostruzione delle abitazioni distrutte, ed in particolare dei centri storici dei comuni disastriati, acquisirono portata pluriennale, o addirittura decennale. È così che la ricostruzione ad oggi non ha avuto luogo se non molto parzialmente (ancora alcune migliaia di famiglie vivono negli alloggi precari in cui furono immesse tra il 1981 ed il 1983), ma nel contempo si è costruito, e si sta costruendo molto.

Le domande di contributi per « opere private » presentate (fonte Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno: allegati III.2.b. e III.32.) risultavano essere 219.976 al 30 settembre 1985 (la « banca dati » registra in ritardo se già si sapeva che erano 300.000 al 31 marzo 1984 e se *ex-post* le domande presentate entro il 1985 risultano 344.781), 412.714 al 15 dicembre 1988, 474.583 a fine 1989 e 476.541 al 30 giugno 1990. Le domande ammesse a contributo erano 100.538, 192.451, 209.204 e 215.158 rispettivamente, alle stesse date.

Il dato sopra riportato per fine 1988 (risultante dalla Relazione sullo stato di attuazione al 15 dicembre) (1) non è in sintonia con quello citato dall'onorevole Mattarella nel dibattito alla Camera del 20 dicembre 1988 (allegato I.1.): « Allo stato attuale, sulla base delle segnalazioni dei comuni, in gran parte riferite alla data del 30 novembre 1988, risulta che il numero delle unità interessate al processo di ricostruzione è ormai salito a 362.281 ».

La suddivisione per regioni porta al 1985 per la Campania a 154.890 domande presentate e 76.916 (49,7 per cento) finanziate e per la Basilicata a 59.812 domande presentate e 22.226 (37,2 per cento) domande finanziate. Nel 1989 le domande presentate sono 352.016 per la Campania, 112.606 per la Basilicata e 8.983 per la Puglia e quelle finanziate sono rispettivamente pari a 156.654 (44,5 per cento), 47.020 (41,8 per cento) e 4.058 (45,2 per cento).

Infine, il numero dei nuovi progetti presentati (risultanti alla « banca dati ») nel primo semestre del 1990 è sostanzialmente in armonia con il numero dei nuovi progetti finanziati nello stesso periodo: 5.924 contro 5.954.

Il ritmo certamente insoddisfacente dell'ammissione delle domande al finanziamento (allegati III.2.c. e III.34.), ha trovato giustificazione, nelle relazioni ufficiali, in impedimenti per così dire oggettivi come la non predisposizione degli strumenti urbanistici o la mancanza delle opere di urbanizzazione, ma anche nella saturazione delle capacità produttive dei progettisti. Ora che molti termini sono scaduti, il processo di approvazione dovrebbe risultare più celere, ma così non appare dai dati a disposizione. Talvolta i ritardi derivano dal fatto che la documentazione presentata non è in regola.

Procedendo ad un ritmo di 12.000 progetti all'anno ammessi a finanziamento, ci vorranno altri 18 anni per smaltire i 220.297 progetti presentati e non ancora finanziati. Ma nel frattempo le domande (o il diritto al contributo quando la domanda non sia necessaria) continuerebbero ad aumentare, perché non vi sono indizi che la loro dinamica stia estinguendosi. A Laviano, ad esempio, a fine 1989 solo 156 domande risultavano ammesse a contributo su circa 700 domande totali.

Tra i contributi cui ci si è finora riferiti (allegati III.2.c. e III.34.), ricadono quelli per la ricostruzione, per la riparazione e per la riattazione. Gli interventi finanziati a fine 1989 (secondo quanto previsto dagli articoli 9, 10 e 65 della legge n. 219 del 1981, integrati dall'articolo 7 della legge n. 187 del 1982, dall'articolo 3 della legge n. 119 del 1986 e dalla legge n. 12 del 1988: si veda la seguente tabella 2) rientrano fundamentalmente nelle prime tre categorie: a) interventi di riattazione per gli alloggi lievemente lesionati;

(1) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. LX-bis, n. 3.

b) di ricostruzione per quelli distrutti o lesionati così gravemente da rendere più conveniente la riedificazione (articolo 10, comma 7, della legge n. 219 del 1981); c) di riparazione per gli altri gravemente lesionati (come previsto dall'ordinanza n. 80 del 1981 del Commissario straordinario e dall'articolo 14 della legge n. 219 del 1981). Gli interventi finanziati autorizzati dall'articolo 65 della legge n. 219 del 1981, dalla legge n. 119 del 1986 o dalla legge n. 12 del 1988 sono ancora in numero modesto.

TABELLA 2.

GLI INTERVENTI PER OPERE FINANZIATE A FINE 1989

COMUNI	Riattaz.	Ricostruz.	Riparaz.	L. 119/86	L. 12/88
Disastrati	7.117	21.631	9.911	61	493
Avellino	2.206	12.316	3.436	54	385
Salerno	365	5.506	1.943	2	97
Potenza	4.546	3.809	4.532	5	11
Gravemente danneggiati ..	38.486	31.502	54.976	159	631
Campania	34.562	27.441	37.772	143	569
Lucania	3.924	4.061	17.204	16	62
Danneggiati	15.466	5.849	22.794	38	90
Campania	13.279	2.595	15.233	21	77
Lucania	1.869	1.267	5.808	14	12
Puglia	318	1.987	1.753	3	1

Fonte: Banca dati Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno (allegati III.2.c. e III.34.).

Nota: Come si era già accennato, il costo medio degli interventi di riattazione è di 9,2 milioni di lire, di ricostruzione di 73,8 milioni di lire e di riparazione di 46,4 milioni di lire.

Delle 207.732 domande ammesse al finanziamento a fine 1989, 61.069 riguardavano riattazioni (contributo medio 9,22 milioni di lire), 58.982 ricostruzioni (contributo medio 73,8 milioni di lire) e 87.681 riparazioni (contributo medio 46,4 milioni di lire). Il rapporto tra ricostruzione e riparazione risulta profondamente alterato rispetto a quello desumibile dalla stima del danno del Ministero del bilancio e della programmazione economica: 1 ad 1,49 invece che 1 a 3,56. E questo indica che si è fatto ampio uso dell'obbligo di valutare la convenienza alla riparazione (articolo 10 della legge n. 219 del 1981), procedendo in modo esteso a demolizioni (si vedano i casi di Conza, Palomonte, S. Mango sul Calore, ecc. — allegati III.8., III.12.a., III.14).

Delle domande finanziate per ricostruzione-riparazione (erano a fine 1989 pari a 146.663 di cui 58.982 per ricostruzione e 87.681 per riparazione) quasi 30.000 risultavano con lavori a quella data non iniziati. Le domande alla stessa data non ancora finanziate risultavano essere oltre 265.000, di cui 45.000 non ancora corredate dal progetto.

Il fabbisogno finanziario per le opere private è stato quantificato in 13.315 miliardi di lire al 30 settembre 1985 (ma già nel 1984 si era stimato di arrivare a 15.500 miliardi di lire), in 24.252 miliardi di lire il 15 dicembre 1988, in 30.681 miliardi di lire il 31 dicembre 1989 ed in 31.139 miliardi di lire il 30 giugno 1990. Dall'onorevole Mattarella (seduta antimeridiana della Camera dei deputati in data 20 dicembre 1988, allegato I.1.) era stato valutato al 30 novembre 1988 pari a 29.634 miliardi di lire. È però evidente che il costo medio del contributo sta aumentando e che le stime del contributo adottate per le domande in via di approvazione (107 milioni di lire per le 12.394 domande approvate nella prima metà del 1990) si riveleranno sottovalutate, tanto più quanto più si allontana nel tempo l'ammissione al finanziamento.

Gli altri interventi finanziati a fine 1989 erano: 258 *ex* articolo 65 della legge n. 219 del 1981, 383 *ex* articolo 3 della legge n. 119 del 1986, 694 *ex* articolo 5, 114 *ex* articolo 7 e 23 *ex* articolo 12 della legge n. 12 del 1988.

I dati sulle domande finanziate pervenuti alla Commissione sono aggiornati al settembre 1989.

7. — *Le opere non ultimate.*

Dai tabulati dell'Ufficio speciale di coordinamento degli interventi *ex*-legge n. 219 del 1981, dislocato presso l'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno (allegati III.2.c. e III.34), risulta che moltissime delle opere private e pubbliche iniziate non sono state ultimate. La mancata ultimazione non coincide necessariamente con inabitabilità, talché molte abitazioni ufficialmente non ultimate sono utilizzate. Il termine « ultimazione » indica infatti la consegna di tutta la documentazione necessaria per la liquidazione del saldo finale, pari ora al 5 per cento.

Le cause della non ultimazione sono svariate. È causa di non ultimazione la presenza di illeciti edilizi derivanti dalla non conformità dell'abitazione a quanto previsto dal piano. È causa di non ultimazione la realizzazione di opere eccedenti quelle ammesse a contributo con conseguenti complicazioni nella presentazione della documentazione finale. È causa di non ultimazione il desiderio dei progettisti (alle cui parcelle fa riferimento l'ultimo versamento, 5 per cento, previsto in corrispondenza con l'ultimazione) di scaglionare temporalmente le fatture emesse per fini fiscali. È causa di mancata

ultimazione l'impossibilità di giustificare la spesa sostenuta, qualora questa sia stata inferiore al contributo. È infine causa di mancata ultimazione l'impossibilità di realizzare gli allacci per assenza delle urbanizzazioni primarie. Ed altre cause non rilevate potrebbero sussistere.

La non ultimazione risale perciò di volta in volta a responsabilità dei tecnici, dei singoli beneficiari, dei sindaci, in un intreccio non sempre facile da districare.

8. — *I costi di riparazione e ricostruzione.*

Il costo (contributo) medio degli interventi di edilizia privata nel periodo 1981-1989 è stato pari a 43,7 milioni di lire; sale a 72,5 milioni di lire per i progetti approvati e non ancora finanziati nel 1989 ed a 85,1 milioni di lire per le opere il cui progetto era all'epoca sottoposto ad esame. Il costo medio dei progetti ammessi a finanziamento nel primo semestre del 1990 è di 107 milioni di lire. Il costo medio dei nuovi progetti presentati nel primo semestre del 1990 è di 124 milioni di lire. Il costo medio degli interventi tende infatti a lievitare ben oltre ciò che sarebbe imputabile all'inflazione (v. costi di costruzione del Ministero dei lavori pubblici) anche tenendo presente che la totalità delle domande da ammettere a contributo ricade ormai fuori dalle riattazioni.

Come si desume dalla documentazione disponibile, e senza voler disconoscere le possibili variabili, i contributi medi (che sono l'unica *proxy* dei costi di cui si dispone) per la ricostruzione, riparazione, riattazione degli alloggi, sono molto differenziati da un'area all'altra ed, entro la stessa area, da un comune all'altro (si vedano al riguardo le tabelle da 5 a 10 di cui all'appendice 4, tomo II). La provincia di Avellino ha contributi in genere più alti della media generale ed ancora più alti risultato quelli dei comuni del salernitano, mentre le aree lucane hanno contributi medi inferiori.

In alcuni casi, i costi di ricostruzione appaiono inferiori a quelli di riparazione. Talvolta, la differenza è rilevante come per Sorbo Serpico (AV), Montemarano (AV), Calitri (AV), Laviano (SA), Santomenna (SA), Auletta (SA), Pontecagnano F. (SA), Tito (PZ). È possibile che quest'anomalia derivi in parte da un diverso contenuto delle domande (ad esempio, alloggi uni o plurifamiliari).

Anche dalle ispezioni eseguite per la Commissione risultano costi medi differenziati da caso a caso.

Alcune indicazioni (ma relative ad un numero limitato di progetti ultimati) sono state inoltre fornite dall'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno (allegato III.2.e.): il costo medio per metro quadrato risulta così pari per la ricostruzione in area disastata a lire 501.000 in provincia di Avellino, lire 472.000 in

provincia di Salerno, lire 455.000 in provincia di Potenza; il costo medio della ricostruzione in area gravemente danneggiata è più alto in provincia di Benevento (lire 550.000), Caserta (lire 517.000) e Potenza (lire 540.000) e molto basso in provincia di Avellino (lire 372.000). Altrettanto variabili sono i costi medi della ricostruzione in area danneggiata: dalle lire 526.000 a metro quadrato di Potenza alle lire 281.000 di Benevento). Una variabilità consimile, seppure su livelli di costo inferiori, è registrata per le riparazioni. Dati così disparati non possono evidentemente rappresentare indicatori attendibili, sebbene non contraddicano per alcuni aspetti con osservazioni già prima espresse e desunte da altri elementi. Probabilmente, il fattore che influisce di più è l'epoca in cui i lavori sono stati realizzati, ma altri fattori influenti sono quelli coincidenti con le tipologie abitative previste dai progetti.

Altri dati (allegato III.2.f.) sono disponibili relativi ai costi medi *pro capite*.

PARTE 4^a.

LE OPERE COMUNALI

La legge n. 219 del 1981 abilitava i comuni anche a procedere, a valere sui fondi della ricostruzione, al ripristino delle opere pubbliche di interesse locale ed alla costruzione di opere *ex-novo*: per lo sviluppo. Gli interventi non finalizzati all'edilizia residenziale, individuati nelle tipologie di cui all'articolo 8 della legge n. 219 del 1981, erano: (lettera *f*) "ripristino, ricostruzione e costruzione di opere ed impianti di interesse degli enti locali ... nonché opere di urbanizzazione primaria e secondaria e, più in generale, infrastrutturali"; (lettera *g*) "interventi di consolidamento e difesa di abitati ed opere pubbliche da frane, smottamenti, bradisismi"; (lettera *h*) "predisposizione di piani di ricostruzione e riparazione di edifici scolastici distrutti o danneggiati, tenendo conto delle esigenze di riequilibrio ...". E le tipologie descritte non sono state modificate dalla legislazione successiva. Gli interventi potevano essere realizzati (articolo 16, della legge n. 219 del 1981) anche attraverso il sistema della concessione. Peraltro il disposto dell'articolo 8, comma 1, lettere *b*) ed *e*), relativo all'edilizia economica e popolare, ha trovato scarsa applicazione.

Considerando gli ostacoli al decollo della ricostruzione dell'edilizia privata che si manifestarono nella prima fase, la legge n. 828 del 1982 — come si è precedentemente detto — autorizzò i comuni ad avviare le operazioni di ripristino delle opere pubbliche. Nei primi anni dopo il terremoto una più accelerata spesa per le opere pubbliche poteva essere, del resto, il portato della necessità di anteporre alla ricostruzione le indispensabili urbanizzazioni primarie e secondarie. In diversi comuni sono state privilegiate opere pubbliche anche dispendiose a scapito della ricostruzione.

Sia da attribuire all'insufficiente dotazione degli strumenti di indirizzo coordinamento e controllo o al loro cattivo funzionamento, fu comunque solo con la legge n. 12 del 1988, quando era evidente che l'autonomia dei comuni in questa materia stava talvolta ritardando la ricostruzione abitativa, che un limite fu introdotto, stabilendo che non oltre il 35 per cento dei fondi potesse essere destinato alle opere pubbliche nei comuni disastriati e non oltre il 25 per cento nei gravemente danneggiati. Nessun limite fu posto per i comuni danneggiati; d'altra parte ve n'erano alcuni dove non sussistevano domande di privati per l'ottenimento di contributi e l'importo dei fondi assegnati a molti di essi era modesto.

In effetti, l'opportunità di realizzare opere pubbliche aggiuntive non fu colta da tutti i comuni come occasione per cimentarsi in opere di grande impegno sotto il profilo finanziario. E quei comuni

che si orientarono in questa direzione, lo fecero fin dall'inizio degli anni ottanta. Sulle somme impegnate dall'insieme dei comuni a fine giugno 1990, le opere pesavano per poco più del 25 per cento, ma molte di queste opere (2.932 progetti su 15.010) risultavano non ancora iniziate e 8.328 ultimate.

Molti comuni basarono il loro intervento in opere sulle esigenze più impellenti, dando luogo ad un numero limitato di piccoli interventi, con un onere relativo inferiore ai massimali previsti dalla legge n. 12 del 1988. Ma alcuni comuni superarono i massimali successivamente definiti ed un certo numero di essi raggiunse livelli tali da configurare comportamenti anomali.

Dato che i limiti sono stati introdotti solo all'inizio del 1988, un riferimento al rispetto delle quote a fine 1989 può essere solo indicativo. Le superano comunque in misura più o meno ampia (allegato III.2.d.: le opere definite pubbliche potrebbero però comprendere anche le abitazioni ricostruite dal comune su delega dei proprietari) i seguenti comuni disastriati e gravemente danneggiati:

a) in provincia di Avellino 10 comuni disastriati (Avellino 51,4 per cento, Bisaccia 56,3 per cento, Calitri 35,2 per cento, Conza 35,9 per cento, Lioni 35,5 per cento, S.Andrea di Conza 39,3 per cento, S.Angelo dei Lombardi 48,7 per cento, Solofra 63,4 per cento, Sorbo Serpico 44,3 per cento, Torella dei Lombardi 42,9 per cento) e 19 comuni gravemente danneggiati (Casalbore 39,3 per cento, Castel Baronia 28,9 per cento, Chiusano di S.Domenico 41,9 per cento, Contrada 51,5 per cento, Fontanarosa 27,1 per cento, Grottolella 48,2 per cento, Lacedonia 25,7 per cento, Luogosano 35,6 per cento, Montaguto 58,9 per cento, Montecalvo Irpino 26 per cento, Ospedaletto d'Alpinolo 25,2 per cento, S.Angelo a Scala 34,8 per cento, Savignano Irpino 51,6 per cento, Taurano 26,4 per cento, Tufo 43,9 per cento, Vallesaccarda 27,5 per cento, Villamaina 28,9 per cento, Volturara Irpina 36,8 per cento e Zungoli 51,9 per cento);

b) in provincia di Benevento 24 comuni gravemente danneggiati (dei quali toccano le quote più elevate Apice 64,9 per cento, Casalduni 43,5 per cento, Forchia 41,8 per cento, Paduli 44,7 per cento, Paupisi 41,6 per cento, S. Agata dei Goti 47,6 per cento);

c) in provincia di Caserta 3 degli 8 comuni gravemente danneggiati (Capua 46,3 per cento, Maddaloni 26,3 per cento, S.Maria Capua Vetere 52,7 per cento);

d) in provincia di Napoli 15 comuni gravemente danneggiati (Boscotrecase 49,7 per cento, Casavatore 52,3 per cento, Castellamare 32,1 per cento, Frattamaggiore 41,8 per cento, Gragnano 49 per cento, Marigliano 42,1 per cento, Massa Lubrense 37,9 per cento, Pimonte 26,5 per cento, Portici 74,3 per cento, Pozzuoli 84,6 per cento, Ercolano 49 per cento, S.Anastasia 54,1 per cento, S.Antonio Abate 44,7 per cento, Vico Equense 50,7 per cento);

e) in provincia di Salerno 7 comuni disastriati (Castelnuovo di Conza 69,4 per cento, Laviano 94,1 per cento, Romagnano al Monte 73,1 per cento, Salvitelle 48,8 per cento, S.Gregorio Magno 35,7 per

cento, Santomenna 54,1 per cento e Valva 39,3 per cento) e 23 gravemente danneggiati (Agropoli 45,1 per cento, Angri 50,7 per cento, Battipaglia 36,8 per cento, Buccino 27,8 per cento, Calvanico 40,7 per cento, Castel S. Giorgio 28,8 per cento, Castel S. Lorenzo 32,6 per cento, Cava dei Tirreni 28,8 per cento, Eboli 31,4 per cento, Fisciano 28,2 per cento, Mercato S. Severino 32,8 per cento, Minori 58,6 per cento, Montecorvino Pugliano 45 per cento, Montesano sulla Marcellana 41,3 per cento, Nocera Superiore 47,3 per cento, Oliveto Citra 29,8 per cento, Palomonte 28,5 per cento, Pellezzano 25,1 per cento, Pertosa 51,7 per cento, Polla 32,6 per cento, Pontecagnano Faiano 27,5 per cento, Sacco 31,2 per cento, S. Cipriano Picentino 38,9 per cento, S. Mango Piemonte 35,1 per cento, Sapri 34,3 per cento, Teggiano 25,2 per cento e Tramonti 33,6 per cento);

f) in provincia di Matera 2 comuni gravemente danneggiati su 9 (Aliano 45,3 per cento e Grottole 34,1 per cento);

g) in provincia di Potenza 6 comuni gravemente danneggiati (Albano di Lucania 35,3 per cento, Campomaggiore 34,4 per cento, Filiano 47,7 per cento, Marsico Nuovo 29,8 per cento, Maschito 25,9 per cento e Savoia di Lucania 25,5 per cento).

In provincia di Foggia vi sono solo comuni danneggiati e per questi nessun limite è stato introdotto. Nella media le opere pubbliche pesano per il 38,6 per cento degli impegni nei comuni disastriati, per 20,3 per cento nei comuni gravemente danneggiati e per il 18,3 per cento nei comuni danneggiati, e ciò rende più anomali i casi anomali.

Le anomalie riscontrate possono avere diversi significati:

a) l'inappropriata collocazione in una categoria di gravità del danno o la natura anomala degli interventi da realizzare (come, ad esempio, nei casi di Bisaccia o di Solofra), l'entità dei contributi essendo sovradimensionata rispetto ai danni effettivamente subiti dall'edilizia privata o estensivamente ad essa attribuibili;

b) l'incapacità di taluni sindaci di attivare l'opera di ricostruzione (se non la loro capacità di impedire la ricostruzione) (la fattispecie è più frequente nel salernitano ed arriva qui ai casi-limite di Laviano, Santomenna e Romagnano al Monte, tutti siti nell'alta valle del Sele e disastriati);

c) il prevalere di interessi premiati dalla realizzazione di opere più che dalla ricostruzione degli abitati.

Risulta evidente dai dati appena riportati che il fenomeno di un eccesso di risorse assorbite dalle opere pubbliche ha avuto maggiore incidenza per la Campania che per la Basilicata, ed in Campania per la provincia di Salerno.

L'evoluzione degli interventi in opere pubbliche può essere così ricapitolata: erano 5.702 gli interventi preannunciati, o avviati al 30 settembre 1985 (Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno), 18.103 quelli al 15 dicembre 1988, 19.987 quelli a fine 1989 e 21.206 quelli al 30 giugno 1990. Del resto, il problema della

definizione di un termine di decadenza qui non si pone. La dinamica della spesa è però più contenuta, perché il costo medio di questi interventi è, alle stesse date, pari a 738,6 milioni di lire, 347,6 milioni di lire, 337,3 milioni di lire e 330 milioni di lire. Il fabbisogno finanziario complessivo era perciò pari, sempre a quelle date, a 4.211, 6.292, 6.741 e 7.006 miliardi di lire. La relazione Mattarella (allegato I.1.) definiva il fabbisogno complessivo (al 30 novembre 1988) in 12.000 miliardi di lire. Dalla Relazione sullo stato di attuazione relativa al secondo semestre del 1990 (1) risultava che il fabbisogno coincideva con i 6.741 miliardi di lire già richiamati. Ma su 21.206 domande 4.870 progetti non sono stati ancora presentati. I progetti presentati costano in media 213 milioni di lire, gli ultimi finanziati costano in media 279 milioni di lire, quelli da presentare dovrebbero costare in media, stando ai dati disponibili, 725 milioni di lire.

Molte opere di urbanizzazione primaria e secondaria connesse alla ricostruzione risultano, del resto, finanziate con fondi diversi da quelli della legge n. 219 del 1981.

Non è comunque solo dagli aspetti finanziari che si ricavano elementi per valutare le politiche di opere pubbliche messe in atto. Altrettanto rilevanti sono gli aspetti funzionali: nonostante l'entità degli stanziamenti, spesso l'ultimazione delle opere di ricostruzione è impedita o le opere sono intralciate dalla mancanza delle urbanizzazioni primarie (come, ad esempio, a S. Angelo dei Lombardi, per il non completamento delle opere fognarie e a Conza dove le reti primarie non sono state completate, o a Santomena) (si vedano al riguardo i rapporti dei prefetti di cui agli allegati III.27.a. e b.). Ed altrettanto rilevanti sono gli aspetti ambientali (come risulta, per le opere là considerate, dalla Relazione preparata per la Commissione dal Ministero dell'ambiente) (allegato IX.1.).

Alle opere comunali si affiancano spesso opere donate dalla solidarietà nazionale ed internazionale (allegato III.29.). Ambedue i canali hanno dato luogo in alcuni casi ad opere di urbanizzazione e di infrastrutturazione sovradimensionate, talvolta in modo molto evidente, rispetto al fabbisogno (con ciò che ne consegue anche sotto il profilo delle difficoltà di gestione e degli oneri connessi). Per le urbanizzazioni secondarie, si possono citare i casi della piscina donata dalla città di Milano a Caposele, delle scuole donate dagli Stati Uniti a Conza, del centro sociale CGIL-CISL-UIL di Vietri di Potenza.

(1) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. LX-bis, n. 8.

PARTE 5^A

I FINANZIAMENTI AI COMUNI

1. — *Premessa.*

La lievitazione del fabbisogno finanziario correlato alla ricostruzione-riparazione deriva dalle stesse modalità di estensione dei benefici sopra ricordate, ma anche dall'inflazione e dall'insufficiente stanziamento iniziale: 8.000 miliardi di lire erano pochi. Già la legge n. 219 del 1981, del resto, aveva introdotto (articolo 15) la possibilità di ricorrere ad anticipazioni bancarie in conto di futuri stanziamenti dallo Stato, e questa facoltà subì, dopo, ulteriori estensioni.

Nel 1984, con una previsione di circa 300.000 domande si elevò la stima del fabbisogno a 15.500 miliardi di lire, evidentemente ipotizzando interventi di consolidamento antisismico ancorati alla metodologia dell'ordinanza del Commissario straordinario Zamberletti n. 80 del 1981. La spesa per le opere pubbliche veniva contemporaneamente quantificata in 4.500 miliardi di lire, anche qui con l'intenzione evidente di contenere le richieste degli enti locali. La lievitazione delle domande di contributo e dell'entità dei contributi avrebbe poi travolto anche queste stime.

Sulla base delle nuove stime di fabbisogno via via formulate, tuttavia, iniziarono ad aver luogo i rifinanziamenti disposti dalle leggi finanziarie dal 1985 al 1988 a favore del fondo di cui all'articolo 3 della legge n. 219 del 1981: 5.450 miliardi di lire vengono stanziati dalla legge finanziaria 1985, 4.000 dalla legge finanziaria 1986, 6.000 dalla legge finanziaria 1987 e 6.000 dalla legge finanziaria 1988. Sul finanziamento complessivamente attribuito al fondo, pari perciò a 29.450 miliardi di lire, le erogazioni ai comuni ammontano per il periodo 1981-1992 a 18.083,5 miliardi di lire (fonte CIPE), così distribuiti sui diversi anni:

1981	703,4	miliardi di lire;
1982	1.174	miliardi di lire;
1983	1.012,5	miliardi di lire;
1984	1.238,1	miliardi di lire;
1985	1.412,4	miliardi di lire;
1986	1.050	miliardi di lire;
1987	2.059,5	miliardi di lire;
1988	3.792,9	miliardi di lire;
1989	1.938,3	miliardi di lire;
1990	858,7	miliardi di lire;
1991	2.500	miliardi di lire;
1992	315,5	miliardi di lire.

Nel 1989 il Ministro del tesoro, onorevole Giuliano Amato, ha tentato di frenare la spinta all'aumento della spesa, limitando la possibilità di avvalersi delle anticipazioni bancarie e commisurando le assegnazioni a favore dei comuni agli impegni (legge n. 291 del 1988).

Una documentazione di dettaglio sui fondi assegnati ai comuni è disponibile (fonte: Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno) per gli stanziamenti contabilizzati al 31 dicembre 1989 (allegati III.2.c. e III.31., riepilogati nel prospetto unito alla presente relazione come appendice 3, tomo II).

A fine 1989 risultavano pari a 14.239,7 miliardi di lire le assegnazioni di cassa mentre gli impegni assunti dai comuni ammontavano a 12.250,2 miliardi di lire: il divario tra assegnazioni di cassa ed impegni assunti derivava dal fatto che il compito di verificare se i comuni avessero effettivamente bisogno dei fondi o come li stessero utilizzando era stato affidato alle regioni che non l'avevano svolto (il testo unico prevede ora l'intervento sostitutivo del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno). Il Ministro degli interventi straordinari nel Mezzogiorno doveva formulare la proposta di riparto senza potersi avvalere di questi elementi.

Dei 12.250,2 miliardi di lire di impegni assunti dai comuni a fine 1989, 2.816,7 miliardi di lire si riferivano ad opere, private e pubbliche, non ancora iniziate. I comuni hanno così avuto fino a fine 1989, oltre 14.000 miliardi di lire per finanziare opere ultimate o in corso per circa 10.000 miliardi di lire.

L'ultima Relazione del Ministro Marongiu (1) informa che sulle assegnazioni pari ai 18.084 miliardi di lire, di cui 15.268 per il periodo 1981-1990, si registrano impegni per 13.260,5 miliardi di lire. I residui sono così equivalenti a 2.007,5 miliardi di lire, senza tener conto delle somme impegnate per opere non iniziate e di quelle tuttora giacenti per centinaia di miliardi di lire sui conti correnti bancari, nonché dei 2.815,5 miliardi di lire disponibili per il 1991 e 1992.

Prima di scendere in ulteriore dettaglio, occorre considerare che i trasferimenti ai comuni coprono un periodo di dodici anni (1981-1992) durante i quali, soprattutto nella prima fase, le spinte inflazionistiche sono state molto significative. Riportando ai prezzi del gennaio 1990 le assegnazioni di cassa si hanno infatti assegnazioni di cassa totali per 19.200 miliardi di lire invece di 15.300 circa. La relazione temporale tra l'assegnazione di cassa e la spesa effettiva è del resto difficile da definire in ragione del ruolo assunto dalla facoltà di ricorrere ad anticipazioni presso gli istituti di credito convenzionati (decreto-legge n. 686 del 1982). A fine 1989 le somme depositate presso gli istituti di credito (residui passivi e di stanziamento) erano specie in alcuni casi (allegati III.26.a. e b.) di entità assolutamente rilevanti e, d'altra parte, non trascurabili erano i casi di comuni che avvalendosi delle anticipazioni avevano assunto impegni eccedenti le assegnazioni (allegato III.34.).

(1) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. LX-bis, n. 9.

Gli impegni assunti dai comuni (fonte: Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno riguardano — come noto — sia edilizia privata sia opere pubbliche. Il totale delle somme impegnate a fine 1989 fa riferimento a 209.204 interventi di edilizia privata (di cui 207.732 ai sensi delle leggi n. 219 del 1981 e n. 187 del 1982 e 1.472 ai sensi delle leggi n. 119 del 1986 e n. 12 del 1988) ed a 15.010 interventi di opere pubbliche. Tra gli interventi finanziati, sono considerati anche quelli non iniziati, che ricadono per 34.133 negli interventi di edilizia privata e per 2.932 nelle opere pubbliche. Dal punto di vista della ripartizione dei mezzi finanziari, sempre a fine 1989 l'edilizia privata copre il 74,7 per cento degli impegni (il 25,3 per cento è per opere pubbliche). Gli interventi non iniziati corrispondono però al 17,3 per cento degli impegni nel caso dell'edilizia privata ed al 39,9 per cento nel caso delle opere pubbliche (si vedano al riguardo le tabelle che seguono):

TABELLA 3.

INTERVENTI FINANZIATI E NON INIZIATI A FINE 1989.

COMUNI	Interventi numero	di cui non iniziati	Impegni miliardi	di cui non iniziati
<i>Edilizia privata.</i>				
Disastrati	39.213	7.294	2.181,1	406,6
Gravemente danneggiati	125.754	19.048	5.556,4	867,3
Danneggiati	44.237	7.791	1.408,1	304,5
<i>Opere pubbliche.</i>				
Disastrati	2.570	544	1.371,1	604,9
Gravemente danneggiati	9.033	1.796	1.417,2	549,6
Danneggiati	3.407	592	316,0	83,8

FONTE: Banca dati Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno.

TABELLA 4.

RIPARTIZIONE DEI FONDI IMPEGNATI TRA OPERE PRIVATE E PUBBLICHE.

COMUNI	Ripartizione impegni in percentuale		Non iniziati/Totale in percentuale	
	privato	pubblico	privato	pubblico
Disastrati	61,4	38,6	18,6	44,1
Gravemente danneggiati	79,7	20,3	15,6	38,8
Danneggiati	82,7	17,3	21,6	26,1

FONTE: Banca dati Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno.

2. — I criteri di ripartizione territoriale.

Le quote definite dal CIPE nei primi anni dopo il sisma erano pari a 15,76 per cento per la Basilicata, 83,47 per cento per la Campania e 0,77 per cento per la Puglia. Esse risultano, tuttavia, modificate dalle assegnazioni ai comuni dei fondi finora stanziati, per le quali la Campania detiene l'80,5 per cento, la Basilicata il 17,8 per cento e la Puglia l'1,7 per cento. I comuni disastriati che assorbivano il 25,2 per cento delle abitazioni distrutte e danneggiate in Basilicata ed il 10,3 per cento in Campania, hanno avuto rispettivamente nelle due regioni il 33 per cento ed il 26 per cento delle somme assegnate: tra i criteri di ripartizione vi era il vincolo di destinare almeno il 30 per cento delle risorse a questi comuni. È ancora il caso di sottolineare la diversità delle situazioni geografiche, geologiche, morfologiche e l'entità dei danni subiti, per cui è difficile fare dei raffronti puntuali.

Considerando i dati aggiornati a fine 1989 (allegato III.2.c.), e rilevando solo i comuni con assegnazioni più cospicue, avevano avuto assegnazioni per oltre 100 miliardi di lire (correnti) 14 comuni in provincia di Avellino, di cui 11 disastriati, il comune di Benevento e quello di Napoli, Salerno e 6 comuni disastriati della provincia e 3 comuni disastriati della provincia di Potenza. Tenendo più correttamente conto delle assegnazioni *pro capite* (allegato III.2.f.), avevano avuto più di 25 milioni di lire per abitante 24 comuni in provincia di Avellino di cui 9 gravemente danneggiati; 9 comuni disastriati della provincia di Salerno; 5 comuni disastriati della provincia di Potenza. Ma avevano avuto assegnazioni inferiori a 10 miliardi di lire, 2 comuni dell'avellinese, 24 nel beneventano, 60 nel casertano, 37 nel napoletano, 95 nel salernitano, 1 nel foggiano, 17 nel materano, 37 del potentino, e stanziamenti *pro capite* inferiori a un milione di lire 39 comuni del casertano, 53 del napoletano, 52 del salernitano, 5 del materano, 3 del potentino. Elaborazioni di maggior dettaglio riferite alle province in cui ricade l'area del cratere, consentono osservazioni più puntuali, che si riprendono solo sommariamente qui di seguito (rinviando all'allegato III.2.f.).

Si constata così che le erogazioni (paramtrate agli abitanti) non sono correlate ai danni neppure a fine 1989, come non lo erano nel 1982 (v. Parte 2^a, paragrafo 2). Il comune più disastroso dell'area avellinese del cratere, Calabritto, ha avuto 49 milioni di lire per abitante in confronto ai 62,4 milioni di lire di Senerchia, ai 63,1 milioni di lire di Sorbo Serpico, ai 34 milioni di lire di Bisaccia, che aveva riportato danni ben più modesti. Analoghe discrasie si registrano, per la stessa provincia, per i comuni gravemente danneggiati e per le altre province. In provincia di Salerno, Laviano ha avuto 102,3 milioni di lire per abitante, Castelnuovo di Conza 119,7 milioni di lire, Romagnano 120,4 milioni di lire, mentre Colliano ne ha avuti 35,3. Palomonte ha avuto 17,2 milioni di lire per abitante e Campagna (classificato disastroso) 15,7. In provincia di Potenza il contributo percentuale più elevato è quello di Castelgrande, che non era il comune più danneggiato, con 44,3 milioni di lire.

Si è indotti perciò a ritenere che, oltre ai danni riportati, incidano sulla ripartizione dei fondi tra i comuni: *a)* la domanda di abitazioni dovuta a movimenti migratori di scala anche locale; *b)* le politiche delle opere pubbliche decise dalle amministrazioni comunali; *c)* gli errori di impostazione della ricostruzione; *d)* le diverse situazioni geomorfologiche; *e)* la concentrazione delle progettazioni nelle mani di pochi professionisti, spesso investiti di incarichi di amministratori nei comuni interessati, che hanno finito per monopolizzare la ricostruzione.

Il primo fenomeno è confermato dal fatto che i comuni in cui le domande ammesse a finanziamento raggiungono livelli elevati rispetto ai danni segnalati al 1981, tendono a coincidere con i comuni che già avevano registrato una dinamica demografica positiva per il decennio 1971-1981. Naturalmente, questo era possibile lecitamente solo nel caso che molti avessero colto l'opportunità di accedere al contributo per trasferire fuori del comune di origine la propria residenza. Questo fenomeno sembra aver inciso maggiormente nei comuni di pianura ed in quelli vicini ai capoluoghi.

Anche la quota degli stanziamenti destinati ad opere pubbliche, che ovviamente incide ed inciderà sulla ripartizione dei fondi, non è ricollegabile a cause obiettive: in genere questa quota è più alta nei comuni più disastrati, ma non sempre ciò è vero. E le cause soggettive sono evidentemente rintracciabili nelle strategie che i singoli sindaci, e i singoli comuni, hanno individuato per « cogliere l'occasione » della ricostruzione, talvolta deviando gli interventi rispetto alle esigenze primarie delle popolazioni colpite dal sisma. Vi sono, infatti, anche casi in cui queste strategie hanno preso la mano ai proponenti fino a erigere impedimenti alla ricostruzione.

Né il primo, né il secondo fattore spiegano tuttavia in modo adeguato il rapporto erratico tra danni e assegnazioni. Un terzo fattore entra così in gioco: laddove la strategia ipotizzata per la ricostruzione ha avuto esiti che si profilano come sostanziali impedimenti alla sua realizzazione (come negli esempi, tra gli altri, di Conza e S. Mango sul Calore, in ragione rispettivamente della errata scelta dei terreni su cui rilocalizzare il centro abitato e delle conseguenze dello sbancamento della sommità della collina dove era ubicato il vecchio centro), si è alimentato, in varie forme, il meccanismo della spesa sia per opere private, sia per opere pubbliche.

Ma per una spiegazione più esauriente un altro fattore va citato: i comportamenti imprenditivi dei tecnici si traducono nella sollecitazione dei privati a richiedere i contributi e nell'enucleazione di tutte le opportunità che la legge concede per accrescerli, approfittando se del caso anche delle ambiguità contenute nella legge. Qualche volta è lo stesso sindaco, sindaco-progettista, o in quanto coadiuvato da tecnici interni o esterni all'amministrazione o in quanto collegato ad altri amministratori-progettisti o associati a progettisti, che assume l'iniziativa di far decollare questo « circuito virtuoso » della ricostruzione.

L'assunzione o meno da parte della regione di compiti di indirizzo, coordinamento e controllo, ha anche pesato. Se ne ha traccia quando si rileva che i comuni lucani hanno avuto mediamente fondi più consistenti rispetto ai danni subiti, mentre minore è in questa regione la propensione dei sindaci a lanciarsi in grandi programmi di opere e minori sono i contributi medi percepiti dai privati. Quest'ultimo dato può essere anche dovuto alla maggior sollecitudine di cui la Basilicata ha dato prova nell'attuazione della ricostruzione (i danni, si ricorderà, erano minori in partenza). Ma è anche evidente che in questa regione si è costruito relativamente di più.

3. — *Le anticipazioni bancarie.*

Il sistema di erogazione dei contributi per la ricostruzione/riparazione degli alloggi messo a punto con la legge n. 219 del 1981 e successive integrazioni, prevedeva che, accolta la domanda di contributo, il comune accreditasse al beneficiario presso l'istituto di credito convenzionato l'importo corrispondente, a valere sul quale il beneficiario avrebbe prelevato come previsto dalle norme (il 25-60 e 15 per cento secondo l'articolo 15 della legge n. 219 del 1981, poi modificato in 15-80-5 con legge n. 291 del 1988). Gli interessi bancari maturati spettano al comune.

L'articolo 15 della legge n. 219 del 1981, riguardante le modalità di erogazione dei contributi, è stato integrato dal decreto-legge n. 57 del 1982 (convertito con legge n. 187 del 1982, che disponeva altresì che le somme devolute ai comuni fossero trasferite in apposite contabilità speciali presso le tesorerie provinciali dello Stato) prevedendo che con l'assegnazione del contributo fosse « disposta un'apertura di credito presso l'azienda di credito indicata dall'avente diritto ». Il successivo decreto-legge n. 696 del 1982 (convertito nella legge n. 883 del 1982) stabilì che l'apertura di credito potesse essere utilizzata anche per « anticipazioni », qualora il comune ancora non disponesse dei fondi necessari, a valere sul fondo di cui all'articolo 3 della legge n. 219 del 1981. Quest'avvicinarsi di norme a breve distanza l'una dall'altra, nel 1982, sembra in contrasto con la tesi ufficiale che la ricostruzione stentasse a decollare.

Sulla base di quanto così disposto, il Ministro del tesoro senatore Andreatta, disciplinò con decreto ministeriale del 4 ottobre 1982 la convenzione tipo da stipularsi tra i comuni e le aziende di credito. Il decreto ministeriale definiva procedure tali da sollevare le banche da qualsiasi responsabilità quanto al merito dei finanziamenti. Il regime delle aperture di credito e delle anticipazioni rimase inalterato fino al 1988-1989, quando, principalmente per iniziativa del Ministro del tesoro, onorevole Amato, furono imposti vincoli per il ricorso alle anticipazioni a favore dei privati (articolo 19 della legge n. 291 del 1988) (allegato III.21.). Un giudizio negativo sulle anticipazioni è stato reso alla Commissione dall'onorevole Gaspari, già Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno. Sulle anticipazioni bancarie e sulle conseguenze da esse determinate ci si sofferma in altra parte della presente Relazione.

4. — *I fondi non utilizzati.*

Come già visto, per il periodo 1981-1992, agli oltre 18.000 miliardi di lire dei fondi assegnati ai comuni, di cui per il periodo 1981-90 15.184 miliardi di lire, 14.245 miliardi di lire sono stati effettivamente erogati. Ammonterebbero perciò a circa mille miliardi di lire i fondi disponibili a fine 1990, ma non ancora assegnati ai comuni. Corrispondentemente a queste assegnazioni si avrebbero poi impegni (domande ammesse a contributo, opere pubbliche approvate) assunti dai comuni per 13.200 miliardi di lire, con un divario sulle somme erogate pari ad altri mille miliardi di lire, sempre entro il giugno 1990.

Ai 2.000 miliardi di lire di cui sopra, si aggiungono le somme attribuibili ad opere non ancora iniziate, che sono a loro volta pari a circa 2.500 miliardi di lire.

L'andamento della ricostruzione e l'evoluzione delle assegnazioni ai comuni hanno, anche a prescindere dalla facoltà di ricorrere ad anticipazioni, determinato l'instaurarsi di complesse relazioni tra gli enti locali e le banche di fiducia: accantonamenti di fondi non utilizzati in alcuni casi e situazione di indebitamento in altri. A gennaio 1990 le giacenze di fondi presso i conti di tesoreria e le banche ammontavano (allegati III.26. a. e b. e III.33) a oltre 5.000 miliardi di lire, di cui 1.742 in provincia di Avellino, 1.218 in provincia di Salerno. Al 30 settembre 1990 le giacenze di fondi *ex lege* n. 219 del 1981 presso le tesorerie provinciali dello Stato (allegato III.26.b.) erano pari a quasi 4.000 miliardi di lire, di cui 1.355,3 relativi ai comuni della provincia di Avellino, 252,2 relativi ai comuni della provincia di Benevento, 629,6 (a fronte di 36,2 di anticipazioni) relativi ai comuni della provincia di Salerno, 308,6 (a fronte di 30,7 di anticipazioni) relativi ai comuni della provincia di Potenza, 1.005 relativi ai comuni della provincia di Napoli, 144,1 (a fronte di 1,6 di anticipazioni) relativi ai comuni della provincia di Caserta e 51,7 relativi ai comuni della provincia di Matera. È ovvio che di detti 4.000 miliardi di lire circa, che risultano impegnabili o impegnati per progetti non decollati, una parte finirà con l'essere impiegata per la ricostruzione. Così come le domande ammesse a contributo o i progetti avviati giustificheranno l'impegnabilità immediata di tutto o parte dei fondi ripartiti per gli esercizi 1991 e 1992 (2.815,5 miliardi di lire), ma si tratta di una impegnabilità che ha caratteri meno chiari e stringenti di quelli normalmente attribuibili al termine.

Tra i comuni tuttora ricorrenti ad anticipazioni si segnalano Auletta (1,5 miliardi di lire), Buccino (7 miliardi di lire), Montecorvino Pugliano (2,4 miliardi di lire), Petina (3,3 miliardi di lire), S. Pietro sul Tanagro (3,8 miliardi di lire), S. Arsenio (3,7 miliardi di lire), Castelnuovo di Conza (7,9 miliardi di lire), Valva (7,9 miliardi di lire) in provincia di Salerno, Atella (1,3 miliardi di lire), Barile (2 miliardi di lire), Filiano (1 miliardo di lire), Picerno (4,7 miliardi di lire), Rionero (3,4 miliardi di lire), Rapolla (1,6 miliardi di lire), Bella (3 miliardi di lire), S. Chirico Nuovo (1,2 miliardi di lire) in provincia di Potenza.

Le giacenze più rilevanti (in miliardi di lire) attengono i comuni di:

a) Angri (24,6), Baronissi (9,1), Campagna (24,8), Cava dei Tirreni (36,5), Fisciano (11,1), Mercato S. Severino (33,3), Nocera Inferiore (40,5), Nocera Superiore (21,6), Olevano sul Tusciano (24,6), Salerno (85,5), Sarno (11,6), Scafati (17,1), Teggiano (11,5), Laviano (64,2), S. Gregorio Magno (33,9) in provincia di Salerno;

b) Altavilla Irpina (21,7), Aquilonia (11,3), Ariano Irpino (29,9), Atripalda (18,9), Avellino (257,1), Calabritto (38,2), Calitri (32,1), Candida (10,3), Caposele (30,2), Conza (28,1), Forino (10,1), Gesualdo (12), Grottamina (12,6), Lacedonia (14), Lioni (90,5), Montecalvo Irpino (15,9), Montella (15,3), Montemarano (10,1), Morra De Sanctis (35,1), Mugnano del Cardinale (11,8), Nusco (13,5), Paternopoli (13,8), Roccabascerana (10,1), S. Mango sul Calore (27,9), S. Andrea di Conza (12,7), S. Angelo dei Lombardi (33,2), Senerchia (9,7), Serino (13,9), Solofra (68,7), Teora (32,1), Torella dei Lombardi (32,6), Vallata (10,9), Villanova del Battista (18,2) e Volturara Irpina (22,2) in provincia di Avellino;

c) Calvello (10,3), Corleto Perticara (12,9), Marsico Nuovo (14,7), Potenza (47,8), Muro Lucano (51,6), Pescopagano (13,8), Vietri di Potenza (12,3), Paterno (10,7) in provincia di Potenza;

d) Acerra (18,8), Castellamare di Stabia (41,6), Cicciano (18,7), Gragnano (18,7), Marigliano (24,3), Napoli (341,9), Portici (47,9), Torre Annunziata (64), Afragola (32,2) in provincia di Napoli.

Il basso numero dei comuni che fruiscono di anticipazioni di tesoreria, è comunque un indicatore dei ritardi che connotano l'intervento di ricostruzione, tanto più serio in quanto pochissimi tra questi sono comuni disastriati. Le rilevanti giacenze di alcuni comuni (*protraentisi talora da oltre un anno*) indicano d'altro canto incertezze sulla destinazione dei fondi che solo in alcuni casi sono il portato della non avvenuta ricostruzione o dei ritardi sopra segnalati. Le giacenze più elevate sono segnalate per i comuni in maggiore ritardo nell'opera di ricostruzione (ad esempio: Laviano, Avellino, S. Angelo dei Lombardi).

Tra le giacenze di cui si parla, quelle presso gli istituti di credito hanno prodotto rilevanti interessi attivi (dell'ordine, spesso, di decine di miliardi di lire) (allegato III.33.) sulle cui modalità di utilizzazione vi è ancora scarsa chiarezza.

5. — *Gli aiuti internazionali.*

Nella fase immediatamente successiva al sisma, al Commissario straordinario spettava il compito del coordinamento di tutti gli interventi, e non solo di quelli statali. Gli aiuti nazionali ed internazionali affluiti al Commissario straordinario sono stati contabilizzati in 601,3 miliardi di lire, ma tengono conto solo delle somme in denaro e non degli aiuti in natura, che furono cospicui. Contabiliz-

zando anche gli aiuti in natura e poi tutti gli aiuti non transitati per il Commissariato, ma affluiti direttamente ai comuni, si arriva del resto a somme di molto superiori. Tutti ricordano le straordinarie manifestazioni di solidarietà in termini non solo di risorse finanziarie, ma di messa a disposizione di uomini e mezzi, che caratterizzarono i mesi dal dicembre del 1980 alla primavera del 1981 e in alcuni casi si prolungarono per gli anni successivi. La prima Relazione del Commissario straordinario reca un elenco degli aiuti dall'estero: Commissione CEE, Belgio, Danimarca, Francia, Gran Bretagna, Irlanda, Lussemburgo, Olanda, Germania Federale, Stati Uniti, Canada, Norvegia, Grecia, Turchia, Algeria, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Austria, Bangladesh, Brasile, Bulgaria, Cecoslovacchia, Cile, Cipro, Colombia, Ecuador, Finlandia, Giappone, India, Israele, Iraq, Jugoslavia, Kenia, Kuwait, Libano, Libia, Malta, Mauritius, Monaco, Nuova Zelanda, Nigeria, Perù, Polonia, Germania Democratica, Romania, San Marino, Santo Domingo, Spagna, Sudan, Svezia, Svizzera, Tunisia, Ungheria, Uruguay, Venezuela, Sudafrica, Zimbabwe, Corea, URSS, Nazioni Unite. Ma nell'elenco risultano inclusi prevalentemente aiuti d'emergenza, e non le attrezzature e le abitazioni che poi sono state donate a molti comuni e soprattutto ai comuni disastriati.

Dai rapporti dei prefetti (allegato III.29.) alla Commissione si evince che hanno avuto aiuti in termini di opere:

Acerenza (Canada), Avigliano (Stati Uniti), Balvano (Svizzera e Canada), Brienza (Polonia e Francia), Castelgrande (Svezia, RFT, SMOM), Marsico Nuovo (USA), Muro Lucano (RFT, Svizzera, USA), Paterno (USA), Pignola (Canada), Potenza (vari), Rionero (USA), S. Fele (USA), Satriano (Francia) nella provincia di Potenza;

Acerno (Olanda), Angri (RFT), Atena Lucana (Regno Unito), Baronissi (RFT e Australia), Battipaglia (vari), Buccino (USA), Contursi (RFT), Laviano (USA e Canada), Oliveto Citra (Olanda), Pagani (Belgio), Roccadaspide (Australia), Romagnano al Monte (RFT e Svizzera), Sala Consilina (Svizzera), Salvitelle (RFT e USA), S. Cipriano Picentino (RFT), S. Gregorio Magno (USA e Francia), Santomena (RFT e USA), Siano (USA), Palomonte (Svizzera e Austria) in provincia di Salerno;

Bisaccia (USA), Calabritto (USA, CEE, Regno Unito), Contrada (RFT), Conza (USA), Grottaminarda (USA), Lapio (USA), Lioni (USA, Venezuela), Mirabella Eclano (RFT), Montoro Superiore (Australia), Nusco (USA), S. Mango sul Calore (USA), Torella dei Lombardi (Svizzera), Vallata e Vallesaccarda (USA) in provincia di Avellino.

Hanno avuto aiuti in denaro (allegato III.30.) Atella (USA), Balvano (vari), Muro Lucano (Canada), S. Angelo le Fratte (USA), Satriano (RFT) nella provincia di Potenza; Grassano in provincia di Matera; Andretta (USA), Calabritto (USA e RFT), Carife (Svizzera), Cervinara (Canada), Lapio (Regno Unito), Pratola Serra (Canada), S. Mango sul Calore (vari), S. Andrea di Conza (Svizzera e Canada), Sperone (Francia), Volturara Irpina (vari) in provincia di Avellino; Pompei (RFT) e Visciano (Regno Unito) in provincia di Napoli.

PARTE 6^A.

GLI STUDI DI CASI

Le elaborazioni effettuate hanno messo in evidenza che la ricostruzione dei comuni disastrati ha incontrato ostacoli più rilevanti. Questi comuni hanno spesso impegnato le risorse trasferite — chi più chi meno — in programmi di opere pubbliche di significativa entità, che hanno poi solo parzialmente realizzato. La ricostruzione ha proceduto tra difficoltà di vario genere, oggettive e soggettive. Ma, soprattutto, talvolta non è proprio decollata.

Già dal materiale fornito dalla « banca dati » della Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno (allegato III.34.) si ricavano indizi di una situazione difficile: è ormai noto che il riferimento agli interventi ultimati non esclude che le abitazioni siano già utilizzate dai destinatari (v. Parte 3^a, paragrafo 7), ma esso rappresenta comunque — come di seguito si vedrà — un indicatore utile del diverso stadio di attuazione della ricostruzione. Sebbene i dati siano riferiti a fine 1989, essi concordano nella sostanza con quelli rilevati direttamente dal nucleo ispettivo utilizzato dalla Commissione. Il centro storico di Avellino che ha registrato molte demolizioni, ha avuto una ricostruzione molto parziale (a parte le oltre 1.000 riattazioni con finanziamento del CIPE, solo 282 interventi di ricostruzione su 1.598 e 255 di riparazione su 635 risultano ultimati). A Bisaccia, salvo le riattazioni (94), tutti gli interventi finanziati risultano in corso (943 di cui 706 di riparazione). A Calabritto, gli interventi finanziati ultimati sono poco più del 10 per cento (148 su 1.126 ricostruzioni e 24 su 83 riparazioni). A Lioni gli interventi ultimati sono meno del 5 per cento dei 1.912 interventi finanziati. A Morra de Santis solo il 3 per cento dei 546 interventi finanziati è ultimato. A Salza sono ultimati 4 interventi su 465 finanziati. A S. Mango sul Calore è ultimato il 13 per cento dei 389 interventi finanziati. A S. Angelo dei Lombardi risulta ultimato il 5,6 per cento dei 1.568 interventi finanziati. A Senerchia il 3,2 per cento. A Solofra il 15 per cento. A Sorbo Serpico il 10,3 per cento. A Teora il 3 per cento. A Torella dei Lombardi il 4,6 per cento. A Castelnuovo di Conza il 6 per cento. A Colliano il 2,1 per cento dei 1.164 interventi finanziati. A Laviano nessun intervento è ultimato e gli interventi finanziati sono solo 156. A Ricigliano il 15,2 per cento è ultimato. A Romagnano al Monte l'11,6 per cento. A Salvitelle il 15,4 per cento. A S. Gregorio Magno sono ultimati 5 interventi su 2.447 finanziati. A Santomena 5 su 296. A Pescopagano è ultimato l'11,2 per cento degli interventi finanziati. A Vietri di Potenza è ultimato il 7,2 per cento.

Secondo i dati raccolti dalla Commissione, invece, a Calitri il 30 per cento delle 992 opere finanziate è ultimato, a S. Michele di

Serino il 38,7 per cento è ultimato, a S. Andrea di Conza il 27 per cento è ultimato, a Campagna il 21,3 per cento, a Valva il 22,5 per cento, a Balvano il 47 per cento, a Bella il 33,8 per cento, a Brienza il 36,8 per cento, a Castelgrande il 41 per cento, a Muro Lucano il 31 per cento, a Ruvo del Monte il 28,8 per cento, nel centro storico di Potenza il 20 per cento.

Ancora più illuminante risulta il raffronto tra gli interventi ultimati e finanziati (fine 1989) ed i prefabbricati installati nel dopoterremoto dal Commissario straordinario. A Bisaccia c'erano 507 alloggi monoblocco e dei 943 interventi finanziati nessuno è ultimato. A Calabritto con 984 prefabbricati, solo 172 interventi risultano ultimati su 1.209 finanziati. A Calitri con 1.059 prefabbricati, sono ultimati 296 interventi su 994. A Lioni con 744 prefabbricati, 79 interventi ultimati su 1.912 finanziati. A Morra De Sanctis con 105 prefabbricati, 15 interventi ultimati su 546 finanziati. A S. Mango sul Calore 298 prefabbricati e 52 interventi ultimati su 389 finanziati. A Sant'Andrea di Conza 147 prefabbricati e 89 interventi ultimati su 335. A S. Angelo dei Lombardi 454 prefabbricati e 88 interventi ultimati su 1.568. A Senerchia 237 prefabbricati e 7 interventi ultimati su 221 finanziati. A Torella dei Lombardi 380 prefabbricati e 30 interventi ultimati su 651 finanziati. A Castelnuovo di Conza 500 prefabbricati e 21 interventi ultimati su 352 finanziati. A S. Gregorio Magno 1.064 prefabbricati e 5 interventi ultimati. A Laviano 350 prefabbricati e 4 interventi ultimati su 769 domande di cui 428 finanziate. A Muro Lucano 697 prefabbricati e 476 interventi ultimati su 1.530 finanziati.

È vero che i prefabbricati sono in numero superiore per via dei doni e di quelli installati successivamente, com'è vero che le ultimazioni non sempre sono significative e che in questi comuni vi sono anche alloggi donati (che non compaiono nella « banca dati ». Ma il quadro resta egualmente sconcertante, sebbene in alcuni casi la ricostruzione sia stata bene o male avviata. Va comunque ricordato che anche in altre esperienze la ricostruzione si è rivelata più difficile e lenta nei comuni più seriamente danneggiati.

Soffermandosi sui comuni disastriati e su quelli in particolare che sono stati sottoposti ad indagine diretta per iniziativa della Commissione (con una scelta non sistematica e senza l'intenzione di configurare un campione significativo), si hanno ulteriori elementi di conoscenza, ovviamente più precisi ed aggiornati di quelli ricavabili dai dati grezzi (allegati III.5.a., III.7., III.8., III.9., III.10.a., III.12.a., III.13.a., III.14., III.15.a., III.16., III.17., III.19.a.). A S. Mango sul Calore che ha 1.400 abitanti, 166 nuclei familiari sono ancora ospitati nei prefabbricati mentre 106 abitazioni, di cui 36 donate, risultano assegnate a terremotati. Le domande di contributo sarebbero 535 più 230 presentate da emigrati, più 369 per gli agricoltori. A Caposele risultano ultimate 95 unità abitative rispetto a 2.232 domande, e 839 famiglie sono ancora ospitate in prefabbricati; 351 domande ulteriori sono state presentate in seguito alla legge n. 12

del 1988. A Ruvo del Monte risultano ultimate 223 abitazioni su 1.021 domande, e 68 famiglie sono ancora nei prefabbricati. A Vietri di Potenza 628 domande di contributo sono state presentate a seguito della legge n. 12 del 1988. A Santomenna, sarebbero 49 le abitazioni ultimate, mentre altre 100 mancano degli allacci alle reti, e 160 nuclei familiari restano nei prefabbricati. A Conza dove 300 domande nuove sono state presentate dopo la legge n. 12 del 1988, solo 73 unità abitative risultano ultimate, mentre delle 477 del nuovo centro abitato nessuna è abitabile per mancanza delle urbanizzazioni primarie ed il 20 per cento è ancora da iniziare: il principale problema per Conza, problema che è in larga parte la causa delle lacune appena ricordate, resta quello di bonificare i terreni su cui il centro è stato reinsediato. Duecentosessantanove famiglie sono ancora nei prefabbricati.

Talvolta, i ritardi sono in parte attribuibili anche a responsabilità centrali: è il caso ad esempio degli alloggi realizzati a Santomenna dallo IACP di Salerno, non abitabili per mancanza degli allacciamenti ENEL (allegati III.15.b. e c., III.27.b.).

Una situazione-limite è quella di Laviano, dove sono state ricostruite o costruite alcune abitazioni rurali — poche e peraltro servite da una rete viaria interpodereale prima inesistente, la cui realizzazione ha comportato l'utilizzo di consistenti somme di denaro — e sono state costruite le abitazioni donate da un'organizzazione italo-canadese, mentre centinaia di famiglie restano alloggiate nei prefabbricati (486 famiglie, di cui 386 terremotate). Le domande ammesse a contributo a fine 1989 erano 151 per opere di ricostruzione e 5 per riparazioni, nessuna a quella data ultimata; all'ottobre 1990 erano salite a 205, di cui 63 dislocate nel centro urbano e 4, in area rurale, ultimate. Le domande presentate in base alla legge n. 12 del 1988 sono 15. Gli alloggi donati sono 36 (ultimati nel 1984 ed utilizzati dal 1989). Le domande totali presentate sono state 769, di cui 673 in area urbana.

Laviano ha ricevuto (comprese le assegnazioni 1991-1992) dal CIPE, dalla regione e dalla solidarietà internazionale, quasi 202 miliardi di lire. Dei 175 miliardi di lire assegnati dal CIPE quasi 161 sono impegnati o spesi, per il 26 per cento per l'edilizia abitativa. Il fabbisogno ulteriore è stimato pari a 130 miliardi di lire, di cui il 24 per cento per l'edilizia abitativa. Ad un costo di 120 milioni di lire per alloggio (comprensivo delle opere di urbanizzazione) con i finanziamenti ricevuti già si sarebbero (ri)costruite quasi 1.500 abitazioni!

Vari sindaci del passato o tuttora in carica, dei comuni sottoposti ad indagini, sono progettisti ed hanno operato nella ricostruzione. Il sindaco di Laviano è progettista (n. 83 casi), direttore dei lavori (n. 9) e collaudatore (n. 49). Ma è anche coinvolto come progettista ecc. o come consorziato in tutti i progetti di maggiore entità (consorzio il Tetto: 1,87 miliardi di lire; consorzio 2 giugno: 1,07 mi-

liardi di lire; Giuliano A.R. [consigliere di maggioranza]: 0,7 miliardi di lire). Se si tien conto dei progettisti con i quali risulta collegato, è facile vedere che il gruppo controlla almeno il 90 per cento dell'intervento di ricostruzione, con importanza decrescente se si passa dai progetti finanziati a quelli da finanziare.

Laviano rappresenta il caso estremo della « ricostruzione bloccata », ma altri sono in varia misura ad esso assimilabili (S. Mango sul Calore a causa del ricordato sbancamento che ha modificato gli stessi titoli di proprietà dei privati; Torella dei Lombardi, visto che Torella ha privilegiato le opere in nuovo sito rispetto alla ricostruzione del vecchio centro, ecc.). Nei casi citati, le difficoltà possono essere connesse allo stato di abbandono dei centri storici prima del sisma di cui si parla, proprio per questi comuni, nello studio del Centro di Portici, ripreso al paragrafo 3 della Parte 2^a. Se i nuclei familiari di terremotati precariamente alloggiati ammontano per l'area disastata e fortemente danneggiata a 7-8 mila, dovrebbero essere circa 3-4 mila quelli che corrispondono alla ricostruzione bloccata, ovvero quelli per i quali non è possibile fare previsioni certe su entro quanto tempo riavranno il vecchio alloggio.

Dalle indagini risulta, in ogni caso, che dove era possibile molte famiglie hanno lasciato i prefabbricati e sono rientrate negli alloggi, pur restando talvolta in attesa della ricostruzione dell'alloggio sito nel centro storico. Restano nei prefabbricati, evidentemente, le famiglie che non hanno un secondo alloggio, ma in genere la gente resta nei prefabbricati quando la ricostruzione è avviata e procede con tempi sufficientemente certi e quando non può farne a meno.

Il grado di occupazione dei prefabbricati, che è variabile da caso a caso, non è poi sempre indicativo dello stato di attuazione della ricostruzione, perché i prefabbricati non sono talvolta abbandonati dalle famiglie che si spostano, ma conservati ed adibiti ad altri usi o sono riutilizzati dai sindaci per ospitare altre famiglie senz'altro, non a causa del terremoto. Anche il persistere di famiglie alloggiate in *containers* (i *containers* furono ubicati soprattutto fuori dell'area del cratere) ha spesso queste spiegazioni anomale. È certo, comunque, che il patrimonio di alloggi precari realizzato dal Commissariato è gestito con difficoltà dalle amministrazioni comunali, pur nel caso di utilizzi nuovi e difforni per i quali spesso sembra vigere la forma del silenzio-assenso.

I dati ricapitolati nel prospetto pubblicato in calce al presente paragrafo descrivono sinteticamente la situazione.

Le indagini hanno anche permesso di verificare che spesso i danni derivanti dal sisma hanno avuto come concausa — difficile dire quanto determinante — il pessimo stato di manutenzione dei fabbricati all'epoca. Molti dei fabbricati gravemente danneggiati non erano, tra l'altro, normalmente utilizzati per abitazione, o perché la famiglia era emigrata o perché si era dotata di altra abitazione più

comoda e sita in aree più accessibili: qui lo stato di degrado era spesso molto acuto.

In genere, la ricostruzione e la costruzione *ex-novo* hanno avuto una attuazione molto più accelerata nelle aree rurali per la scarsa incidenza in queste dei vincoli urbanistici e dei rapporti proprietari più che per una scelta di rivitalizzazione produttiva che — nonostante sia spesso evocata — in realtà non risulta dai dati ISTAT. Va rammentato che la priorità alla ricostruzione in aree rurali corrispondeva, secondo le affermazioni raccolte dai rappresentanti dei comuni, agli orientamenti impartiti dal Governo centrale (Ufficio speciale) nei primi anni dopo il terremoto. Nei vecchi centri si hanno situazioni differenziate a seconda che si sia scelta la strada del « massimo recupero » o quella dell'abbattimento anche degli edifici rimasti in piedi con successiva ricostruzione integrale. Tra l'altro, la prima opzione ha consentito ai privati di operare direttamente, mentre la seconda ha opposto ostacoli a questa procedura, anche quando non si siano adottate scelte di modifica dell'assetto territoriale (ad esempio: S. Mango sul Calore) che hanno sconvolto i riferimenti delle proprietà immobiliari. La delega al comune da parte dei privati ed il ricorso alla concessione per la realizzazione degli interventi non sono modalità necessariamente raccordate e molto diffuse. La delega al comune è spesso presente, ma per frazioni delle opere di ricostruzione e riparazione, più che per la totalità delle stesse abitazioni dei centri storici.

Hanno generalmente avuto più rapida attuazione i programmi costruttivi finanziati con doni e realizzati dai donatori, che sono presenti in tutti i paesi disastriati ed in un certo numero di paesi gravemente danneggiati, ma non sempre le scelte localizzative adottate per questi programmi hanno poi consentito (ad esempio: Palomonte, che ha ubicato gli edifici donati dalla Crocerossa svizzera nell'area del vecchio centro, quasi completamente demolito e tuttora interessato da vasti sbancamenti) di assegnare questi alloggi per la mancanza delle indispensabili opere di urbanizzazione primaria.

SITUAZIONE AL GENNAIO 1990

COMUNI	Abitanti	Nuclei familiari alloggiati in containers e prefabbricati		Nuclei familiari abitanti in case		Domande presentate comprese pertinenze agricole		Domande finanziate	Opere		
		terremotati	non terremotati	urbane	rurali	L. 219/81	L. 12/88		ultimate in corso	non iniziate	
Conza della Campania (AV)	1.600	356	—	—	96	1.155	172	877	73	617	187
Santomenna (SA)	1.226	160	25	—	120	588	20	435	39	280	116
San Mango sul Calore (AV)	1.413	166	76	36	70	700	65	358	106	—	252
Vietri di Potenza (PZ)	3.584	144	65	268	223	2.403	628	1.669	644	1.025	—
Ruvo del Monte (PZ)	1.580	68	21	—	223	985	220	302	223	798	184
Caposele (AV)	4.077	839	—	48	47	3.014	351	2.232	95	223	1.914
Laviano (SA)	1.700	386	100	—	4	789	15	428	—	—	—
Palomonte (SA)	2.800	171	12	—	35	1.500	694	455	35	—	420

COMUNI	Abitanti	Domande presentate comprese pertinenze	Unità abitate del tipo: — costruz. anteriore 1990 e/o — muratura in pietra e/o — strutture orizz. in legno
S. Antonio Abate	14.406	1.050	900
Conca della Campania	1.884	291	200
Torre Orsaia	2.822	166	139
Fisciano	11.479	1.250	600

PARTE 7^A.

I SOGGETTI COINVOLTI

Negli interventi di ricostruzione fin qui considerati sono stati coinvolti, con vari compiti e livelli di responsabilità, organi centrali e periferici come le regioni ed i comuni. Rilievo hanno però anche soggetti privati, oltre ai numerosissimi beneficiari: i tecnici come i progettisti, direttori dei lavori e collaudatori, ai quali del resto la normativa attribuiva importanti funzioni di interesse pubblico, e in alcuni casi le stesse imprese di costruzione.

1. — *Gli organi centrali ed in particolare le strutture di coordinamento e di controllo.*

L'impalcatura definita dopo le scosse sismiche del 23 novembre 1980 assumeva una distinzione netta tra interventi di emergenza e interventi di ricostruzione e sviluppo, ma affidava al gruppo istituito presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica (CRED) compiti di controllo dell'operato in ambedue i campi. Dall'esame delle relazioni presentate dai responsabili degli interventi e dal CRED (1) si desume che quest'interazione vi fu e garantì un grado sufficiente di controllo delle operazioni in essere fino al 1983. Il CRED fu del resto sciolto nel 1984.

Già con la legge n. 187 del 1982, articolo 9, tuttavia, il Parlamento aveva istituito con compiti di coordinamento dell'intervento di ricostruzione e sviluppo, un Ufficio speciale alle dipendenze del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, all'epoca l'onorevole Signorile. L'Ufficio subì varie revisioni nel 1982 e nel 1989-90. La struttura di coordinamento così realizzata ha predisposto le Relazioni presentate al Parlamento il 31 gennaio 1982, il 30 settembre 1984, il 15 dicembre 1988, il 30 giugno 1989, il 12 luglio 1990 ed il 1° dicembre 1990 (2). Un'attività di informazione non troppo puntuale, visto che il comma 5 dell'articolo 9 della legge n. 187 del 1982 prevedeva relazioni trimestrali.

Nello svolgimento della propria attività la Commissione ha potuto constatare che la principale attività svolta dall'Ufficio speciale si è estrinsecata nella raccolta, con cadenze semestrali, dei dati relativi alle domande di contributo ed alle opere di competenza dei comuni. Su queste basi l'Ufficio provvedeva altresì a formulare le

(1) Pubblicati dall'Istituto poligrafico e zecca dello Stato.

(2) Atti Camera dei deputati, VIII legislatura, doc. LXIV-bis, n. 1; IX legislatura, doc. LX-bis, n. 2; X legislatura, doc. LX-bis, nn. 3, 7, 8 e 9.

proposte di riparto dei fondi stanziati, da sottoporre al CIPE. Tuttavia, i dati raccolti ed elaborati dall'Ufficio non permettono: *a)* la certezza sul numero di domande presentate e sugli importi ad esse corrispondenti e quindi la valutazione attendibile del fabbisogno per l'edilizia privata; *b)* la corretta suddivisione tra edilizia abitativa ed opere pubbliche e quindi la verifica del rispetto delle quote massime di spesa da destinarsi ad opere pubbliche; *c)* la valutazione preventiva dei costi unitari da sostenere per gli interventi di ricostruzione-riparazione. D'altra parte, le elaborazioni non consentono di accertare né i tempi medi di ricostruzione-riparazione, né le cause della forte percentuale di lavori non iniziati. La « banca dati » presso l'Ufficio speciale non appare perciò una base adeguata per l'azione di coordinamento.

La Relazione presentata il 1° dicembre 1990, dal Ministro Marongiu (1), infatti, indica quali norme contenute nel testo unico configurino nodi legislativi da sciogliere, se si vuole porre le basi di un completamento della ricostruzione: *a)* il prevalere dell'opinione del Consiglio di Stato quanto al non sussistere di un termine di decadenza sia per la presentazione degli elaborati da allegare alla domanda di contributo, nel caso il beneficiario abbia delegato il comune a provvedere, sia per gli interventi previsti nei piani di recupero dei comuni disastriati e gravemente danneggiati; *b)* l'indeterminatezza della disciplina riguardante gli interventi inclusi nei piani di recupero, relativa all'avvio della loro attuazione e non solo al loro completamento, ma anche all'aderenza dello strumento urbanistico ai problemi in essere; *c)* la disciplina particolare riservata agli immobili vincolati o simili; *d)* le innovazioni introdotte dalla legge n. 12 del 1988 a favore di soggetti che già erano beneficiari dei contributi, seppure con un loro minore dimensionamento; *e)* i rischi di « commercio dei contributi » insiti nell'estensione dei medesimi agli acquirenti di immobili danneggiati o distrutti; *f)* le modalità di utilizzo degli interessi maturati sui conti bancari; *g)* la riserva di stanziamento per opere pubbliche non riproposta dal testo unico.

È del resto esplicitamente ammesso dagli estensori del testo unico che l'interpretazione da esso adottata, nella complessa e spesso ambigua legislazione in essere, è generalmente stata — anche sulla base dei giudizi formulati dal Consiglio di Stato — improntata ad una interpretazione estensiva e non restrittiva delle modalità del « completamento degli interventi ». La citata Relazione Marongiu identifica, nei punti richiamati, gli aspetti che ne rendono verosimilmente le conseguenze più significative sotto il profilo del dimensionamento finanziario e dell'estensione temporale degli interventi.

La mancanza di un'azione di coordinamento è confermata dalle Relazioni presentate, che — salvo, per certi aspetti, l'ultima — contengono alcuni dati aggregati e nessuna indicazione sullo « stato

(1) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. LX-bis, n. 9.

di attuazione » della ricostruzione, non mettono in luce i casi anomali, non segnalano comportamenti devianti, ecc.

Anche per i compiti attribuiti per delega al Governo centrale, si ebbero difficoltà e ritardi. In particolare, il Ministro del tesoro emanò con ritardo — e dopo le modifiche intervenute con nuovi provvedimenti legislativi — le norme riguardanti le modalità delle anticipazioni di fondi (articolo 15, legge n. 219 del 1981) (v. Parte 3^a, paragrafo 2) ed il Ministro dei lavori pubblici emanò con ritardo il decreto di cui al comma 4 dell'articolo 10 della legge n. 219 del 1981, la cui definizione era tanto più importante in quanto la legge n. 219 del 1981 autorizzava, per la ricostruzione, i comuni a derogare dalle norme recate dalla legge n. 64 del 1974.

2. — *Le regioni.*

Le regioni in base all'articolo 7 della legge n. 219 del 1981 (dalla significativa intitolazione « compiti regionali »), avrebbero dovuto assicurare:

il coordinamento dei piani di assetto territoriale e l'emanazione degli indirizzi per i piani comunali;

l'assistenza tecnica per l'opera di ricostruzione;

il coordinamento dei programmi costruttivi aventi carattere unitario (articolo 16);

la promozione di accordi tra gli enti locali;

la predisposizione dei programmi annuali per gli interventi di consolidamento e difesa del suolo;

il coordinamento generale degli strumenti di pianificazione e programmazione.

Nel caso della regione Basilicata uno sforzo per rispondere a queste aspettative del legislatore è stato realizzato: a Potenza fu istituita una struttura speciale di ausilio ai comuni. Non altrettanto si può dire della Campania.

Si deve attribuire anche alla scarsa iniziativa della regione Campania se la distribuzione degli interventi premia le aree verso cui la popolazione tende a spostarsi, perché più accessibili ai centri principali, e se si registrano molteplici spinte alla demolizione dei centri storici semidistrutti o danneggiati.

Si segnala che la regione Campania ha avviato solo nel 1989 le operazioni di risanamento idrogeologico, che fin dal 1983 si era attribuita per molti comuni disastri e danneggiati, contribuendo a determinare: l'affastellarsi di nuovi strumenti urbanistici sostitutivi di altri già adottati, l'insorgere comunque di incertezze quanto ai caratteri dell'opera di ricostruzione, l'accumularsi dei ritardi.

Gli uffici tecnici regionali non furono in grado di permettere che la deroga alla legge n. 64 del 1974 avvenisse nelle condizioni previste dal testo della legge 219 (v. Parte III, paragrafo 5), né di controllare che le opere realizzate entro l'ordinanza n. 80 del 1981 e successive del Commissario straordinario Zamberletti fossero aderenti alle normative antisismiche. La regione Campania ha emanato solo nel 1983 (legge regionale n. 9 del 7 gennaio 1983) le norme per l'esercizio delle funzioni regionali in materia di difesa del suolo.

Per ambedue le regioni, comunque, non vi sono elementi che consentano di attribuire loro un'azione di qualche rilievo per indirizzare e coordinare le politiche urbanistiche dei comuni.

3. — *I comuni.*

Si è già detto che le responsabilità cruciali dell'intervento di ricostruzione furono assunte dai comuni, in parte per dispositivo di legge ed in parte per insufficienza delle istituzioni con compiti di coordinamento o controllo.

Date le dimensioni rilevanti degli stanziamenti ricevuti, soprattutto nel caso dei comuni disastriati e gravemente danneggiati, le amministrazioni locali si trovarono a disporre di fondi molto più rilevanti di quelli che ad esse solitamente affluivano per i canali ordinari, e di maggiori poteri decisionali. Amministratori e consigli comunali potevano disporre dell'attribuzione dei fondi stanziati con sostanziali gradi di libertà. Il Governo centrale impartiva direttive (come per la priorità alla ricostruzione nelle aree rurali) finalizzate ad accelerare l'impiego dei fondi. Le norme definite dalla legge n. 219 del 1981 avrebbero dovuto garantire, attraverso la successione dei programmi comunali riferiti ad un arco triennale, un processo di pianificazione-attuazione-verifica-gestione suscettibile di interruzioni in corso d'opera e tale da evitare completamente i residui passivi.

In realtà, lo svolgimento delle operazioni si rivelò ben presto complesso — com'è già stato ricordato — sì da favorire interpretazioni non omogenee delle norme e delle direttive in essere. Le indagini della Commissione non hanno potuto coprire l'universo dei 687 comuni coinvolti. Per gli ambiti che sono state in grado di coprire, hanno rivelato incongruenze e distorsioni significative. Esse non implicano ovviamente che tutte le amministrazioni locali abbiano operato in modo difforme da quanto avrebbe imposto la priorità assegnata alla ricostruzione: il numero dei casi in cui queste anomalie si registrano sembra essere sufficientemente contenuto.

Per quanto concerne gli interventi dei comuni gli elementi di maggiore spicco che meritano ulteriori considerazioni sono quelli attinenti le politiche urbanistiche, il ruolo degli amministratori, le variazioni degli organici, il ricorso alla concessione.

a) — *Gli strumenti urbanistici.*

È stato spesso ripetuto che una delle cause del ritardo nell'andamento della ricostruzione era nelle difficoltà che i comuni, soprattutto i disastriati, incontrarono nel procedere alla definizione degli strumenti urbanistici richiesti dalla legge n. 219 del 1981.

La normativa prevista dalla legge n. 219 del 1981, quanto agli strumenti urbanistici, corrispondeva all'obiettivo di garantire che la ricostruzione dei comuni disastriati (articoli 27-33) avvenisse in un quadro urbanistico coerente e di propiziare non solo il mantenimento della residenza nei comuni, ma anche la ricomposizione del modello preesistente della convivenza. All'articolo 27 si dice, infatti, che « la ricostruzione avviene, di massima, nell'ambito degli insediamenti esistenti ... o nel territorio comunale » e che essa « salva-guarda le preesistenti caratteristiche etnico-sociali e culturali ».

I comuni disastriati dovevano adottare entro un anno (ma la scadenza è stata molte volte prorogata, fino al 31 marzo 1989 ed il piano è diventato il piano regolatore) il piano di ricostruzione di cui alla legge n. 1431 del 1962. Nel frattempo dovevano adottare o confermare il piano di zona 167 per gli edifici distrutti e non ricostruibili in sito, il PIP ed il piano di recupero. Per i comuni gravemente danneggiati e per quelli danneggiati dichiarati sismici (articolo 55) si prevedeva che essi potessero adottare o confermare i piani di zona, i PIP ed i piani di recupero. Non c'era scadenza e l'approvazione da parte della regione doveva aver luogo entro tre mesi.

Nel 1982 (Rapporto CRED) (1) erano in preparazione 369 studi geologici, 55 piani di fabbricazione, 376 piani regolatori, 486 piani di recupero, 356 PEEP. Risultavano adottati 209 studi geologici, 178 piani di fabbricazione, 165 piani regolatori, 338 piani di recupero, 449 PEEP. Risultavano approvati dalla regione 65 studi geologici, 323 piani di fabbricazione, 53 piani regolatori, 70 piani di recupero, 292 PEEP. L'attività di predisposizione degli strumenti urbanistici non era dunque insignificante.

Ad oggi la grande parte dei comuni dispone degli strumenti urbanistici previsti (allegato III.20.a.). Ma le vicende intercorse comprese quelle relative all'individuazione degli aventi diritto al contributo in caso di redazione dei piani di recupero, hanno alimentato la continua revisione di questi strumenti di piano. Alla confusione e contraddittorietà dell'attività di pianificazione hanno contribuito diversi elementi, tra i quali la scarsa chiarezza circa i connotati dei piani di recupero (introdotti dalla legge n. 457 del 1978), sicché lo strumento — viste anche le peculiari agevolazioni che sono state ad esso associate — ha perso una propria identità fino al punto da

(1) Pubblicato dall'Istituto poligrafico e zecca dello Stato.

poter essere utilizzato anche per aree non edificate: aree rurali o aree interessate da interventi integrali di demolizione delle costruzioni esistenti.

Le modificazioni introdotte successivamente prevedevano (articolo 34 del testo unico 30 marzo 1990, n. 76) che sia i comuni disastriati che quelli gravemente danneggiati (legge n. 80 del 1984) adottassero un piano regolatore generale o lo adeguassero alle esigenze provocate dal sisma e si dotassero degli altri strumenti di piano già menzionati, nonché l'utilizzo della legge n. 167 del 1962 per il recupero del patrimonio danneggiato dei comuni disastriati (legge n. 80 del 1984). Queste disposizioni sono però contraddette da un successivo comma che consente di sostituire al piano regolatore generale la relazione generale di presentazione dei piani esecutivi. Per l'approvazione dei piani da parte della regione, è prevista la procedura del silenzio-assenso (legge n. 12 del 1988).

Gli obiettivi inizialmente definiti dalla legge n. 219 del 1981 non erano necessariamente in contraddizione con gli altri contemporaneamente affermati di consentire un elevamento del tenore di vita per l'aspetto abitativo della popolazione — compresa quella emigrata (dal 1988) — e di favorire un'attività edilizia a vasto raggio considerato il dimensionamento dell'area colpita, ma tali dovettero apparire anche in aree non contraddistinte da problemi di « tensione abitativa » (non si fa qui riferimento a Napoli ed alla sua area metropolitana, di cui si discute in altra parte della relazione). Pur non considerando il titolo VIII della legge n. 219 del 1981 ed i comuni ad esso interessati, molti comuni hanno potuto con i fondi ricevuti dar corso o consentire che si desse corso ad interventi edilizi e ad opere che mal si inseriscono, in molti casi, in un quadro di pianificazione urbanistica coerente con il rispetto dell'ambiente e l'ordinato sviluppo del territorio (v. Relazione del Ministero dell'ambiente: allegato IX. 1.).

Analogamente, i piani di recupero (anche a prescindere da quanto già precedentemente ricordato) hanno finito in molti casi con il rivelarsi inadatti ad affrontare i problemi, così come venivano a configurarsi dopo gli interventi di demolizione e/o sbancamento. In compenso, la legislazione dando crescente potere ai sindaci e incentivando pur contraddittoriamente tutti i proprietari, ha alimentato il ricorso alle varianti o alla riformulazione dei piani, contribuendo a ritardare l'opera di ricostruzione che in principio si proclamava di voler accelerare.

S. Mango sul Calore aveva un piano di recupero definito nel 1981 e vi ha apportato numerose varianti, l'ultima del dicembre 1987. Il piano di zona del 1982 è stato rivisto molte volte fino al 1988. Analoga è la situazione di Santomenna, dove indagini della magistratura sono a questo proposito in corso. Ed analoga è la situazione di altri comuni come Laviano e Palomonte.

b) — *I tecnici amministratori.*

La figura che al sindaco è attribuita dalla legislazione *post-terremoto* ha giustificato varie interpretazioni. Resta comunque evidente che, non essendo l'azione dei sindaci sottoposta ad alcun controllo di merito, essi hanno acquisito con gli interventi di ricostruzione-riparazione un potere che è stato esercitato — quando lo si è voluto — con il massimo di arbitrio.

Questa situazione ha prodotto gli effetti più negativi quando sindaci o altri amministratori comunali, essendo tecnici abilitati, hanno predisposto perizie ed hanno svolto incarichi di progettazione, direzione dei lavori e collaudo (allegato III. 22.). Anche per le commissioni tecniche previste dalla legge n. 219 del 1981 e successive modificazioni e integrazioni per l'esame delle domande di contributo (articolo 14), i due tecnici, che si stabilì dovervi essere inseriti, finirono spesso con il coincidere con gli amministratori-tecnici. Si stabilirono così circuiti peculiari per cui l'amministratore-tecnico predisponendo la perizia giurata da allegare alla domanda di cui alla legge n. 80 del 1984, partecipava in quanto membro della commissione tecnica ad approvare la domanda, redigeva il progetto e partecipava alla sua approvazione, ed infine fungeva da direttore lavori o collaudatore per la sua realizzazione. Ma anche quando i sindaci o gli amministratori non erano dei tecnici si registrano relazioni tra questi ed i tecnici e/o le imprese coinvolte nelle operazioni di demolizione/ricostruzione. Queste relazioni possono essere formali od informali, possono coincidere con rapporti di parentela o con rapporti di mera colleganza o con intrecci societari.

In provincia di Avellino, complessivamente, sono 91 gli amministratori coinvolti in 54 su 119 comuni. In provincia di Salerno, per i sette comuni per cui si hanno notizie, 27 amministratori risultano coinvolti e a due sono affidati incarichi pubblici: degli amministratori di Laviano e Santomena si è, del resto, già detto (v. Parte 6^a). In provincia di Potenza si hanno notizie per 32 comuni e 51 amministratori (di cui tre risultano incaricati per opere pubbliche). In quella di Matera sono 19 gli amministratori coinvolti in 10 comuni. In provincia di Foggia sono 25 gli amministratori coinvolti come tecnici o impresari in 10 comuni. In provincia di Benevento si tratta di 58 amministratori in 34 comuni. Per le province di Napoli e Caserta non si hanno dati.

Il numero elevato di sindaci e amministratori professionisti nel settore delle opere civili, conferma i rischi insiti nella concezione dell'intervento adottata dalla legge e non corretta da idonee contromisure cautelative. Sono in effetti numerose le segnalazioni di sindaci, ma anche di altri amministratori, che contemporaneamente hanno operato ed operano come professionisti nell'ambito della ricostruzione o riparazione di immobili privati, e financo di opere pubbliche seppure in diverso comune (allegato III.22.). Ad esempio,

in provincia di Avellino, hanno operato negli anni come progettisti (opere private) un assessore di Ariano Irpino (286 progetti), un sindaco di Bonito (209), un assessore di Cervinara (332), un sindaco di Conza (118), un assessore di Fontanarosa (53), uno di Taurasi (62), due di Grottaminarda (68 e 64), un sindaco (135) e due assessori di Guardia dei Lombardi (210 e 360), un assessore di Lapio (108), uno di Lauro (55), un sindaco (69) e vari assessori di Lioni (tra cui due con 96 e 41 progetti), due assessori di Montella (103 e 195), un assessore di Nusco (62), uno di S.Mango sul Calore (98), un sindaco (205) e un assessore di Solofra (72), un assessore di Sturno (99), un assessore di Torella dei Lombardi (71), un sindaco di Torrioni (66), un sindaco di Zungoli (120), per non citare che i casi più rilevanti dal punto di vista quantitativo. Un caso a sé è poi rappresentato da Castelbaronia, dove il sindaco ha redatto 141 progetti per opere private, 44 li ha redatti un *ex-sindaco*/assessore, 12 un altro assessore e 58 un terzo. Quest'ultimo in società con un altro assessore nella snc Alfa Studi ha redatto altri 82 progetti per opere private e 2 per opere pubbliche.

Analogamente, in provincia di Potenza, a Marsicovetere, il vice-sindaco in carica si sarebbe accaparrato, nel periodo 1980-1988, 90 progetti per 755 milioni di lire in parcelle, nonché vari altri incarichi. Il sindaco di Brienza (Pz) nel periodo 1980-1990 avrebbe garantito una mole ingente di lavori ad un professionista della provincia di Salerno a cui risulta collegato. In provincia di Benevento, un amministratore ha avuto incarichi pubblici ed altri 39 hanno avuto circa 2.000 incarichi da privati. Insomma, i fatti registrati per la provincia di Avellino non sono isolati, anche se per questa provincia si sono avute informazioni più esaurienti.

In molti comuni che rappresentano esempi negativi quanto alle modalità dell'intervento di ricostruzione, i sindaci sono progettisti o operano in stretta intesa con progettisti o consentono ai tecnici comunali di fungere da progettisti o di stringere legami con progettisti. Il comune che rappresenta un caso-limite, Laviano, ha — come si è visto — un sindaco (sindaco dal 1980) che con un gruppo di progettisti, cui risulta variamente collegato, ha monopolizzato circa il 90 per cento delle progettazioni di abitazioni e di opere pubbliche nello stesso comune. In alcuni casi gli intrecci degli amministratori-progettisti si estendono su vari comuni fino a coprire volumi molto estesi di incarichi professionali.

Seppure nessuna norma vieti agli amministratori di lavorare come professionisti nel campo delle opere finanziate dallo Stato, ove non si tratti di opere pubbliche, l'intreccio tra i ruoli assunti dagli amministratori-tecnici non corrisponde al concetto comune di corretto esercizio di funzioni pubbliche.

Questi dati sembrano in contrasto con l'esistenza di una norma che consente di collocare in aspettativa un amministratore almeno per tutti i comuni disastriati e gravemente danneggiati. L'articolo 70

della legge n. 219 del 1981 proroga le aspettative autorizzate dal Commissario straordinario Zamberletti; le norme successive estendono questa facoltà come appena ricapitolato; il testo unico 30 marzo 1990, n. 76 proroga le aspettative fino al 30 giugno 1990. Dopo quella scadenza esse sono state ulteriormente prorogate da un decreto decaduto due volte. Dalle comunicazioni dei prefetti risulta che nell'autunno 1990 non vi erano amministratori in aspettativa per la ricostruzione (allegato III.23.).

c) — Gli organici.

La legge n. 80 del 1984 prevedeva, per i comuni disastrati o gravemente danneggiati, l'istituzione di un ufficio tecnico o il suo adeguamento in base a criteri prefissati. La norma è riportata anche dal testo unico 30 marzo 1990, n. 76 (articolo 59). Dalle comunicazioni dei prefetti si evince, tuttavia, che questa norma non ha trovato attuazione diffusa ed ha avuto conseguenze quantitativamente modeste (allegato III.23.).

d) — Il ricorso alla concessione.

All'articolo 16 la legge n. 219 del 1981 prevedeva che gli interventi di ricostruzione, « realizzati in modo unitario, con programmi costruttivi organici, » potessero essere affidati in concessione (comprese la progettazione e l'acquisizione dei suoli). La concessione era altresì prevista per l'esecuzione di interventi di edilizia economica e popolare o di recupero di abitazioni malsane e degradate e per la realizzazione delle opere pubbliche di competenza comunale.

Di tale facoltà si sono avvalsi vari comuni, basandosi anche sulla delega a provvedere alla ricostruzione dell'edilizia privata. Tra i casi in cui i comuni hanno utilizzato la concessione per organizzare, in tutto o in parte, l'opera di ricostruzione, alcuni sono emersi come esempi inquietanti del fallimento dell'opera di ricostruzione. Ad esempio, della concessione si sono avvalsi — tra i comuni che la Commissione ha in particolare analizzato, e che risultano non aver ottemperato correttamente ai compiti loro affidati dalla legge e dai privati — Conza della Campania e Santomena (allegati III.8. e III.15.a.). Ma tra i comuni che hanno utilizzato la concessione per la ricostruzione degli abitati ve ne sono anche che non registrano particolari ritardi negli interventi (ad esempio Atripalda, Valva, Polla).

Alla realizzazione in regime di concessione di singole opere hanno fatto ricorso vari comuni (allegato III.25.), come S. Angelo dei Lombardi in provincia di Avellino, Palomonte in provincia di Salerno o Ruvo del Monte in provincia di Potenza. Le opere comunali realizzate tramite la concessione registrano frequentemente quelle spinte alla modifica delle caratteristiche delle opere (molto al di

sopra delle esigenze che saranno chiamate a soddisfare) e alla lievitazione dei costi che si ritrovano per le opere infrastrutturali ricadenti entro gli interventi di cui all'articolo 32 o di cui al titolo VIII della stessa legge n. 219 del 1981.

Si sono avvalsi della concessione i comuni di Atripalda, Conza della Campania, S. Angelo dei Lombardi, S. Paolina in provincia di Avellino; Casoria, Gragnano, Portici, S. Anastasia, Torre del Greco, Vico Equense, Castellammare di Stabia e S. Agnello in provincia di Napoli; Angri, Colliano, Mercato S. Severino, Polla, Ricigliano, S. Gregorio Magno e Valva in provincia di Salerno; Brienza, Castelmezzano, Ruvo del Monte e Muro Lucano in provincia di Potenza. Alcuni, in base all'articolo 16 della legge n. 219 del 1981, altri per singole opere.

Le differenze che la Commissione ha colto quanto agli esiti del ricorso alla concessione, testimoniano che, più che l'istituto in sé, è l'applicazione che ne è stata operata che ha influito negativamente sull'andamento delle realizzazioni, sulla loro qualità e sulla lievitazione dei costi.

4. — *I tecnici.*

Il ruolo dei tecnici (anche al di là della confusione tra tecnici e amministratori) nella ricostruzione risulta particolarmente enfatizzato dalla legge n. 80 del 1984, che è ritenuta il provvedimento che favorì il decollo della ricostruzione. Dopo questa legge, gli interventi (presentazione delle domande e delle perizie giurate, predisposizione dei progetti) sono spesso promossi per iniziativa di tecnici o di gruppi di tecnici, delegati a provvedere dai danneggiati, e ciò rappresenta un meccanismo che alimenta la crescita delle domande ed i successivi ampliamenti della platea dei beneficiari.

Molte corrispondenze della stampa, mai smentite successivamente, hanno messo ampiamente in luce il ruolo così rivestito dai tecnici: tecnici dei comuni e liberi professionisti o ambedue le cose insieme. Non stupisce perciò ritrovare nelle casistiche dei comuni che sono stati analizzati in modo più diretto, intrecci complessi tra sindaci-tecnici o amministratori-tecnici, tecnici comunali e professionisti esterni al comune. Queste fattispecie appaiono anzi molto diffuse.

Generalmente i professionisti di cui trattasi sono locali, ma compaiono anche nomi, ricorrenti, di professionisti esterni. In alcuni casi si è avuto un ricorso a professionisti esterni che avessero già esperienze di ricostruzione *post-sismica* (Friuli), forse anche per risolvere problemi di incertezza interpretativa nell'utilizzo delle norme vigenti. E sembra significativo che questo riguardi piuttosto la Basilicata che la Campania (allegati III.24.a. e b.).

Il ruolo dei professionisti locali è stato comunque di gran lunga più incisivo fino a rappresentare un riferimento di rilievo per la produzione legislativa di iniziativa governativa, visto che alcune proroghe di scadenze sono state giustificate con l'esigenza (come recitano le relazioni di presentazione al Parlamento) di consentire ai professionisti locali lo smaltimento dell'ingente lavoro cumulato nell'ambito della ricostruzione.

Attenzione è stata poi dedicata anche alle società di studi e progetti ed in particolare a quelle il cui intervento è stato reso obbligatorio dalla stessa legge n. 80 del 1984 (« relazione sulla stabilità delle aree anche ai fini del rischio sismico e dei calcoli statici »). Anche in questo caso il grosso delle commesse è stato acquisito da un numero ridotto di società, oltre che da alcuni singoli professionisti.

Deve infine essere segnalato che il numero elevato delle opere che non risultano ultimate, pur essendo da tempo in corso o in uso, è imputabile almeno in parte alla resistenza dei tecnici ad emettere fattura per le somme loro spettanti (sono queste fatture quelle che occorre presentare per percepire l'ultima quota di contributo, attualmente pari al 5 per cento).

Anche sui compensi riconosciuti ai tecnici, la Commissione ha potuto constatare che essi sono oscillati, secondo le dichiarazioni dei sindaci, dal 15-16 per cento dell'importo dei lavori sino al 20-30 per cento ed in taluni casi anche oltre, dato che non si è ritenuto — come è invece avvenuto in altri casi (v. titolo VIII della legge n. 219 del 1981) — di tener conto di discipline più rigorose come quella adottata dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

La legge prescrive che queste parcelle siano corredate del motivato parere dell'ordine o del collegio professionale competente. Questi organismi, interpellati dalla Commissione, hanno dichiarato che: i criteri seguiti sono stati ispirati alle vigenti tariffe professionali (leggi 2 marzo 1949, nn. 143 e 144) ed alle successive circolari ministeriali emanate in merito; l'incidenza percentuale dei compensi professionali è variabile in funzione del tipo di opera, dell'importo dei lavori e delle prestazioni richieste; su tale incidenza ha influito la verifica del limite di convenienza della riparazione rispetto alla ricostruzione, che richiede prestazioni aggiuntive.

A titolo esemplificativo, si registrano i seguenti casi, quanto all'incidenza delle spese tecniche sull'importo dei lavori: *a)* lavori di riparazione o ricostruzione di edifici di civile abitazione con struttura portante in muratura e in parte in cemento armato (articoli 13 e 14 della Tariffa degli ingegneri e degli architetti): si va dal 20 per cento al 9,57 per cento con andamento decrescente a seconda degli importi, da 100 milioni a un miliardo di lire); *b)* lavori di ricostruzione di edifici di civile abitazione in zone classificate sismiche con struttura portante in cemento armato (*idem*): si oscilla attorno al 14 per cento.

I criteri considerati confermano che, per arrivare a incidenza del 30 per cento ed oltre, occorre che siano intervenute oltre al limite di convenienza, molte altre modalità di maggiorazione.

In Basilicata la regione ha stipulato, nel 1981, un'intesa con l'Ordine degli ingegneri della provincia di Potenza per la riduzione al minimo delle competenze professionali, anticipando le disposizioni contenute nelle leggi n. 187 del 1982 e n. 12 del 1988.

5. — *Le imprese.*

Le imprese sono emerse dall'analisi condotta dalla Commissione soprattutto con riferimento al ricorso alla concessione da parte dei comuni. In questa fattispecie ricorrono, infatti, imprese nazionali o regionali di una certa consistenza, mentre nelle opere di ricostruzione singole si hanno soprattutto imprese locali.

Tra le imprese nazionali e regionali che risultano concessionarie di interventi edilizi e/o di opere pubbliche vi sono imprese che sono state coinvolte anche in altri capitoli dell'intervento di ricostruzione (titolo VIII della legge n. 219 del 1981, articoli 21 e 32, ecc.). In molti casi queste imprese non hanno svolto adeguatamente il loro compito ed hanno spesso contribuito all'accumularsi di ritardi, perché colpite da congiunture sfavorevoli. Non poche sono tra queste le imprese che risultano fallite, interrompendo così l'opera avviata: dalla Maggiò concessionaria delle opere di reinsediamento a Conza al'Ars et Labor coinvolta nella ricostruzione a Santomena.

6. — *Le infiltrazioni camorristiche nell'emergenza e nella ricostruzione.*

Anche nel caso dell'emergenza e della ricostruzione sono state denunciate infiltrazioni camorristiche negli appalti. Anzi i capitoli dell'emergenza e della ricostruzione registrano, più rapidamente di altri capitoli dell'intervento *post-terremoto*, i segnali di queste infiltrazioni. Così è per l'uccisione del sindaco di Pagani, Marcello Torre, il 16 dicembre 1980. La camorra si insinua nella rimozione delle macerie, poi passa alle opere di urbanizzazione per l'installazione dei prefabbricati e *containers*. Vicende come queste sono registrate da varie sentenze istruttorie, che menzionano anche i fitti rapporti tra questi imprenditori-camorristi, da un lato, e dall'altro, gli amministratori locali, le imprese destinatarie di altri appalti (che poi assicureranno al camorrista i *sub-appalti*), i grandi *boss*.

Un caso noto è quello degli appalti per i prefabbricati pesanti di Avellino, in cui risultano coinvolti Roberto Cutolo, figlio di Raffaele, Francesco Pazienza e Alvaro Giardili. Il processo ha avuto un decorso travagliato, è stato suddiviso in vari procedimenti ed alla fine tutti gli imputati sono stati assolti con formula piena (allegato II.7.).

In Irpinia, a Fontanarosa, l'installazione dei prefabbricati è affidata all'impresa IPREC, di cui è socio al 50 per cento Stanislao Sibilio. A dirigere i lavori è chiamato Fausto Ercolino, per il quale il giudice Gagliardi, vittima poco dopo di un attentato, ha chiesto il confino definendolo camorrista della NCO. Tra i camorristi di cui lo stesso giudice ha chiesto il confino — sono trentadue — figura anche Sergio Marinelli (coinvolto nelle indagini sul caso Cirillo), contitolare della ditta Palma che ha fornito i prefabbricati destinati a stalle. Marinelli era anche il proprietario della BETON Calcestruzzi (successivamente denominata in altro modo) che ha avuto un ruolo sostanziale nelle forniture per la ricostruzione nell'area avellinese. A Marinelli si ricollega l'affare EUROCEM. L'EUROCEM fa capo in Italia a Pasquale Raucci di S. Martino Valle Caudina (AV), e su di essa ha fornito ampia documentazione l'Alto Commissario per il coordinamento della lotta alla delinquenza mafiosa, prefetto Domenico Sica (allegato I.8.). Si può ricordare che l'affare EUROCEM è identificato dalla Guardia di finanza di Napoli durante un *blitz* nella masseria dei fratelli Russo a Nola, in cui era in corso un *summit* della camorra. L'EUROCEM forniva il cemento anche al gruppo Romano Agizza, proprietario della BITUM-BETON e da metà degli anni 80 in poi capofila di tutta l'industria napoletana del calcestruzzo.

La presenza della camorra nelle aree interne è ancora testimoniata da altri eventi (l'affare delle estorsioni alla SILAR nei cantieri per la tangenziale di Avellino, l'assassinio del vicesindaco delegato alla ricostruzione a S. Agata dei Goti, dove nel luglio 1990 fu incendiato il municipio e bruciò tutta la documentazione sulla ricostruzione, ecc.). Naturalmente, essa è preponderante nelle aree dell'entroterra napoletano, vesuviane, del casertano, dell'agro sarnese-nocerino, in cui il suo insediamento già era in partenza più rilevante. I settori privilegiati sono, oltre alle forniture di cemento e calcestruzzo, le demolizioni, gli scavi, i movimenti di terra, le cave. Lo conferma anche l'elenco delle imprese note per essere legate ai *clans*, inviato alla Commissione dalla CGIL (allegato I.7.).

PARTE 8^A

IL RUOLO DELLE BANCHE
NEL PROCESSO DELLA RICOSTRUZIONE

1. — È già stata precisata, nella parte della presente relazione che tratta la ricostruzione nei comuni colpiti dal sisma (segnatamente per quel che attiene ai rapporti tra i comuni beneficiari dei contributi e gli istituti bancari), la procedura secondo la quale i fondi stanziati, in forza dell'articolo 3 della legge n. 219 del 1981, ed assegnati dal CIPE ai singoli comuni per la ricostruzione abitativa privata, dopo essere transitati attraverso le sezioni provinciali di tesoreria dello Stato, sono confluiti presso gli istituti di credito, vincolati ai comuni con la preventiva stipula di convenzioni e prescelti dai singoli beneficiari. In siffatta congiuntura, quindi, gli istituti di credito, così come enunciato dal Governatore della Banca d'Italia nella sua audizione del 23 gennaio 1990: « hanno svolto funzione di tesoreria, operando per conto dello Stato una serie di incassi e di pagamenti e rimanendo sollevati da qualsiasi responsabilità per quanto riguarda il merito dei finanziamenti ».

Orbene, se si considerano:

l'entità dei fondi stanziati a favore dei comuni dal CIPE, versati in apposite contabilità speciali presso le tesorerie provinciali e poi defluiti nelle banche (valutabili in oltre 10.000 miliardi di lire);

la normativa vigente in materia alla data del 31 dicembre 1989 — come si ricava dal testo unico approvato con decreto delegato legislativo 30 marzo 1990, n. 76 — secondo la quale i comuni potevano prelevare da dette contabilità speciali i fondi occorrenti per i pagamenti connessi allo stato di realizzazione degli interventi, anche in eccedenza alle disponibilità esistenti nelle contabilità medesime, fino al 50 per cento degli importi assegnati per l'anno immediatamente successivo;

la procedura della concessione agli aventi diritto dei contributi, unitamente al rilascio della licenza edilizia da parte dei comuni, che consente ai beneficiari di utilizzare una apertura di credito presso le banche da essi indicate e di prelevare presso le stesse banche il contributo in ragione del 15 per cento all'inizio dei lavori, dell'80 per cento in base a stati di avanzamento e del residuo 5 per cento dopo l'ultimazione dei lavori;

la facoltà concessa deli aventi diritto di richiedere, in caso di mancata temporanea disponibilità di fondi da parte del sindaco, delle anticipazioni presso gli istituti di credito, in base allo stato di avanzamento dei lavori, con addebito dei relativi interessi a carico dello Stato (secondo una procedura che lo stesso Ministro Gaspari ha definito di « portata rovinosa » e con effetti « devastanti »: veggasi audizione del 18 luglio 1990);

il divario tra interessi passivi pagati dalle banche a favore dei comuni depositanti (due punti in meno del *prime rate* pari alla misura attuale dell'11,50 per cento) e interessi attivi riscossi dalle stesse banche per il reimpiego delle somme depositate da comuni e da privati (con una misura di *top-rate* fino al 21-23 per cento);

si può valutare quale rilevante massa di flussi finanziari sia transitata attraverso gli istituti di credito di Campania e Basilicata nel periodo successivo al sisma e quali positivi riflessi ciò abbia avuto sul loro sviluppo.

A questo riguardo, è bene precisare che la legge n. 219 del 1981 non ha prescritto alcuna limitazione circa la scelta degli istituti di credito presso cui i comuni ed i privati potevano far accreditare le somme erogate quale contributo per la ricostruzione. Sicché, in teoria, gli aventi diritto avrebbero potuto appoggiarsi anche su banche dislocate in altre regioni.

È ovvio, tuttavia, che per esigenze di comodità e di celerità burocratica, nonché per preferenze e collegamenti di carattere politico i comuni ed i privati hanno preferito avvalersi di quegli istituti di credito che svolgono la propria attività pressoché esclusivamente nelle zone colpite dal terremoto. Questi ammontano (come risulta dall'elenco trasmesso dalla Banca d'Italia, allegato IV.2.) a 84, tra banche e casse di risparmio, di cui 61 dislocate in Campania e 23 in Basilicata.

L'interesse della Commissione si è, perciò, concentrato su detti istituti, focalizzando in particolare l'indagine sulle due banche — Banca popolare dell'Irpinia e Banca popolare di Pescopagano — che, per incremento di attività conseguito negli ultimi otto anni, per entità di « fondi in amministrazione » ricevuti dai comuni (come si evince dai dati contenuti nei prospetti acclusi all'allegato IV.8.), per specifici riferimenti contenuti in diverse interrogazioni parlamentari, rivestivano particolare importanza ai fini dell'inchiesta.

C'è da aggiungere che, alla data di inizio dei lavori della Commissione, la Banca d'Italia aveva già concluso, a mezzo del proprio servizio di vigilanza, una approfondita ispezione nei confronti della Banca popolare dell'Irpinia (i cui risultati saranno in dettaglio esposti nelle pagine che seguono). Così pure altra analoga ispezione è attualmente in corso, da parte dello stesso organo di vigilanza dell'Istituto di emissione, nei confronti della Banca popolare di Pescopagano, i cui risultati saranno noti, presumibilmente, a fine marzo 1991.

Ciò premesso, ritornando alle dichiarazioni rese in sede di audizione dal Governatore della Banca d'Italia, si evince che « dall'osservazione dei dati statistici relativi alla crescita dei volumi intermediati del sistema bancario (depositi ed impieghi) emerge che nelle regioni colpite dagli eventi sismici del 1980-1981, l'incremento medio è risultato nel corso degli anni 80, superiore sia a quello riscontrato

in ambito nazionale, sia a quello delle aziende insediate nel resto dell'Italia meridionale ».

Più precisamente: « nel settore degli impieghi, tra la fine del 1979 e la fine del 1988, l'insieme delle banche con sede legale in Campania e Basilicata e con prevalente operatività in quelle regioni, ha segnato un tasso di incremento medio annuo pari al 21,4 per cento contro un valore medio del 15,3 per cento registrato in ambito nazionale e del 16,9 per cento rilevato nel complesso dalle regioni meridionali. Si è avuta cioè una forte espansione della domanda di credito, certamente indotta dai bisogni determinati dal terremoto, con conseguenti consistenti incrementi soprattutto dei finanziamenti concessi ad imprese appartenenti a rami merceologici legati alla ricostruzione ».

Il maggiore incremento delle banche locali è stato, altresì, favorito da due particolari circostanze: l'esenzione loro accordata dall'obbligo di rispettare i « massimali » posti dalla Banca d'Italia, in quegli anni, agli altri istituti di credito nazionali per l'espansione del credito, ed il mancato spostamento di attività finanziarie dal sistema bancario ad altri intermediari (ad esempio: fondi d'investimento) verificatosi invece nelle regioni del centro-nord e non nel Mezzogiorno, rimasto tradizionalmente fedele nell'assicurare il flusso del risparmio in direzione delle banche.

Questo ha determinato, nell'area interessata dal sisma, una elevazione delle quote di mercato a favore delle aziende di credito locali.

Esse raccoglievano, infatti, all'inizio del periodo interessato (1980) poco più del 21 per cento dei depositi effettuati nella zona ed erogavano circa il 27 per cento dei crediti; alla fine del periodo (1988) le percentuali dei depositi e dei crediti erano rispettivamente salite al 33,7 per cento e 37,5 per cento. In particolare, per quel che concerne l'entità dei « fondi di terzi in amministrazione », esistenti presso banche locali (nella qual voce vanno contabilizzati i fondi pubblici erogati dallo Stato per la ricostruzione) si rileva che essi, partiti da una cifra di 160 miliardi di lire nel 1983, avevano raggiunto nel 1987 la cifra di 800 miliardi di lire. L'incremento della « raccolta » così verificatosi presso dette banche e la necessità di procurarsi interessi (atti per una parte, a compensare quelli passivi corrisposti ai comuni « depositanti » e, per il resto, ad accrescere il beneficio di ciascuna banca), ha spinto gli istituti di credito delle due regioni ad accrescere sensibilmente gli « impieghi », assumendo elevati rischi per effetto di scelte non sempre felici, con « istruttorie del credito » approssimative e carenti, basate più sull'esperienza pratica e sul « fiuto » dei singoli operatori bancari, che su corrette analisi finanziarie.

Va rilevato, inoltre, che nell'ultimo decennio la situazione patrimoniale di queste banche è migliorata più di quanto si sia verificato nella media nazionale.

In conclusione, secondo le precisazioni del Governatore della Banca d'Italia, è indubbio che « gli interventi dello Stato a favore delle zone colpite dagli eventi sismici hanno favorito l'espansione delle banche locali, più che per gli effetti connessi al transito per le medesime dei fondi pubblici, in virtù dello sviluppo delle attività economiche legate all'opera di ricostruzione ».

Senza contare che, (così come più specificamente è precisato nella parte della presente relazione relativa alla ricostruzione edilizia nei comuni), i ritardi in alcuni comuni dell'opera di ricostruzione hanno procurato un ulteriore vantaggio agli istituti di credito della zona, rappresentato dalle giacenze presso gli stessi di notevoli somme accreditate *ex lege* n. 219 del 1981 e non ancora utilizzate. In proposito va precisato che, alla data del 30 settembre 1990, tali giacenze presso le varie banche ammontavano a 907 miliardi di lire, di cui 44 a favore del comune di Avellino.

Di questi ultimi, 28,2 miliardi di lire figuravano depositati presso la Banca popolare dell'Irpinia, il cui totale di somme giacenti a tale titolo ascendeva, alla data medesima, a 53,5 miliardi di lire.

2. — Questo ultimo specifico riferimento introduce il discorso sulla Banca popolare dell'Irpinia, che ha formato oggetto di numerose interrogazioni parlamentari, indicate nella parte introduttiva della presente Relazione, nonché — come si è detto — di una ispezione da parte degli organi di vigilanza della Banca d'Italia, i cui risultati sono evidenziati nel rapporto conclusivo redatto in data 21 settembre 1989 (allegati IV.4 e IV.5.) e comunicati dal Governatore della Banca d'Italia nella richiamata audizione del 23 gennaio 1990.

L'ispezione in argomento è stata effettuata, in forza della legislazione bancaria, da cinque ispettori della Banca d'Italia dal 27 febbraio 1989 al 10 agosto 1989. La precedente ispezione era stata eseguita dal 17 maggio 1982 al 4 agosto 1982, da un gruppo di quattro ispettori della Banca d'Italia guidato dal dr. Saverio Antignani, di cui si dirà in seguito).

La relazione conclusiva, a firma del dirigente del gruppo ispettivo dr. Ossiri (inviata alla Commissione con nota n. 132635 in data 26 ottobre 1989), si compone di due parti: una « *parte aperta* », che è stata consegnata anche agli esponenti della banca ispezionata, con richiesta di controdeduzioni, ed una *parte riservata* destinata all'ispettorato di vigilanza ed alla filiale della Banca d'Italia.

I rilievi emersi nella ispezione si riferiscono essenzialmente all'ordinamento gestionale, sotto il profilo economico, patrimoniale e di liquidità, nonché ad alcuni aspetti attinenti la funzionalità dell'organizzazione amministrativo-contabile, secondo gli obiettivi propri della vigilanza bancaria.

Nella lettera con cui il Governatore della Banca d'Italia ha trasmesso detta relazione alla Commissione, è precisato che nessuna « anomalia » specifica è emersa per quel che concerne la gestione dei fondi *ex lege* n. 219 del 1981, e ciò anche perché — come è stato ribadito dallo stesso Governatore in audizione — « la banca ha l'unico dovere di identificare il beneficiario del contributo, astenendosi dal formulare osservazioni, ancorché le erogazioni superassero i fondi stanziati o eludessero altre caratteristiche ».

Senza volersi soffermare nell'esame particolareggiato delle constatazioni e dei rilievi, per i quali si rinvia agli allegati IV.4. e IV.5., si evidenziano, tuttavia, i seguenti punti della relazione ispettiva:

parte aperta

a) viene stigmatizzata la « lacunosità delle verbalizzazioni e la inadeguata trasparenza » delle motivazioni assunte dal consiglio di amministrazione a fondamento delle proprie decisioni, risoltesi in « costanti adesioni unanimi alle proposte del presidente »:

emblematici risultano i crediti accordati, pure in presenza di parere negativo degli uffici competenti, a varie ditte e persone (MOON s.r.l. per 226 milioni di lire; Galasso Lucio per 690 milioni di lire; Passaro per 2.057 milioni di lire; De Piano con « incaglio » di 1.200 milioni di lire);

carezza di incisività dei controlli del collegio sindacale;

inadeguata funzione del direttore generale nel settore della erogazione del credito, anche per insufficienza di istruttoria preventiva;

b) si rileva l'irregolare tenuta dei libri sociali, per quel che in particolare concerne la mancata indicazione nei verbali del consiglio di amministrazione dei fidi concessi ed il mancato rispetto della sequenza cronologica nello stesso libro dei fidi:

insufficiente appare la documentazione sulla solidità economica di certa clientela a sostegno dei crediti accordati;

si rilevano sconfinamenti in misura superiore ai poteri delegati e spesso consentiti in dispregio di formali divieti dell'organo amministrativo, senza che il consiglio di amministrazione ne venisse minimamente informato;

eccessiva tolleranza nei confronti di alcuni clienti (mancato avvio di procedure di recupero; concessioni di moratorie in base a richieste non sufficientemente vagliate, ecc.).

Conseguentemente, alla data del 31 dicembre 1988, gli impieghi aziendali presentavano 779 « posizioni di sofferenza » per lire 81 miliardi circa, con previsioni di perdita di 13 miliardi di lire circa e dubbi realizzati per altri 5 miliardi di lire e più, nonché 228 « posizioni di incaglio » per un totale di altri 98 miliardi di lire oltre a 10 miliardi di lire di « crediti di firma ».

Da rilevare, inoltre, la preponderanza nel settore delle « costruzioni », che ha assorbito il 27 per cento dei crediti complessivamente erogati, per un totale di 156 miliardi di lire su 578.

parte riservata

I primi capitoli individuano una situazione tecnico-gestionale che viene definita, ovviamente sotto il profilo peculiarmente bancario: soddisfacente dal punto di vista patrimoniale; equilibrata sotto l'aspetto della liquidità; ottimo nei riguardi della redditività.

Comunque, meritano di essere poste all'attenzione i seguenti dati emergenti dalla relazione:

a) è rilevante l'incremento delle componenti positive del patrimonio lordo della banca negli ultimi 5 anni (presi a base dell'ispezione) pari a 136 miliardi di lire (da lire 36 miliardi a lire 172 miliardi) e ciò, prevalentemente, sia per effetto dell'apporto di denaro fresco di vecchi e nuovi soci (62 miliardi di lire) sia per « autofinanziamento » dell'istituto (64 miliardi di lire).

Ciò nonostante, la situazione risulti molto appesantita per il sensibile incremento dei « fondi rischi » (da 12 a 43 miliardi di lire) peraltro « non ancora sufficienti a compensare il degrado degli attivi creditizi » (veggasi, nel dettaglio, la relazione ispettiva, allegato IV.4., a pag. 12).

Inoltre, secondo gli ispettori, l'entità delle immobilizzazioni tecniche, già rilevante, è destinata ad aumentare per effetto della preventivata costruzione di una nuova sede sociale (costo previsto: 41 miliardi di lire) da edificare su terreno — già con destinazione agricola e successivamente dichiarato « edificabile », a seguito di ottenuta variante del piano regolatore — pervenuto alla banca a seguito di una complessa vicenda di recupero di crediti, nei confronti del « Gruppo Matarazzo », nella quale si è preferito procedere al recupero tramite cessione volontaria dei beni, anziché seguire la più corretta procedura di una gestione concorsuale.

A ciò si aggiungano le collaterali vicende di valutazioni di immobili, fatte da familiari del presidente Valentino, nonché di acquisti di detti beni da parte degli stessi Valentino e dei familiari del debitore Matarazzo, a prezzi « significativamente » inferiori a quelli indicati nelle perizie (veggasi allegato 7 alla citata relazione ispettiva).

b) Il capitale sociale, alla data dell'ispezione, risultava composto da 8.043.641 azioni, del valore nominale di lire 1.000 (valore attribuito nel 1989: lire 15.000 per azione), facenti capo a 5.046 azionisti.

Praticamente, dal 1982 ad oggi la compagine sociale è aumentata di n. 2.458 azionisti, per un numero di 5.424.000 azioni e cioè con un aumento di più del 100 per cento.

L'allegato 8, annesso al citato rapporto ispettivo, indica gli undici soci « di riferimento » che, unitamente al loro nucleo familiare ed ai congiunti, detengono 901.648 azioni, pari all'11 per cento del totale.

Particolare rilevanza assume poi la categoria dei soci « dipendenti » della banca e dei loro familiari (1.029 unità), così come va rimarcato anche il numero dei soci in età minorile (545, pari al 10 per cento del totale).

Tutte queste circostanze concorrono a spiegare il perché il Presidente « amministri l'istituto con potere decisionale praticamente unico », potendo contare sulla piena adesione alle sue scelte.

L'elevata redditività dell'investimento azionario ha ampiamente soddisfatto gli azionisti, che sono stati beneficiari di un dividendo di ben 1.400 lire ad azione (pari al 10 per cento del valore corrente d'acquisto), per un totale di utili ripartiti nell'ultimo esercizio di oltre 8 miliardi di lire, pari ad una media del 18 per cento delle risultanze degli esercizi degli ultimi tre anni.

c) A partire dal 1982, l'istituto, che si articolava su 11 dipendenze, ha accresciuto di circa il 100 per cento le sue filiali, aggiungendone negli ultimi anni sei in provincia di Avellino, una a Benevento ed una ad Aversa, oltre alla creazione di uffici di rappresentanza a Salerno ed a Napoli (con la previsione di aprire altre cinque dipendenze in quell'area metropolitana).

Inoltre, in data 21 febbraio 1987, si è verificata la fusione tra la Banca popolare dell'Irpinia e la Banca popolare cooperativa tra i commercianti di Aversa, a seguito di delibera — a grande maggioranza — dell'assemblea di quest'ultima, decisa a risolvere la critica situazione dell'istituto, esposto da anni alle gravi conseguenze di penose vicissitudini giudiziarie instauratesi a carico dell'ex presidente e di altri amministratori, nonché gravato da un *deficit* patrimoniale di un miliardo di lire e da altre sofferenze gestionali per oltre 7 miliardi di lire. Detta fusione, tuttavia, non è stata ancora perfezionata, per effetto di un gravame proposto dagli stessi ex amministratori della banca aversana dinanzi al TAR, della Campania e tuttora pendente, in secondo grado, presso il Consiglio di Stato.

d) La « massa fiduciaria » dell'istituto, valutata alla data dell'ispezione in 1.175 miliardi, ha avuto negli ultimi 5 anni un incremento del 165 per cento (per un valore assoluto di 731 miliardi di lire) nettamente superiore al tasso di incremento regionale (68 per cento).

Indubbiamente rilevante, a questo proposito, è stato l'apporto determinato dai « fondi di terzi in amministrazione » rappresentati in larga misura dai fondi *ex lege* n. 219 del 1981 ».

Tali fondi, che nell'anno 1982 erano di 40 miliardi di lire, hanno raggiunto a fine 1985 il livello massimo di lire 189 miliardi, pari al 22 per cento dell'intera « raccolta » della banca.

Correlativamente, l'erogazione dei crediti da parte della banca (calcolata all'atto della ispezione in 900.000 milioni di lire) aveva realizzato, nell'ultimo quinquennio, un incremento del 180 per cento, indubbiamente favorito dalla lievitazione della domanda di prestiti, indotta dall'opera di ricostruzione *post-sismica*.

Inoltre, agli interventi per la ricostruzione edilizia privata, disastata o danneggiata dal sisma, si è accompagnata da parte dello Stato, come è noto, la politica di industrializzazione della zona, con incentivi « a fondo perduto ».

Anche in ciò la banca è intervenuta con la concessione di crediti « la cui istruttoria — individuata la fonte di rimborso dei contributi — ha trascurato la valutazione delle capacità economico-finanziarie e manageriali delle imprese da affidare ».

E questo dà una ulteriore spiegazione delle pratiche « in sofferenza » e delle partite « incagliate », così come accertate alla data della verifica della Banca d'Italia.

e) Il consiglio di amministrazione è composto da 7 membri, tutti sistematicamente riconfermati, tra i quali assume figura di assoluto rilievo il presidente avv. Ernesto Valentino che, malgrado le limitate funzioni di controllo e dei poteri di sorveglianza conferitigli dallo statuto (allegato IV.6.), « esercita in concreto una determinante influenza sull'intera attività aziendale » e sui provvedimenti del consiglio di amministrazione, che si riunisce settimanalmente.

Ciò egli può fare, sia per il consenso dei soci, paghi della redditività dell'investimento azionario, sia per l'approvazione ed il sostegno dei dipendenti, retribuiti in modo tangibilmente superiore ai parametri contrattuali.

Si è poi attorniato di familiari e di persone di sua assoluta fiducia: l'avv. Penza, capo dell'ufficio legale (suo *ex* collaboratore di studio); l'avv. Tedeschi (suo genero) consulente legale esterno; i nipoti Sergio ed Ennio Valentino preposti alle attività immobiliari della banca; i dottori Antignani e Rizzo, già funzionari dell'ufficio di vigilanza della Banca d'Italia (il primo diresse l'ispezione del 1982, si dimise dalla Banca d'Italia in data 5 aprile 1983 e lo stesso giorno fu assunto dal Valentino come consulente esterno della banca, con un compenso iniziale di 42 milioni di lire annui, rivedibile ogni tre anni) come consulenti tecnici, organizzativi e delle attività di

controllo; la figlia Gina Valentino titolare della locale sede della società Reale mutua assicurazioni, che cura le pratiche assicurative della banca.

Il collegio sindacale, composto da tre commercialisti, non svolgeva — a parere dei funzionari ispettori della Banca d'Italia — con « sufficiente incisività i controlli di sua competenza » (dovendo per di più sottostare al rispetto di alcune formalità prescritte dal Valentino, per l'accesso agli archivi ed ai libri obbligatori).

f) Il personale della banca era costituita alla data della verifica da 451 elementi (oltre a 53 addetti alla Informatica irpina incorporata).

Tale numero è la risultante di un aumento di 262 unità rispetto all'organico originario (circa il 100 per cento in più) effettuato, con nuove assunzioni, dalla banca nell'ultimo quinquennio, ad un costo medio annuo di 70 milioni di lire per dipendente, grazie ad un contratto integrativo aziendale particolarmente vantaggioso (allegato IV.7.).

g) Volendo, da ultimo, approfondire l'esame dei « fondi di terzi in amministrazione » presso la Banca popolare dell'Irpinia, la citata relazione ispettiva, allegato n. 9, dopo una meticolosa disamina delle normativa di legge e delle modalità di attuazione della stessa da parte dei comuni e delle banche, pone in risalto i seguenti dati:

L'emanazione da parte di detto istituto di credito della circolare n. 748 del 29 ottobre 1982, diretta alle proprie filiali, in cui si invitavano i preposti a contattare sindaci e segretari comunali dei territori interessati dal sisma per addivenire al più presto alla stipula delle specifiche convenzioni e si sollecitava l'impegno di tutto il personale per l'attivazione di una capillare opera promozionale presso beneficiari e professionisti, onde ottenere l'indicazione della banca quale azienda di credito erogatrice del contributo;

L'entità rilevante dei « fondi di terzi in amministrazione » riferibile ai comuni, gestiti dall'Istituto, passati da un importo di 181 milioni di lire alla data del 31 dicembre 1982, a 40.238 milioni di lire alla data del 31 dicembre 1983, a 61.282 milioni di lire alla data del 31 dicembre 1984, a 188.860 milioni di lire alla data del 31 dicembre 1985 e poi discesi a 154.226 milioni al 31 dicembre 1986, 95.306 milioni di lire al 31 dicembre 1987 e 78.946 milioni di lire al 31 dicembre 1988.

3. — In risposta alle contestazioni formulate dagli ispettori della Banca d'Italia nel rapporto sopra riportato (ovviamente limitate ai soli rilievi contenuti nella *parte aperta*, notificata ai responsabili della Banca popolare dell'Irpinia) questi ultimi hanno fatto tenere alla Banca d'Italia le proprie « controdeduzioni », con una relazione in data 20 novembre 1989, che l'Istituto di emissione ha, a sua volta, rimesso a questa Commissione con nota 168639 in data 27 dicembre 1989 (allegato IV.5.).

Nell'estratto del verbale del consiglio di amministrazione della Banca popolare dell'Irpinia in data 20 novembre 1989, che accompagna le controdeduzioni anzidette, sono riportate le dichiarazioni (a pag. 2) del vicepresidente del consiglio medesimo, secondo il quale: « in 15 anni, periodo sufficientemente lungo perché determinate impostazioni gestionali manifestino tutti i propri effetti e coincidente con quello dell'amministrazione in carica, i principali dati della operatività della banca hanno posto in evidenza miglioramenti che è superfluo aggettivare: la « raccolta » è cresciuta di 56 volte (da 24 miliardi di lire a 1.355 miliardi di lire), gli « impieghi economici » di circa 73 volte (da 11 miliardi di lire a 805 miliardi di lire); il « patrimonio » di quasi 156 volte (da 1,1 miliardi di lire a 171,5 miliardi di lire). Nello stesso periodo il numero dei soci è passato da 2.041 a 5.430, mentre quello dei dipendenti ha subito un incremento da 66 a 451 unità ».

4. — A conclusione della disamina del ruolo rivestito nelle complesse vicende della ricostruzione *post*-sismica dalle banche localizzate nell'area interessata dal terremoto in Basilicata e Campania, e ad ulteriore conferma del beneficio che alcuni istituti ne hanno tratto, rivestono particolare interesse due tabulati predisposti dalla Banca d'Italia relativamente alla Banca popolare dell'Irpinia ed alla Banca popolare di Pescopagano, inviati a questa Commissione parlamentare rispettivamente con le note 12972 in data 19 gennaio 1990 e 51146 in data 2 marzo 1990 (allegato IV.8.).

Detti tabulati pongono in risalto, per ciascuno dei due istituti di credito, la lievitazione verificatasi nel periodo 1973-1988 (ed in particolare negli anni 1981-1988) dei dati concernenti « gli impieghi a clientela », « i mezzi fiduciari » (in cui sono compresi i « fondi di terzi in amministrazione »), il « patrimonio ed i fondi liberi », il numero dei « dipendenti » e quello dei « soci ».

a) *per la Banca popolare dell'Irpinia.*

la massa degli « impieghi » ammontante nel 1973 a poco più di 12 miliardi di lire, divenuti a fine ottanta 83 miliardi di lire, hanno segnato successivamente una netta impennata, tanto da raggiungere, a fine 1988, la somma di lire 790 miliardi di lire;

l'entità dei « mezzi fiduciari », costituita nel 1973 da poco più di 23 miliardi di lire, aveva raggiunto nel 1980 la cifra di 183 miliardi di lire ed è successivamente lievitata sino ad attestarsi, a fine 1988, a 1.254 miliardi di lire;

l'entità patrimoniale e dei fondi liberi della banca popolare, partendo da un valore, a fine 1973, di poco più di un miliardo di lire, ha raggiunto a fine 1980 la cifra di 12 miliardi di lire, ed è balzata a fine 1988 al valore di ben 164 miliardi di lire;

il numero dei dipendenti, pari a 66 unità nel 1973, è cresciuto fino a 162 unità nel 1980 ed ha raggiunto a fine 1988 la cifra di 451 unità.

il numero dei soci ha del pari evidenziato un rilevante *trend* di crescita, passando da 2.041 nel 1973 a 2.493 al 31 dicembre 1980, sino a raggiungere quindi la cifra più che doppia di 5.430 soci a fine 1988 (compresi — come si è detto avanti — 545 soci minorenni, pari al 10 per cento del totale).

b) *per la Banca popolare di Pescopagano.*

gli « impieghi » ammontanti nel 1973 a meno di 9 miliardi di lire, cresciuti sino a 72 miliardi di lire a fine dicembre 1980, hanno successivamente raggiunto e superato, a fine 1988, la somma di 731 miliardi di lire;

parimenti i « mezzi fiduciari », che nel 1973 avevano una entità di poco superiore ai 18 miliardi di lire (divenuti 149 a fine 1980) sono balzati a fine 1988 a ben 1.586 miliardi di lire (di cui circa 450 di « fondi di terzi in amministrazione »);

anche il « patrimonio ed i fondi liberi » valutati in 610 milioni di lire nel 1973 e cresciuti fino a 7 miliardi di lire nel 1980 hanno superato a fine 1988 i 115 miliardi di lire;

il numero dei « dipendenti », inizialmente pari a 70 unità nel 1973, cresciuto di 100 unità in sette anni fino al numero di 185 a fine 1980, è lievitato negli anni del dopo-sisma di oltre il 150 per cento, raggiungendo il numero di 494;

ed infine il numero dei « soci », che nel 1973 era di 1.403 ed a fine anni 80 di 1.824, è divenuto a fine 1988 di 2.798.

Per concludere, a proposito della Banca popolare di Pescopagano, va ricordato che la Banca d'Italia ha disposto, anche su richiesta di questa Commissione d'inchiesta, una « ispezione » nei confronti di detto istituto di credito.

L'ispezione, iniziata già da alcuni mesi ad opera di un nucleo di funzionari del Servizio di vigilanza dell'Istituto di emissione, è tuttora in corso ed i relativi risultati saranno noti, prevedibilmente, entro la fine del primo trimestre del 1991.

CAPITOLO III

GLI INTERVENTI DI RIPARAZIONE, RICOSTRUZIONE E DELOCALIZZAZIONE DEGLI STABILIMENTI INDUSTRIALI DANNEGGIATI (ARTICOLO 21 DELLA LEGGE 14 MAGGIO 1981, N. 219)

E

GLI INTERVENTI PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE (ARTICOLO 32 DELLA LEGGE 14 MAGGIO 1981, N. 219)

PARTE 1^a

INTERVENTI DI RICOSTRUZIONE, RIPARAZIONE
E DELOCALIZZAZIONE DEGLI STABILIMENTI INDUSTRIALI
DANNEGGIATI

(articolo 21 della legge n. 219 del 1981)

1. — *Oggetto degli interventi.*

L'articolo 21 della legge 14 maggio 1981, n. 219, prevede la concessione, da parte del Ministro dell'industria di un contributo, pari al 75 per cento della spesa effettivamente necessaria, per la riparazione o la ricostruzione degli stabilimenti e delle attrezzature industriali danneggiate o distrutte dagli eventi sismici.

Detto contributo era esteso, dalla medesima norma, così come definita dalle successive integrazioni e modificazioni, anche alle spese per il miglioramento e l'adeguamento funzionale degli stabilimenti, a quelle per l'acquisto del terreno e per la realizzazione di un nuovo stabilimento nello stesso comune, ove per ragioni sismiche o urbanistico-ambientali non fosse possibile la ristrutturazione o la ricostruzione *in loco*.

I tipi di intervento finanziati con i contributi in discorso possono raggrupparsi in tre categorie:

- riparazione e ripristino;
- riparazione, ripristino ed adeguamento funzionale;
- delocalizzazione.

Successivamente, l'articolo 9 del decreto-legge 27 febbraio 1982, n. 57, convertito con modificazioni nella legge n. 187 del 1982, dispose che fino al 31 dicembre 1983 (termine successivamente prorogato al 30 giugno 1989) all'attuazione degli interventi provvedesse direttamente o a mezzo di Ministri all'uopo designati, il Presidente del Consiglio dei ministri, prevedendo un regime di deroga alle procedure previste dallo stesso articolo 21 della legge n. 219 del 1981 ed a tutte le disposizioni di legge vigenti, nel solo rispetto delle norme della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento e nei limiti degli appositi stanziamenti.

Solo di recente, con l'articolo 13 della legge 28 febbraio 1989, n. 48, è stato abrogato il regime normativo derogatorio, attribuendo la competenza all'attuazione degli interventi in discorso, nell'ambito della gestione ordinaria, al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

Le prime erogazioni di acconti provvisori di contributo avvennero sotto la vigenza del decreto del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno 30 giugno 1982, il quale, all'articolo 3, sanciva che:

per le domande avanzate entro il 31 dicembre 1982 e redatte secondo lo schema allegato al decreto stesso — e per quelle anteriori — si potesse concedere un contributo provvisorio pari all'importo delle opere murarie ed assimilate, di adeguamento funzionale e di delocalizzazione, di importo in ogni caso non superiore al 20 per cento della spesa per gli investimenti fissi evidenziata nella perizia giurata;

per la riparazione di danni fino a 400 milioni di lire, l'erogazione potesse essere elevata sino al 40 per cento delle spese relative agli investimenti fissi, indipendentemente dall'importo delle opere murarie.

Successivamente l'ordinanza 20 febbraio 1984 del Ministro designato per l'attuazione degli interventi previsti dall'articolo 21 della legge n. 219 del 1981, onorevole Scotti, apportò modifiche ai richiamati criteri disponendo, al punto 5.1, che per le opere riguardanti la sola riparazione o ricostruzione potesse concedersi un acconto provvisorio sino al 30 per cento delle spese ritenute ammissibili e che l'importo degli acconti provvisori già concessi potesse essere integrato sino alla concorrenza del 38 per cento dell'importo delle spese ritenute ammissibili, previa verifica da parte della Guardia di finanza o acquisizione di documentazione equipollente.

Le domande pervenute per l'ammissione al contributo dimostrano però che le spese per l'adeguamento funzionale o la delocalizzazione non erano in alcun modo proporzionate alla entità del danno sofferto.

Nacque così la esigenza che si chiarisse in modo inequivoco che cosa si intendesse per adeguamento funzionale dell'impianto e delocalizzazione.

Per risolvere l'incertezza il Governo, con l'articolo 3 del decreto-legge 29 novembre 1984, n. 793 (*Gazzetta Ufficiale* n. 330 del 30 novembre 1984), fissò un preciso rapporto: aumento non superiore di un quarto rispetto alla capacità produttiva esistente, al momento del sisma, fra danno e contributo.

Il decreto-legge non fu convertito in legge, ma la relazione svolta dal Governo (1) appare utile in quanto nel suo contesto, per spiegare la *ratio* della disposizione, si sostenne che:

la norma di cui all'articolo 3 (articolo che fissa, come già detto, un preciso rapporto tra ammontare del danno e contributo da

(1) Atti Camera dei deputati, IX legislatura, disegno di legge n. 2333.

erogarsi) « si è resa necessaria a causa delle difficoltà emerse in merito all'interpretazione del concetto di miglioramento ed adeguamento funzionale degli stabilimenti, prestandosi la lettura della legge, per la sua eccessiva ampiezza, a valutazioni soggettive »;

« si è ritenuto, quindi, opportuno fissare taluni riferimenti obiettivi per ridurre, entro adeguati limiti, il potere discrezionale dell'Esecutivo »;

« in proposito è il caso chiarire che la rimozione delle disfunzioni degli stabilimenti non può non comportare qualche margine di accrescimento delle capacità produttive. Inoltre, l'evoluzione delle tecniche porterebbe ai limiti della competitività le aziende che rimasero ferme, sul piano degli impianti e delle attrezzature, alla situazione precedente il sisma »;

« in altri termini, ripristinare gli stabilimenti industriali nelle identiche condizioni del 1980 equivarrebbe ad un impiego non economico delle risorse pubbliche »;

« è pertanto necessario prevedere che il mantenimento dell'occupazione venga realizzato assicurando prospettive di continuità e solidità. Ciò comporta la necessità di ammettere qualche ampliamento delle capacità produttive »;

« tenuto conto della vita media degli impianti e delle attrezzature, nonché del tasso di accrescimento della produttività che può considerarsi normale, il risultato di un mantenimento non precario dell'occupazione richiede l'ammissibilità di un accrescimento della capacità produttiva, da realizzarsi mediante interventi di adeguamento funzionale, nella misura massima di un quarto, rispetto alla capacità esistente prima del sisma »;

« un accrescimento di entità maggiore potrebbe, infatti, comportare l'instaurazione di condizioni di squilibrio per le unità produttive insediate nelle regioni interessate; ai vantaggi per le imprese beneficiarie dei contributi di adeguamento funzionale farebbero riscontro riduzioni dell'occupazione nelle altre unità produttive locali non in condizione di usufruire dei medesimi contributi ».

Il decreto-legge 29 novembre 1984, n. 793 — come già detto — non venne convertito in legge e le disposizioni relative alla correlazione tra ammontare del danno e ammontare del finanziamento pubblico risultarono quindi soppresse.

Il Governo, preso atto della volontà del Parlamento, non ripropose la norma nel decreto-legge successivamente reiterato.

Il problema però, data la sua rilevanza, venne di nuovo sollevato in Parlamento e le Commissioni V e XI della Camera dei deputati approvarono, nella seduta del 17 aprile 1985, la risoluzione n. 7/00169, con la quale il Governo, e per esso il Ministro designato per

l'attuazione dell'articolo 21 della legge 14 maggio 1981, n. 219, venne impegnato ad assumere ogni iniziativa diretta:

1) alla individuazione delle domande ammissibili in quanto tempestive e corredate da perizia giurata;

2) alla immediata corresponsione di un acconto, ripartendo le risorse disponibili in quote proporzionali all'importo del contributo richiesto sulla base della perizia giurata, del progetto esecutivo e del certificato di inizio dei lavori;

3) a far sì che per le delocalizzazioni l'acconto venisse concesso con le modalità di cui al precedente punto 2;

4) a fare in modo che le imprese, onde ottenere il versamento dell'acconto, se superiore a 50 milioni di lire, prestassero idonea fidejussione per le opere ancora da eseguire; mentre per le opere già eseguite era sufficiente il certificato relativo allo stato di avanzamento dei lavori, comprensivo degli impianti installati, sottoscritto dalla ditta appaltatrice, dal direttore dei lavori e dal rappresentante del richiedente;

5) a far sì che per le domande ammissibili e corredate di tutti i documenti necessari, qualora mancasse il progetto esecutivo, l'acconto potesse essere anticipato anche per le spese tecniche, nella misura del 5 per cento del contributo richiesto, sulla base di idonea fidejussione; il progetto esecutivo non poteva però prevedere una spesa superiore a quella richiesta;

6) a far sì che per richieste di contributo di importo inferiore a 300 milioni di lire, l'acconto venisse corrisposto in misura non inferiore all'80 per cento, previa prestazione di fidejussione con le stesse modalità di cui al punto 4.

Da ciò l'Amministrazione trasse la conclusione che:

gli acconti da corrispondersi per l'adeguamento funzionale e per la delocalizzazione dovessero riferirsi, anziché all'ammontare del danno subito a causa del sisma, « all'importo complessivo del contributo richiesto sulla base della perizia giurata »;

il contributo fosse erogabile per ogni opera diretta anche alla realizzazione di un nuovo impianto industriale in sito o delocalizzato;

l'esserci stato un danno rappresentasse solo il presupposto indispensabile per ottenere il finanziamento pubblico da destinare ad un radicale ammodernamento dello stabilimento.

Tale impostazione trovò successiva sostanziale conferma:

nell'articolo 4, comma 2, del decreto-legge n. 309 del 1986, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 1986, n. 472, che consentiva « per le iniziative di cui all'articolo 21 della legge 14 maggio 1981, n. 219, e nei limiti del contributo previsto, la riconversione industriale a condizione che fossero mantenuti o ampliati i

livelli occupazionali preesistenti nei 12 mesi antecedenti al 23 novembre 1980 »;

nell'articolo 8, comma 7-*bis*, del decreto-legge n. 8 del 1987, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 marzo 1987, n. 120, che disponeva che « il contributo per l'articolo 21 deve intendersi commisurato alla spesa effettivamente sostenuta per l'attività di riparazione o ricostruzione degli stabilimenti nonché per il miglioramento ed adeguamento funzionale degli stabilimenti stessi ».

In sede di attuazione di dette normative venne sancito, con direttive ministeriali, che per le ditte che avessero proposto interventi di adeguamento funzionale o delocalizzazione, e per le quali il contributo richiesto eccedesse rispettivamente l'importo di lire 100 milioni e lire 200 milioni per ogni addetto occupato presso l'opificio industriale oggetto del finanziamento pubblico nei 12 mesi antecedenti ai noti eventi tellurici, si procedesse a specifica verifica tecnico-economica e finanziaria, a cura degli istituti di credito all'uopo convenzionati, dell'investimento proposto.

2. — *Responsabili degli interventi.*

Alla attuazione coordinata degli interventi *ex* articolo 21 hanno provveduto (allegato V.1):

dal 6 maggio al 1° dicembre 1982 il Presidente del Consiglio dei ministri Spadolini, il quale designò l'onorevole Signorile, Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno;

dal 1° dicembre 1982 al 4 agosto 1983 il Presidente del Consiglio dei ministri Fanfani, il quale designò l'onorevole Signorile, Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno;

dal 4 agosto 1983 al 26 marzo 1984 il Presidente del Consiglio dei ministri Craxi, il quale designò l'onorevole Scotti, Ministro per il coordinamento della protezione civile, dimessosi il 26 marzo 1984;

dal 27 marzo 1984 al 17 aprile 1987 il Presidente del Consiglio dei ministri Craxi, il quale designò l'onorevole Zamberletti, Ministro per il coordinamento della protezione civile;

dal 17 aprile al 28 luglio 1987 il Presidente del Consiglio dei ministri Fanfani, il quale designò l'onorevole Zamberletti, Ministro per il coordinamento della protezione civile;

dal 28 luglio 1987 al 13 aprile 1988 il Presidente del Consiglio dei ministri Gorla;

dal 13 aprile 1988 al 30 giugno 1989 il Presidente del Consiglio dei ministri De Mita.

Dal 1° luglio 1989 (articolo 13 della legge 10 febbraio 1989, n. 48) responsabile degli interventi di cui all'articolo 21 della legge

n. 219 del 1981 è il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno (onorevole Gaspari dal 1° al 22 luglio 1989; onorevole Misasi dal 22 luglio 1989 al 27 luglio 1990; prof. Marongiu da detta data in poi).

Per la concreta attuazione degli interventi:

il Ministro designato, onorevole Signorile, per il periodo maggio 1982-agosto 1983, si avvalse, nella sua qualità di Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, delle strutture e del personale del suo ufficio;

il Ministro designato dopo di lui, onorevole Scotti, stipulò in data 13 febbraio 1984 — avvalendosi del potere di « deroga » conferitogli dalla legge (articolo 9, comma 2, del decreto-legge n. 57 del 1982, convertito nella legge n. 187 del 1982) — una convenzione con la società ITALTECNA, estendendo alle iniziative di cui all'articolo 21 della legge n. 219 del 1981 la convenzione da lui stesso stipulata prima, nella qualità di Ministro responsabile degli interventi di cui all'articolo 32 della legge citata; detta convenzione è stata prorogata nel tempo, di semestre in semestre, fino al 28 febbraio 1991; per i dettagli si rinvia a quanto sarà esposto nel seguito della presente Relazione;

il Ministro designato, onorevole Zamberletti, « avvalendosi dei poteri eccezionali conferitigli ed in deroga ad ogni altra disposizione vigente »:

istituì, con provvedimento in data 10 luglio 1984, l'Ufficio speciale per l'attuazione degli interventi di cui agli articoli 21 e 32 della legge 14 maggio 1981, n. 219, con sede in Roma, demandando ad esso l'attività istruttoria e di vigilanza sulla realizzazione delle opere assistite dai contributi di cui alla citata legge; detto Ufficio speciale è rimasto in attività fino al 28 febbraio 1990; di esso si dirà, in dettaglio, nel seguito della presente Relazione;

stipulò nel 1986 convenzioni con la Banca nazionale del lavoro, l'ISVEIMER ed il Banco di Napoli ai fini della istruttoria delle domande di contributo relative ad interventi che andassero oltre il rapporto, tra costo dell'investimento e numero medio dei dipendenti, nei dodici mesi antecedenti il sisma, di 133 milioni di lire per gli interventi di adeguamento funzionale e di 266 milioni di lire per gli interventi volti alla delocalizzazione; per la compiuta attività istruttoria di ciascuna domanda l'istituto di credito interessato aveva ed ha diritto ad un compenso, comprensivo di qualsiasi onere e spesa, determinato in relazione all'ammontare del complessivo investimento proposto, nelle seguenti misure:

- fino a 500 milioni di lire = 2 per cento;
- per la parte eccedente, fino a 1000 milioni di lire = 1 per cento;
- per la parte eccedente, fino a 4000 milioni di lire = 0,2 per cento;

— per la parte eccedente, fino a 8000 milioni di lire = 0,1 per cento;

— per la parte eccedente, fino a 12000 milioni di lire = 0,06 per cento;

— per la parte eccedente, fino a 18000 milioni di lire = 0,04 per cento;

— per tutta la parte eccedente, senza limite alcuno = 0,02 per cento;

con un compenso massimo di lire 1.200.000.

Nei casi in cui la definizione dell'istruttoria sia risultata impossibile per l'insufficienza della documentazione e per la mancata integrazione della stessa da parte della ditta, l'istituto di credito aveva ed ha diritto ad un compenso forfettario comunque non superiore a lire 2.000.000.

Gli atti di convenzione vengono uniti *sub* allegato V.3..

Agli istituti di credito convenzionati per l'istruttoria delle domande presentate ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 219 del 1981 e successive modifiche ed integrazioni sono stati corrisposti, alla data del 30 settembre 1990, i seguenti compensi:

ISVEIMER	L. 89.961.200
Banca nazionale del lavoro	L. 156.169.300
Banco di Napoli	L. 293.672.700
	<hr/>
	539.803.200

3. — *Aspetti normativi della gestione.*

Gli aspetti di che trattasi sono illustrati *sub* allegato V.2., cui sono annessi:

i testi di tutti i provvedimenti legislativi intervenuti in materia;

i testi dei decreti ministeriali e delle ordinanze adottate con i poteri di cui all'articolo 9 della legge n. 187 del 1982;

una scheda sinottica circa l'*iter* procedurale degli interventi, nella quale viene indicata, per ognuno dei seguenti aspetti, la fonte normativa primaria e secondaria:

determinazione del contributo;

spese agevolabili;

ammissione a contributo;

progetti esecutivi;
 acconti ed anticipazioni nel caso di intervento di solo ripristino degli stabilimenti, di ripristino ed adeguamento funzionale o di ricostruzione delocalizzata;
 detrazioni;
 interessi;
 compenso collaudatori;
 requisiti soggettivi dei beneficiari;
 commissioni di collaudo.

4. — Attività.

Al 30 settembre 1990, il riepilogo delle iniziative era il seguente:

domande presentate = 1.016;
 domande ammesse = 545;
 domande ancora in istruttoria = 509;

domande definite, per intervenuti collaudi finali, con erogazione del saldo del contributo = 36.

Alla stessa data la situazione finanziaria era la seguente:

importo degli stanziamenti = lire 1.602.125.000.000;
 importo degli accreditamenti = lire 1.284.895.000.000;
 (delle quali lire 5.770.000.000 per restituzioni a seguito di revoche di contributi);
 importo degli impegni assunti = lire 1.514.364.000.000;
 importo delle erogazioni effettuate = lire 879.546.000.000;
 (delle quali 66.146.000.000 per spese generali);
 giacenze di cassa = lire 405.349.000.000.

La progressione delle assegnazioni è stata, negli anni, la seguente:

1) legge n. 181/82 — delib. CIPE 29.07.82	110.000.000.000
2) legge n. 181/82 — delib. CIPE 30.03.83	100.000.000.000
3) legge n. 748/83	400.000.000.000
4) legge n. 730/83 — delib. CIPE 25.10.84	70.000.000.000
5) legge n. 887/84 — delib. CIPE 19.12.85	20.000.000.000 (1985)
	70.000.000.000 (1986)
	113.125.000.000 (1987)
6) legge n. 41/86 — delib. CIPE 03.07.86	50.000.000.000 (1986)
	100.000.000.000 (1987)

7) legge n. 910/86 — delib. CIPE 07.08.87 —	20.000.000.000 (1987)
articolo 23	9.000.000.000 (1988)
	60.000.000.000 (1988)
	70.000.000.000 (1989)
8) legge n. 67/88 — delib. CIPE 02.05.89 —	87.000.000.000 (1988)
articolo 23	10.000.000.000 (1988)
9) legge n. 541/88 — delib. CIPE 02.05.89	313.000.000.000 (1990)
10) legge n. 409/89 — delib. CIPE 11.01.90	200.000.000.000 (1990)
	113.000.000.000 (1992)
	<hr/>
Totale . . .	1.915.125.000.000
	<hr/> <hr/>

Nel merito delle attività svolte nel contesto di cui trattasi hanno riferito al Parlamento:

i Ministri per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno Signorile, De Vito, Gaspari, Misasi e Marongiu, in forza dell'articolo 69 della legge n. 219 del 1981 e dell'articolo 9 della legge n. 187 del 1982, con relazioni afferenti alla situazione alle date del 31 gennaio 1982, del 30 settembre 1984, del 15 dicembre 1988, del 30 giugno 1989, del secondo semestre 1989 e del 1° dicembre 1990 (1);

l'onorevole Scotti con relazione presentata il 31 gennaio 1984 (2);

l'onorevole Zamberletti con relazione presentata il 28 luglio 1987 (3);

l'onorevole De Mita con relazioni presentate il 5 settembre 1988, il 21 marzo 1989, il 18 maggio 1989 ed il 18 luglio 1989 (4);

l'onorevole Mattarella, nella seduta antimeridiana della Camera dei deputati del 20 dicembre 1988, in risposta ad interrogazioni, con successivo intervento del Presidente del Consiglio dei ministri De Mita (allegato I.1).

Nel merito delle iniziative assunte in forza dell'articolo 21 della legge n. 219 del 1981 il Ministro designato, onorevole Signorile, con decreto in data 8 luglio 1983 affidò « alla Guardia di finanza ed ai suoi nuclei territoriali delle provincie colpite dal sisma del novembre 1980-febbraio 1981 l'incarico di svolgere, in nome e per conto del Ministro designato, accertamenti *in loco* diretti a verificare l'utilizzazione, da

(1) Atti Camera dei deputati, VIII legislatura, doc. LXIV-bis, n. 1, IX legislatura, doc. LX-bis, n. 2; X legislatura, doc. LX-bis, nn. 3, 7, 8 e 9.

(2) Atti Camera dei deputati, IX legislatura, doc. LX-bis, n. 1.

(3) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. LX-bis, n. 1.

(4) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. LX-bis, nn. 2, 4, 5 e 6.

parte delle imprese beneficiarie, del contributo provvisorio di cui all'articolo 3 del decreto ministeriale 30 giugno 1982 e ad acquisire notizie concernenti l'affidabilità delle ditte stesse in relazione ai programmi di riparazione, ricostruzione ed adeguamento funzionale di cui all'articolo 21 della legge n. 219 del 1981 ».

La Guardia di finanza (allegato VI.3.):

effettuò 321 controlli;

inoltrò all'Autorità giudiziaria 66 denunce per truffa ai danni dello Stato, falso materiale, falso ideologico, corruzione, ecc.: 52 il 1° Gruppo di Napoli; 1 il Gruppo di Avellino; 3 il Gruppo di Caserta; 3 il Gruppo di Salerno; 2 il Nucleo di polizia tributaria di Napoli e 5 il Gruppo di Matera.

5. — *Imprese ammesse al contributo statale.*

Tutte le iniziative per le quali è stato concesso il contributo statale — o sono in corso le procedure — sono individuate nelle schede (una per ciascuna iniziativa) di cui all'allegato VI.1..

Su dette schede — aggiornate alla data del 30 settembre 1990 — sono indicati, impresa per impresa, la denominazione e l'indirizzo della ditta, l'importo dell'intervento provvisorio, l'importo degli acconti erogati, le fasi procedurali esaminate e le fasi procedurali ancora da espletare.

Il complesso delle schede è ripartito, provincia per provincia, nelle sottocategorie: « ripristino danni », « delocalizzazione » e « adeguamento funzionale e delocalizzazione ».

6. — *Oneri per progettazione, direzione dei lavori e collaudo delle opere ammesse al contributo statale.*

I compensi ai professionisti che hanno svolto incarichi di progettazione, direzione dei lavori, contabilità, collaudo statico, ecc., per le imprese beneficiarie dei contributi di cui all'articolo 21 della legge n. 219 del 1981 sono stati ammessi a contributo nella misura del 75 per cento delle spese documentate con parcelle vistate per la congruità dagli ordini professionali e con regolari fatture.

L'incarico di progettazione e direzione dei lavori è conferito dal beneficiario; l'incarico di effettuare il collaudo viene invece conferito dall'Amministrazione.

L'erogazione del contributo sui compensi di che trattasi avveniva ed avviene in sede di approvazione del verbale di collaudo finale e di versamento all'impresa interessata del saldo del contributo mediante ritenuta, da parte dell'Amministrazione, sul saldo stesso.

L'importo dei compensi veniva e viene determinato (ordinanze n. 41/219/ZA e n. 21/PRES) secondo la disciplina e le tabelle vigenti per le opere finanziate dalla Cassa per le opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (ora Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno).

Dette tariffe vennero determinate con delibera commissariale n. 2932 del 29 gennaio 1985, aumentate poi con deliberazioni n. 4329 del 18 marzo 1985, n. 5747; del 16 gennaio 1986 e di recente, per un ulteriore 20 per cento, con delibera del comitato di gestione della predetta Agenzia n. 1120 del 10 febbraio 1988 (allegato V.6.).

In forza dell'articolo 3 della citata ordinanza n. 21/PRES del 18 maggio 1989 ai componenti di commissioni di collaudo, nominati per la verifica di due o più interventi, il compenso andava e va corrisposto nella misura del 20 per cento di cui all'articolo 1 della citata delibera 10 febbraio 1988 del comitato di gestione dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno.

Alla data del 30 settembre 1990 risultano spesi per progettazione, direzione dei lavori e collaudi:

per progettazione e direzione dei lavori: lire 2.337.750.000;
(75 per cento di lire 3.117.000.000);

per commissioni di collaudo: lire 912.000.000.

Del collaudo dei lavori ammessi a contributo sono state incaricate le commissioni ed i singoli professionisti di cui:

all'allegato VI.2.a., nel quale tutti gli incaricati di operazioni di collaudo sono elencati in ordine alfabetico con indicata, per ciascuno di essi, l'impresa beneficiaria del contributo;

all'allegato VI.2.b., nel quale per ciascuna impresa beneficiaria viene indicata la composizione della commissione di collaudo.

Detti elenchi rispecchiano la situazione alla data del 30 settembre 1990.

7. — *Controllo delle attività.*

La gestione dei fondi assegnati e concretamente utilizzati nel contesto delle attività di cui all'articolo 21 della legge n. 219 del 1981 rientra nella categoria delle gestioni « fuori bilancio ».

La gestione stessa è stata sottoposta a controllo, appunto perché « fuori bilancio », solo in sede consuntiva e, a proposito di tale controllo, la Commissione ha acquisito ai propri atti:

la deliberazione n. 1961 con la quale la sezione del controllo della Corte dei conti, nella seduta del 26 maggio 1988, ha ricusato il

visto e la dichiarazione di regolarità relativamente al rendiconto per l'esercizio 1982 (allegato VI.4.b.);

le osservazioni in data 24 ottobre 1988 dell'ufficio di controllo della Corte dei conti relativamente al rendiconto per l'esercizio 1983, con allegato il documento in data 6 giugno 1989, con il quale l'ente gestore replica alle singole osservazioni dell'organo di controllo (allegati VI.4.c. e d.);

la relazione della Corte dei conti al Parlamento per l'esercizio 1987 (1); si vedano, per le problematiche connesse con gli interventi di cui all'articolo 21 della legge n. 219 del 1981, le pagine 30-32;

la relazione della Corte dei conti al Parlamento per l'esercizio 1988 (2); si vedano, per le problematiche connesse con gli interventi di cui al citato articolo 21, le pagine 25-26;

la relazione della Corte dei conti al Parlamento per l'esercizio 1989 (3); si vedano per le problematiche connesse con gli interventi di cui al citato articolo 21, le pagine 23 e 24 del volume II.

8. — *Iniziative della Commissione.*

La Commissione, nel corso dei quattordici mesi utilizzati per portare a termine il compito ad essa affidato dal Parlamento:

ha acquisito dettagliate relazioni da parte del consigliere della Corte dei conti incaricato del controllo sulla gestione degli interventi di cui all'articolo 21 della legge n. 219 del 1981 (allegato VI.4.a.) e da parte del Ragioniere generale dello Stato (allegato I.4.a.);

ha sentito la relazione del Ragioniere generale dello Stato nel corso della seduta del 23 novembre 1989 e quella dei magistrati della Corte dei conti nel corso della seduta del 19 dicembre 1989;

ha sentito:

l'onorevole Misasi nel corso della seduta del 3 novembre 1989;

l'onorevole Scotti nel corso della seduta del 3 aprile 1990;

l'ing. Giomi nel corso della seduta del 22 maggio 1990;

l'onorevole Signorile nel corso della seduta del 29 maggio 1990;

l'onorevole Zamberletti nel corso della seduta del 29 maggio 1990;

(1) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. XIV, n. 2.

(2) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. XIV, n. 3.

(3) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. XIV, n. 4.

il dott. Paravia, già amministratore delegato di AGENSUD, nel corso della seduta del 30 maggio 1990;

ha acquisito il verbale della verifica amministrativo-contabile eseguita tra il 28 ottobre 1988 ed il 7 agosto 1989 dalla Ragioneria generale dello Stato — Ispettorato generale di finanza — presso l'Ufficio speciale per l'attuazione degli interventi di che trattasi e la replica agli addebiti in data 30 ottobre 1990 (allegati V.4.a. e b.);

ha esaminato, con una scelta non sistematica e senza l'intenzione di configurare un campione significativo, i fascicoli relativi alla concessione del contributo di cui al citato articolo 21 alle seguenti cinque imprese (1):

Nuova Pallante s.p.a.;

IDAFF-ICG (Industrie chimiche Graziano);

Pezzullo-Molini Pastifici Mangimifici s.p.a.;

FIAT-IVECO s.p.a.;

COMIND-SUD s.p.a.;

ha sentito, delegando a svolgere i relativi colloqui informali l'apposito gruppo di lavoro (2):

il dott. Umberto Iorati, dirigente di AGENSUD;

il dott. Piero Trupia, funzionario della Confindustria;

il dott. Vittorio Paravia, amministratore delegato di AGENSUD dal 1984 al 1986;

il sen. Sossio Pezzullo, titolare della omonima impresa, beneficiaria di contributo di cui al citato articolo 21;

il dott. Italo Montanaro, responsabile dei finanziamenti a medio e lungo termine della FIAT-IVECO e della COMIND-SUD, beneficiarie di contributi di cui al citato articolo 21;

l'ing. Elio Graziano, titolare della IDAFF-ICG, beneficiaria di contributo di cui al citato articolo 21;

il dott. Michele Ficci, direttore amministrativo della Nuova Pallante, beneficiaria di contributo di cui al citato articolo 21.

(1) I documenti richiamati, depositati presso l'Archivio storico della Camera dei deputati, non sono pubblicati in allegato alla presente Relazione, in conformità alla decisione adottata dalla Commissione al termine della seduta pomeridiana del 27 gennaio 1991 (v. *Resoconto stenografico* n. 62, vol. I, tomo VII, pag. 2665).

(2) Si vedano i « diari » delle riunioni del gruppo di lavoro n. 2 svoltesi in date 10, 18 aprile e 24 ottobre 1990, pubblicati in allegato: vol. I, tomo III, pagg. 894 e seg., 896 e seg., 907 e segg.

PARTE 2^A.

INTERVENTI PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE

(articolo 32 della legge n. 219 del 1981)

I — GLI INTERVENTI

1. — *Oggetto degli interventi.*

Gli aspetti normativi relativi alla gestione delle attività di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981 sono dettagliatamente illustrati nella relazione *sub* allegato V.2., cui sono annessi:

il testo di tutti i provvedimenti legislativi intervenuti in materia;

il testo dei provvedimenti, dei decreti e delle ordinanze adottate con i poteri di cui all'articolo 9 della legge n. 187 del 1982;

la sintesi delle procedure relative alle iniziative industriali di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981, all'articolo 8, commi 1 e 3, della legge n. 120 del 1987 e all'articolo 10, comma 3, della legge n. 12 del 1988; sintesi relativa ai seguenti momenti, per i quali vengono individuate le norme primarie e secondarie che presiedono a ciascuno di essi sotto il profilo della entità del contributo, delle spese agevolabili, dell'ammissione a contributo, del primo anticipo, degli ulteriori anticipi, dell'aggiornamento ISTAT, dell'area di insediamento, degli interessi, dei compensi ai collaudatori, del progetto esecutivo, del collaudo, degli strumenti urbanistici, dei requisiti soggettivi, del ritardo nei lavori, del ritardo nella presentazione del progetto esecutivo e delle commissioni di collaudo;

due schede, relative, in particolare, una alle sanzioni previste per le aziende che non hanno rispettato il programma di investimento e/o quello di occupazione; l'altra ai provvedimenti adottati dal Presidente del Consiglio dei ministri o dai Ministri da lui delegati o designati al fine di accelerare le procedure per la realizzazione delle opere.

Taluni momenti essenziali e maggiormente qualificanti delle complesse procedure, che hanno portato alla infrastrutturazione delle aree ed all'insediamento su di esse delle imprese ammesse a contributo, saranno esposti nella parte della presente relazione che segue.

2. — *Settori di intervento.*

Per raggiungere gli obiettivi previsti dall'articolo 32 della legge 14 maggio 1981, n. 219, e cioè l'incentivazione degli insediamenti industriali di media e piccola dimensione, nonché quelli commerciali

di ambito sovracomunale da realizzare nell'area disastata, si è operato attraverso:

— la realizzazione di opere di infrastrutturazione delle aree da destinare ai nuovi insediamenti produttivi, previa individuazione delle aree su cui localizzare tali insediamenti;

— la realizzazione di opere dette di infrastrutturazione esterna definite nella relazione del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno relativa al secondo semestre del 1989 « a più ampio raggio territoriale a sostegno sia delle iniziative industriali che dei centri urbani » (1);

— la concessione di contributi:

alle imprese che hanno presentato domanda di insediamento nelle aree sopraddette a termini dell'articolo 32 della legge n. 219 del 1981;

alle imprese che hanno presentato domanda di insediamento nelle aree sopraddette a termini dell'articolo 8, commi 1 e 2, della legge n. 120 del 1987;

alle imprese che hanno presentato domanda per la realizzazione di strutture di servizio, a termini dell'articolo 8, comma 3, della legge n. 120 del 1987;

alle imprese che hanno presentato domanda per la realizzazione di iniziative ritenute ammissibili ma esuberanti rispetto alle aree considerate (articolo 10, comma 3, della legge 21 gennaio 1988, n. 12).

A proposito di ciascuno di detti settori si osserva:

a) *Scelta delle aree industriali.*

Il citato articolo 32 prevede espressamente che « le regioni Basilicata e Campania, entro 60 giorni dall'entrata in vigore della presente legge (...) individuano le aree a tal fine destinate. L'individuazione di tali aree è effettuata su proposta delle Comunità montane interessate, con riferimento alle zone disastate in coerenza con gli indirizzi di assetto territoriale della regione e con l'obiettivo di assicurare l'occupazione degli abitanti in tali zone ... ».

In proposito si operò (allegato VII.1.):

per la Campania con le delibere:

n. 314, in data 31 luglio 1981, della Giunta regionale;

n. 99/1, in data 2 settembre 1981, del Consiglio regionale;

n. 3716, in data 10 giugno 1983, della Giunta regionale;

n. 77/26, in data 16 giugno 1983, del Consiglio regionale;

per la Basilicata con le delibere:

n. 3555, in data 9 luglio 1981, della Giunta regionale e n. 145, in data 17 luglio 1981, del Consiglio regionale.

(1) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. LX-bis, n. 8.

Con dette delibere:

la regione Campania individuò le aree di S. Mango sul Calore, Calaggio, Porrara, Lioni-Nusco-S. Angelo dei Lombardi, Conza, Morra De Sanctis, Calitri, Calabritto, Oliveto Citra, Contursi, Palomonte e Buccino e provvide successivamente, con delibera della Giunta n. 26 in data 16 maggio 1988, a localizzare l'ampliamento dell'area di Morra De Sanctis, da effettuarsi ai sensi dell'articolo 10 della legge 21 gennaio 1988, n. 12;

la regione Basilicata individuò le aree di Nerico, Valle di Vitalba, Baragiano, Balvano, Tito, Isca Pantanelle e Viggiano e provvide successivamente, con delibera della Giunta n. 5862 in data 17 novembre 1981, a localizzare l'area di S. Nicola di Melfi.

Ciò relativamente alle 12 aree scelte in Campania ed alle 8 in Basilicata, delle quali si dirà in seguito.

È da tenere presente, inoltre, che:

l'articolo 8, comma 7, della legge 28 ottobre 1986, n. 730, ha previsto l'infrastrutturazione di una nuova area nel comune di Campagna, area individuata dal Consorzio sviluppo industriale di Salerno e dalla Giunta regionale della Campania rispettivamente con delibere n. 33 del 10 marzo 1988 e n. 1391 del 16 maggio 1988;

l'articolo 8, comma 7, della legge 27 marzo 1987, n. 120, ha previsto l'ampliamento nel versante pugliese dell'area industriale di Calaggio, area individuata dalla regione Puglia con delibera n. 6588/C del 7 ottobre 1988.

Ma, malgrado che in data 17 novembre 1987 il capo dell'Ufficio speciale, a ciò esplicitamente delegato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, abbia pubblicato l'avviso per individuare i soggetti idonei alla realizzazione degli interventi di infrastrutturazione nelle nuove due aree, che in data 5 agosto 1989 i soggetti individuati a seguito dell'avviso predetto siano stati invitati a presentare le offerte e le offerte stesse siano pervenute, sono insorti notevoli ritardi nell'*iter* istruttorio, tant'è che nessun intervento è stato eseguito per le dette due aree di Campagna e Calaggio.

Onde avere idee un pò più precise circa l'*iter* seguito per la localizzazione delle aree sulle quali realizzare i nuclei industriali, la Commissione ha acquisito agli atti, a titolo meramente esemplificativo (allegati VII.17.a. e b.), le planimetrie allegate alle convenzioni relative:

all'area di Palomonte;

alle aree di Conza della Campania e di Morra de Sanctis (localizzazione originaria e successivo ampliamento);

all'area di Lioni — Nusco — S. Angelo dei Lombardi (localizzazione originaria e successiva rilocalizzazione).

b) *Infrastrutturazione interna delle aree (realizzazione dei nuclei industriali).*

Con decreto in data 6 maggio 1982 il Presidente del Consiglio dei ministri — avvalendosi della facoltà conferitagli dall'articolo 9, comma 2, del decreto-legge n. 57 del 1982, convertito nella legge n. 187 del 1982 — designò l'onorevole Vincenzo Scotti (Ministro in carica per i beni culturali e ambientali), ad assumere la responsabilità della attuazione degli interventi di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981 « in funzione della particolare esperienza nel settore e non nella qualità di titolare di un Dicastero ».

Il Ministro designato, non essendogli consentito di disporre delle strutture del Dicastero dei beni culturali e ambientali per l'espletamento dell'incarico conferitogli, da adempiersi con urgenza e con modalità straordinarie, con decreto 5 agosto 1982 approvò il contratto stipulato con il consorzio Italtelna affidando ad esso l'organizzazione tecnica, amministrativa e logistica per espletare i servizi di:

istruttoria dei progetti di massima ed esecutivi, redatti dai concessionari e dai beneficiari dei contributi;

alta vigilanza nel corso della realizzazione delle opere e nella realizzazione degli stabilimenti industriali.

Nel frattempo, con decreto 25 maggio 1982, il Ministro designato aveva provveduto alla costituzione di un comitato consultivo di esperti qualificati nelle discipline tecniche e amministrative per giovare ai loro pareri ai fini dell'espletamento dei compiti di applicazione della legge: comitato costituito dal dottor Giuseppe Potenza, presidente onorario del Consiglio di Stato, dal dottor Carmelo Caruso, prefetto della Repubblica, dal dottor Paolo Martuscelli, dirigente generale del Ministero dei lavori pubblici, dal dottor Basilio Puoti, dirigente superiore del Ministero del tesoro e dal dottor Filippo Capece Minutolo, avvocato dello Stato (1).

Successivamente, il Ministro stesso (1):

con decreto 26 maggio 1982 determinò le modalità di assegnazione ed erogazione dei contributi in favore delle imprese industriali di nuovo insediamento;

con decreto 2 giugno 1982 approvò lo schema di convenzione per l'istruttoria delle domande di concessione di contributi;

con decreto 18 giugno 1982 determinò i criteri per l'individuazione delle imprese idonee alla realizzazione del programma di interventi per la realizzazione dei nuovi insediamenti industriali.

I consorzi ed i raggruppamenti di imprese vennero quindi individuati ed invitati a produrre istanza per l'assegnazione delle singole concessioni.

Il Ministro designato infine (1):

con provvedimento in data 1° luglio 1982, costituì una commissione consultiva per l'analisi e la valutazione delle azioni di

(1) Atti Camera dei deputati, IX legislatura, doc. LX-bis, n. 1.

politica industriale finalizzate alla attuazione degli interventi di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981: commissione costituita dall'avv. Massimo Annesi, dal dottor Filippo Capece Minutolo, dall'ingegner Raimondo Pasquino, dal professor Andrea Saba, dall'ingegner Sergio Sciarelli e dal dottor Domenico Valcavi;

con provvedimento in data 3 agosto 1982 assegnò le concessioni per le esecuzioni delle opere infrastrutturali dei nuclei di industrializzazione nelle regioni Basilicata e Campania a 13 consorzi e raggruppamenti temporanei di imprese, che allo stato risultano costituiti come segue:

- 1) Consorzio per il nucleo di Balvano — Roma, via Nomentana, 303 — tra le imprese:
 - Girola Spa, via Solferino, 7 — 20121 Milano;
 - Padula Spa, viale del Basento SS 92 — Potenza;
 - Todini Spa, via del Serafico, 200 — Roma;
 - ICORI Spa, viale Pinturicchio, 84 — Roma;
- 2) Consorzio Buccino-San Gregorio Magno — Napoli, via Chiatamone, 4 — tra le imprese:
 - CEAP-Costruzioni Spa, via Cifali, 4 — 95123 Catania;
 - F.lli Costanzo Spa, corso Carlo Marx, 19 — 95045 Catania;
- 3) Consorzio COINFRA — Napoli, piazza dei Martiri 30 — tra le imprese:
 - Grandi Lavori-FINCOSIT Spa, piazza F. de Lucia, 65 — 00139 Roma;
 - ICAR-Costruzioni Srl, piazza dei Martiri, 30 — 80121 Napoli;
 - Impresa Enrico Romagnoli Spa, via Moscova, 10 — 20121 Milano;
 - Schiavo e C. Spa, via nazionale, 47 — 84078 Vallo della Lucania (SA);
 - Impresa Mondelli Spa, via Rimini, 24 — 20142 Milano;
- 4) Consorzio COINPA — Napoli, via Verdi, 35 — tra le imprese:
 - De Lieto Spa, via Cappella Vecchia, 8 — 80121 Napoli;
 - Impresa Sante Antonnicola Spa, via Paisiello, 35/A — 00198 Roma;
 - Ingg. Carriero e Baldi Spa, via Mergellina, 23 — 80122 Napoli;
 - Fondedile Spa, via G. Verdi, 35 — 80133 Napoli;
 - IREP Spa, via Chiatamone, 57 — 80121 Napoli;
 - Ingg. Bruno e Mario Brancaccio Snc, Riviera di Chiaia, 124 — Napoli;
 - La Merionale Srl, via Medina, 40 — 80133 Napoli;

- 5) Consorzio COINSUD — Roma, via Guido D'Arezzo, 16 — tra le imprese:
Ingg. Provera e Carrassi Spa, via Guido D'Arezzo, 16 — 00198 Roma;
SAISEB Spa, via Guido d'Arezzo, 16 — 00198 Roma;
SACAIM Spa, Dorsoduro, Accademia 979/A — 30100 Venezia;
COSMA Spa, viale Margherita, 93 — 36100 Vicenza;
- 6) Consorzio GIIT — Napoli, via privata Domenico Giustino 3/A — tra le imprese:
Giustino Costruzioni Spa, via privata D. Giustino 3/A — Agnano (NA);
Italstrade Spa, via Antonio Nibby, 10 — Roma;
- 7) Associazione temporanea ICLA Spa — Napoli, via Nuova Agnano, 11 — tra le imprese:
ICLA — via Nuova Agnano, 11 — 80100 Napoli;
FIMTEC Spa, piazza dei Martiri, 58 — 80121 Napoli;
Edilimpianti Spa, via Diocleziano, 84 — 80125 Napoli;
COGECO Spa, via C.G. Viola, 41 — 00148 Roma;
- 8) Consorzio INCOMIR — Roma, via E. De Cavalieri, 11 — tra le imprese:
Ingg. Lino e Ito Del Favero Spa, via Alcide De Gasperi, 79 — Trento;
Italimpianti Spa, Piazza Caricamento, 1 — 61100 Genova;
INTERAL Spa, Parco Cappuccini, 9 — 83100 Avellino;
- 9) Consorzio INFRASUD — Parma, via XXIV Maggio, 39 — tra le imprese:
INCISA Spa, via Conforti, 21 — 43100 Parma;
Ingg. Borselli & Pisani Spa, via Cesario Console, 3 — 80132 Napoli;
- 10) Consorzio INFRAV — Roma, via Feliciano Scarpellini, 24 — tra le imprese:
Balsamo Costruzioni Spa, via G. Verdi, 18 — 80133 Napoli;
F.lli Costanzo Spa, corso Carlo Marx, 19 — 95045 Catania;
Ferrocimento Spa, via F. Scarpellini, 24 — 00187 Roma;
Ing. Marino & C. Spa, via Michelangelo da Caravaggio, 119 — Napoli;
Ing. Spartaco Spa, via XX Settembre, 98/G — 00187 Roma;
Zecchina Costruzioni Spa, via T. Tasso, 480 — 80127 Napoli;

- 11) Associazione temporanea Giuseppe Maltauro — Vicenza, viale dell'Industria, 28 — tra le imprese:
Impresa Maltauro — viale dell'Industria, 28 — Vicenza;
Cooperativa Muratori & Cemestisti Srl, via Trieste, 76 — Ravenna;
Consorzio COOP, via P. Maroncelli, 10 — 47100 Forlì;
Vianini Lavori Spa, via della Ferratella, 33 — 00184 Roma;
ALOSA Spa, via Piemonte, 53 — 00100 Roma;
Impresa Ing. Lodigiani Spa, via Senato, 8 — 20121 Milano;
- 12) Consorzio Melandro-Viggiano — Napoli, via Chiatamone, 7 — tra le imprese:
COGEFAR-IMPRESIT Spa, Milano Fiori, strada 4, Rosano (MI);
F.lli Costanzo Spa, corso Carlo Marx, 19 — 95045 Catania;
Impresa Costruzioni Idrauliche Stradali Spa, via Castriota, 1 — Palermo;
Buontempo Spa, via Chiatamone, 7 — Napoli;
- 13) Associazione temporanea Pizzarotti & C. Spa, via Ippolito Nievo, 23 — Milano — tra le imprese:
Pizzarotti & C. Spa, via Ippolito Nievo, 23 — Milano;
EDINA Spa, via della Piramide Cestia, 1/C — Roma;
Pessina Spa, via Meda, 27 — Rho (MI);
Grassetto Costruzioni Spa, via Riviera Paleocapa, 70 — Padova;
Bonatti Spa, via Nobel 2/A — Parma;
Furlanis Costruzioni Spa, via L. King — 9 Fossalta di Portogruaro;
CIFA Spa, via Levico, 4 — Rovigo.

L'Amministrazione predispose (1), per la concessione della realizzazione del programma di infrastrutturazione delle aree, una convenzione tipo, secondo cui:

il concedente affidava al concessionario la progettazione e la realizzazione delle opere di infrastrutturazione, ivi compresi gli allacciamenti dei nuclei industriali, individuati in via di massima nelle planimetrie allegate;

il progetto di massima era da formulare a cura del concessionario « sulla base delle indicazioni e prescrizioni contenute nel programma di assetto del territorio formulato dalla regione »;

(1) Atti Camera dei deputati, IX legislatura, doc. LX-bis, n. 1.

il concessionario era inoltre obbligato a presentare, entro un termine prefissato, in una con il progetto di massima, il programma di realizzazione degli interventi e quindi si impegnava a redigere la progettazione esecutiva;

la progettazione esecutiva avrebbe dovuto comprendere tutti gli elaborati grafici in scala non inferiore a 1:1.000, atti a definire il complesso di opere, sia nell'insieme, sia in tutti i particolari costruttivi;

le procedure espropriative erano a carico del concessionario, al quale erano rimborsate inizialmente nella misura del 70 per cento e nella residua misura del 30 per cento su presentazione dei decreti di esproprio notificati, volturati e trascritti.

Alle imprese concessionarie venne immediatamente corrisposta, previa presentazione di idonea garanzia fidejussoria, una anticipazione del 25 per cento sull'importo dei lavori provvisoriamente determinato sulla base di una valutazione presuntiva e, una volta approvato il progetto esecutivo, un conguaglio per riportare l'anticipazione stessa al 25 per cento dell'importo effettivo dell'opera.

L'importo dell'anticipazione, per le opere affidate successivamente ai medesimi consorzi e raggruppamenti di imprese (perizie suppletive e di variante ed opere di infrastrutturazione esterna come strade, acquedotti, elettrodotti, ecc.), è stato calcolato nelle percentuali previste dalle leggi succedutesi nel tempo e cioè, con progressive diminuzioni, fino al 10 per cento di cui al decreto adottato dal Ministro del tesoro in data 13 gennaio 1989 in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1988, n. 545.

Ogni anticipazione era ed è soggetta ad essere recuperata mediante trattenute in sede di pagamento dei singoli stati di avanzamento dei lavori.

I rapporti di concessione ed i contratti stipulati per la realizzazione dei nuclei industriali, così come evolutesi nel corso degli anni, vengono riepilogati come segue con riferimento alla data del 30 novembre 1990:

TIPO ATTO	DATA	CONCESSIONARIO	OGGETTO DELL'ATTO
Convenzione	14.09.82	Consorzio per il nucleo di Balvano	Area di Balvano
Atto aggiuntivo	10.08.84	Consorzio per il nucleo di Balvano	Area di Balvano
Atto aggiuntivo	10.12.85	Consorzio per il nucleo di Balvano	Area di Balvano
Atto aggiuntivo	05.08.86	Consorzio per il nucleo di Balvano	Area di Balvano

TIPO ATTO	DATA	CONCESSIONARIO	OGGETTO DELL'ATTO
Convenzione	14.09.82	Consorzio Buccino-S Gregorio Magno	Area Buccino
Atto aggiuntivo	12.07.83	Consorzio Buccino-S. Gregorio Magno	Area Buccino
Atto aggiuntivo	21.08.85	Consorzio Buccino-S. Gregorio Magno	Area Buccino
Atto aggiuntivo	30.06.89	Consorzio Buccino-S. Gregorio Magno	Area Buccino
Convenzione	14.09.82	Consorzio COINFRA	Area Contursi
Atto aggiuntivo	21.07.83	Consorzio COINFRA	Area Contursi
Atto aggiuntivo	10.12.87	Consorzio COINFRA	Area Contursi
Convenzione	14.09.82	Consorzio COINPA	Area Palomonte
Atto aggiuntivo	29.05.86	Consorzio COINPA	Area Palomonte
Atto aggiuntivo	09.11.87	Consorzio COINPA	Area Palomonte
Atto aggiuntivo	31.03.88	Consorzio COINPA	Area Palomonte
Convenzione	15.09.82	Consorzio COINSUD	Aree di Oliveto Citra e Calabritto
Atto aggiuntivo	20.07.83	Consorzio COINSUD	Aree di Oliveto Citra e Calabritto
Atto aggiuntivo	14.10.85	Consorzio COINSUD	Area Oliveto Citra
Atto aggiuntivo	15.03.88	Consorzio COINSUD	Area Calabritto
Convenzione	14.09.82	Consorzio GIIT.	Aree di Conza e Morra
Atto aggiuntivo	20.07.83	Consorzio GIIT.	Aree di Conza e Morra
Atto aggiuntivo	24.10.86	Consorzio GIIT.	Aree di Conza e Morra
Atto aggiuntivo	14.11.86	Consorzio GIIT.	Aree di Conza e Morra
Atto aggiuntivo	25.11.88	Consorzio GIIT.	Ampliamento nucleo Morra De Sanctis
Appendice	05.05.89	Consorzio GIIT.	Ampliamento nucleo Morra De Sanctis
Convenzione ...	27.09.82	Ass. temp. ICLA e altri	Aree di Nerico e Calitri
Atto aggiuntivo	03.08.83	Ass. temp. ICLA e altri	Aree di Nerico e Calitri
Atto aggiuntivo	28.01.86	Ass. temp. ICLA e altri	Aree di Nerico e Calitri
Atto aggiuntivo	16.09.86	Ass. temp. ICLA e altri	Area Calitri
Atto aggiuntivo	30.12.86	Ass. temp. ICLA e altri	Aree di Nerico e Calitri
Atto aggiuntivo	23.01.87	Ass. temp. ICLA e altri	Area Nerico
Atto aggiuntivo	09.08.88	Ass. temp. ICLA e altri	Aree di Nerico e Calitri

TIPO ATTO	DATA	CONCESSIONARIO	OGGETTO DELL'ATTO
Convenzione	14.09.82	Consorzio INCOMIR	Aree S. Mango-Calaggio
Atto aggiuntivo	21.07.83	Consorzio INCOMIR	Aree S. Mango e Calaggio
Atto aggiuntivo	10.10.85	Consorzio INCOMIR	Aree S. Mango-Calaggio
Atto aggiuntivo	28.04.88	Consorzio INCOMIR	Area S. Mango
Convenzione	14.09.82	Consorzio INFRASUD	Area Porrara
Atto aggiuntivo	04.08.83	Consorzio INFRASUD	Area Porrara
Atto aggiuntivo	06.10.86	Consorzio INFRASUD	Area Porrara
Convenzione	14.09.82	Consorzio INFRAV	Area Lioni-Nusco- S. Angelo dei Lombardi
Atto aggiuntivo	14.07.83	Consorzio INFRAV	Area Lioni-Nusco- S. Angelo dei Lombardi
Atto aggiuntivo	03.11.87	Consorzio INFRAV	Area Lioni-Nusco
Convenzione	15.09.82	Ass. temp. imp. Maltauro ed altri	Area Baragiano
Atto aggiuntivo	10.10.86	Ass. temp. imp. Maltauro ed altri	Area Baragiano
Convenzione	05.08.82	Consorzio Melandro Viggiano	Aree Viggiano e Tito
Atto aggiuntivo	02.08.83	Consorzio Melandro Viggiano	Aree Viggiano e Tito
Atto aggiuntivo	31.07.86	Consorzio Melandro Viggiano	Area Tito
Atto aggiuntivo	15.10.86	Consorzio Melandro Viggiano	Area Viggiano
Atto aggiuntivo	04.11.86	Consorzio Melandro Viggiano	Area Viggiano
Convenzione	15.09.82	Ass. temp. imp. Pizzarotti ed altri	Aree Isca Pantanelle- Valle Vitalba- S. Nicola di Melfi
Atto aggiuntivo	21.07.83	Ass. temp. imp. Pizzarotti ed altri	Area Valle Vitalba
Atto aggiuntivo	20.12.85	Ass. temp. imp. Pizzarotti ed altri	Aree Valle di Vitalba e S. Nicola di Melfi

NOTA: Copia di tutte le convenzioni iniziali, degli atti aggiuntivi e delle appendici viene unita alla presente relazione *sub* allegato V.2.

c) *Infrastrutturazione esterna delle aree industriali.*

All'articolo 30 delle convenzioni stipulate con i singoli concessionari — articolo relativo alle opere addizionali — era riservata al concedente la facoltà di disporre che il concessionario eseguisse anche « le eventuali opere di infrastrutturazione esterna, da esso concedente ritenute necessarie ai fini della migliore funzionalità delle aree industriali o comunque opere addizionali anche soltanto connesse o occasionate dalla realizzazione dell'intervento oggetto della convenzione ».

I rapporti di concessione ed i contratti stipulati per la realizzazione delle infrastrutturazioni esterne alle 20 aree industriali sono sintetizzabili, alla data del 30 settembre 1990, come segue:

STRADE

TIPO ATTO	DATA	CONCESSIONARIO	OGGETTO DELL'ATTO
Atto aggiuntivo	21.07.83	Consorzio COINFRA	Collegamento Fondo valle Sele - I lotto
Atto aggiuntivo	27.10.86	Consorzio COINFRA	Bretella Oliveto Citra-Fondo valle Sele
Atto aggiuntivo	14.11.86	Consorzio COINFRA	Collegamento abitato Contursi-stazione FF.SS. di Contursi
Atto aggiuntivo	01.09.88	Consorzio COINFRA	Collegamento Fondo valle Sele - I lotto
Atto aggiuntivo	17.11.88	Consorzio COINFRA	Collegamento Fondo valle Sele - I lotto
Appendice	10.04.89	Consorzio COINFRA	Collegamento Fondo valle Sele - I lotto
Atto aggiuntivo	16.12.88	Consorzio COINFRA	Bretella Oliveto Citra-Fondo valle Sele
Atto aggiuntivo	26.06.89	Consorzio COINFRA	Collegamento Fondo valle Sele- ospedale Oliveto Citra
Atto aggiuntivo	20.07.83	Consorzio COINSUD	Collegamento Fondo valle Sele - II lotto
Atto aggiuntivo	07.04.89	Consorzio COINSUD	Collegamento Fondo valle Sele - II lotto
Atto aggiuntivo	26.06.89	Consorzio COINSUD	Collegamento Fondo valle Sele-Laviano
Atto aggiuntivo	26.06.89	Consorzio COINSUD	Collegamento Fondo valle Sele - II lotto

TIPO ATTO	DATA	CONCESSIONARIO	OGGETTO DELL'ATTO
Atto aggiuntivo	20.07.83	Ass. temp. ICLA e altri	Collegamento abitato di Calitri-S.S. Ofantina (compreso lo svincolo)
Atto aggiuntivo	21.07.83	Ass. temp. ICLA e altri	Collegamento Nerico- Muro Lucano
Atto aggiuntivo	02.07.87	Ass. temp. ICLA e altri	Collegamento abitato Rapone-Nerico-Muro Lucano
Atto aggiuntivo	01.07.87	Ass. temp. ICLA e altri	Collegamento Muro Lucano-Baragiano Scalo
Atto aggiuntivo	16.07.87	Ass. temp. ICLA e altri	Collegamento abitato di Calitri-S.S. Ofantina
Appendice	04.11.87	Ass. temp. ICLA e altri	Collegamento abitato di Calitri-S.S. Ofantina
Atto aggiuntivo	03.08.88	Ass. temp. ICLA e altri	Collegamento Nerico- Muro Lucano
Atto aggiuntivo	24.11.88	Ass. temp. ICLA e altri	Collegamento Nerico- Muro Lucano
Appendice	04.04.89	Ass. temp. ICLA e altri	Collegamento Nerico- Muro Lucano
Atto aggiuntivo	26.06.89	Ass. temp. ICLA e altri	Collegamento Laviano- Castelgrande
Atto aggiuntivo	21.07.83	Consorzio INCOMIR	Collegamento S.S. Ofantina-A.I. San Mango sul Calore
Atto aggiuntivo	22.12.86	Consorzio INCOMIR	Collegamento S.S. Ofantina-A.I. San Mango sul Calore
Atto aggiuntivo	06.10.86	Consorzio INFRASUD	Bretella A.I. Lioni- S. Angelo dei Lombardi/ A.I. Porrana
Atto aggiuntivo	30.06.89	Consorzio INFRASUD	Bretella A.I. Lioni- S. Angelo dei Lombardi/ A.I. Porrana
Atto aggiuntivo	21.07.83	Consorzio INFRAV	Collegamento Fondo valle Sele - III lotto
Atto aggiuntivo	11.11.86	Consorzio INFRAV	Collegamento Fondo valle Sele - III lotto (svincolo Materdomini)
Atto aggiuntivo	13.06.89	Consorzio INFRAV	Collegamento Fondo valle Sele - III lotto

TIPO ATTO	DATA	CONCESSIONARIO	OGGETTO DELL'ATTO
Atto aggiuntivo	21.07.83	Ass. temp. imp. Maltauro ed altri	Bretella abitato Balvano-S.S. Basentana/ Baragiano
Atto aggiuntivo	26.06.89	Ass. temp. imp. Maltauro ed altri	Bretella abitato Balvano-S.S. Basentana/ Baragiano
Atto aggiuntivo	21.07.83	Ass. temp. imp. Pizzarotti ed altri	Collegamento A.I. Valle di Vitalba-S.S. Ofantina Collegamento A.I. Isca Pantanelle-S.P. Tito- Brienza
Atto aggiuntivo	31.07.85	Ass. temp. imp. Pizzarotti ed altri	Collegamento Melfi-A.I. S. Nicola di Melfi
Atto aggiuntivo	02.07.87	Ass. temp. imp. Pizzarotti ed altri	Collegamento Melfi-A.I. San Nicola di Melfi
Atto aggiuntivo	12.10.87	Ass. temp. imp. Pizzarotti ed altri	Bretella A.I. Valle di Vitalba/S.S. Ofantina- Rapone
Atto aggiuntivo	12.10.87	Ass. temp. imp. Pizzarotti ed altri	Collegamento A.I. Valle di Vitalba-S.S. Ofantina
Appendice	18.04.89	Ass. temp. imp. Pizzarotti ed altri	Collegamento Isca Pantanelle-S.P. Tito-Brienza
Appendice	18.04.89	Ass. temp. imp. Pizzarotti ed altri	Collegamento A.I. Valle di Vitalba-S.S. Ofantina Collegamento Isca Pantanelle-S.P. Tito-Brienza
Atto aggiuntivo	14.03.89	Ass. temp. imp. Pizzarotti ed altri	Collegamento Melfi-A.I. San Nicola di Melfi
Atto aggiuntivo	26.06.89	Ass. temp. imp. Pizzarotti ed altri	Collegamento A.I. Isca Pantanelle-S.S. 19/ autostrada Salerno- Reggio Calabria nei pressi abitato di Polla

ACQUEDOTTI, IMPIANTI, DI DEPURAZIONE, CONDOTTE
CONVOGLIAMENTO REFLUI, LINEE ELETTRICHE, ECC.

TIPO ATTO	DATA	CONCESSIONARIO	OGGETTO DELL'ATTO
Convenzione	21.10.86	Consorzio area svi- luppo industriale Salerno	Condotta forzata di ad- duzione al deputatore di Battipaglia
Atto aggiuntivo	04.12.86	Consorzio area svi- luppo industriale Salerno	Condotta forzata di ad- duzione al deputatore di Battipaglia
Atto aggiuntivo	24.06.87	Consorzio area svi- luppo industriale Salerno	Revisione e completa- mento del deputatore di Battipaglia

TIPO ATTO	DATA	CONCESSIONARIO	OGGETTO DELL'ATTO
Convenzione	30.05.88	Consorzio Bonif. destra del Sele	Collettore acque alte Sele-Tuscano
Atto aggiuntivo	14.07.87	Consorzio COINSUD	Acquedotto a servizio dei nuclei di Palomonte e Buccino
Convenzione	20.05.83	ENEL	Spostamento linee elettriche
Convenzione	10.11.83	ENEL	Elettificazione industriale - approvvigionamento energetico dei nuclei industriali
Convenzione	21.07.87	SNAMPROGETTI	Acquedotto principale a servizio delle aree industriali e di 37 comuni terremotati dell'Alta Irpinia
Atto aggiuntivo	24.05.85	SNAMPROGETTI	
Convenzione	07.07.86	SNAMPROGETTI	Condotta convogliamento reflui dalle aree industriali di Calabritto, Oliveto Citra e Contursi al depuratore di Battipaglia
Atto aggiuntivo	21.04.87	SNAMPROGETTI	Acquedotto principale a servizio delle aree industriali e di 37 comuni terremotati dell'Alta Irpinia
Atto aggiuntivo	06.11.87	SNAMPROGETTI	Estensione dell'acquedotto principale dell'Alta Irpinia
Atto aggiuntivo	15.03.88	SNAMPROGETTI	Condotta convogliamento reflui dalle aree industriali di Palomonte e Buccino al depuratore di Battipaglia
Appendice	12.04.88	SNAMPROGETTI	Condotta convogliamento reflui dalle aree industriali di Palomonte e Buccino al depuratore di Battipaglia

NOTA: Copia di tutte le convenzioni iniziali, degli atti aggiuntivi e delle appendici viene unita alla presente relazione *sub* allegato V.2.

d) *Ammissione a contributo delle imprese destinate ad insediarsi nelle aree industriali in forza dell'articolo 32 della legge n. 219 del 1981.*

Con decreto 26 maggio 1982, come già accennato, il Ministro designato stabilì le modalità di assegnazione e di erogazione dei contributi.

Il provvedimento disponeva, in particolare (1):

che le iniziative dirette alla realizzazione dei nuovi stabilimenti, per i quali fosse presentata domanda entro il 31 dicembre 1982, potevano essere ammesse a contributi pari al 75 per cento della spesa funzionalmente necessaria per la realizzazione dello stabilimento, nonché di quella per la formazione di scorte di materie prime e semilavorati, adeguate alle caratteristiche del ciclo di lavorazione e dell'attività dell'impresa;

che fra le spese ammesse a contributo si dovevano considerare quelle relative alla acquisizione del suolo, alla costruzione degli edifici destinati alla produzione e ad uffici, alla realizzazione delle opere murarie, impiantistiche e accessorie, alla realizzazione di eventuali impianti antinquinamento all'acquisto e montaggio degli impianti e delle macchine;

che la spesa per scorte di materie prime e semilavorati non potesse essere comunque superiore al 40 per cento degli investimenti ammessi a contributo;

che la spesa per l'acquisto ed il montaggio delle macchine, comprese quelle mobili o di ufficio, non avrebbe dovuto essere inferiore al 50 per cento del totale delle altre spese;

che la spesa per l'acquisizione del suolo non avrebbe dovuto superare il 5 per cento del costo totale dello stabilimento.

Le imprese interessate, nel redigere il piano degli investimenti, erano tenute a specificare:

il valore dell'investimento totale, ossia il totale dell'impegno finanziario complessivo inclusi, in aggiunta al contributo pubblico, gli apporti finanziari dei proponenti a copertura del fabbisogno di magazzino, del capitale circolante e di eventuali altre necessità finanziarie;

i termini entro i quali l'iniziativa doveva esser ultimata;

il vincolo al mantenimento, da parte dei promotori, del controllo dell'azienda dei livelli occupazionali, della destinazione dell'impianto e dei macchinari;

la disciplina del trasferimento in proprietà dell'area di insediamento e dello svincolo delle garanzie fidejussorie, da effettuarsi progressivamente, in proporzione all'avanzamento dei lavori ed all'impiego da parte dei proponenti delle previste risorse finanziarie a copertura dei fabbisogni dell'iniziativa.

(1) Atti Camera dei deputati, IX legislatura, doc. LX-bis, n. 1.

L'iter relativo alla ammissione a contributo ed alla realizzazione dell'intervento fino alla erogazione del saldo comportava, in sintesi, i seguenti passaggi:

liquidazione di un primo anticipo di contributo, pari al 60 per cento, una volta valutata la mancanza di pregiudizi di cui alla legislazione antimafia e la rispondenza alle condizioni prescritte;

consegna del lotto ed avvio dei lavori;

presentazione, entro 90 giorni dall'inizio dei lavori, del progetto esecutivo;

liquidazione di un secondo anticipo, pari al 30 per cento, a seguito del collaudo di opere ed investimenti pari ad almeno il 60 per cento dell'importo ammesso a contributo;

erogazione del saldo entro 30 giorni dall'approvazione del collaudo finale o su presentazione di apposita garanzia fidejussoria o in base a dichiarazione giurata del direttore dei lavori;

ammissione definitiva al contributo entro 4 anni dal collaudo finale;

decorrenza dalla data di approvazione del collaudo finale dei termini per il raggiungimento delle quote produttive ed occupazionali stabilite in disciplinare;

decorrenza dalla stessa data del termine per l'attribuzione dell'area in proprietà al beneficiario.

La attività concretamente posta in essere per l'insediamento delle imprese in forza all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981, i costi connessi ed i problemi relativi alla assunzione degli addetti verranno esposti in dettaglio nel seguito della presente Relazione.

e) *Ammissione a contributo delle imprese destinate ad insediarsi nelle aree industriali in forza dell'articolo 8, commi 1 e 2, della legge n. 120 del 1987.*

Con legge n. 120 del 1987, articolo 8, commi 1 e 2, sono state dettate norme in base alle quali:

i lotti delle aree infrastrutturate ai sensi dell'articolo 32 della legge 14 maggio 1981, n. 219, non assegnati alla data del 30 settembre 1986, venivano riservati prioritariamente alle nuove iniziative industriali che intendevano operare nei settori da sviluppare nel Mezzogiorno ed a quelle, promosse da imprenditori operanti nell'ambito della stessa provincia, che intendevano realizzare attività indotte dalle industrie localizzate nelle aree;

le relative domande andavano presentate entro il 30 giugno 1987.

La attività concretamente posta in essere per l'insediamento delle imprese in forza all'articolo 8, della legge n. 120 del 1987,

commi 1 e 2, i costi connessi ed i problemi relativi al rispetto dei termini di legge verranno esposti in dettaglio nel seguito della presente Relazione.

f) *Ammissione a contributo di iniziative di servizi (articolo 8, comma 3, della legge n. 120 del 1987).*

L'articolo 8, comma 3, del decreto-legge 26 gennaio 1987, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 marzo 1987, n. 120, prevede la concessione di contributi in conto capitale anche in favore di imprenditori che realizzassero — entro il 31 dicembre 1988 — investimenti per strutture di servizio nei comuni sedi dei nuclei industriali di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981, ovvero in quelli dichiarati disastri o gravemente danneggiati ad essi confinanti.

Con l'ordinanza n. 71/219/ZA (allegato V.2.) del 20 febbraio 1987 vennero dettate norme generali per l'attuazione degli interventi in esame, rimandando al « disciplinare » per la concessione del contributo e per la regolamentazione dell'*iter* procedurale.

Nelle sue linee generali l'intervento per i servizi venne assimilato a quello per le industrie, salve le differenze dovute alla diversa natura tecnica degli interventi ed ai seguenti due aspetti di particolare rilievo:

area di insediamento di proprietà del beneficiario e non dell'Amministrazione;

erogazione del contributo:

con un primo anticipo del 25 per cento dopo l'esame della documentazione, con particolare riguardo alla garanzia fidejussoria ed alla prova della proprietà dell'area di insediamento, ed una volta accertato l'avvenuto avvio dei lavori;

con ulteriori anticipi, fino alla concorrenza dell'85 per cento del contributo concesso, dopo l'approvazione del collaudo di lavori per il 25 per cento dell'intervento, in base a stati di avanzamento da presentarsi ogni quattro mesi;

con il versamento del residuo 15 per cento entro 30 giorni dall'approvazione del collaudo finale.

La attività concretamente posta in essere per l'insediamento delle imprese in forza dell'articolo 8 della legge n. 120 del 1987, comma 3, i costi connessi ed i problemi relativi al rispetto dei termini di legge verranno esposti in dettaglio nel seguito della presente Relazione.

g) *Iniziative industriali ritenute ammissibili, ma non realizzabili, in quanto esuberanti rispetto alle aree considerate (articolo 10, comma 3, della legge n. 12 del 1988).*

Il comma 3 dell'articolo 10 della legge 21 gennaio 1988, n. 12, sancì che le iniziative indicate nell'articolo 32 della legge

n. 219 del 1981, ritenute ammissibili ma non realizzabili in quanto esuberanti rispetto alle aree ivi considerate, potessero essere inserite, nell'ordine, nei comuni disastriati, nel comune di Senise, nelle Comunità montane di cui facessero parte i comuni disastriati, secondo un programma di localizzazione predisposto a cura delle regioni Campania e Basilicata.

L'attività concretamente posta in essere per l'insediamento delle imprese in forza dell'articolo 10 della legge n. 12 del 1988, comma 3, i costi connessi ed i problemi relativi al rispetto dei termini di legge verranno esposti in dettaglio nel seguito della presente Relazione.

3. — Iniziative e costi degli interventi.

Il riepilogo delle iniziative assunte alla data del 30 settembre 1990 era, sulla base dei dati forniti dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, il seguente:

importo degli stanziamenti:	lire	6.397.718.000.000
importo degli accreditamenti:	lire	4.085.546.000.000
importo degli impegni assunti: (comprese L. 81.854.554.752 per spese generali)	lire	6.308.290.000.000
importo delle erogazioni effettuate:	lire	4.050.492.000.000
giacenza di cassa:	lire	35.054.000.000

L'importo degli impegni assunti va ridotto, per crediti vantati nei confronti di enti e di privati, di lire 278.869.960.479.

La progressione delle assegnazioni è stata, negli anni, la seguente:

1. legge n. 219/81	—	delib. CIPE 29.07.82	
	—	delib. CIPE 30.03.83	
	—	delib. CIPE 25.10.84	500.000.000.000
2. legge n. 456/81	—	delib. CIPE 08.06.83	361.000.000.000
3. legge n. 748/83			800.000.000.000
4. legge n. 887/84	—	delib. CIPE 03.04.85	
	—	delib. CIPE 28.11.85	400.000.000.000
5. legge n. 41/86	—	delib. CIPE 03.07.86	400.000.000.000
6. legge n. 910/86	—	delib. CIPE 08.04.87	
	—	delib. CIPE 07.08.87	420.000.000.000
7. legge n. 67/88	—	delib. CIPE 02.05.89	173.000.000.000
8. legge n. 541/88	—	delib. CIPE 02.05.89	
	—	delib. CIPE 11.01.90	2.026.500.000.000
9. legge n. 874/80			39.980.000.000
10. prestiti BEI			212.000.000.000
11. contributi FESR			1.065.238.000.000
			<hr/>
		Totale . . .	6.397.718.000.000
			<hr/> <hr/>

Nel merito delle attività svolte hanno riferito al Parlamento:

i Ministri per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno Signorile, De Vito, Gaspari, Misasi e Marongiu, in forza all'articolo 69 della legge n. 219 del 1981 e dell'articolo 9 della legge n. 187 del 1982, con relazioni afferenti alla situazione alle date del 31 gennaio 1982, del 30 settembre 1984, del 15 dicembre 1988, del 30 giugno 1989, del secondo semestre del 1989 e del 1° dicembre 1990 (1);

l'onorevole Scotti con relazione presentata il 31 gennaio 1984 (2);

l'onorevole Zamberletti con relazione presentata il 28 luglio 1987 (3);

l'onorevole De Mita con relazioni presentate il 5 settembre 1988, il 21 marzo 1989, il 18 maggio 1989 ed il 18 luglio 1989 (4);

l'onorevole Mattarella, nella seduta antimeridiana della Camera dei deputati del 20 dicembre 1988, in risposta ad interrogazioni, con successivo intervento del Presidente del Consiglio dei ministri De Mita (allegato I.1.).

In merito alle iniziative ex articolo 32 legge n. 219 del 1981 la Guardia di finanza ha inoltrato all'Autorità giudiziaria 84 denunce per truffa ai danni dello Stato, falso materiale, falso ideologico, corruzione, ecc.: 2 dal 1° Gruppo di Napoli; 80 dal Gruppo di Avellino; 2 dal Gruppo di Potenza.

Non è stato possibile accertare l'esito delle procedure giudiziarie avviate con dette denunce.

4. — *Costi delle opere di infrastrutturazione interna delle aree industriali e loro stato di attuazione.*

Le norme e le procedure in base alle quali si è proceduto alla infrastrutturazione delle aree sono state sinteticamente esposte nei capitoli che precedono e dettagliatamente articolate negli allegati di volta in volta richiamati.

La situazione finanziaria alla data del 30 settembre 1990, relativamente ai lavori di infrastrutturazione interna delle aree industriali, sulla base dei dati forniti dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, era la seguente:

somme impegnate	lire 919.731.445.437
(comprese lire 16.970.391.227 per svincoli ferroviari)	
somme erogate	lire 870.291.148.154
(comprese lire 3.538.143.255 per spese generali)	

(1) Atti Camera dei deputati, VIII legislatura, doc. LXIV-bis, n. 1; IX legislatura, doc. LX-bis, n. 2; X legislatura, doc. LX-bis, nn. 3, 7, 8 e 9.

(2) Atti Camera dei deputati, IX legislatura, doc. LX-bis, n. 1.

(3) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. LX-bis, n. 1.

(4) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. LX-bis, nn. 2, 4, 5 e 6.

Le opere di infrastrutturazione riguardano 20 aree, 12 in Campania ed 8 in Basilicata; le opere realizzate:

sono state collaudate in via definitiva relativamente a 10 aree;

sono in corso di collaudo relativamente a 6 aree;

solo in fase di ultimazione relativamente alle residue 4 aree.

Inoltre:

è in corso di realizzazione l'ampliamento dell'area di Morra De Sanctis, giusta decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 agosto 1988 (*Gazzetta Ufficiale* n. 192 del 17 agosto 1988);

andrebbe modificata, ad iniziativa della regione, la destinazione dell'area « A » di Contursi, in quanto l'area risulta non avere più le caratteristiche termali originariamente previste.

Nelle unite schede (allegato VII.3.) viene esposta la situazione, alla data del 30 settembre 1990, delle 20 aree industriali realizzate in Campania e Basilicata, indicandone, area per area, denominazione, dislocazione, estremi della delibera con la quale il Consiglio regionale la individuò, concessionario e data della concessione, tipologia dell'opera, fasi lavorative (progetto esecutivo, perizie di variante, impianti aggiuntivi col relativo costo), importo totale dei lavori, avanzamento dei lavori, superficie di intervento, dimostrazione matematica del come l'importo si è evoluto nel tempo (importo lavori a prezzi 1980, aggiornamento dei prezzi al settembre 1982, revisione dei prezzi, oneri di concessione, costo delle espropriazioni, importo delle singole varianti, descrizione sommaria delle varianti stesse).

La somma complessivamente impegnata per la realizzazione delle 20 aree in questione era, alla data del 30 settembre 1990, come già detto, di:

lire 919.731.445.437

Degli oneri per progettazione, direzione dei lavori, funzioni di ingegnere capo e collaudi si dirà nel seguito della presente Relazione.

Qui giovi ricordare solo che:

la nomina del direttore dei lavori, dell'ingegnere capo e dei collaudatori spettava e spetta all'Amministrazione, mentre il relativo onere grava sui concessionari;

l'elenco dei tecnici nominati direttore dei lavori ed ingegnere capo è unito alla presente relazione *sub* allegato VII.12.a.

l'elenco dei tecnici e dei professionisti incaricati delle operazioni di collaudo è unito alla presente relazione *sub* allegato VII.12.b.

Nel prosieguo della presente Relazione si dirà dell'impatto delle opere con l'ambiente.

Il costo degli interventi si è dilatato nel tempo e, partendo dall'importo di convenzione (in molti casi meramente convenzionale), è approdato, attraverso aggiornamento e revisione dei prezzi, perizie suppletive e di variante, agli importi (settembre 1990) di cui al prospetto che segue:

INFRASTRUTTURAZIONE INTERNA NUCLEI INDUSTRIALI

Concessionario	Oggetto di concessione	Importo di convenzione	Programma esecutivo approvato	Importo attuale di concessione
Ass. temp. imp. Pizzarotti	A.I. S. Nicola di Melfi	35.675.000.000	15 653.341.197	22.262.756.998
	A.I. Valle di Vitalba		18.377 421 093	21.832.003.714
	A.I. Isca Pantanella		11.179.893.175	17.156.079.420
Consorzio Melandro – Viggiano	A.I. Tito	7.500.000.000	9 040.704.153	12.234.440.051
	A.I. Viggiano		4 285.277.639	12.366.332.717
Consorzio GIIT	A.I. Conza A.I. Morra	(a) 12.400.000.000	12.456.897.551 3.769.828 103	17.219.845.135 7.090.662.458
Consorzio INCOMIR	A.I. Calaggio A.I. Mango	(a) 11.500.000.000	25.110.809 688	32.510.894.710
		(a) 12 750.000.000	29.100.077 030	47.275.952.489
Consorzio COINSUD	A.I. Oliveto Citra A.I. Calabritto	(a) (b) 30.000.000.000	27.580 194.054	29.034.684 441
		(a) 25.000.000.000	28.571.708 234	39.689.887 327
Consorzio Balvano	A.I. Balvano	14.500.000.000	32.992.117.758	53.875.970.284
Consorzio INFRASUD	A.I. Porrara	(a) 11.700.000.000	13.482.089.932	20.342.377.472
Consorzio INFRAV	A.I. Lioni-Nusco-S Angelo dei Lombardi	(a) 75.000.000.000	79.044.841.286	98 556 352.770
Ass. temp. imp MALTAURO	A.I. Baragiano	21.000.000.000	40.743.818.380	49.131 729.824
Ass. temp. imp. ICLA	A.I. Nerico A.I. Calitri	12.000.000.000	22.242.460.669	27.414.101.725
		(a) 36.500.000.000	50.749.231 092	61 360 783 764
Consorzio COINFRA	A.I. Contursi	(a) 30.000.000.000	28.548.793.372	39.892.497.314

(a) L'importo indicato risulta dall'atto aggiuntivo seguito alla rilocalizzazione o all'ampliamento dell'area da infrastrutturare. Sul suddetto importo è stata calcolata l'anticipazione.

(b) L'importo dell'anticipazione – risultante dalla differenza tra gli importi di convenzione e del progetto esecutivo approvato – è stato interamente recuperato.

Concessionario	Oggetto di concessione	Importo di convenzione	Programma esecutivo approvato	Importo attuale di concessione
Consorzio COINPA	A I Palomonte	23 500.000.000	41 740.048.021	58.080.106.972
Consorzio BUCCINO	A.I. Buccino	a) 20.000.000.000	42.319.255.771	65.373.657.400
Consorzio GIIT	Ampliamento A.I. Morra De Sanctis	28.891.048.515	28.891.048.515	28.891.048.515

(a) L'importo indicato risulta dall'atto aggiuntivo seguito alla rilocalizzazione o all'ampliamento dell'area da infrastrutturare. Sul suddetto importo è stata calcolata l'anticipazione

Nel contesto della realizzazione e della infrastrutturazione delle aree sull'impegno totale hanno gravato:

- nuove opere per lire 93.847.997.741, pari al 12,11 per cento;
- imprevisti geologici per lire 13.634.108.164, pari all'1,76 per cento;
- sistemazioni fluviali e versanti franosi per lire 45.801.993.431, pari al 5,91 per cento.

5. — *Costi delle opere di infrastrutturazione esterna delle aree industriali e loro stato di attuazione.*

Per opere di infrastrutturazione esterna si intendono, secondo l'amministrazione, le strade, gli elettrodotti, gli acquedotti, i sistemi di scarico dei reflui e gli scali ferroviari realizzati al servizio delle aree industriali.

Nel relativo programma risultano inserite, alla data del 30 settembre 1990, sulla base dei dati forniti dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, le seguenti opere, distinte in due *tranches*, una avviata nel 1983 e l'altra nel 1987.

Nella prima di dette *tranches* [ordinanza in data 18 luglio 1983 del Ministro designato, onorevole Scotti (1)], vennero inclusi:

- 1) il collegamento dell'area industriale di S. Mango sul Calore con la strada statale Ofantina;
- 2) il collegamento Fondo valle Sele:
 - 1° lotto — tratto Contursi-Oliveto Citra,

(1) Atti Camera dei deputati, IX legislatura, doc. LX-bis, n. 1, pagg. 139 e segg.

- 2° lotto — tratto Oliveto Citra-Calabritto,
3° lotto — tratto Calabritto-Lioni;
- 3) il collegamento del comune di Baragiano con la strada statale Basentana;
- 4) il collegamento dell'area industriale di Valle di Vitalba con la strada statale Ofantina;
- 5) il collegamento del comune di Melfi con l'area industriale di S. Nicola di Melfi;
- 6) il collegamento Nerico-Muro Lucano;
- 7) il collegamento dell'area industriale di Isca Pantanelle con la strada provinciale Tito-Brienza;
- 8) il collegamento dell'abitato di Calitri con la strada statale Ofantina (compreso lo svincolo);
- 9) l'acquedotto principale a servizio delle aree industriali e di 37 comuni terremotati dell'Alta Irpinia;
- 10) l'elettrificazione industriale e l'approvvigionamento energetico dei nuclei industriali.

L'importo di dette opere era indicato, nella delibera CIPE dell'8 giugno 1983, in lire 361 miliardi di lire.

Nella seconda di dette *tranches* (opere di completamento delle infrastrutture in forza dell'articolo 1, comma 5, del decreto-legge n. 48 del 28 febbraio 1986, convertito nella legge 18 aprile 1986, n. 119, e dell'articolo 8, comma 5, del decreto-legge 26 gennaio 1987, n. 8, convertito nella legge 27 marzo 1987, n. 120) sono inclusi:

- 11) la bretella di collegamento dell'abitato di Oliveto Citra con la strada Fondo valle Sele;
- 12) il collegamento dell'abitato di Contursi con la stazione FF.SS. di Contursi;
- 13) la bretella di collegamento dell'area industriale di Lioni-S. Angelo dei Lombardi con l'area industriale di Porrara;
- 14) la condotta di convogliamento dei reflui dalle aree industriali di Calabritto, Oliveto Citra e Contursi al depuratore di Battipaglia;
- 15) il collegamento dell'abitato di Rapone con la strada Nerico-Muro Lucano;
- 16) il collegamento del comune di Muro Lucano con Baragiano Scalo;
- 17) la bretella di collegamento dell'area industriale Valle di Vitalba con la strada statale Ofantina ed il comune di Rapone;
- 18) l'acquedotto a servizio dei nuclei industriali di Palomonte e Buccino;

(1) Atti Camera dei deputati, IX legislatura, doc. LX-bis, n. 1, pag. 137.

- 19) il collegamento dell'ospedale di Oliveto Citra con la strada Fondo valle Sele;
- 20) la condotta forzata di adduzione al depuratore di Battipaglia;
- 21) la condotta di convogliamento dei reflui dalle aree industriali di Palomonte e Buccino al depuratore di Battipaglia;
- 22) la revisione ed il completamento del depuratore di Battipaglia;
- 23) l'estensione dell'acquedotto principale dell'Alta Irpinia;
- 24) il collettore delle acque Alto Sele-Tusciano;
- 25) l'invaso Pignola;
- 26) il collegamento Laviano-Castelgrande;
- 27) il collegamento Laviano-strada Fondo valle Sele;
- 28) la bretella di collegamento dell'abitato di Balvano con la strada statale Basentana-Baragiano;
- 29) il collegamento dell'area industriale di Isca Pantanelle con la strada statale n. 19 e l'autostrada Salerno-Reggio Calabria nei pressi dell'abitato di Polla;
- 30) lo scalo ferroviario a servizio dell'area industriale di S. Mango sul Calore;
- 31) lo scalo ferroviario a servizio dell'area industriale di Buccino;
- 32) il *by-pass* ponte canale di Atella.

Nella serie di schede riepilogative, aggiornate al 30 settembre 1990 ed unite alla presente relazione *sub* allegato VII.4., si evidenziano, per ciascuna di dette opere, denominazione dell'opera stessa, denominazione e sede del concessionario, denominazione e sede delle imprese che costituiscono il consorzio, estremi degli atti aggiuntivi, origine, andamento, termine e lunghezza dell'opera, bacini di utenza, svincoli, stato di avanzamento dei lavori, importo iniziale dei lavori stessi, analisi dell'evolversi di detto importo da quello iniziale a quello attuale (aggiornamento e revisione dei prezzi, oneri di concessione, varianti con indicazione della loro natura, degli estremi dell'approvazione e del costo di ciascuna di esse).

Le 32 opere di cui si è detto — realizzate, in corso di realizzazione o, come nel caso dei cinque assi viari di cui alla delibera CIPE 2 maggio 1989, solo avviate — sostanzialmente riguardano:

- 20 assi viari per complessivi 170 chilometri più i cinque di cui si è appena detto;
- 210 chilometri di opere acquedottistiche;
- 306 chilometri e mezzo di linee elettriche ad alta e media tensione;

118,7 chilometri di linee elettriche interne;
66,7 chilometri di linee elettriche per spostamento di servizi;
15 cabine elettriche primarie e secondarie;
il potenziamento di una cabina elettrica primaria;
61 chilometri di condotte di convogliamento dei reflui.

Le somme impegnate al 30 settembre 1990 per la realizzazione delle 32 opere di cui si è detto ammontano a lire 2.449.546.434.297, così distinte:

opere stradali (comprese quelle <i>ex</i> legge n. 120 del 1987)	lire 2.078.386.283.608
opere acquedottistiche	lire 172.240.475.604
elettrificazione	lire 47.491.114.528
condotte convogliamento reflui industriali	lire 106.788.000.000
espropriazioni (acconti)	lire 9.541.516.875
<i>by-pass</i> ponte canale di Atella	lire 2.130.000.000
collettore acque Alto Sele-Tuscano	lire 2.321.307.022
rimborsi ai concessionari per oneri vari	lire 30.557.736.660

Le somme erogate dall'inizio degli interventi al 30 settembre 1990 ammontano a complessive lire 1.761.603.834.699, così distinte:

opere stradali (comprese quelle <i>ex</i> legge n. 120 del 1987)	lire 1.413.727.952.664
opere aquedottistiche	lire 167.477.898.783
elettrificazione	lire 35.881.339.227
condotte convogliamento reflui industriali	lire 100.690.179.875
espropiazioni (acconti)	lire 9.340.970.125
<i>by-pass</i> ponte canale di Atella	lire 1.730.250.000
collettore acque Alto Sele-Tuscano	lire 2.196.907.405
rimborsi ai concessionari per oneri vari	lire 30.537.736.660

La somma complessivamente impegnata per realizzazione delle cosiddette « infrastrutture esterne » alle 20 aree industrializzate è, come già detto, di:

lire 2.449.546.434.297.

Degli oneri per progettazione, direzione dei lavori, funzioni di ingegnere capo e collaudi si dirà nel seguito della presente Relazione.

Qui giovi ricordare solo che:

la nomina del direttore dei lavori, dell'ingegnere capo e dei collaudatori spettava e spetta all'Amministrazione, mentre il relativo onere grava sui concessionari;

l'elenco dei tecnici nominati, area per area, direttore dei lavori ed ingegnere capo è unito alla presente Relazione *sub* allegato VII.12.a.;

l'elenco dei tecnici e dei professionisti incaricati delle operazioni di collaudo è unito alla presente Relazione *sub* allegato VII.12.b.

Nel prosieguo della presente Relazione si dirà dell'impatto delle opere con l'ambiente.

Il costo degli interventi si è dilatato nel tempo e, partendo dall'importo di convenzione (in molti casi meramente convenzionale), è approdato, attraverso l'aggiornamento e la revisione dei prezzi, le perizie suppletive e di variante, agli importi (settembre 1990) di cui al prospetto che segue:

ASSI VIARI

Concessionario	Oggetto di concessione	Importo di convenzione	Programma esecutivo approvato	Importo attuale di concessione
Consorzio COINFRA	Fondo valle Sele-1° lotto	43.000.000.000	83.996.361.592	351.729.704.601
Consorzio COINSUD	Fondo valle Sele-2° lotto	30.000.000.000	77.548.123.918	153.358.208.512
Consorzio INFRAV	Fondo valle Sele-3° lotto (svincolo Materdomini)	33.700.000.000	123.450.558.802	214.676.570.676
Ass. temp. imp. ICLA	Collegamento abitato di Calitri-S.S. Ofantina	9.000.000.000	33.496.906.002	54.707.656.956
	Collegamento Nerico-Muro Lucano	26.000.000.000	108.984.972.999	327.652.060.692

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Concessionario	Oggetto di concessione	Importo di convenzione	Programma esecutivo approvato	Importo attuale di concessione
Consorzio INCOMIR	Collegamento S.S. Ofantina-A.I. S. Mango sul Calore	26.000.000.000	68.555.407.326	159.722.844.134
Ass. temp. imp. MALTAURO	Collegamento S.S. Basentana-Baragiano	12.000.000.000	40.505.694.250	82.837.057.555
Ass. temp. imp. PIZZAROTTI	Collegamento A.I. Isca Pantanelle- S.P. Tito/Brienza	10.000.000.000	44.394.629.989	51.113.371.871
	Collegamento A.I. Valle di Vitalba-S.S. Ofantina	20.000.000.000	63.363.488.657	90.139.686.406
	Collegamento Melfi-A.I. San Nicola di Melfi	13.000.000.000	50.601.202.668	64.789.434.536
Consorzio INFRASUD	Bretella A.I. Lioni-S. Angelo dei Lombardi-A.I. Porrara	15.000.000.000	80.822.390.879	90.230.414.273
Consorzio COINFRA	Bretella Oliveto Citra-Fondo valle Sele	5.000.000.000	22.186.273.788	37.171.594.827
	Collegamento abitato Con-tursi-stazione FF.SS. di Con-tursi	2.500.000.000	8.134.911.430	8.830.000.795
Ass. temp. imp. PIZZAROTTI	Bretella A.I. Valle di Vitalba-S.S. Ofantina-Rapone	10.000.000.000	33.750.926.771	33.750.926.771
Ass. temp. imp. ICLA	Collegamento abitato Rapone-Merico-Muro Lucano	7.500.000.000	21.335.011.535	21.335.011.535
	Collegamento Muro Lucano-Baragiano Scalo	10.000.000.000	28.341.739.468	28.341.739.468
Consorzio COINFRA	Collegamento Fondovalle Sele-ospedale Oliveto Cifra	15.000.000.000	(*) 14.999.116.030	14.999.116.030

(*) L'importo su cui viene calcolata l'anticipazione - attualmente ancor non corrisposta - è stato calcolato sulla base dello stralcio funzionale approvato.

Concessionario	Oggetto di concessione	Importo di convenzione	Programma esecutivo approvato	Imp. attuale di concessione
Ass. temp. imp. MALTAURO	Bretella abitato Balvano-S.S. Basentana/Baragiano	40.000.000.000	(*) 37.876.924.242	37.876.924.242
Ass. temp. imp. PIZZAROTTI	Collegamento A.I. Isca Pantanelle-S.S. n. 19-autostrada SA-RC nei pressi abitato di Polla	40.000.000.000	(*) 38.868.119.534	38.868.119.534
Consorzio COINSUD	Collegamento Fondo valle Sele-Laviano	107.000.000.000	(*) 99.066.268.975	99.066.268.975
Ass. temp. imp. ICLA	Laviano-Castelgrande	106.000.000.000	(*) 95.957.481.248	95.957.481.248

(*) L'importo su cui viene calcolata l'anticipazione - attualmente ancor non corrisposta - è stato calcolato sulla base dello stralcio funzionale approvato.

ALTRE INFRASTRUTTURE ESTERNE

(opere di urbanizzazione a servizio dei nuclei industriali)

Concessionario	Oggetto di concessione	Importo di convenzione	Programma esecutivo approvato	Importo attuale di concessione
SNAM PROGETTI	Convogliamento reflui dalle A.I. Calabritto, Oliveto Citra e Contursi al depuratore di Battipaglia	69.300.000.000	69.300.000.000	70.408.000.000
	Convogliamento reflui dalle A.I. di Palomonte e Buccino al depuratore di Battipaglia	36.380.000.000	36.380.000.000	36.380.000.000

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Concessionario	Oggetto di concessione	Importo di convenzione	Programma esecutivo approvato	Importo attuale di concessione
ENEL	Elettrificazione industriale-approvigionamento energetico nei nuclei industriali	—	—	47.491.114.528
Consorzio area sviluppo industriale Salerno	Revisione e completamento del depuratore di Battipaglia	8.605.664.070	8.605.644.070	8.605.644.070
Consorzio area sviluppo industriale Salerno	Condotta forzata adduzione al depuratore di Battipaglia	5.380.476.389	5.380.476.389	5.380.476.389
Consorzio area sviluppo industriale Potenza	Invaso Pignola	9.406.400.000	9.406.400.000	16.836.820.020
Consorzio bonifica destra del Sele	Collettore acque Alto Sele - Tusciano	2.321.307.022	2.321.307.022	2.321.307.022
Ente autonomo acquedotto pugliese	By pass ponte canale Atella	Anticipazione non prevista. finanziamento di 1/3 dell'opera.		2.130.000.000
Consorzio Buccino	Scalo ferroviario a servizio dell'A. I. di Buccino	5.393.161.197	5.393.161.197	5.393.161.197
SNAM PROGETTI	Acquedotto principale a servizio A.I. e 37 comuni Alta Irpinia	79.000.000.000	134.442.129.000	135.527.783.315
	Estensione dell'acquedotto principale dell'Alta Irpinia	22.508.633.407	22.508.633.407	22.508.633.407
Consorzio COINSUD	Acquedotto a servizio A.I. di Palomonte e di Buccino	7.000.000.000	14.429.814.258	14.204.058.882
Consorzio IN-COMIR	Scalo ferroviario a servizio dell'A.I. di S. Mango	5.393.161.197	5.393.161.197	5.393.161.197

Nel contesto della realizzazione degli assi viari, sull'impiego totale hanno gravato:

nuove opere per lire 407.748.862.934, pari al 19,62 per cento;

imprevisti geologici per lire 254.044.656.196, pari al 12,22 per cento;

sistemazioni fluviali per lire 197.775.242.961, pari al 9,51 per cento.

6. — *Importi complessivi dei lavori affidati a ciascun consorzio o raggruppamento temporaneo di imprese.*

Nel corso della presente Relazione sono stati esposti:

l'elenco dei 13 consorzi e raggruppamenti di imprese alle quali, con provvedimento del ministro designato onorevole Scotti in data 3 agosto 1982, vennero assegnate le concessioni per la infrastrutturazione delle 20 aree individuate in Campania e Basilicata;

l'elenco degli atti aggiuntivi stipulati, successivamente all'atto di concessione iniziale, in favore dei citati 13 consorzi e raggruppamenti di imprese, nel contesto dei lavori di infrastrutturazione delle aree;

l'elenco degli atti aggiuntivi stipulati con 9 dei citati consorzi e raggruppamenti di imprese per la realizzazione delle strade (COINFRA, COINPA, COINSUD, ICLA, INCOMIR, INFRASUD, INFRAV, MALTAURO e PIZZAROTTI);

l'elenco delle convenzioni e degli atti aggiuntivi stipulati con 6 consorzi di imprese e singole imprese per la realizzazione delle altre infrastrutture esterne (Consorzio aree sviluppo industriale di Salerno e di Potenza, Consorzio bonifica Sele, COINSUD, ENEL e SNAM PROGETTI).

La Commissione, in relazione alla imponente massa di opere da realizzare ed al numero proporzionalmente limitato dei soggetti cui i relativi lavori sono stati affidati in concessione, si è posto il problema del come l'importo complessivo degli impegni assunti dall'Amministrazione risulti ripartito tra i 19 concessionari dei lavori di che trattasi.

La connessa elaborazione dei dati ha dato i risultati che seguono:

1. — *Concessionario*: Associazione temporanea di imprese ICLA

	Importo attuale concessione
Area industriale Nerico	27.414.101.725
Area industriale Calitri	61.360.783.764
Collegamento Nerico-Muro Lucano	327.652.060.692
Collegamento abitato Calitri-S.S. Ofantina	54.707.656.956
Collegamento Muro Lucano-Baragiano Scalo	28.341.739.468
Collegamento Rapone-Nerico-Muro Lucano	21.335.011.535
Collegamento Laviano-Castelgrande	95.957.481.248
Totale	616.768.835.388

2. — *Concessionario*: Consorzio COINFRA.

	Importo attuale concessione
Area industriale Contursi	39.892.497.314
Fondo valle Sele-Contursi-Oliveto Citra	351.729.704.601
Bretella Oliveto Citra-Fondo valle Sele	37.171.594.827
Fondo valle Sele-ospedale Oliveto Citra	14.999.116.030
Contursi-stazione FF.SS. di Contursi	8.830.000.795
Totale	452.622.913.567

3. — *Concessionario*: Associazione temporanea di imprese PIZZA-ROTTI.

	Importo attuale concessione
Area industriale S. Nicola di Melfi	22.262.756.998
Area industriale Valle di Vitalba	21.832.003.714
Area industriale Isca Pantanelle	17.156.079.420
Area industriale Valle di Vitalba-S.S. Ofantina	90.139.686.406
Melfi-area industriale S.P. S. Nicola di Melfi	64.789.434.536
Area industriale Isca Pantanelle-Tito-Brienza	51.113.371.871
Area industriale Isca Pantanelle-S.S. 19-Autostr. SA-RC	38.868.119.534
Area industriale Valle di Vitalba-S.S. Ofantina-Rapone	33.750.926.771
Totale	339.912.379.250

4. — *Concessionario: Consorzio COINSUD.*

	Importo attuale concessione
Area industriale Oliveto Citra	29.034.684.441
Area industriale Calabritto	39.689.887.327
Fondo valle Sele-Oliveto Citra-Calabritto	153.358.208.512
Fondo valle Sele-Laviano	99.066.268.975
Acquedotto aree industriali Palomonte e Buccino	14.204.058.882

Totale	335.353.108.137

5. — *Concessionario: Consorzio INFRAV.*

	Importo attuale concessione
Area industriale Lioni-Nusco-S. Angelo dei Lombardi	98.556.352.770
Fondo valle Sele-Calabritto-Lioni	214.676.570.676

Totale	313.232.923.446

6. — *Concessionario: SNAMPROGETTI.*

	Importo attuale concessione
Condotta reflui dalle aree industriali di Calabritto-Oliveto Citra e Contursi al depuratore di Battipaglia	70.408.000.000
Acquedotto aree industriali e comuni terremotati dell'Alta Irpinia	135.527.783.315
Acquedotto principale dell'Alta Irpinia	22.508.633.407
Condotta reflui dalle aree industriali di Palomonte e Buccino al depuratore di Battipaglia	36.380.000.000

Totale	264.824.416.722

7. — *Concessionario*: Consorzio INCOMIR.

	Importo attuale concessione
Area industriale Calaggio	32.510.894.710
Area industriale San Mango sul Calore	47.275.952.489
S.S. Ofantina-area industriale S. Mango sul Calore .	159.722.844.134
Scalo ferroviario area industriale S. Mango sul Ca- lore	5.393.161.197
Totale	244.902.852.530

8. — *Concessionario*: Associazione temporanea imprese MAL-
TAURO

	Importo attuale concessione
Area industriale Baragiano	49.131.729.824
Collegamento S.S. Basentana-Baragiano	82.837.057.555
Balvano-S.S. Basentana-Baragiano	37.876.924.242
Totale	169.845.711.621

9. — *Concessionario*: Consorzio INFRASUD.

	Importo attuale concessione
Area industriale Porrara	20.342.377.472
Area industriale Lioni-S. Angelo dei Lombardi-area industriale Porrara	90.230.414.273
Totale	110.572.791.745

10. — *Concessionario*: Consorzio BUCCINO-SAN GREGORIO MA-
GNO.

	Importo attuale concessione
Area industriale Buccino	65.373.657.400
Scalo ferroviario area industriale Buccino	11.577.230.000
Totale	76.950.887.400

11. — *Concessionario*: Consorzio COINPA.

	Importo attuale concessione
	—
Area industriale Palomonte	58.080.106.972

12. — *Concessionario*: Consorzio per il NUCLEO DI BALVANO.

	Importo attuale concessione
	—
Area industriale Balvano	53.875.970.294

13. — *Concessionario*: Consorzio GIIT.

	Importo attuale concessione
	—
Area industriale Conza della Campania	17.219.845.135
Area industriale Morra De Sanctis	7.090.662.458
Ampliamento area industriale Morra De Sanctis	28.891.048.515
Totale	53.201.556.108

14. — *Concessionario*: ENEL.

	Importo attuale concessione
	—
Elettrificazione aree industriali	47.191.114.528

15. — *Concessionario*: Consorzio MELANDRO-VIGGIANO.

	Importo attuale concessione
	—
Area industriale Tito	12.234.440.051
Area industriale Viggiano	12.336.332.717
Totale	24.600.772.778

16. — *Concessionario*: Consorzio AREA SVILUPPO INDUSTRIALE di Potenza.

	Importo attuale concessione
Invaso Pignola	16.836.820.020

17. — *Concessionario*: Consorzio AREA SVILUPPO INDUSTRIALE di Salerno.

	Importo attuale concessione
Revisione e completamento del depuratore	8.605.664.070
Condotta forzata di adduzione al depuratore di Battipaglia	5.380.476.389
Totale	13.986.140.459

18. — *Concessionario*: Consorzio BONIFICA DESTRA DEL SELE.

	Importo attuale concessione
Collettore acque Alto Sele-Tusciano	2.321.307.022

19. — *Concessionario*: Consorzio ENTE AUTONOMO ACQUEDOTTO PUGLIESE.

	Importo attuale concessione
<i>By-pass</i> ponte canale di Atella	2.130.000.000

7. — *Somme impegnate per contributi concessi alle imprese destinate ad insediarsi nelle aree industriali a termini dell'articolo 32 della legge n. 219 del 1981: situazione attuale.*

Le norme e le procedure in base alle quali poteva essere concesso il contributo statale in forza dell'articolo 32 della legge n. 219

del 1981 sono state sinteticamente esposte nei paragrafi che precedono e dettagliatamente articolati negli allegati di volta in volta richiamati.

Alla data del 30 settembre 1990 risultavano ammesse a contributo 146 iniziative industriali (204 ammesse inizialmente, meno 58 per le quali sono intervenuti provvedimenti di revoca del beneficio: si veda al riguardo il successivo punto 11).

La situazione finanziaria era, alla predetta data del 30 settembre 1990, la seguente:

somme impegnate	lire 1.354.008.459.935
somme erogate	lire 1.200.718.772.956

Sempre a detta data la situazione relativa a dette 146 iniziative era la seguente;

imprese in produzione od in fase di avviamento della produzione	103
imprese per le quali i lavori sono tra il 31 ed il 99 per cento	37
imprese per le quali i lavori sono tra l'1 ed il 30 per cento	5
imprese per le quali i lavori non sono ancora iniziati	1
	146

Nel prospetto unito *sub* appendice 5 tomo II vengono indicati, per ciascuna delle 146 imprese ammesse a contributo, sulla base dei dati forniti dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, ragione sociale, sede e attività, nucleo industriale di insediamento, data di ammissione a contributo, importo dell'investimento ammesso a contributo, importo del contributo concesso, data ed importo della prima erogazione, data dell'inizio lavori, data ed importo delle successive erogazioni, termine previsto per l'ultimazione dei lavori, percentuale di avanzamento dei lavori, data dell'effettiva ultimazione dei lavori, data di collaudo finale, data di approvazione del collaudo finale, data di inizio dell'attività produttiva, numero degli addetti previsto, numero degli addetti assunti e percentuale tra i due dati.

La Commissione ha ritenuto, inoltre, rilevante accertare in proprio:

relativamente a ciascuna delle imprese entrate in produzione, la data di inizio dell'attività, il fatturato annuo da detta data al 31 dicembre 1989 e l'elenco del personale assunto (con onere di comunicare modalità di assunzione, qualifica e posizione al 28 febbraio 1990 e di allegare fotocopia del libro paga);

relativamente alle imprese non entrate in produzione le cause ostative al completamento della iniziativa e/o al raggiungimento del pieno livello di produzione e di occupazione.

A tali fini le singole imprese, interpellate direttamente, hanno fornito gli elementi riportati nel prospetto unito *sub* appendice 6 tomo II dal cui esame si evincono i seguenti elementi maggiormente significativi:

— alla data del 28 febbraio 1990 delle 146 imprese beneficiarie dei contributi di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981:

ne erano entrate in produzione 99, con l'assunzione di 4.374 addetti, contro i 5.365 previsti, nella percentuale quindi del 81,50 per cento;

non ne erano ancora entrate in produzione 47, con la mancata assunzione di 2.578 addetti;

— a proposito dei 4.374 addetti che risultavano assunti, alla data del 28 febbraio 1990, dalle 99 imprese entrate in produzione è però da osservare che:

26 imprese avevano assunto un numero di addetti pari o superiore a quanti previsti: 2.045, anziché 1.631, e quindi il 25,38 per cento in più;

le restanti 73 ne avevano invece assunti meno di quanti previsti: 2.329, anziché 3.734, e quindi il 37,63 per cento in meno;

sempre alla data del 28 febbraio 1990, pertanto, risultavano assunti globalmente, da parte delle 146 imprese beneficiarie: 4.374 addetti, contro i 7.943 previsti, e cioè solo il 55 per cento;

nel periodo 28 febbraio — 30 settembre 1990 (dati Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno) sono entrate in produzione altre 4 imprese (una in aprile, due in maggio ed una in giugno) con l'assunzione di cinque addetti contro i 207 previsti: a detta data quindi, fermo a 7.943 il numero degli addetti da assumere per convenzione, quello degli addetti effettivamente assunti è salito a 4.379 e la percentuale di divario tra previsioni ed assunzioni effettive è rimasta quindi invariata.

8. — *Somme impegnate per contributi concessi alle imprese destinate ad insediarsi nelle aree industriali a termini dell'articolo 8, commi 1 e 2, della legge n. 120 del 1987: situazione attuale.*

Le norme e le procedure in base alle quali poteva essere concesso il contributo statale in forza dell'articolo 8, commi 1 e 2, della legge n. 120 del 1987 sono state esposte nei paragrafi precedenti e negli allegati ivi richiamati.

Alla data del 30 settembre 1990 risultavano ammesse a contributo, sulla base dei dati forniti dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, 94 iniziative industriali (103 ammesse, meno nove per le quali sono intervenuti provvedimenti di revoca del beneficio: si veda al riguardo il successivo punto 11).

La situazione finanziaria era, alla predetta data, la seguente:

somme impegnate	lire 1.439.392.129.170
somme erogate	lire 503.119.877.130

Sempre a detta data la situazione relativa a dette 94 iniziative era la seguente:

· imprese in produzione od in fase di avviamento della produzione	—
imprese per le quali i lavori sono tra l'1 ed il 60 per cento	54
imprese per le quali i lavori non sono ancora iniziati	40

94

L'insediamento delle 94 imprese di che trattasi dovrebbe comportare l'assunzione di 5.339 persone; ma non risulta effettuata alcuna assunzione in quanto nessuna impresa e ancora entrata in produzione.

Nel prospetto unito *sub* appendice 7 tomo II vengono indicati, per ciascuna delle 94 imprese ammesse a contributo, sulla base dei dati forniti dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, ragione sociale, sede ed attività, nucleo industriale di insediamento, data di ammissione a contributo, importo dell'investimento ammesso a contributo, importo del contributo concesso, data ed importo della prima erogazione, data di inizio dei lavori, data ed importo delle successive erogazioni, termine previsto per l'ultimazione dei lavori, percentuale di avanzamento dei lavori, data dell'effettiva ultimazione dei lavori, data del collaudo finale, data di approvazione del collaudo finale, data di inizio dell'attività produttiva, numero degli addetti previsto, numero degli addetti assunti e percentuale tra i due dati.

9. — *Somme impegnate per contributi concessi ad iniziative di servizi (articolo 8, comma 3, della legge n. 120 del 1987): situazione attuale.*

Le norme e le procedure in base alle quali poteva essere concesso il contributo statale in forza dell'articolo 8, comma 3, della legge n. 120 del 1987 sono state esposte nei paragrafi precedenti e negli allegati ivi richiamati.

La situazione finanziaria era, alla data del 30 settembre 1990, sulla base dei dati forniti dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, la seguente:

somme impegnate	lire 63.846.776.250
somme erogate	lire 10.132.246.500

Sempre a detta data risultavano ammesse a contributo 27 iniziative, contraddistinte dalla seguente situazione:

imprese in produzione od in fase di avviamento della produzione	—
imprese con lavori tra il 31 ed il 99 per cento	6
imprese con lavori tra l'1 ed il 30 per cento	5
imprese non avviate	16
	—
	27

L'insediamento delle 27 imprese di che trattasi dovrebbe comportare l'assunzione di 508 persone; ma alla data del 30 settembre 1990 non risultava assunto alcun addetto in quanto nessuna delle imprese era entrata, a detta data, in attività.

Nel prospetto unito *sub* appendice 8 tomo II vengono indicati, per ciascuna delle 27 imprese ammesse a contributo, sulla base dei dati forniti dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, ragione sociale, sede ed attività, nucleo industriale di insediamento, data di ammissione a contributo, importo dell'investimento ammesso a contributo, importo del contributo concesso, data ed importo della prima erogazione, data di inizio dei lavori, data ed importo delle successive erogazioni, termine previsto per l'ultimazione dei lavori, percentuale di avanzamento dei lavori, data dell'effettiva ultimazione dei lavori, data di collaudo finale, data di approvazione del collaudo finale, data di inizio dell'attività produttiva, numero degli addetti previsto, numero degli addetti assunti e percentuale tra i due dati.

10. — *Somme impegnate per contributi ad iniziative industriali ritenute ammissibili, ma non realizzabili, in quanto esuberanti rispetto alle aree industriali considerate (articolo 10, comma 3, della legge n. 12 del 1988): situazione attuale.*

La norma in esame prevede che le iniziative di cui all'articolo 8, commi 1 e 2, della legge n. 120 del 1987 ritenute ammissibili, ma non realizzabili in quanto esuberanti rispetto ai lotti ivi considerati, possano essere inserite, nell'ordine, nei comuni disastriati, nel comune di Senise e nelle Comunità montane di cui facciano parte comuni disastriati.

Conseguentemente, ai sensi della predetta norma ed in attuazione dei programmi della regione Campania, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 9 agosto 1988 venne disposto l'ampliamento dell'area di Morra De Sanctis al fine di permettere l'insediamento di due iniziative promosse dall'AERITALIA S.p.A., che sono state successivamente ammesse a contributo, nel giugno 1989, per 75.000.000.000, con una previsione di assunzione di 381 addetti.

Allo stato, la realizzazione degli stabilimenti non risulta avviata, in quanto non è stata ancora completata l'infrastrutturazione dell'area d'ampliamento.

Alla data del 1° luglio 1989, giorno del trasferimento della competenza sulle istanze ancora non istruite dalla Presidenza del Consiglio dei ministri all'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, non risultavano ammesse a contributo altre iniziative, mentre lo stato dell'istruttoria delle 63 pratiche pervenute era il seguente:

pratiche con parere positivo dell'istituto di credito istruttore e parere positivo della commissione consultiva	13
pratiche con parere positivo dell'istituto di credito istruttore e non ancora esaminate dalla commissione consultiva	4
pratiche con parere positivo dell'istituto di credito istruttore, il cui esame è stato sospeso dalla commissione consultiva	6
pratiche con parere positivo dell'istituto di credito istruttore e parere negativo della commissione consultiva	21
pratiche ancora in corso di istruzione presso l'istituto di credito istruttore	19
Totale	63

11. — *Dati comuni alle imprese beneficiarie di contributi in forza dell'articolo 32 della legge n. 219 del 1981, dell'articolo 8 della legge n. 120 del 1987 e dell'articolo 10 della legge n. 12 del 1988.*

Relativamente a tutte le imprese ammesse a contributo, hanno acquistato ed hanno, a giudizio della Commissione, particolare rilievo i seguenti profili di dettaglio:

a) *Iniziative per le quali è stata disposta la revoca del contributo.*

Alla data del 30 settembre 1990 risultava adottato il provvedimento di revoca in danno di 69 imprese: 58 di quelle ammesse al beneficio in forza dell'articolo 32 della legge n. 219 del 1981, 9 in forza dell'articolo 8 della legge n. 120 del 1987 e 2 in forza dell'articolo 10 della legge n. 12 del 1988.

Nella scheda che si unisce *sub* allegato VII.7. è specificata la motivazione a base di ciascuno dei provvedimenti adottati.

b) *Iniziative per le quali il decreto di revoca è stato revocato e l'impresa riammessa al contributo.*

Trattasi delle seguenti quattro imprese che, private del contributo loro inizialmente concesso, sono state in un secondo tempo riammesse al beneficio:

Nardi Europa S.p.A.
Castelruggiano S.p.A.

SGAI S.p.A.

Nuova WAMAR S.p.A.

Nelle schede che si uniscono *sub* allegato VII.8. vengono sinteticamente esposte le vicende connesse a ciascuna fattispecie.

c) *Individuazione dei lotti di insediamento delle singole imprese.*

Nella serie di piantine unite alla presente Relazione *sub* allegato VII.17.a. è evidenziata, area per area e lotto per lotto, la localizzazione di tutte le imprese ammesse a contributo.

d) *Elenco delle imprese ammesse a contributo.*

L'elenco, che, aggiornato al 30 settembre 1990, viene unito *sub* allegato VII. 6., riveste utilità sotto il profilo delle possibilità, una volta individuato il numero di codice di ciascuna impresa, di poterla poi cercare e trovare più facilmente nelle schede unite *sub* appendici 5, 6, 7 e 8 tomo II.

e) *Modificazioni delle composizioni societarie e dell'assetto produttivo delle imprese — gruppi aziendali di riferimento.*

Elementi relativi a detti profili specifici sono verificabili consultando la serie di schede che aggiornate al 30 settembre 1990, che vengono unite alla presente Relazione *sub* allegato VII.6.

f) *Nominativi dei professionisti incaricati delle progettazioni connesse con l'insediamento delle imprese nelle aree industriali.*

I nominativi dei professionisti di che trattasi sono inseriti nelle schede relative alle singole aziende, schede che, aggiornate al 30 settembre 1990, vengono unite alla presente Relazione *sub* allegato VII.6.

g) *Nominativi dei professionisti e dei funzionari incaricati del collaudo delle opere connesse con l'insediamento delle imprese nelle aree industriali.*

L'elenco dei collaudatori e dei componenti delle commissioni di collaudo, che venivano e vengono nominati dall'Amministrazione, la quale trattiene peraltro i relativi compensi dall'importo dei contributi ai beneficiari, viene unito alla presente Relazione *sub*:

allegato VII.12.d. (ordine alfabetico per azienda);

allegato VII.12.c. (ordine alfabetico dei collaudatori).

Detti elenchi sono aggiornati alla data del 30 settembre 1990.

h) *Termini finali dei lavori di insediamento delle imprese beneficiarie di contributo nelle aree industriali e per avviare l'attività produttiva.*

Tali termini — fissati contrattualmente (motivo per il quale per alcune imprese, proroga dopo proroga, il termine è ancora in corso) per le imprese cui il contributo era stato concesso in forza dell'articolo 32 della legge n. 219 del 1981 — sono stati successivamente determinati in 18 mesi dalla data della concessione del contributo.

Il quarto comma della legge n. 12 del 1988 sancì infatti che la realizzazione delle nuove iniziative non potesse protrarsi, a pena di decadenza del contributo, oltre diciotto mesi dalla data della concessione dello stesso e che la conseguente ripetizione delle somme erogate sarebbe stata effettuata secondo le modalità prescritte dall'articolo 2 del regio decreto 14 aprile 1910, n. 639.

La circostanza ha indotto il procuratore della Repubblica di S. Angelo dei Lombardi (Avellino) a sollevare, con lettera del 2 marzo 1990, problemi interpretativi.

Il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno ha interessato al riguardo il Consiglio di Stato, il quale, con parere reso dalla 1° sezione nella seduta del 30 maggio 1990, ha espresso l'avviso che la norma di cui al citato articolo 10, comma 4:

non possa trovare applicazione alle iniziative ammesse a contributo in forza dell'articolo 32 della legge n. 219 del 1981;

possa trovare applicazione solo relativamente alle « nuove » iniziative;

consenta la individuazione del *dies a quo* del termine di 18 mesi nella data di effettiva erogazione del primo anticipo di contributo;

comporti per la sua stessa *ratio* che per « completamento dei lavori » si intenda la « messa in produzione dell'impianto ».

Gli atti relativi vengono uniti alla presente Relazione *sub* allegato VII.11.

i) *Mano d'opera occupata presso le imprese beneficiarie di contributo.*

In precedenza sono stati esposti gli elementi in base ai quali è stato possibile verificare che delle 146 imprese cui è stato concesso il contributo di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981, alla data del 30 settembre 1990:

ne erano entrate in produzione 103;

erano stati assunti, a fronte di una previsione di 5.572 unità, 4.379 addetti;

le restanti 43 imprese, che avrebbero dovuto assumere 2.371 addetti, non ne avevano ancora assunto alcuno.

Sono stati inoltre esposti elementi che consentono di determinare in:

94 le iniziative per le quali è stato concesso il contributo di cui all'articolo 8, commi 1 e 2, della legge n. 120 del 1987;

27 le iniziative per le quali è stato concesso un contributo di cui all'articolo 8, comma 3, della legge n. 120 del 1987;

1 iniziativa (Aeritalia) per la quale è stato concesso un contributo in forza dell'articolo 10 della legge n. 12 del 1988.

Trattasi di 122 iniziative, nessuna delle quali è ancora entrata in produzione; iniziative che, sulla base delle convenzioni stipulate, dovrebbero comportare, a pieno regime, l'assunzione di 6.288 addetti, nessuno dei quali è stato ancora assunto.

Si può quindi conclusivamente affermare che:

le imprese ammesse a contributo sono state 268;

quelle entrate in produzione sono 103;

l'entrata in produzione di tutte le imprese dovrebbe comportare, sulla base degli atti di concessione del contributo, a pieno regime, l'assunzione di 14.231 addetti;

alla data del 30 settembre 1990, risultavano assunti dalle 103 imprese entrate in produzione 4.379 addetti.

l) *Attività di supporto e di servizio.*

L'Amministrazione, onde far fronte alle esigenze di supporto e di servizio nel contesto delle iniziative per la realizzazione delle finalità di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981, ha stipulato le seguenti convenzioni ed atti aggiuntivi:

Tipo atto	Data	Concessionario	Oggetto dell'atto
Convenzione	24-06-82	Italtecna-sud (già Italtecna)	Attività di supporto e alta vigilanza interventi ex articolo 32 legge n. 219 del 1981.
Convenzione aggiuntiva . . .	17-06-83	Italtecna-sud (già Italtecna)	Attività di supporto e alta vigilanza interventi ex articolo 32 legge n. 219 del 1981.
Convenzione	13-02-84	Italtecna-sud (già Italtecna)	Attività di supporto e alta vigilanza interventi ex articolo 21 legge n. 219 del 1981.
Atto aggiuntivo	01-07-86	Italtecna-sud (già Italtecna)	Articolo 32 legge n. 219 del 1981
Atto aggiuntivo	22-12-87	Italtecna-sud (già Italtecna)	Articoli 21 e 32 legge n. 219 del 1981

(continua)

(continuazione)

Tipo atto	Data	Concessionario	Oggetto dell'atto
Atto aggiuntivo	18-04-89	Italtecna-sud (già Italtecna)	Articoli 21 e 32 legge n. 219 del 1981
Atto aggiuntivo	25-10-89	Italtecna-sud (già Italtecna)	Articoli 21 e 32 legge n. 219 del 1981
Convenzione	26-10-87	Castalia	Gestione e manutenzione delle aree industriali e degli impianti di trattamento dei reflui a servizio delle aree medesime.
Atto aggiuntivo	23-02-88	Castalia	Gestione e manutenzione delle aree industriali e degli impianti di trattamento dei reflui a servizio delle aree medesime.
Atto aggiuntivo	09-08-88	Castalia	Gestione e manutenzione delle aree industriali e degli impianti di trattamento dei reflui a servizio delle aree medesime.
Atto aggiuntivo	14-02-89	Castalia	Parcheggio Porrara.
Atto aggiuntivo	24-05-89	Castalia	Parcheggio Porrara.
Atto aggiuntivo	18-04-89	Castalia	Recinzione depuratore Balvano.
Atto aggiuntivo	16-02-90	Castalia	Gestione e manutenzione delle aree industriali e degli impianti di trattamento dei reflui a servizio delle aree medesime.
Atto aggiuntivo	27-02-90	Castalia	Impianto potabilizzazione Balvano.
Appendice	27-02-90	Castalia	Parcheggio Porrara.
Convenzione	26-05-86	Banca nazionale del lavoro	Istruttoria articolo 21 legge n. 219 del 1981.
Convenzione	09-06-86	Banco di Napoli	Istruttoria articolo 21 legge n. 219 del 1981.
Convenzione	12-04-86	ISVEIMER	Istruttoria articolo 21 legge n. 219 del 1981.
Convenzione	02-06-82	ISVEIMER	Istruttoria articolo 32 legge n. 219 del 1981 e successive integrazioni.
Convenzione	04-11-88	ISVEIMER	Istruttoria articolo 32 legge n. 219 del 1981 e successive integrazioni.
Convenzione	24-06-82	IMI	Istruttoria articolo 32 legge n. 219 del 1981 e successive integrazioni.
Convenzione	10-05-88	IMI	Istruttoria articolo 32 legge n. 219 del 1981 e successive integrazioni.
Convenzione	22-07-82	Banco di Napoli	Istruttoria articolo 32 legge n. 219 del 1981 e successive integrazioni.
Convenzione	03-10-88	Banco di Napoli	Istruttoria articolo 32 legge n. 219 del 1981 e successive integrazioni.
Convenzione	29-07-82	Banca nazionale del lavoro	Istruttoria articolo 32 legge n. 219 del 1981 e successive integrazioni.

(continua)

(continuazione)

Tipo atto	Data	Concessionario	Oggetto dell'atto
Convenzione	14-07-88	Banca nazionale del lavoro	Istruttoria articolo 32 legge n. 219 del 1981 e successive integrazioni.
Convenzione	10-09-82	Mediocredito Basilicata	Istruttoria articolo 32 legge n. 219 del 1981 e successive integrazioni.
Convenzione	10-05-88	Mediocredito Basilicata	Istruttoria articolo 32 legge n. 219 del 1981 e successive integrazioni.
Convenzione	01-12-86	Ente autonomo acquedotto pugliese	Gestione acquedotto alta Irpinia.
Atto aggiuntivo	22-02-88	Ente autonomo acquedotto pugliese	Gestione acquedotto alta Irpinia.
Atto aggiuntivo	28-06-89	Ente autonomo acquedotto pugliese	Gestione acquedotto alta Irpinia.
Atto aggiuntivo	20-12-90	Ente autonomo acquedotto pugliese	Gestione acquedotto alta Irpinia.

Copia delle convenzioni e degli atti aggiuntivi viene unita alla presente relazione *sub* allegati V.3.a. e VII.15.b.

Relativamente alle modalità e costo delle attività di supporto e di servizio:

— 1. Per quanto attiene alla ITALTECNA-SUD (già Italtecna) la scelta di operare utilizzando, nel contesto degli interventi di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981, il supporto di una società privata venne fatta nel 1982, dal Ministro Scotti, in relazione alla urgente necessità di mobilitare ogni possibile risorsa tecnica senza instaurare rapporti precari d'impiego.

Le Partecipazioni statali, e per esse l'IRI-ITALSTAT, quale finanziaria di settore per le infrastrutture e l'assetto del territorio, promossero quindi la costituzione di un apposito consorzio tra le società di servizi di ingegneria del gruppo.

Al consorzio stesso aderirono originariamente la stessa ITALSTAT, poi sostituita dalla capocomparto delle società di ingegneria ITALTECNA s.p.a., la Bonifica s.p.a., la SPEA s.p.a., la ITALECO s.p.a. e la INFRASUD-Progetti s.p.a.

Il personale impiegato dal consorzio — costituito in gran parte da ingegneri, architetti, avvocati, procuratori legali, dottori in legge, ecc. — è stato via via integrato ed il suo numero ha superato, al 30 settembre 1990, le 200 unità, compresi i nuclei operativi di Salerno, Avellino e Potenza.

Il consorzio si è avvalso anche, quando è stato necessario, di prestazioni specialistiche e dell'apporto di ulteriori unità lavorative e

si è dotato, per effetto del continuo aumento dei compiti ad esso demandati, di una sede di circa 9.000 metri quadrati, il cui costo di gestione era, sempre alla data del 30 settembre 1990, di circa 3 miliardi di lire all'anno, compreso il canone di locazione.

Al consorzio venne sostanzialmente conferito l'incarico di fornire un supporto tecnico-amministrativo e logistico all'ente incaricato dell'attuazione degli interventi di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981, curando:

l'istruttoria delle pratiche e dei progetti;

l'alta vigilanza sugli interventi;

i servizi di assistenza tecnica, la documentazione e le informazioni volte a risolvere le problematiche tecniche ed amministrative connesse all'attuazione degli interventi, con esclusione di ogni attività decisoria e provvedimentale;

la messa a disposizione dell'ente gestore delle strutture logistiche (sede, telefoni, fotocopiatrici, macchine per scrivere, ecc.).

I compiti affidati al consorzio ITALTECNA vennero estesi in un secondo tempo, nel 1984, per iniziativa del Ministro designato onorevole Scotti, anche alle attività di cui all'articolo 21 della legge n. 219 del 1981.

Gli atti che legano l'Amministrazione all'ITALTECNA sono i seguenti:

convenzione in data 24 giugno 1982;

convenzione aggiuntiva in data 17 giugno 1983;

convenzione in data 13 febbraio 1984;

atto aggiuntivo in data 1° luglio 1986;

convenzione aggiuntiva in data 12 dicembre 1987;

convenzione aggiuntiva in data 18 aprile 1989;

convenzione aggiuntiva in data 25 ottobre 1989;

decreto ministeriale in data 11 giugno 1990, che proroga l'ultima convenzione fino al 28 febbraio 1991.

Dette convenzioni sono annesse alla presente relazione sub allegato V.3.a., che comprende anche le tabelle dei compensi corrisposti al consorzio, le strutture del consorzio stesso, il personale impiegato e l'analisi dei costi.

Alla ITALTECNA-SUD (inizialmente Italtecna) risultano corrisposti, in complesso, alla data del 30 settembre 1990, compensi per lire 132.970.448.703;

— 2. Per quanto attiene alla CASTALIA, con atto di convenzione in data 26 ottobre 1987:

venne affidata alla CASTALIA — Società italiana per l'ambiente s.p.a., avente sede in Napoli — la concessione della provviso-

ria gestione, custodia, conservazione e manutenzione ordinaria e straordinaria, sulla base di apposito capitolato e fino al 31 dicembre 1987, delle aree industriali realizzate in Campania e Basilicata, di tutte le infrastrutture, delle opere civili, dei macchinari e degli impianti, compresi quelli di trattamento e depurazione;

il compenso spettante alla concessionaria venne provvisoriamente determinato, ai fini della anticipazione in lire 2.600.000.000, con diritto per la concessionaria stessa al rimborso degli oneri sopportati per pagamenti vari, per lavori di manutenzione straordinaria e per prestazioni non previste nell'atto di concessione.

Con successivi atti:

la convenzione venne prorogata fino al 30 giugno 1988 (atto 23 febbraio 1988), fino al 31 dicembre 1988 (atto 9 agosto 1988), fino al 30 giugno 1989 (atto 24 maggio 1989) e fino al 28 febbraio 1990 (atto 16 febbraio 1990);

venne affidata alla CASTALIA la realizzazione dell'impianto di depurazione di Balvano (atto 18 aprile 1989); dell'area di parcheggio a Porrara (atto 14 febbraio 1989), dell'impianto di potabilizzazione di Balzano (atto 27 febbraio 1990) ed infine (atto 16 febbraio 1990) il compito di provvedere a tutte le iniziative necessarie al recupero delle somme dovute dai beneficiari per la gestione e la manutenzione delle aree loro assegnate.

La CASTALIA ha continuato a fornire le proprie prestazioni anche dopo il 28 febbraio 1990, data di scadenza dell'ultima convenzione; sono in corso le trattative per risolvere la situazione.

Tutti gli atti sopra citati vengono uniti *sub* allegato VII.15.b., che comprende anche una breve nota illustrativa in merito alla gestione dei servizi.

Alla CASTALIA sono stati corrisposti, per le attività svolte, alla data del 30 settembre 1990, compensi per complessive lire 48.768.595.480;

— 3. Per quanto attiene agli istituti bancari, il Ministro incaricato della attuazione degli interventi di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981 (onorevole Scotti), con atto del 2 giugno 1982, approvò uno schema di convenzione con istituti abilitati all'esercizio del credito industriale ai fini dell'affidamento agli istituti stessi della istruttoria tecnico-economico-finanziaria delle domande di concessione di contributi.

Il compenso per ciascuna domanda istruita, comprensivo di qualsiasi onere e spesa era ed è commisurato all'ammontare dell'investimento nella maniera seguente:

fino a 500 milioni di lire = 2 per cento;

per la parte eccedente, fino a 1.000 milioni di lire = 1 per cento;

per la parte eccedente, fino a 4.000 milioni di lire = 0,2 per cento;

per la parte eccedente, fino a 8.000 milioni di lire = 0,1 per cento;

per la parte eccedente, fino a 12.000 milioni di lire = 0,06 per cento;

per la parte eccedente, fino a 18.000 milioni di lire = 0,04 per cento;

per tutta la parte eccedente, senza limite alcuno = 0,02 per cento;

con un compenso massimo di lire 1.200.000.

Il compenso per le eventuali istruttorie suppletive era determinato forfettariamente in lire 5 milioni.

Allo schema di convenzione prestarono assenso la BNL, il Banco di Napoli, l'ISVEIMER, l'IMI ed il Mediocredito Basilicata. Con successivi atti le concessioni in favore di detti istituti vennero estese alla istruttoria delle domande di contributo di cui all'articolo 8, comma 3, della legge n. 120 del 1987.

Agli istituti di credito convenzionati, per l'istruttoria delle domande presentate ai sensi dell'articolo 32 della legge n. 219 del 1981 e successive modificazioni ed integrazioni, sono stati corrisposti, a tutto il 30 settembre 1990, i seguenti compensi:

Banco di Napoli	L.	2.947.439.660
Mediocredito Basilicata	L.	2.725.609.320
Banca nazionale del lavoro	L.	4.589.330.700
IMI	L.	2.690.331.000
ISVEIMER	L.	3.179.249.775
		<hr/>
		L. 16.131.960.455
		<hr/>

— 4. Per quanto attiene all'Ente autonomo acquedotto pugliese, con atto di concessione in data 1° dicembre 1986:

vennero affidate all'Ente autonomo acquedotto pugliese la gestione e la ordinaria e straordinaria manutenzione provvisoria, fino al 31 dicembre 1987, dell'acquedotto a servizio dei nuclei industriali di Lioni-Nusco-Sant'Angelo dei Lombardi, Morra De Sanctis, Conza della Campania, Nerico, Calitri, Calaggio e Valle di Vitalba, nonché dei serbatoi e delle reti idriche di distribuzione interna alle succitate aree industriali;

venne approvata la perizia relativa alle modalità di esecuzione della concessione, nonché alla spesa relativa alla gestione e manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere cennate;

il compenso spettante al concessionario venne presuntivamente determinato in lire 3.800.000.000, da erogarsi:

il 50 per cento all'atto della approvazione della concessione;

il 30 per cento allo scadere del sesto mese dalla data di approvazione della concessione stessa;

il 20 per cento alla data del 31 dicembre 1987.

Con successivi atti, la concessione venne prorogata fino al 31 dicembre 1988 (atto 22 febbraio 1988 — corrispettivo: stessi patti e condizioni dell'atto principale); fino al 30 giugno 1989 (atto 28 giugno 1989 — corrispettivo: lire 1.900.000.000 da corrispondere per il 50 per cento all'approvazione dell'atto aggiuntivo ed il restante 50 per cento alla scadenza del termine) ed infine fino al 28 marzo 1990 (atto 20 dicembre 1989 — corrispettivo: lire 2.533.000.000 da corrispondere come al precedente atto di proroga).

L'Ente ha continuato ad assicurare le proprie prestazioni anche dopo il 28 marzo 1990, data di scadenza della concessione; sono in corso trattative per definire la situazione.

Tutti gli atti sopra citati vengono uniti sub allegato VII.15.b.

L'Ente autonomo acquedotto pugliese ha percepito, per la gestione dell'acquedotto realizzato a servizio delle aree industriali, alla data del 30 settembre 1990, compensi per lire 11.883.000.000.

12. — *Controllo delle attività.*

La gestione dei fondi assegnati e concretamente utilizzati nel contesto delle attività di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981 rientra nella categoria delle « gestioni fuori bilancio ».

La gestione stessa è stata sottoposta a controllo, appunto perché « fuori bilancio », solo in sede consuntiva.

A proposito di tale controllo la Commissione ha acquisito ai propri atti:

la deliberazione n. 1710 con la quale la sezione del controllo della Corte dei conti, nella seduta dell'11 dicembre 1986, ha ammesso al visto ed alla dichiarazione di regolarità il rendiconto per l'esercizio 1982 (allegato VII.13.b.);

le osservazioni in data 22 settembre 1987 dell'ufficio di controllo della Corte dei conti relative al rendiconto per l'esercizio 1983, il documento con il quale l'ente gestore replica alle singole osservazioni dell'organo di controllo e la lettera in data 3 giugno 1989, con la quale l'ufficio di controllo citato rimette gli atti al Presidente della Corte dei conti ai fini del deferimento alla sezione del controllo (allegati VII.13.c, d, e.);

i rilievi dell'ufficio di controllo della Corte dei conti in date 18 maggio 1988 e 20 settembre 1989 relativi al rendiconto 1984 (allegato VII.13.f.);

la relazione della Corte dei conti al Parlamento per l'esercizio 1987 (1); si vedano, per le problematiche connesse con gli interventi di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981, le pagine 32-33;

la relazione della Corte dei conti al Parlamento per l'esercizio 1988 (2); si vedano, per le problematiche connesse con gli interventi di cui al citato articolo 32, le pagine 25-26;

la relazione della Corte dei conti al Parlamento per l'esercizio 1989 (3); si veda, per le problematiche connesse con gli interventi di cui al citato articolo 32, la pagina 24 del volume II.

(1) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. XIV, n. 2.

(2) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. XIV, n. 3

(3) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. XIV, n. 4.

II — I SOGGETTI LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. — *Responsabili degli interventi.*

Alla attuazione degli interventi di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981 hanno provveduto (allegato V.1.):

dal 6 maggio al 1° dicembre 1982 il Presidente del Consiglio dei ministri Spadolini, il quale designò l'onorevole Scotti, Ministro dei beni culturali ed ambientali;

dal 1° dicembre 1982 al 4 agosto 1983 il Presidente del Consiglio dei ministri Fanfani, il quale designò l'onorevole Scotti, Ministro del lavoro e della previdenza sociale;

dal 4 agosto 1983 al 26 marzo 1984 il Presidente del Consiglio dei ministri Craxi, il quale designò l'onorevole Scotti, Ministro per il coordinamento della protezione civile, dimessosi il 26 marzo 1984;

dal 27 marzo 1984 al 17 aprile 1987 il Presidente del Consiglio dei ministri Craxi, il quale designò l'onorevole Zamberletti, Ministro per il coordinamento della protezione civile;

dal 17 aprile al 28 luglio 1987 il Presidente del Consiglio dei ministri Fanfani, il quale designò l'onorevole Zamberletti, Ministro per il coordinamento della protezione civile;

dal 28 luglio 1987 al 13 aprile 1988 il Presidente del Consiglio dei ministri Gorla;

dal 13 aprile 1988 al 30 giugno 1989 il Presidente del Consiglio dei ministri De Mita.

Dal 1° luglio 1989 (articolo 13 della legge 10 febbraio 1989, n. 48) responsabile degli interventi di cui al citato articolo 32 è il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno (Gaspari dal 1° al 22 luglio 1989, Misasi dal 22 luglio 1989 al 27 luglio 1990, Marongiu da detta data in poi).

Per l'attuazione degli interventi:

il Ministro designato, onorevole Scotti, in data 27 maggio 1982, avvalendosi dei « poteri straordinari » attribuitigli dalla legge,

stipulò convenzioni con istituti bancari ai fini della istruttoria delle domande di concessione di contributi; si vedano, per maggiori dettagli, le pagine precedenti;

il Ministro stesso, in data 24 giugno 1982 — avvalendosi dei poteri di « deroga conferitigli dalla legge — stipulò una convenzione con la società ITALTECNA, convenzione poi prorogata, semestre dopo semestre, fino al 28 febbraio 1991; per più dettagliati riferimenti si rinvia alle pagine che precedono;

il Ministro designato, onorevole Zamberletti, — avvalendosi dei poteri eccezionali riconosciutigli dalla legge ed in deroga a qualsiasi altra eventuale norma contraria — istituì, con provvedimento in data 10 luglio 1984, l'Ufficio speciale per l'attuazione degli articoli 21 e 32 della legge 14 maggio 1981, n. 219, avente sede in Roma, demandando ad esso l'attività istruttoria e di vigilanza sulla realizzazione delle opere assistite dai contributi di cui alla citata legge; detto Ufficio speciale è rimasto in attività fino al 28 febbraio 1990; di esso si dirà più in particolare al punto successivo.

2. — *Istituzione dell'Ufficio speciale per l'attuazione degli interventi di cui agli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981.*

L'articolo 9 del decreto-legge 27 febbraio 1982, n. 57, convertito con modificazioni nella legge 29 aprile 1982, n. 187, aveva individuato il « responsabile » dell'attuazione degli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981 nel Presidente del Consiglio dei ministri, con facoltà di designazione di un Ministro per la concreta attività.

Allo svolgimento di tali compiti il Presidente del Consiglio dei ministri Craxi, con decreto del 27 marzo 1984, essendosi dimesso dall'incarico il Ministro designato Scotti, designò in sua sostituzione il Ministro Zamberletti, il quale, « ritenuto che la necessità e l'urgenza della attuazione degli interventi in parola richieda l'istituzione di una adeguata struttura, destinata a far fronte in modo continuo ed organico alle esigenze connesse alla realizzazione degli interventi » ed « avvalendosi dei poteri eccezionali conferitigli in deroga ad ogni diversa disposizione vigente », con provvedimento in data 10 luglio 1984:

dispose la istituzione dell'Ufficio speciale per l'attuazione degli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981, con sede in Roma;

demandò all'Ufficio speciale stesso « l'attuazione delle opere di infrastrutturazione interna ed esterna ai nuclei industriali da realizzarsi a norma dell'articolo 32 della legge 14 maggio 1981, n. 219, nonché l'attività istruttoria e di vigilanza sulla realizzazione delle opere assistite dai contributi di cui agli articoli 21 e 32 della succitata legge 14 maggio 1981, n. 219 »;

sancì che l'Ufficio avrebbe curato « tutti gli adempimenti necessari alla realizzazione degli interventi ad esso demandati, ivi inclusa la stipulazione dei contratti o convenzioni per l'affidamento delle opere di infrastrutturazione e per le attività connesse, l'approvazione dei progetti e delle eventuali varianti progettuali, il pagamento dei corrispettivi dovuti agli affidatari delle opere e delle attività connesse e dei contributi accordati dal Ministro designato, l'approvazione dei certificati di collaudo o di buona esecuzione »;

riservò a se stesso « l'approvazione degli atti contrattuali stipulati dal capo dell'Ufficio speciale e l'adozione dei provvedimenti provvisori e definitivi di conferimento dei contributi di cui agli articoli 21 e 32 »;

stabilì che l'Ufficio speciale si sarebbe avvalso « dei servizi resi dal consorzio convenzionato ITALTECNA in attuazione della convenzione 24 giugno 1982 e degli atti aggiuntivi in data 17 giugno 1983 e 13 febbraio 1984, nonché dell'attività dei collaboratori incaricati o assunti a norma dell'articolo 3 della presente ordinanza »;

istituì un gruppo di lavoro per l'esame delle istruttorie sulle domande di contributo avanzate a norma degli articoli 21 e 32 della legge 14 maggio 1981, n. 219; gruppo di lavoro costituito dal capo dell'Ufficio speciale e da un funzionario designato dal presidente di ciascuna delle regioni interessate, col compito di « esaminare le monografie istruttorie redatte in via definitiva dal consorzio convenzionato ITALTECNA, sottoponendo le risultanze delle istruttorie al comitato istituito con ordinanza 1° luglio 1982 ».

Il Ministro designato Zamberletti successivamente:

con ordinanza in data 3 agosto 1984 nominò capo dell'Ufficio speciale il prefetto ing. Alessandro Giomi, delegandogli gli adempimenti di cui all'articolo 1 dell'ordinanza 10 luglio 1984 « inclusa la firma degli atti relativi, compresi i provvedimenti di occupazione di urgenza e di espropriazione, nonché la firma degli ordinativi di pagamento tratti sulla contabilità speciale n. 1249/8 e 1241/3 intestata al Ministro designato, nei limiti degli impegni assunti con provvedimenti del Ministro designato medesimo »;

con ordinanza in data 2 dicembre 1984 determinò la consistenza organica dell'Ufficio speciale in un massimo di 15 unità, da reperire tra i dipendenti dello Stato, anche a riposo;

con ordinanza in data 16 aprile 1985 stabilì che delle 15 unità costituenti l'organico cinque potessero essere non dipendenti dallo Stato, anche a riposo;

con ordinanza in data 27 luglio 1987 aumentò a 25 le unità reperibili anche nell'ambito di personale non dipendente dallo Stato.

Il Ministro Zamberletti, quale responsabile degli interventi di cui agli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981, ed il prefetto Giomi, quale capo dell'Ufficio speciale, rimasero in carica rispettiva-

mente fino al 28 luglio ed al 18 settembre 1987, in quanto, nato il Governo Goria, il Presidente del Consiglio dei ministri:

ritenne di non avvalersi della facoltà di designare un Ministro;

tenne quindi per sé ogni competenza in materia;

nomino direttore dell'Ufficio speciale, con provvedimento in data 19 settembre 1987, il prefetto ing. Elveno Pastorelli;

con ordinanza in data 22 ottobre 1987 elevò l'organico dell'Ufficio speciale di altre 15 unità, portandolo quindi a 40 elementi.

Il Presidente del Consiglio dei ministri De Mita, che subentrò all'onorevole Goria nel 1988, conservò in proprio la competenza degli interventi di cui ai citati articoli 21 e 32 e con ordinanza in data 20 gennaio 1988 aumentò l'organico di altre 5 unità.

L'Ufficio speciale ha conservato la competenza, sotto la direzione del prefetto ing. Pastorelli, fino alla data del 28 febbraio 1991 in forza:

dell'articolo 13 della legge 10 febbraio 1989, n. 48, e

del decreto del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno in data 25 settembre 1989.

Sotto il profilo degli organici e delle spese per il personale:

dal 10 luglio 1984 al 31 dicembre 1985 furono in servizio nove persone comandate da Amministrazioni dello Stato, con onere a carico dell'Ufficio speciale solo per compensi per lavoro straordinario ed indennità e rimborso spese per missioni fuori sede;

nel 1986 l'organico salì a 15 unità: 7 comandate o distaccate da Amministrazioni dello Stato ed 8 assunte a contratto; nell'anno venne loro estesa, in forza dell'articolo 11 della legge 18 aprile 1984, n. 80, l'indennità di cui all'articolo 84, comma 2, della legge n. 219 del 1981 (40 per cento dello stipendio in godimento); la spesa per l'anno in esame fu di complessive lire 98.212.980 lorde;

nel 1987 l'organico salì a 27 unità, delle quali 13 comandate o distaccate da Amministrazioni dello Stato, province e regioni e 14 assunte con contratto a termine; la spesa fu di complessive lire 542.645.050 lorde;

nel 1988 l'organico salì a 35 unità delle quali 18 comandate o distaccate e 17 a contratto, con una spesa lorda di lire 1.669.569.447;

nel 1989 l'organico è sceso a 31 unità, delle quali 15 comandate o distaccate e 16 a contratto, con una spesa di lire 983.473.831 lorde.

Gli organi consultivi operanti nell'ambito dell'Ufficio speciale erano costituiti, alla data del 28 febbraio 1990, come segue:

Comitato consultivo per l'esame delle questioni tecniche ed amministrative connesse all'attuazione degli articoli 21 e 32 della

legge n. 219 del 1981: dott. Giuseppe Potenza, presidente, dott. Vincenzo Chianese, dott. Nestore Fasano, ing. Alessandro Giomi, dott. Basilio Puoti, avv. Felice Pagano, ing. Elveno Pastorelli, ing. Raffaele Ricciardi, ing. Ettore De Coro, ing. Corrado Seller, prof. Anacleto Morelli;

Commissione consultiva per l'analisi e la valutazione delle azioni di politica industriale finalizzate all'attuazione degli interventi di cui agli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981: dott. Nestore Fasano, presidente, avv. Massimo Annesi, vice presidente, ing. Elveno Pastorelli, ing. Alessandro Giomi, dott. Basilio Puoti, prof. Carlo Pace, dott. Paolo Annibaldi, dott. Paolo Ruta, dott. Cesare Sacchi, prof. Walter Di Meo, dott. Franco Melandri (esperto);

Commissione per la determinazione del valore degli impianti e dei macchinari relitti negli interventi di ripristino ed adeguamento funzionale di cui all'articolo 21 della legge n. 219 del 1981: ing. Carlo Maraffi, presidente, ing. Elveno Pastorelli, ing. Corrado Seller, ing. Mario Morielli, ing. Andrea Leopardò, ing. Massimo Guiducci, dott. Basilio Puoti.

Il Comitato di coordinamento per la collaudazione in corso d'opera delle iniziative industriali ammesse al contributo di cui agli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981, che era costituito dall'avv. Giuseppe Manzari, presidente, dal dott. Salvatore Terranova, dall'avv. Massimo Annesi, dal dott. Nestore Fasano, dal dott. Antonio Lattarulo e dall'avv. Aldo Linguiti, segretario, venne sciolto con ordinanza del 26 febbraio 1987 dal Ministro designato, onorevole Zamberletti.

Per l'evolversi nel tempo della composizione di detti organi collegiali e per i compensi corrisposti ai componenti degli organi stessi si vedano gli elenchi di cui all'allegato I.3.d.

3. — *Istituzione dell'Ufficio speciale per la ricostruzione e lo sviluppo delle zone della Campania, della Basilicata e della Puglia colpite dal terremoto del 1980-1981.*

L'articolo 9, comma 1, del decreto legge 27 febbraio 1982, n. 57, convertito nella legge n. 187 del 1982, affidò al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno il potere di « coordinare tutti gli interventi degli organi statali, regionali, degli enti locali e di ogni altro soggetto pubblico » per l'attività di ripresa civile prevista dalla legge n. 219 del 1981, nonché il compito (comma 5) di riferire ogni tre mesi al Parlamento « sull'attività di cui ai precedenti commi per una valutazione dei risultati », autorizzando (comma 4) il Ministro stesso a « costituire uno speciale Ufficio determinandone, con proprio decreto, l'organizzazione, la dotazione di mezzi e di personale e la individuazione degli oneri, che fanno carico al fondo di cui all'articolo 3 della legge 14 maggio 1981, n. 219, utilizzando, per quanto

possibile, il personale già alle dipendenze della Cassa per il Mezzogiorno e degli enti collegati ».

Il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno costituì l'Ufficio con decreto 2 settembre 1982 e successivamente:

con decreto 7 marzo 1988 ne dispose la riorganizzazione;

con decreto 25 settembre 1989, articolo 5, comma 1, in relazione alle esigenze connesse con la entrata in vigore della legge 10 febbraio 1989, n. 48, sancì che « con provvedimento da emanarsi in base all'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentito, ai sensi della stessa norma, il Consiglio di Stato, si provvederà alla riorganizzazione dell'Ufficio per la ricostruzione e lo sviluppo delle zone terremotate della Campania e della Basilicata, ristrutturato con decreto ministeriale 7 marzo 1988, n. 577, ai sensi dell'articolo 9, comma 4, del decreto-legge 27 febbraio 1982, n. 57, convertito, con modificazioni, nella legge 29 aprile 1982, n. 187, costituendo, in seno al predetto Ufficio, una gestione stralcio per il completamento, a esaurimento, degli interventi di cui al precedente articolo 4 »;

con provvedimento 3 aprile 1990, visto il decreto del Ministro del Tesoro in data 10 ottobre 1989, relativo alle modalità di gestione dei fondi, e udito il parere del Consiglio di Stato, ha adottato il regolamento dell'Ufficio;

con decreto 27 aprile 1990 ne ha nominato direttore l'ingegner Virgilio Torzilli;

con decreto 15 maggio 1990 ha stabilito che « il Comitato consultivo per l'esame delle questioni tecniche ed amministrative connesse all'attuazione degli interventi di cui agli articoli 21 e 32 della legge 14 maggio 1981, n. 219, e successive modificazioni ed integrazioni, prosegue, fino al 28 febbraio 1991, la sua attività di consulenza, anche nelle materie già affidate alla Commissione consultiva »; tale Comitato risulta costituito da: dott. Giuseppe Potenza, presidente; ing. Virgilio Torzilli, ing. Elveno Pastorelli, dott. Vincenzo Chianese, dott. Nestore Fasano, ing. Alessandro Giomi, ing. Paolo Martuscelli, dott. Basilio Puoti, ing. Raffaele Ricciardi, ing. Ettore De Coro, prof. Anacleto Morelli, avv. Ignazio Caramazza, ing. Corrado Seller e avv. Massimo Annesi;

con decreto 6 luglio 1990 ha modificato ed integrato la composizione della Commissione per la determinazione del valore degli impianti e dei macchinari relitti negli interventi di cui all'articolo 21 della legge n. 219 del 1981, Commissione che risulta costituita da: ing. Carlo Maraffi, presidente, ing. Virgilio Torzilli, avv. Enzo Reggio d'Acì, ing. Mario Morielli, ing. Massimo Guiducci, ing. Elveno Pastorelli, ing. Corrado Seller, ing. Andrea Leopardo e dott. Claudio Iocchi, segretario.

I provvedimenti sopra citati vengono uniti alla presente relazione *sub* allegato I.3.a.; i rendiconti resi dal Ministro, relativamente all'attività dell'Ufficio negli anni dal 1983 al 1989, sono uniti *sub* allegato I.3.b.; i rilievi formulati dalla Corte dei conti sono sintetiz-

zati nelle relazioni di quest'ultima al Parlamento (1); per i compensi corrisposti ai componenti dei citati organi collegiali si vedano gli elenchi di cui all'allegato I.3.d.

4. — *Passaggio delle responsabilità connesse all'attuazione degli interventi di cui agli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981 dal Presidente del Consiglio dei ministri al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.*

L'articolo 13, comma 2, della legge 10 febbraio 1989, n. 48, sancì che « a partire dal 1° luglio 1989 l'istruttoria e le pratiche relative agli articoli 21 e 32 della legge 14 maggio 1981, n. 219, e successive modificazioni, segue l'iter e le modalità previste dalla legge 1° marzo 1986, n. 64. I poteri ispettivi e di controllo, già di competenza della struttura speciale per le aree terremotate, sono affidati, sempre a datare dal 1° luglio 1989, al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno ».

Il Ministro, con decreto 25 settembre 1989:

incaricò dell'attuazione degli interventi di che trattasi l'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno;

stabilì (articolo 4) che:

« per gli interventi per i quali, alla data del 30 giugno 1989, l'istruttoria sia stata definita ... e per i quali il sistema di erogazione dei contributi è le modalità di realizzazione delle infrastrutture ... siano stati recepiti nelle convenzioni stipulate o nei disciplinari, le relative prescrizioni conservano il loro valore vincolante »;

« il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno succede nei rapporti di concessione e nei contratti stipulati, entro il 30 giugno 1989, dal Presidente del Consiglio dei ministri, o dai Ministri dallo stesso delegati o designati;

sancì infine (articoli 5 e 6) che:

« con provvedimento da emanarsi in base all'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentito, ai sensi della stessa norma, il Consiglio di Stato, si provvederà alla riorganizzazione dell'Ufficio per la ricostruzione e lo sviluppo delle zone terremotate della Campania e della Basilicata ... costituendo, in seno al predetto Ufficio, una gestione stralcio per il completamento, a esaurimento, degli interventi di cui al precedente articolo 4 »;

« fino alla riorganizzazione « di detto Ufficio » e per il tempo strettamente necessario a evitare i danni derivanti dall'interruzione dell'azione amministrativa, e comunque non oltre il 28 febbraio 1990, il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno si avvarrà della struttura dell'Ufficio speciale ... e assicurerà la continuità

(1) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. XIV, nn. 2 e 3.

operativa della struttura di supporto mediante il rinnovo, in via transitoria, dei rapporti convenzionali già in atto tra l'Ufficio speciale predetto e le società ITALTECNA SUD e CASTALIA ».

Per dare attuazione alla materia *de qua*, come peraltro già detto al precedente paragrafo:

il Ministro del tesoro, con decreto in data 10 ottobre 1989 (allegato I.3.a.), ha dettato disposizioni per il prelevamento di fondi, la emissione di ordinativi di pagamento e la rendicontazione;

il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno ha riferito, in data 15 gennaio 1990, al Consiglio di Stato, il quale ha espresso il proprio parere con delibera adottata nella adunanza generale del 22 marzo 1990;

il Ministro stesso, con provvedimento in data 3 aprile 1990, ha adottato il « regolamento di riorganizzazione dell'Ufficio per la ricostruzione e lo sviluppo delle zone della Campania, della Basilicata e della Puglia, colpite dal terremoto 1980-81 » (allegato I.3.a.).

In forza delle norme di che trattasi:

a partire dal 1° luglio 1989 all'attuazione degli interventi previsti dagli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981 si provvede, se non ancora avviati, secondo l'*iter* e le modalità previste dalla legge 1° marzo 1986, n. 64, ed è competente a gestire la materia l'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno;

per gli interventi per i quali la fase istruttoria era esaurita alla data del 30 giugno 1989, la competenza è stata attribuita fino al 28 febbraio 1991 all'Ufficio per la ricostruzione e lo sviluppo delle zone terremotate della Campania e Basilicata, così come riorganizzato con il richiamato provvedimento del 3 aprile 1990, il quale continuerà ad applicare le procedure di cui ai provvedimenti concessivi o di affidamento;

dopo la data del 28 febbraio 1991 la competenza a trattare gli interventi non ancora conclusi passerà all'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, ferme le citate procedure;

dei 4 organi consultivi esistenti e dei quali si è detto nelle pagine precedenti (Comitato consultivo per l'esame delle questioni tecniche ed amministrative, Commissione consultiva per l'analisi e la valutazione delle azioni di politica industriale, Comitato di coordinamento per la collaudazione in corso d'opera delle iniziative industriali ammesse a contributo e Comitato per la determinazione del valore degli impianti e dei macchinari relitti negli interventi di ripristino ed adeguamento funzionale di cui all'articolo 21) ne sono rimasti in carica due:

il Comitato consultivo (decreto ministeriale 15 maggio 1990) (allegato I.3.a.) per i problemi connessi alla attuazione degli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981;

la commissione per la determinazione dei valori degli impianti negli interventi di cui all'articolo 21 della legge n. 219 del 1981 (decreto ministeriale 6 luglio 1990) (allegato I.3.a.).

5. — *Progettazione, direzione dei lavori e collaudo delle opere di infrastrutturazione interna ed esterna delle aree industriali.*

Nell'importo delle spese dedotto negli atti di concessione è compreso il 12 per cento dell'importo stesso per i cosiddetti « oneri di concessione », che comprendono le spese per la progettazione, per il pagamento dei compensi all'ingegnere capo, al direttore dei lavori ed alla commissione di collaudo, per le pratiche espropriative, per i permessi e gli attraversamenti, per il collaudo statico, ecc.

Tutte le spese effettuate a tale titolo gravano sul concessionario.

Con decreto ministeriale 5 maggio 1983 vennero individuati i compiti dei professionisti incaricati di dette funzioni e venne determinato l'ammontare dei compensi da corrispondersi, compensi che vennero commisurati all'importo dei lavori con riferimento alle tariffe professionali in vigore.

Successivamente, con atti aggiuntivi all'atto di concessione iniziale, in sede di affidamento dei lavori di infrastrutturazione esterna (allegato VII.15.a.), onde diminuire gli oneri per tali tipi di prestazione professionale, venne previsto un compenso forfettario pari al 3,20 per cento, all'1 per cento ed all'1 per cento dell'importo di concessione (al netto della maggiorazione del 12 per cento) rispettivamente per il direttore dei lavori, l'ingegnere capo e la commissione di collaudo.

Successivamente ancora, con ordinanza 27 febbraio 1985, n. 30/219/ZA (allegato V.2.), le competenze per il direttore dei lavori, l'ingegnere capo ed i collaudatori vennero commisurate a quelle previste dalle delibere della Cassa per le opere straordinarie di pubblico interesse nel Mezzogiorno (ora Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno) (allegato V.6.).

Poiché al concessionario continua ad essere detratto il maggiore importo pattuito in convenzione, in forza del richiamato decreto ministeriale 5 maggio 1983, e poiché al direttore dei lavori, all'ingegnere capo ed ai collaudatori viene invece corrisposto il minore importo calcolato sulla base della richiamata ordinanza 27 febbraio 1985, n. 30/219/ZA, si realizzano, nel contesto di che trattasi, delle economie che vengono acquisite, in forza di detta ordinanza, al fondo per gli interventi di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981.

Alla data del 30 settembre 1990 a direttori dei lavori, ad ingegneri capo ed a collaudatori delle opere infrastrutturali interne ed esterne risultano erogate complessivamente:

direttori dei lavori: lire 37.622.741.171;
 ingegneri capo: lire 13.533.007.256;
 commissioni collaudo: lire 4.672.328.160.

Ciò a fronte delle seguenti cifre:

	impegnate al 30 settembre 1990	erogate al 30 settembre 1990
Infrastrutturazioni interne:	919.731.445.437	870.291.148.154
Infrastrutturazioni esterne:	2.449.546.434.297	1.761.603.834.699

Per i nominativi dei direttori dei lavori, degli ingegneri capo e dei collaudatori si vedano gli allegati VII.12.a. e b.

6. — *Progettazione, direzione dei lavori e collaudo delle opere di insediamento delle imprese nelle aree industriali.*

La progettazione e la direzione dei lavori relativi alla realizzazione delle singole iniziative industriali fa carico alle imprese beneficiarie, che nominano e pagano i professionisti incaricati di tali funzioni.

Le relative spese vengono ammesse a contributo nella misura del 3 per cento del totale degli investimenti per opere che comportano esigenze di progettazione e direzione dei lavori.

Anche gli oneri per la collaudazione fanno carico ai beneficiari e vengono trattenuti, in misura proporzionale, sulle erogazioni in loro favore.

Con decreto ministeriale 4 giugno 1983 l'importo dei compensi spettanti a ciascun componente delle commissioni di collaudo venne determinato nella misura dell'1 per cento dell'impegno finanziario complessivo dell'iniziativa, così come risultante dal piano finanziario approvato, ed era comprensivo di maggiorazioni, rimborso spese e quant'altro comunque legato alla effettuazione del collaudo.

Successivamente, con ordinanza n. 30/219/ZA del 27 febbraio 1985 (allegato V.2.), l'importo del compenso di che trattasi venne commisurato a quello previsto dalle tabelle vigenti per le opere finanziarie dalla Cassa per il Mezzogiorno (ora Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno).

L'articolo 3 dell'ordinanza stessa prevede inoltre che gli importi risparmiati per effetto delle nuove disposizioni venissero acquisiti al fondo per le iniziative di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981.

Alla data del 28 febbraio 1990 risultano liquidate in favore dei collaudatori somme per complessive lire 7.141.649.435, a fronte delle seguenti cifre:

	impegnate al 30 settembre 1990 —	erogate al 30 settembre 1990 —
Insedimenti ex articolo 32	1.354.008.459.935	1.200.718.772.956
Insedimenti ex articolo 8, comma 1	1.439.392.129.170	503.119.877.130
Insedimenti ex articolo 8, comma 3	63.846.776.250	10.132.264.500

Per i nominativi dei collaudatori si vedano gli allegati VII.12.c. e d.; per i direttori dei lavori non c'è alcun elenco in quanto questione squisitamente privata che interessa solo il beneficiario.

III — ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE

1. — *Iniziative della Commissione.*

La Commissione, nel corso dei quattordici mesi utilizzati per portare a termine il compito ad essa affidato dal Parlamento:

ha acquisito dettagliate relazioni da parte del consigliere della Corte dei conti incaricato del controllo sulla gestione degli interventi di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981 (allegato VII.13.a.) e da parte del Ragioniere generale dello Stato (allegato I.4.a.);

ha sentito la relazione del Ragioniere generale dello Stato nel corso della audizione del 23 novembre 1989 e quella dei magistrati della Corte dei conti nel corso della audizione del 19 dicembre 1989;

ha acquisito il verbale della verifica amministrativo-contabile eseguita tra il 28 ottobre 1988 ed il 7 agosto 1989 dalla Ragioneria generale dello Stato — Ispettorato generale di finanza presso l'Ufficio speciale per l'attuazione degli interventi di che trattasi e la replica agli addebiti in data 30 ottobre 1990 (allegati V.4.a. e b.);

ha sentito:

il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, onorevole Misasi, nel corso delle sedute antimeridiana del 3 novembre 1989 e pomeridiana del 24 luglio 1990;

l'onorevole Scotti, già Ministro designato per gli interventi di che trattasi, nel corso delle sedute del 3 aprile 1990 e del 22 novembre 1990;

l'ing. Giomi nel corso della seduta antimeridiana del 22 maggio 1990;

l'ing. Pastorelli e l'ing. Macchioni nel corso della seduta pomeridiana del 22 maggio 1990;

l'onorevole Zamberletti, già Ministro designato per gli interventi di che trattasi, nel corso della seduta antimeridiana del 29 maggio 1990;

il dottor Abete, vicepresidente della Confindustria, nel corso della seduta pomeridiana del 29 maggio 1990;

il dottor Paravia, già amministratore delegato dell'agenzia della Confindustria per l'intervento industriale nelle zone terremotate della Campania e della Basilicata (Agensud), nel corso della seduta del 30 maggio 1990;

le organizzazioni sindacali nel corso delle sedute del 30 maggio 1990 e pomeridiana del 17 luglio 1990;

l'onorevole Gaspari, nella sua veste di *ex* Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, nel corso della seduta anti-meridiana del 18 luglio 1990;

il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, professor Giovanni Marongiu, nel corso della seduta pomeridiana del 18 ottobre 1990.

La Commissione, inoltre:

ha effettuato sopralluoghi presso le aree industriali di San Mango sul Calore, Baragiano, Contursi, Oliveto Citra, Calabritto, Buccino, Balvano, Nerico-Pescopagano, Calitri, Vitalba-San Nicola di Melfi e Calaggio, nonché presso la strada di collegamento Fondo valle Sele-S.S. Ofantina servente le aree industriali di Calabritto, Oliveto Citra e Contursi;

ha esaminato, con una scelta non sistematica e senza l'intenzione di configurare un campione significativo, i fascicoli relativi alla ammissione a contributo delle seguenti undici imprese beneficiarie di contributi di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981 (1):

CASTELRUGGIANO s.p.a., insediata nell'area industriale di Oliveto Citra;

IPREM s.p.a., insediata nell'area industriale di Baragiano;

ABL-Italia s.r.l., insediata nell'area industriale di Balvano;

EDI-Sud s.p.a., insediata nell'area industriale di Baragiano;

Poligrafico Lucano s.p.a., insediata nell'area industriale di Tito;

ICONT s.p.a., insediata nell'area industriale di Calaggio;

UPAC s.p.a., insediata nell'area industriale di Oliveto Citra;

CORO-Tessuti s.p.a., insediata nell'area industriale di Oliveto Citra;

FAMUP-Sud (ora BAS) s.p.a., insediata nell'area industriale di Oliveto Citra;

MIM s.p.a., insediata nell'area industriale di Valle di Vitalba;

ENNEREV-Sud s.p.a. insediata a Conza della Campania;

(1) In merito alle società CASTELRUGGIANO, FAMUP-Sud (ora BAS) e MIM, si veda l'allegato VII.14.. I documenti concernenti le restanti società citate, depositati presso l'Archivio storico della Camera dei deputati, non sono pubblicati in allegato alla presente Relazione, in conformità alla decisione adottata dalla Commissione d'inchiesta al termine della seduta pomeridiana del 27 gennaio 1991 (v. *Resoconto stenografico*, n. 62, vol. I, tomo VII, pag. 2665).

ha esaminato, con una scelta non sistematica e senza l'intenzione di configurare un campione significativo, i fascicoli relativi alla ammissione a contributo delle seguenti sette imprese, ammesse al beneficio del contributo in forza dell'articolo 8 della legge n. 120 del 1987 (1):

AERITALIA, insediata nell'area industriale di Morra De Sanctis;

ITALGRANI, insediata nell'area industriale di Lioni;

TURISTICA SERINESE, con sede in Serino;

OMTES-SUD, insediata nell'area industriale di Buccino;

EUROMECC, insediata nell'area industriale di Vitalba;

IMADUE, insediata nell'area industriale di Calitri;

ha sentito, nel corso della seduta del 25 luglio 1990, il prefetto Sica, Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa;

ha sentito, nel corso della seduta antimeridiana del 27 settembre 1990, l'ing. Pietro Tosatti, direttore tecnico dei lavori per la costruzione dell'area industriale di Balvano, l'ing. Massimo Buonanno, amministratore unico della associazione temporanea di imprese ICLA e l'ing. Virgilio Torzilli, direttore dell'Ufficio speciale per la ricostruzione e lo sviluppo delle zone terremotate della Basilicata e della Campania (gestione stralcio);

ha sentito, nel corso della seduta pomeridiana del 2 ottobre 1990, il dott. Alfredo Pollini, il geom. Francesco Guglielmelli e l'ing. Mario Bistolfi a proposito della gestione e manutenzione delle aree industriali;

ha sentito, nel corso della seduta antimeridiana del 2 ottobre 1990, il signor Pietro Martinelli, amministratore unico della MAPIER-SUD s.r.l., il dottor Michele Indurazzo, amministratore unico della EDI-SUD s.p.a. ed il signor Mario Pappano, amministratore unico della Costruzioni nautiche Tormene-Sud s.r.l.;

ha sentito nel corso della seduta del 9 ottobre 1990, l'ing. Daulo Foscolo, presidente del consorzio COINSUD avente sede in Roma, il direttore dei lavori, ing. Angelo D'Amelio, l'ingegnere capo, ing. Eduardo Di Gennaro, ed il presidente della commissione di collaudo, avv. Carlo Tonello, dei lavori di costruzione della strada Calitri -S.S. Ofantina (concessionario: ICLA), nonché il direttore dei lavori, ing. Raffaele Maisto, l'ingegnere capo, ing. Cesare Crispo, ed il presidente della commissione di collaudo, avv. Agostino Elefante, dei lavori di costruzione dell'area industriale di Balvano (concessionario: Consorzio per il nucleo di Balvano);

(1) I documenti concernenti le società citate, depositati presso l'Archivio storico della Camera dei deputati, non sono pubblicati in allegato alla presente Relazione, in conformità alla decisione adottata dalla Commissione d'inchiesta al termine della seduta pomeridiana del 27 gennaio 1991 (v. *Resoconto stenografico*, n. 62, vol. I, tomo VII, pag. 2665).

ha sentito, nel corso della seduta antimeridiana del 10 ottobre 1990, il presidente, dott. Franco Melandri, il direttore operativo, geometra Giorgio De Camillis, ed il direttore esecutivo, ing. Enrico Macchioni, del consorzio ITALTECNA-SUD avente sede in Roma, nonché — nella seduta pomeridiana — il geometra Francesco Camerra, in relazione ad alcune assunzioni da parte del consorzio MRG concessionario per la manutenzione delle aree industriali;

ha sentito, nel corso della seduta antimeridiana del 18 ottobre 1990, l'onorevole Riccardo Misasi, dal 22 luglio 1989 al 22 luglio 1990 Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, e l'ing. Elveno Pastorelli.

La Commissione ha sentito anche, delegando a svolgere i relativi colloqui informali l'apposito gruppo di lavoro (vol. I., tomo III, pagg. 894 e segg.):

il dott. Umberto Iorati, già dirigente della agenzia della Confindustria per l'intervento industriale nelle zone terremotate della Campania e della Basilicata (Agensud);

il dott. Piero Trupia, dirigente della Confindustria;

il dott. Vittorio Paravia, amministratore delegato della citata Agensud dal 1984 al 1986;

i sigg. Antonio Ceres, Pietro Ciotti e Giuseppe Stecca (CISL); il sig. Agostino Arguto (CGIL); i sigg. Riccardo Fiore e Gerardo de Marco (UIL) delle confederazioni sindacali del comprensorio Sele-Diano-Cilento;

la sig.ra Ada Codecà, ex dipendente del consorzio MRG;

l'ing. Virgilio Torzilli, già nominato;

l'ing. Luigi De Filippis, progettista dei lavori di costruzione di un albergo-ristorante a Serino (Avellino);

il direttore dei lavori, ing. Pietro Luigi D'Addario, l'ingegnere capo, Salvatore Donativi, e il presidente della commissione di collaudo, ing. Ettore De Coro, dei lavori di costruzione della strada Nerico-Muro Lucano (Potenza) (concessionario: ICLA);

l'ing. Ciro Cirillo, direttore centrale responsabile del piano di industrializzazione nelle aree di crisi siderurgica della AERITALIA, con stabilimenti insediati nell'area industriale di Morra De Sanctis (Avellino), accompagnato dal dott. Walter Proietti, responsabile studi legislativi;

il dott. Giovanni Lettieri, amministratore delegato della IMA DUE, con stabilimento insediato nell'area industriale di Calitri (Avellino);

l'ing. Salvatore Ambrosio, dirigente tecnico della ITALGRANI con stabilimento insediato nell'area industriale di Lioni (Avellino), accompagnato dal dott. Costantino Pentangelo, responsabile dell'ufficio legale;

la sig.ra *Domenica Galgano*, amministratore unico della *TURISTICA SERINESE* con sede in *Serino* (Avellino), accompagnata dall'ing. *Aristide Marini*, direttore dei lavori;

il dott. *Adriano Boiani*, amministratore unico della *CDI COMPACT* con stabilimento insediato nell'area industriale di *Buccino* (Salerno), accompagnato dal sig. *Petrelli*, direttore tecnico, dal sig. *Guido*, direttore del personale, e dall'ing. *De Ruvo*, direttore dei lavori;

l'ing. *Giorgio De Luca*, amministratore delegato della *OMTES SUD* con stabilimento insediato nell'area industriale di *Buccino* (Salerno);

l'avv. *Dario Vitulano*, consulente del consorzio *ITALTECNA-SUD*.

La Commissione inoltre:

relativamente alla pratica di assegnazione di contributo, in forza dell'articolo 32 della legge n. 219 del 1981, alla società *Castelruggiano*, di revoca della concessione stessa, di revoca della revoca, di cambiamento della struttura societaria dell'impresa e del ritardo nel completare i lavori di insediamento e quant'altro:

ha sentito come testimone, nelle sedute del 19 giugno 1990, il sig. *Gianfranco Finco*, il quale aveva fatto pervenire un esposto in data 8 gennaio 1990;

ha disposto di sentire come testimoni, ed ha sentito nella seduta pomeridiana del 19 giugno 1990, in relazione alle affermazioni formulate dal sig. *Finco* in mattinata, l'ing. *Pastorelli*, direttore all'epoca dei fatti denunciati, dell'Ufficio speciale per l'attuazione degli interventi di che trattasi, l'ing. *Seller*, vice direttore di detto Ufficio speciale, e l'ing. *Macchioni*, direttore esecutivo del consorzio *ITALTECNA Sud*;

ha acquisito la disponibilità, dopo averne disposto il prelievo presso il citato Ufficio speciale a mezzo del nucleo di polizia giudiziaria a disposizione della Commissione, dell'intero fascicolo relativo alla *Castelruggiano s.p.a.* (allegato VII.14.) (1);

ha disposto di sentire come testimoni, ed ha sentito, sempre in relazione alle affermazioni del sig. *Finco* ed alle risultanze degli atti acquisiti: nella seduta del 3 luglio 1990 il dott. *Paolo Marzorati*; nella seduta del 4 luglio 1990: l'avv. *Gaudenzio Pierantozzi*, presidente della commissione di collaudo, l'arch. *Luigi Pirovano*, direttore dei lavori, di nuovo il dott. *Paolo Marzorati* ed il rag. *Italo Piscitello*; nella seduta del 10 luglio 1990: il dott. *Guido Wagneister*, dirigente delle Assicurazioni Generali, ente presso il quale la Castel-

(1) Il fascicolo è stato restituito all'Ufficio speciale per gli interventi straordinari attribuiti al Presidente del Consiglio dei ministri in data 24 settembre 1990.

ruggiano s.p.a. aveva stipulato la polizza di garanzia fidejussoria, il sig. Fausto De Dominicis e l'avv. Giovanni Clemente;

in relazione a quanto emerso dai fascicoli relativi alla concessione del contributo ed alle asserzioni dei testi già escussi:

ha disposto di sentire come testimoni, ed ha sentito nella seduta del 10 luglio 1990, i signori Danilo ed Aldo Ruffati ed il sig. Roberto Naressi, rispettivamente azionisti ed amministratore della BAS s.p.a.;

ha disposto di sentire come testimone, ed ha sentito nella seduta del 10 luglio 1990, il sig. Romano Colombo, azionista di maggioranza della Corotessuti s.p.a.;

ha disposto di sentire come testimone, ma non ha potuto sentire per irreperibilità dell'interessato, il sig. Angelo Marazzi, già amministratore unico della fallita s.p.a. MIM;

in relazione a quanto emerso dall'esame dei fascicoli e dalla escussione dei testi, ha trasmesso ai procuratori della Repubblica di Roma e di Salerno, con lettera in data 27 luglio 1990 (allegato VII.14.) gli atti, i documenti ed il testo delle testimonianze rese relativamente alle vicende della Castluggiano s.p.a., della FAMUP (ora BAS) s.p.a. e della MIM s.p.a. La Commissione ha, inoltre, riservato la propria attenzione ai seguenti aspetti del tutto particolari afferenti alle attività *ex* articolo 32 della legge n. 219 del 1981.

2. — *Nascita, iniziative ed attività dell'Agenzia per l'intervento industriale nelle zone terremotate della Campania e della Basilicata (Agensud).*

L'Agenzia per l'intervento industriale nelle zone terremotate di Campania e Basilicata (AGENSUD) venne costituita il 1° aprile 1981 (allegato V.7.) ed i soci fondatori furono la Confindustria, le federazioni regionali industriali del Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Campania, Basilicata e Calabria, l'Intersind e l'ASAP.

Con tale iniziativa si ritenne di dare concreta collaborazione alla soluzione del problema del recupero e dello sviluppo delle aree del Mezzogiorno colpite dal terremoto.

Scopo dell'Agenzia era la promozione di interventi a favore delle imprese danneggiate e di quelle che intendevano localizzarsi nelle due regioni.

I mezzi di cui l'Agenzia stessa disponeva erano costituiti dai fondi raccolti con sottoscrizioni volontarie di aziende private ed a partecipazione statale.

Nel merito delle iniziative poste in essere da AGENSUD che, istituita come detto il 1° aprile 1981, cessò ogni attività il 31 dicembre 1986, si vedano le relazioni svolte dal vice presidente della Confindustria nel corso della audizione resa nella seduta pomeri-

diana del 29 maggio 1990 e dal dott. Paravia, già amministratore delegato dell'Agenzia, nel corso della audizione resa nella seduta del 30 maggio 1990. Si vedano al riguardo i resoconti stenografici relativi alle predette sedute.

3. — *Costi delle occupazioni di urgenza e degli espropri.*

Su richiesta della Commissione, l'Amministrazione ha predisposto la relazione (allegato VII.2.), alla quale si rinvia, in considerazione della dettagliata massa di dati esposti.

Detta relazione contiene una sintesi degli *iter* procedurali ed è corredata da:

copia delle norme e degli atti amministrativi richiamati;

una scheda per ciascun nucleo industriale, da cui è dato rilevare:

le superfici (punti *b*, *c* e *d*);

natura delle aree (punto *e*);

spesa presunta di acquisizione (punto *f*);

prezzo medio per ettaro (punto *g*);

spesa per eventuali manufatti (punto *h*);

spesa presunta totale (punto *i*);

superficie già acquisita, spesa sostenuta ed ulteriore spesa impegnata (punti *l*, *m* ed *n*);

stato del contenzioso.

Dall'esame di dette schede si ricavano i seguenti dati di maggior rilievo:

spesa presunta per l'acquisizione delle aree: lire 47.357.241.000;

prezzo medio per ettaro: dai 168 milioni di lire dell'area di Palomonte, agli 87 milioni di lire dell'area di Buccino ed ai 71 milioni di lire dell'area di Contursi, per scendere poi, gradualmente, fino ai 9 milioni di lire dell'area di Nerico ed ai 4 milioni di lire dell'area di Morra De Sanctis;

spesa sostenuta al 28 febbraio 1990: lire 35.052.921.585.

4. — *Progetto per la infrastrutturazione dell'area industriale di Balvano.*

All'*iter* relativo alla infrastrutturazione dell'area industriale di Balvano, contraddistinto da situazioni del tutto peculiari, la Com-

missione ha riservato attenzione particolare, traendo dall'evolversi dei fatti i seguenti elementi essenziali:

il Consiglio regionale della Basilicata, con atto n. 145 del 17 luglio 1981, assegnò al comune di Balvano, facente parte della Comunità montana « Marmo-Pestano », un'area di 15 ettari da destinare ad insediamenti industriali;

la Comunità montana, con atto n. 37 dell'8 giugno 1982, localizzò l'area ed approvò il progetto di massima;

la localizzazione coincideva con la scelta effettuata dal comune di Balvano in sede di redazione del piano P.I.P. approvato con decreto del presidente della Giunta regionale n. 1967 del 20 ottobre 1981;

l'ubicazione risultò insistere in località S. Potito, lungo la strada provinciale n. 51, avere forma allungata nella direzione nord-sud ed essere confinante ad est con la predetta strada provinciale ed a sud con la strada comunale di S. Potito;

in data 14 settembre 1982 venne affidata, dal Ministro designato onorevole Scotti, la concessione per la progettazione, la realizzazione e la gestione dell'area, al raggruppamento temporaneo tra le imprese GIROLA, PADULA, MESSERE, ICORI, SOGESTRA;

l'impresa MESSERE nel marzo 1983 recedette dal raggruppamento;

l'importo presunto di concessione venne stimato, ai soli fini dell'acconto sulla anticipazione, in lire 14.500.000.000;

il progetto di massima, consegnato in data 16 novembre 1982, venne approvato, con prescrizioni, con decreto ministeriale 29 novembre 1982;

il progetto esecutivo, consegnato in data 1 febbraio 1983, risultò, sotto il profilo tecnico ed in linea generale, conforme a quello di massima: la estensione lorda era di 14,03 ettari e quella netta di 10,20 ettari;

il costo stimato risultò di lire 34.000.000.000, con incidenza di 3,29 miliardi di lire per ettaro netto (superficie disponibile per l'insediamento) e di 3,33 miliardi di lire per ettaro lordo (superficie globale, comprese strade interne, scarpate e area per l'impianto di depurazione);

l'area era prevista su tre livelli rispettivamente a quote 802-789 e 777 metri sul livello del mare, in quanto l'orografia si presentava con un dislivello di circa 40 metri;

a quota 700 era prevista l'area per l'impianto di depurazione dei reflui;

l'istruttoria tecnica mise in evidenza la previsione, in progetto, di numerose strutture di sostegno per eseguire i terrazzamenti, con costi specifici elevati;

il responsabile del raggruppamento di imprese, il progettista ed il consulente geologo furono convocati in data 26 febbraio 1983 dal Ministro designato onorevole Scotti;

nel corso dell'incontro venne stabilito di ristudiare le soluzioni tecniche;

nei mesi di marzo-aprile 1983 il concessionario presentò un progetto revisionato, nel quale la superficie lorda risultava di 28,16 ettari e quella netta di 17,74 ettari ed il costo di lire 36.160.000.000, (lire 1,68 miliardi per ettaro lordo e lire 1,61 miliardi per ettaro netto);

il nuovo progetto prevedeva una sistemazione a livelli sfalsati, rispettivamente a quote 777-798-815 e 805 metri sul livello del mare, con a quota 770 il piazzale per l'impianto di depurazione dei reflui;

l'accesso ai lotti a quote 777 e 798 era previsto sulla S.P. 51 opportunamente rettificata, mentre i lotti a quote 815 e 805 avevano l'accesso sulla strada comunale S. Potito;

a quota 777 era prevista un'area di 6,03 ettari, a quota 798 un'area di 4,91 ettari ed a quote 815 e 805 aree rispettivamente di 4,33 ettari e 2,47 ettari;

con decreto ministeriale in data 11 aprile 1983 il progetto venne approvato solo in linea tecnica con autorizzazione ad iniziare i lavori preliminari ed i movimenti di terra;

con lo stesso, decreto vennero impartite numerose prescrizioni di carattere tecnico, come la esecuzione di ulteriori sondaggi e prove geotecniche e la revisione delle stime;

in data 1° giugno 1983 il concessionario presentò l'aggiornamento del progetto esecutivo, dal cui esame emersero difformità rispetto a quello già approvato in linea tecnica, la mancata osservanza di talune prescrizioni, in particolare per quanto attiene alle indagini geologiche, che il costo totale ascendeva a lire 20.500.000.000 con costi specifici pari a lire 2,05 miliardi per ettaro netto e lire 0,97 miliardi per ettaro lordo e che le superfici erano di 20,97 ettari lordi e 10,01 ettari netti;

in data 17 giugno 1983 il Ministro designato comunicò al concessionario che il progetto non atteneva alle prescrizioni impartite, che erano stati sovvertiti gli interventi relativi alle aree contrassegnate con le lettere C e D e che non erano state eseguite le prescritte indagini geologiche e le relative prove geotecniche, che il progetto stesso non poteva pertanto essere approvato e che si raccomandava il prosieguo dei lavori sui lotti contrassegnati con le lettere A e B;

in data 22 luglio 1983 il concessionario aggiornò il progetto ampliando il lotto B di circa 2 ettari, riportando il lotto C da quota 830 a quota 833, onde diminuire gli scavi, definendo la superficie lorda in 27,97 ettari (compresa una sistemazione di scarpata per

3,67 ettari) e quella netta in 16,43 ettari, per cui l'area risultò così suddivisa:

lotto A: 5,23 ettari netti — 5,80 ettari lordi;

lotto B: 7,10 ettari netti — 9,80 ettari lordi;

lotto C: 4,10 ettari netti — 8,70 ettari lordi;

totali: 16,43 ettari netti — 24,30 ettari lordi;

scarpate a verde: 3,67 ettari;

con decreto ministeriale 28 luglio 1983 il progetto esecutivo venne definitivamente approvato per un importo di lire 32.992.117.758, cui corrispondevano i seguenti costi specifici:

1,17 miliardi di lire per ettaro lordo totale;

1,36 miliardi di lire per ettaro lordo industriale;

2,008 miliardi di lire per ettaro netto industriale;

per quanto attiene al lotto B, essendo variata la superficie rispetto a quella indicata dalla regione e non avendo la regione stessa fatta alcuna opposizione nei termini prescritti, l'area industriale di Balvano risultò definitivamente individuata nei termini sopra esposti.

5. — *Il regime delle fidejussioni.*

Al problema la Commissione ha dedicato particolare attenzione e formula al riguardo le note che seguono.

Dieci delle ditte nei cui confronti è stata pronunciata la revoca dai benefici previsti dall'articolo 32 della legge n. 219 del 1981 avevano già incassato ratei di contributo. Sei di esse hanno restituito il contributo riscosso; le altre quattro no, per cui sono state avviate le procedure per il recupero diretto nei confronti del beneficiario e del fidejussore, interessando nel contempo l'Avvocatura dello Stato per il recupero coattivo.

Il tenore delle polizze fidejussorie, che devono produrre le beneficiarie dei contributi previsti dall'articolo 8 della legge n. 120 del 1987, non è sostanzialmente diverso da quello delle polizze presentate per i contributi previsti dall'articolo 32 della legge n. 219 del 1981.

Nei nuovi disciplinari di emissione a contributo è stato però esplicitato il principio, implicito nel sistema relativo agli interventi di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981, che il contributo possa essere revocato anche per cause diverse dal mancato completamento dell'opera o dalla mancata presentazione della prevista documentazione, come ad esempio ed in particolare per condanne per reati particolarmente gravi.

La Commissione inoltre, al fine di verificare come il sistema delle garanzie fidejussorie operi, ha chiesto alle Assicurazioni Generali s.p.a. di far conoscere le trattative che hanno comportato per la compagnia l'escussione delle garanzie prestate.

L'esito dell'accertamento, effettuato selezionando appunto le Assicurazioni Generali, è il seguente:

- a) Contraente: VEICO - Veicoli comunali s.p.a. - zona industriale Salerno - Oliveto Citra
Polizza: n. 846205423
Importo assicurato: L. 1.395.000.000
Importo rimborsato: L. 1.228.236.000
- b) Contraente: Tecnologie-Riunite s.p.a. - Via Gadames 128 - Milano
Polizza: n. 846206052
Importo assicurato: L. 2.838.000.000
Importo rimborsato: in attesa di decisioni del TAR
- c) Contraente: ENNEREV-SUD s.p.a. - Via IV novembre, Lioni (AV)
Polizza: n. 844372892
Importo assicurato: L. 3.931.000.000
Importo rimborsato: in attesa di decisioni del curatore fallimentare.

6. — *L'utilizzazione dei contributi da parte di alcune imprese.*

La Commissione, sensibile alla esigenza di accertare se, come e quando le imprese abbiano concretamente utilizzato i contributi loro concessi per le esigenze volute dal legislatore nel dettare le norme di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981, del periodo di giacenza in banca dei fondi erogati, degli interessi attivi maturati e di quelli passivi in favore dell'Amministrazione, ha incaricato il nucleo di polizia giudiziaria della Guardia di finanza a propria disposizione di accertare tali circostanze, a campione, presso la ICEP s.p.a., la IPREM s.p.a., la RCI-SUD s.p.a., la MAPIER-SUD s.p.a., la Nardi Europa s.p.a. e la DBM-SUD s.p.a.

Da tali accertamenti è emerso:

- a) ICEP s.p.a. (Industria cementi prefabbricati).

L'impresa, che ha sede amministrativa in Moliterno (PZ), via Amendola n. 289, è stata costituita in data 11 febbraio 1987 con capitale sociale di lire 200 milioni di lire, così sottoscritto:

De Sio Matteo	lire 52.000.000;
De Sio Lucio	lire 52.000.000;
De Sio Costruzioni s.r.l.	lire 48.000.000;
EFFECIERRE s.r.l.	lire 24.000.000;
Istituto Pilota s.r.l.	lire 24.000.000.

Originariamente con decreto del 21 novembre 1983 era stata ammessa al contributo di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981 la società « Lucana Legnami s.p.a. » da costituirsi tra i fratelli De Sio Matteo e Lucio.

Con successivo decreto del 14 settembre 1986 veniva autorizzata la variazione della tipologia produttiva e della denominazione sociale da « Lucana Legnami s.p.a. » in ILCEP s.p.a. » che è poi diventata ICEP s.p.a. (ulteriore modifica autorizzata con decreto del 15 aprile 1986).

A quest'ultima trasformata società è stato assegnato un finanziamento di complessive lire 10.095.000.000.

La ICEP s.p.a. ha ottenuto le seguenti erogazioni a titolo di primo rateo del 60 per cento del finanziamento:

— lire 2.211.929.000 in data 16 giugno 1987 versate sul conto corrente n. 27/1469 intrattenuto dalla società presso il Banco di Napoli — agenzia di Moliterno;

periodo di deposito: dal 16 giugno 1987 all'11 ottobre 1989; interessi maturati al 31 dicembre 1989: lire 328.661.414;

— lire 2.300.000.000 in data 13 ottobre 1989 versate sul conto corrente n. 3041 del Banco di Roma — agenzia di Potenza;

periodo di deposito: dal 13 ottobre 1989 all'11 ottobre 1990; interessi maturati al 31 dicembre 1989: lire 35.000.000.

— lire 2.880.000.000 in data 5 marzo 1990 versate sul conto corrente n. 3041 di cui sub *b*);

periodo di deposito: dal 5 marzo 1990 all'11 ottobre 1990; interessi maturati: nell'anno 1990 non sono ovviamente indicati, in quanto saranno calcolati ed accreditati a fine anno.

Le opere relative alla realizzazione dello stabilimento sito nell'area industriale di Buccino (SA) sono state eseguite dalla s.r.l. CII (Costruzioni impianti industriali) che si è avvalsa della società IN-PES (entrambe le società fanno parte del gruppo MARTORANO di Potenza), nonché della cooperativa s.r.l. EDILEVANTE con sede in Santeramo in Colle (BA).

Con il decreto del 20 giugno 1989 la ulteriore erogazione del 60 per cento del finanziamento è stata ridotta di lire 776.569.000, pari agli interessi — calcolati al tasso ufficiale di sconto maggiorato di 5 punti — maturati sul contributo già ricevuto dalla società nel periodo intercorrente tra l'erogazione dello stesso e la data del decreto di variazione, in quanto la « tardiva utilizzazione del contributo è da imputare ad una errata valutazione di mercato effettuata dalla medesima società beneficiaria all'atto della ammissione a contributo ».

Avverso tale decisione l'impresa in data 30 gennaio 1990 ha prodotto controdeduzioni indirizzate all'Ufficio speciale, facendo presente che la tardiva utilizzazione del contributo è da ricercarsi nell'adozione da parte dell'ente F.S., cliente quasi esclusivo, di una

nuova tipologia del materiale che si sarebbe dovuto produrre; pertanto il progetto originariamente presentato si rivelava inadatto.

Alla data dell'ispezione (11 ottobre 1990) non risultavano finanziamenti destinati all'acquisto di impianti e scorte.

b) IPREM s.p.a.

L'impresa, che ha sede amministrativa in Manfredonia (FG), piazzale Tiziano n. 21, ha beneficiato di un contributo *ex* articolo 32 della legge n. 219 del 1981 di lire 15.134.000.000; essa, alla data di ammissione a contributo (27 maggio 1986), era in fase di costituzione e nel relativo atto costitutivo veniva previsto che il capitale sociale dovesse essere interamente detenuto dalla cooperativa MUCAFER s.r.l. con sede legale ed amministrativa in Manfredonia, piazzale Tiziano n. 21.

Nel 1987 la predetta società ha mutato la sua compagine con capitale sociale sottoscritto inizialmente da:

Cooperativa MUCAFER s.r.l.	60 per cento;
GAMMA s.r.l. con sede legale in Milano, via A. Doria, 50	40 per cento;

successivamente ed attualmente da:

Cooperativa MUCAFER s.r.l.	60 per cento;
FACEP s.p.A. con sede in Milano, via Pirelli, 26	40 per cento.

In data 26 settembre 1988 la IPREM s.p.a. ha ottenuto il primo rateo del 60 per cento del contributo pari a lire 8.739.200.000 che il successivo giorno 27 è stato accreditato sul conto corrente n. 2932.51 intrattenuto dalla società presso il Monte dei Paschi di Siena — agenzia di Potenza.

Lo stesso giorno 27 settembre 1988 l'impresa ha versato la somma di lire 8.700.000.000 alla cooperativa MUCAFER s.r.l., a fronte del contratto di affidamento del 21 settembre 1988, quale anticipo sull'importo dei lavori per la realizzazione, con consegna « chiavi in mano », dello stabilimento nell'area industriale di Baragiano (PZ) (compresi la fornitura, l'installazione e l'avviamento di tutti gli impianti e di tutte le attrezzature).

La restante somma di lire 39.200.000, rimasta disponibile dal 27 settembre al 18 novembre 1988, ha fruttato interessi per circa lire 446.772.

c) RCI-SUD s.p.a.

L'impresa, che ha sede amministrativa in Cadriano di Granarolo (BO), via Matteotti n. 26, è stata costituita lo stesso giorno in cui

essa venne ammessa a contributo (27 maggio 1986), con capitale sociale di lire 3.300.000.000 sottoscritto da:

Melega Mario	20 per cento;
Balelli Mario	15 per cento;
Melega Maria	15 per cento;
Costa Luisa	15 per cento;
Matarassi Aldina	15 per cento;
Telesi Giovanni Battista	7 per cento;
Telesi Gaetano	7 per cento;
Telesi Carmelo	6 per cento.

La RCI-SUD s.p.a. è stata ammessa al contributo di lire 9.262.000.000 con decreto del 27 maggio 1986 ed in data 4 febbraio 1987 venne erogata la somma di lire 5.426.160.000 quale primo rateo del 60 per cento del contributo.

In data 29 marzo 1989 l'impresa ha ottenuto il secondo rateo del 30 per cento del contributo pari a lire 2.276.592.430, al netto di lire 436.487.570 per recupero degli interessi maturati sui contributi ricevuti non tempestivamente utilizzati.

Gli interessi maturati sulle somme erogate, depositate presso gli istituti bancari dal 3 febbraio 1987 al 31 dicembre 1989, ammontano a lire 550.853.796.

La realizzazione per consegna « chiavi in mano » dello stabilimento nell'area industriale di Baragiano (PZ) è stata effettuata dalla COLUC - Costruzioni lucane s.r.l. con sede in Potenza.

La società ha iniziato l'attività dal gennaio 1990 e dal mese di settembre 1990 produce a ciclo continuo con impiego di 40 unità lavorative.

d) MAPIER-SUD s.r.l.

L'impresa, che ha sede amministrativa in S. Giovanni in Persiceto (BO), via Fulton n. 15, è stata costituita in data 8 agosto 1985 con un capitale sociale di lire 760.000.000 sottoscritto da:

Martinelli Pietro	lire 757.000.000
MAPIER <i>Building Constructions</i>	lire 3.000.000

La società è stata ammessa al contributo di lire 2.301.000.000 con decreto del 7 maggio 1985 ed in data 3 aprile 1986 ha ottenuto una erogazione di lire 1.237.434.000 quale primo rateo del 60 per cento del contributo.

In data 22 marzo 1989 ha ottenuto il secondo rateo del 30 per cento del contributo pari a lire 530.526.000, al netto di lire 133.190.400 più recupero degli interessi maturati sul contributo ricevuto non tempestivamente utilizzato.

La remunerazione complessiva, derivante dagli interessi maturati sulla somma depositata presso la Banca meridionale dell'agricoltura e dall'impiego dei titoli di Stato acquisiti, risulta di lire 59.914.825.

Gli impianti, le scorte e le opere civili per la realizzazione dello stabilimento della MAPIER-SUD s.r.l. sito nell'area industriale di Nerico (comune di Pescopagano, PZ), sono forniti ed eseguite da imprese diverse.

La società si è avvalsa di forniture e prestazioni d'opera per lire 699.678.446 da parte della MAPIER-ALU s.r.l. e MAPIER Building s.r.l., cointeressate nella MAPIER-SUD.

e) *NARDI EUROPA s.p.a.*

L'impresa, con sede amministrativa in Milano, via Serbelloni n. 4, è stata costituita in data 3 novembre 1982, con capitale sociale di lire 3.100.000.000, sottoscritto da:

Nardi finanziaria s.p.a.	90 per cento
Nardi Romano	10 per cento

La società è stata ammessa al contributo di lire 19.950.000.000 con decreto del 21 novembre 1983 ed in data 21 novembre 1985 ha ottenuto l'erogazione del primo rateo del 60 per cento del finanziamento di lire 11.368.683.000, che è stato versato in data 5 dicembre 1985 alla società CEI SUD s.p.a., con sede in Napoli, via Kennedy n. 5, a titolo di anticipo a fronte del contratto stipulato per la realizzazione « chiavi in mano » dello stabilimento della Nardi Europa s.p.a. nell'area industriale di Buccino.

In data 30 maggio 1989 la società ha ottenuto il secondo rateo del 30 per cento del contributo pari a lire 5.660.958.800 ed in data 1° giugno 1989 ha versato alla società CEI-SUD s.p.a. la somma di lire 5.000.000.000.

In data 2 giugno 1989 la società ha ottenuto un acconto di lire 3.278.340.000, pari al 50 per cento dell'aggiornamento ISTAT, che il successivo giorno 20 giugno 1989 è stato versato per lire 2.250.000.000 alla CEI-SUD s.p.a. e per lire 1.028.000.000 sul conto corrente della Nardi Europa s.p.a.

I fondi accreditati sul conto corrente Nardi Europa s.p.a. hanno prodotto, a tutto il 31 dicembre 1989, interessi per lire 31.204.631.

I lavori relativi alla realizzazione dello stabilimento, eseguiti, come detto dalla CEI-SUD s.p.a. (che ha cointeressenze nella Nardi

finanziaria s.p.a., proprietaria del 90 per cento del pacchetto azionario della Nardi Sud s.p.a.), hanno avuto inizio il 13 giugno 1986 e termine il 30 giugno 1990.

f) *DBM-SUD s.p.a.*

L'impresa, che ha sede amministrativa in Mandello sul Lario (CO), via alle Villette, è stata costituita in data 22 novembre 1985 con capitale sociale di lire 3.000.000.000 sottoscritto da:

DBM s.p.a. 94 per cento;

Di Benedetto Gaetano, Invernizzi Pierfelice, Mazzolemi Lucio, Mainetti Giacomo, Venini Alberto e Tullio (consiglieri): 1 per cento cadauno.

In effetti i predetti consiglieri, unitamente ad altre sette persone, detengono l'intero pacchetto azionario.

La DBM s.p.a. è stata ammessa al contributo di lire 7.420.000.000 con decreto del 7 maggio 1985 ed in data 30 ottobre 1986 ha ottenuto il primo rateo del 60 per cento del contributo pari a lire 4.388.000.000, che è stato versato sul conto corrente n. 4040/1, intrattenuto dalla società presso la CARIPLLO — agenzia di Mandello sul Lario.

In data 13 dicembre 1988 la società ha ottenuto l'erogazione di lire 1.838.413.960, al netto di lire 311.258.040 per recupero degli interessi maturati sui contributi ricevuti non tempestivamente utilizzati.

Il predetto finanziamento è stato depositato:

per lire 1.000.000.000 sul conto corrente n. 644402.4.401 del Banco lariano di Mandello sul Lario;

per lire 838.413.960 sul conto corrente n. 4300/1 della CARIPLLO di Mandello sul Lario.

In data 17 maggio 1989 la società ha ottenuto l'erogazione di lire 1.415.806.000, quale acconto del 50 per cento dell'aggiornamento ISTAT, che è stato versato sul conto corrente n. 4040/1 della CARIPLLO di Mandello sul Lario.

In data 23 maggio 1990 la società ha ottenuto l'erogazione di lire 726.408.000 quale terzo ed ultimo rateo del 10 per cento, che è stato depositato:

per lire 500.000.000 sul conto corrente intrattenuto presso il Banco lariano di Mandello sul Lario;

per lire 226.408.000 sul conto corrente intrattenuto presso la CARIPLLO di Mandello sul Lario.

Le somme depositate presso i vari istituti di credito hanno fruttato interessi per lire 329.223.588.

La realizzazione dello stabilimento è stata eseguita da:

SILCA s.r.l., con sede in Policoro (MT), per la fornitura e montaggio del prefabbricato costituente il capannone e la palazzina dei servizi, per lire 545.000.000;

ditta individuale SANCHIRICO Oreste, di Montemauro (PZ), per la realizzazione delle opere civili e degli impianti, per lire 1.650.000.000.

La società ha iniziato la produzione nel mese di dicembre del 1988 ed attualmente occupa 24 unità lavorative.

7. — *Attività di alcuni consorzi e raggruppamenti temporanei di imprese.*

La Commissione, in relazione ai dati emersi dagli atti e dalle audizioni, ha manifestato, tra l'altro, la esigenza di acquisire elementi di informazione e di riscontro in merito all'attività di alcuni consorzi e raggruppamenti temporanei di imprese.

La relativa scelta è caduta, anche in relazione alla maggiore rilevanza dell'importo dei lavori loro concessi, su ICLA, COINFRA e PIZZAROTTI.

Degli accertamenti è stato incaricato il nucleo di polizia giudiziaria della Guardia di finanza a disposizione della Commissione, dalla cui relazione emerge quanto segue:

A. — *Consorzio COINFRA*, con sede in Milano, via Rimini 24, costituito dalle seguenti consorziate affidatarie:

Grandi Lavori — FINCOSIT s.p.a., piazza F. De Lucia, 65 — Roma;

ICAR Costruzioni s.r.l. piazza dei Martiri, 30, Napoli;

Impresa costruzioni Enrico Romagnoli s.p.a., via Moscovia, 10, Milano;

Schiavo & C. s.p.a. Vallo della Lucania (SA);

Impresa Mondelli s.p.a., via Rimini, 24, Milano.

a) Non vi sono imprese subappaltatrici, ma esclusivamente imprese appaltatrici delle suindicate imprese consorziate affidatarie.

La consorziate Mondelli s.p.a. ha appaltato in base alla norma convenzionale (articolo 3 della convenzione del 15 settembre 1982) ad una medesima impresa consorziate, cioè la Schiavo & C. s.p.a.; lo stesso *modus operandi* è stato utilizzato dalle consorziate Romagnoli s.p.a. e ICAR Costruzioni generali s.p.a. che ugualmente hanno conferito appalti alla Schiavo & C. s.p.a.

In taluni casi una delle imprese consorziate ha appaltato ad una associazione temporanea di imprese: è il caso della Romagnoli s.p.a. che ha appaltato lavori per lire 1.500.000.000, inerenti alla bretella

di collegamento della strada Fondo valle Sele-ospedale di Oliveto Citra, alla associazione temporanea costituita fra le imprese RAFRA s.p.a. di Pontinia (LT) ed ICOS s.p.a. di Milano, società quest'ultima presieduta peraltro da tale Romagnoli Antonio.

b) Non sono state fornite:

l'indicazione dettagliata delle singole fasi lavorative eseguite direttamente da ciascuna delle ditte consorziate e l'esplicito riferimento al corrispondente importo dei lavori; l'importo globale di tali fasi andrebbe individuato quindi nella differenza tra l'importo dovuto alla consorziate e quello da questa corrisposto alle imprese appaltatrici;

la percentuale indicativa del rapporto sussistente tra l'importo affidato all'impresa consorziate e l'importo dei lavori eseguiti dall'impresa appaltatrice;

il volume d'affari dei soggetti operanti e/o altri elementi che ne caratterizzano l'imprenditorialità (consistenza aziendale, macchinari, addetti, ecc.), nonché le specifiche di retribuzione per gli incarichi di direzione dei lavori e le mansioni di ingegnere capo.

B. — Associazione temporanea di imprese PIZZAROTTI & C. s.p.a. con sede in Parma, Borgo Felino 51, costituita fra le imprese:

PIZZAROTTI & C. s.p.a., via Ippolito Nievo 23, Milano;

EDINA s.p.a., via della Piramide Cestia 1/C, Roma;

PESSINA s.p.a., via Meda 27, Rho (MI);

GRASSETTO Costruzioni s.p.a., via Riviera Paleocopa 70, Padova;

BONATTI s.p.a., via Nobel 2/A, Parma;

FURLANIS Costruzioni s.p.a., via L. King 9, Fossalta di Portogruaro;

CIFA s.p.a., via Levico 4, Rovigo.

a) Non vi sono imprese subappaltatrici, ma esclusivamente imprese appaltatrici delle suindicate imprese consorziate affidatarie.

b) Non sono state fornite le indicazioni relative all'importo dei lavori in concessione per ciascuna delle opere affidate ed è inoltre mancante la descrizione delle opere direttamente eseguite da ciascuna delle imprese costituenti il raggruppamento.

C. — Associazione temporanea di imprese ICLA s.p.a., con sede in Napoli, via Nuova Agnano 11, costituita fra le imprese:

ICLA s.p.a., via Nuova Agnano 11, Napoli;

FIMTEC s.p.a., piazza Martiri 58, Napoli;

EDILIMPIANTI s.p.a., via Diocleziano 84, Napoli;

COGECO s.p.a., via C.G. Viola 41, Roma;

a) La ICLA, attraverso le consorziate affidatarie, ha appaltato lavori ad altre imprese che, a loro volta, hanno subappaltato opere e fasi lavorative a numerose altre ditte;

b) Non sono state fornite le indicazioni relative all'importo dei lavori in concessione per ciascuna delle opere affidate ed è inoltre mancante la descrizione delle opere direttamente eseguite da ciascuna delle imprese costituenti l'associazione temporanea né, a proposito dei subappalti, viene indicato l'importo e la data contrattuale ed ogni elemento di individuazione degli stati di avanzamento dei lavori.

8. — *Iniziative dell'amministratore unico della società Schiavo.*

La Commissione, nel corso dei suoi lavori ha acquisito elementi relativi alla seguente vicenda:

A. — *La SCHIAVO & C. s.p.a.*, con sede in Vallo della Lucania (SA) via Nazionale 47, è tra le imprese costituenti il consorzio COINFRA (con sede in Napoli, piazza dei Martiri 30) che ha realizzato interventi infrastrutturali stradali nell'ambito del nucleo industriale di Contursi area C, della strada Fondo valle Sele, nonché lavori stradali della bretella di collegamento abitato di Contursi-stazione FF.SS.

Amministratore unico della società Schiavo & C. è il signor Alberto SCHIAVO, nato a Pollica (SA) l'11 gennaio 1938 e residente a Vallo della Lucania (SA), via Nazionale 38, il quale è coniugato con la signora Soffritti Maria Luisa, nata a Bologna il 26 giugno 1947 e anch'essa residente a Vallo della Lucania, via Nazionale 38.

Quest'ultima risulta proprietaria di numerosi appezzamenti di terreno nel territorio del comune di Contursi.

B. — In particolare, è stato appurato che la signora Soffritti Maria Luisa ha acquistato:

a) con atto del notaio Arturo Errico del 23 dicembre 1982, registrato ad Eboli l'11 gennaio 1983, dai coniugi Cappetta-Giordano, in Contursi, contrada Nacchitelle, un appezzamento di terreno di circa tre ettari e mezzo, per un importo dichiarato in atti di lire 4.500.000;

b) con atto del notaio Arturo Errico del 20 settembre 1983, registrato ad Eboli, in data 6 ottobre 1983, dai signori Marolda Angiolina, Ferdinando, Antonietta, Iolanda, Teresa, Irma, Raffaella, Angelo, Elisa, Rachele, Ferdinando, Rosina, Emilio, Gennaro, Torina, Giuseppe, Umbertina, Carlo, Cernerà Concetta, Mauriello Ettore e Del Luongo Rosa, tutte le quote loro spettanti (pari ad 8/15 dell'intero) di un fondo in Contursi, contrada Isca, di circa sei ettari, per un importo dichiarato in atti di lire 20.000.000.

Con altro atto dello stesso notaio Errico del 16 febbraio 1984, registrato ad Eboli il 6 marzo 1984, la predetta signora Soffritti ha acquistato dai signori Bencivenga Elisabetta, Marolda Garibaldi, Rina, Giuseppe, Gennaro, Rosa, Maria Grazia e Silvana, tutte le quote loro spettanti sullo stesso fondo in Contursi, contrada Isca, per un importo dichiarato in atti di lire 2.500.000.

C. — In forza del decreto di « occupazione temporanea di urgenza » n. 71 del 28 luglio 1983, il Consorzio COINFRA (del quale, come si è detto, fa parte il marito della signora Soffritti, in quanto amministratore della SCHIAVO & C. s.p.a.), in data 13 settembre 1983 ha occupato i sottototati terreni:

l'intero appezzamento di terreno indicato al punto B., lettera a, per una estensione di ettari 2.55.51 di cui al catasto terreni — foglio 24, particelle nn. 198, 197, 196 e 97;

parte del terreno indicato al punto B., lettera b, di proprietà per 9/15 della signora Soffritti Maria Luisa e per 6/15 della signora Marolda Emilia, di cui al catasto terreni — foglio 24, particelle nn. 70 e 71.

Per tale esproprio, nel richiamato decreto, è stato previsto un indennizzo di lire 127.337.521.

D. — Di detta somma, il consorzio COINFRA ha corrisposto, a tutt'oggi, alla signora Soffritti Maria Luisa:

la somma di lire 68.853.960, in data 6 gennaio 1984, a titolo di acconto sull'esproprio del terreno di cui al foglio 24 — particelle nn. 198, 197, 196 e 97, pari al 76 per cento dell'indennità totale prevista ed approvata di lire 90.512.575;

in data 7 febbraio 1984 la somma di lire 29.459.957 a titolo di acconto sull'esproprio del terreno di cui al foglio 24 — particelle 70 e 71 (del quale la Soffritti è proprietaria per i 9/15), pari all'80 per cento dell'indennità totale prevista ed approvata di lire 36.824.946.

E. — In conclusione, la signora Soffritti Maria Luisa, a fronte di una spesa di lire 27.000.000 sostenuta per l'acquisto di complessivi ettari 7.18.26, dopo pochi mesi ha ottenuto l'esproprio parziale di ettari 3.91.25, con un indennizzo di lire 127.337.521, di cui ha già riscosso, a titolo di acconto, la somma di lire 98.313.917.

La vicenda è stata comunicata dalla Commissione alla Procura della Repubblica di Salerno con lettera in data 24 gennaio 1991.

9. — *Apertura al traffico di assi viari.*

In ordine alla utilizzazione degli assi viari realizzati, l'attenzione della Commissione si è concentrata in particolare sulla strada a scorrimento veloce « Fondo valle Sele » che è costata quasi 720 miliardi di lire, alla strada S. Mango sul Calore-S.S. Ofantina,

costata quasi 160 miliardi di lire, sulla strada Valle di Vitalba-S.S. Ofantina, costata oltre 90 miliardi di lire, e sulla strada Isca Pantanelle-Tito-Brienza, costata oltre 51 miliardi di lire.

Nel contesto all'avvio delle procedure per la consegna all'ANAS degli assi viari in questione, individuati come segue:

strada Fondo valle Sele, dallo svincolo autostradale di Contursi allo svincolo di Calabritto (progr. 0-20+360);

strada S. Mango sul Calore-S.S. Ofantina, dall'innesto sulla S.S. 164 allo svincolo sulla S.S. 400 (progr. 0-9+100);

strada Valle di Vitalba-S.S. Ofantina, dallo svincolo di Atella sulla S.S. 381 alla S.S. 401 (progr. 0-7+406);

strada Isca Pantanelle-Tito-Brienza, dal nucleo industriale di Isca Pantanelle allo svincolo sulla S.S. 95 (progr. 0-7+798);

l'azienda ha sollevato una serie di rilievi ed ha formulato prescrizioni per rendere possibile la ricezione delle nuove strade nel proprio patrimonio.

Mentre per le questioni di maggiore dettaglio si rinvia ai documenti uniti alla presente relazione (allegato VII.5.a.), preme rilevare come il passaggio all'ANAS di due lotti della strada a scorrimento veloce Fondo valle Sele sia stata resa impossibile, per un lungo periodo di tempo, dal fatto che tale passaggio doveva essere inderogabilmente preceduto dalla « provincializzazione » della S.S. 91, che collegava tra loro le stesse località.

La soluzione del problema, già avviata con l'adozione da parte della Giunta provinciale di Avellino della delibera n. 142 del 30 gennaio 1990, ha trovato ulteriore conforto nella analoga delibera adottata dalla Giunta provinciale di Salerno nel mese di ottobre 1990.

È da rilevare inoltre, nel contesto di che trattasi, che:

in data 16 ottobre 1990 si è proceduto alla consegna all'amministrazione provinciale di Potenza delle bretelle di collegamento dell'area industriale di S. Nicola di Melfi alla superstrada Candela-Potenza; dell'area industriale di Valle di Vitalba alla S.S. Ofantina e dell'area industriale di Isca Pantanelle alla S.S. Tito-Brienza;

è prossima la consegna alla medesima amministrazione provinciale della strada di collegamento dell'area industriale di Baragiano alla S.S. 407 Basentana e della bretella di collegamento dell'area industriale di San Mango sul Calore alla S.S. Ofantina.

10. — *Questioni relative all'aggiornamento dei prezzi.*

La Commissione, in relazione al carattere prevalentemente tecnico delle considerazioni formulate ed al fatto che il merito è rimasto aperto ad ulteriori definitive valutazioni, rinvia:

al testo delle considerazioni stesse (appendice 9, tomo II);

alle tabelle di cui al decreto ministeriale 11 dicembre 1978 per la determinazione dell'aggiornamento dei prezzi; alle tabelle ufficiali

relative al rilevamento dei costi, in Campania, al 1° gennaio 1980, 1° luglio 1982 e 30 settembre 1982; alle tabelle ufficiali relative al rilevamento dei costi, in Basilicata, al maggio-settembre 1981 e nell'agosto-dicembre 1982; agli elementi per la determinazione dell'aggiornamento dei prezzi, tabelle revisionali (Campania e Basilicata) e tabella riepilogativa, ed alle tabelle delle medie ponderali allegate ai decreti per la determinazione dell'aggiornamento dei prezzi (allegato VII.16.).

CAPITOLO IV

IL TITOLO VIII DELLA LEGGE 14 MAGGIO 1981, N. 219,
E GLI INTERVENTI DEL DOPO TERREMOTO
NEL COMUNE E NELL'AREA METROPOLITANA DI NAPOLI

1. — *Gli obiettivi del titolo VIII della legge n. 219 del 1981 e le modalità di realizzazione.*

Obiettivo del titolo VIII della legge 14 maggio 1981, n. 219, è « la realizzazione di un programma straordinario di edilizia residenziale per la costruzione nell'area metropolitana di Napoli di ventimila alloggi e delle relative opere di urbanizzazione ». Il programma è dichiarato di preminente interesse nazionale.

Per la realizzazione del programma, il titolo VIII:

a) stabilisce le procedure da adottare, in deroga alla normativa urbanistica, per l'individuazione delle aree e per la loro acquisizione, fissando scadenze ravvicinate (28 maggio 1981) e prevedendo poteri sostitutivi;

b) indica le modalità dell'intervento, stabilendo l'affidamento in concessione delle opere a mezzo di convenzioni « in deroga » e definendo in modo molto ampio l'oggetto della concessione (dall'acquisizione delle aree alla consegna degli alloggi e delle opere);

c) affida la direzione del programma, rispettivamente per la parte ricadente nel comune di Napoli e in aree esterne, al sindaco di Napoli e al presidente della Giunta regionale della Campania, nominati Commissari straordinari del Governo, e stabilisce che essi sono soggetti « soltanto alle norme del titolo VIII, della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento » e debbono essere coadiuvati da comitati tecnici-amministrativi;

d) assegna al CIPE su proposta del Ministro dei lavori pubblici, il compito di definire i costi di costruzione e quello di emanare, in deroga alla normativa vigente, i criteri per l'assegnazione degli alloggi;

e) stanziava 1.500 miliardi di lire, da attribuire a « due fondi, con amministrazione autonoma e gestione fuori bilancio ».

Nei paragrafi che seguono (nn. 2, 3, 4, 5, 6) si ripercorrono le innovazioni legislative apportate al titolo VIII e le proroghe dei termini, nonché le variazioni nelle modalità di direzione del pro-

gramma, la legislazione ed i finanziamenti. Le modalità di attuazione (paragrafo n. 7 e seguenti) sono esaminate separatamente per le due sezioni: Napoli ed aree esterne. Infine, all'ultimo paragrafo, si riportano i dati relativi alla applicazione a Napoli dei provvedimenti generali per la ricostruzione abitativa contenuti nella legge n. 219 del 1981.

2. — *Le iniziative della Commissione.*

In generale sul titolo VIII della legge n. 219 del 1981 o su specifiche questioni attinenti all'attuazione del titolo VIII, la Commissione ha audito:

— il Presidente della regione Campania, onorevole Ferdinando Clemente di S. Luca: il 3 novembre 1989 (seduta pomeridiana) ed il 18 luglio 1990 (seduta pomeridiana);

— il funzionario incaricato dal CIPE per l'ultimazione del programma straordinario di edilizia residenziale nel comune e nell'area metropolitana di Napoli, avvocato Aldo Linguiti: il 19 dicembre 1989, il 6 febbraio 1990 ed il 17 ottobre 1990;

— l'onorevole Vincenzo Scotti: il 3 aprile ed il 22 novembre 1990;

— l'onorevole Antonio Fantini, già Presidente della regione Campania — Commissario straordinario del Governo: il 19 giugno (seduta antimeridiana) e 20 giugno 1990;

— il senatore Maurizio Valenzi, già Sindaco di Napoli — Commissario straordinario del Governo: il 5 luglio 1990;

— l'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa, prefetto Domenico Sica: il 25 luglio 1990;

— il Ministro dell'interno, onorevole Antonio Gava: il 26 luglio 1990;

— l'ingegner Francesco Mazzarella, presidente del settore edile della CONFAPI di Napoli, e l'ingegner Aldo Aiello, presidente del Comitato di coordinamento dei concessionari di Napoli: il 4 ottobre 1990;

— il Ministro del tesoro, onorevole Guido Carli, ed il Ministro del bilancio e della programmazione economica, onorevole Paolo Cirino Pomicino: il 16 ottobre 1990;

— il Vicesindaco di Napoli, Arturo Del Vecchio: il 17 ottobre 1990;

— il Presidente del Consiglio dei ministri, Giulio Andreotti, ed i Ministri del bilancio e della programmazione economica, onorevole Paolo Cirino Pomicino, e per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, professor Giovanni Marongiu: il 15 novembre 1990.

La Commissione ha effettuato sopralluoghi alle opere realizzate nell'ambito del titolo VIII della legge n. 219 del 1981 ed ai quartieri abusivamente occupati. Durante il primo sopralluogo, realizzato il 29 gennaio 1990, la Commissione ha preso visione, accompagnata dal « funzionario CIPE » e da personale delle due gestioni, degli interventi di recupero del rione Censi a Secondigliano, degli interventi di recupero di via Pazzigno a S. Giovanni a Teduccio bloccati da un impedimento amministrativo e dell'intervento del lotto 0 della 167 di Ponticelli per quanto riguarda la parte del programma afferente al comune di Napoli, nonché degli interventi edilizi e di urbanizzazione nel comune di Caivano per la parte « aree esterne ».

Con il sopralluogo del 17-18 maggio 1990, la Commissione ha preso visione degli interventi connessi alla realizzazione delle seguenti opere infrastrutturali: bretella di raccordo dell'asse mediano ad Afragola, raddoppio in nuova sede del tratto Pomigliano-S. Vitaliano della ferrovia Circumvesuviana, trasformazione in pressione dell'acquedotto del Serino, asse viario Quarto-Pozzuoli, rifacimento dei « Regi lagni ».

Con il sopralluogo del 12-13 luglio 1990, la Commissione ha preso visione delle occupazioni abusive in corso nei comparti di Miano, Marianella, Secondigliano, S. Pietro a Patierno e del centro storico, nonché dello stato di conservazione di alcune opere di urbanizzazione secondaria realizzate nella periferia di Napoli.

La Commissione ha acquisito la documentazione già disponibile costituita dalle relazioni al CIPE del Commissario straordinario del Governo-sindaco di Napoli in date 10 settembre 1982, 26 agosto 1983, 18 novembre 1983, 9 agosto 1984, 15 aprile 1986, 5 giugno 1986, 20 settembre 1986 (allegato VIII. 14.b.); delle relazioni al CIPE del presidente della regione Campania – Commissario straordinario del Governo in date ottobre 1984, giugno e settembre 1986 (allegato VIII. 15.b.).

3. — *Napoli dopo il terremoto.*

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri Forlani in data 22 maggio 1981, Napoli fu definita comune gravemente danneggiato. Tra i danni il più grave, impropriamente attribuito al sisma, fu il crollo di un palazzo in via Stadera, con 57 morti. Il crollo fu tuttavia da imputare a errori e scorrettezze nella costruzione, tanto che il processo in proposito intentato si è concluso con la condanna dell'impresa da cui era stato realizzato, nel dopoguerra. Altri quattro morti furono imputabili al crollo di un cornicione in piazza G.B. Vico.

Alcuni giorni dopo il 23 novembre 1980, e precisamente l'11 dicembre, si ebbe il crollo di un'ala del Palazzo Fuga, detto Albergo dei poveri, con la morte di nove anziane ricoverate.

Il numero degli immobili danneggiati dalle scosse sismiche non è stato accertato con una precisa quantificazione. Ma nei mesi successivi al sisma molte abitazioni furono dichiarate inagibili e sgomberate, al punto che nelle relazioni presentate dal Commissario straordinario, onorevole Zamberletti, si manifesta la convinzione che le perizie di inagibilità siano spesso superficialmente formulate e diano luogo a sgomberi immotivati. Lo stesso Commissario straordinario ordinò la revisione di numerose perizie e di quelle revisionate circa tre su quattro si dimostrarono ingiustificate, con il reintegro, almeno parziale, negli alloggi degli abitanti sgomberati.

Si deve tener conto che nel giugno 1981 la situazione di Napoli era così caratterizzata: oltre 170.000 sfollati, quasi 7.000 gli edifici dichiarati inagibili, oltre 170 le strade chiuse al traffico. La revisione delle perizie non riusciva invece a riguardare che alcune centinaia di palazzi. Si deve anche tener conto delle pressioni che furono fatte sui tecnici, come dimostra il ferimento a Montecalvario di due degli addetti ai rilevamenti dei danni.

I dati su quanti furono gli alloggi definitivamente sgomberati, su quanti furono gli abitanti effettivamente reimmessi negli alloggi ridichiarati agibili, su quanti senz'altro in sostanza, fossero provocati specificamente dal terremoto, non sono univoci. Si tratta di numeri rilevanti (decine di migliaia di persone), ma incerti.

I senz'altro stimati dal Commissario straordinario Zamberletti erano pari a 50.000 nel marzo 1981 e a circa 80.000 nel luglio successivo. Certamente il loro numero era, in una non trascurabile misura, in funzione dei vantaggi che quel « titolo » poteva consentire di ottenere. Da questo punto di vista non è irrilevante ricordare che, dopo il 23 novembre 1980, sedicenti terremotati occuparono oltre 2.100 alloggi della 187 di Secondigliano da destinare ai vincitori del bando IACP del 1976-77. La situazione fu successivamente sanata dal comune di Napoli che lasciò gli alloggi in concessione d'uso agli occupanti.

Napoli aveva già nel luglio 1981 circa 30.000 senz'altro alloggiati in sistemazioni precarie di vario tipo. I precariamente alloggiati erano pari a circa 6.500 nuclei familiari al momento in cui le sistemazioni precarie furono svuotate, ma anche questo svuotamento fu parziale, visto che di senz'altro precariamente alloggiati che possono essere fatti risalire al dopo terremoto ve ne sono ancora oggi.

Oltre che dell'intervento di cui al titolo VIII della legge n. 219 del 1981, Napoli è stata destinataria, dopo il terremoto, degli interventi di riattazione delle abitazioni lievemente lesionate (ordinanza del Commissario straordinario Zamberletti n. 80 del 1981) degli interventi di riparazione e ricostruzione di cui alla legge n. 219 del 1981 (articoli 9 e 10) e del piano di risanamento urbano inserito nei progetti regionali di sviluppo (articolo 35 della legge n. 219 del 1981). Gli interventi di cui agli articoli 9 e 10 della legge n. 219 del 1981 sono brevemente ricapitolati nell'ultimo paragrafo.

Le riattazioni finanziate dal Commissario straordinario Zamberletti o a valere sul fondo di cui all'articolo 3 della legge n. 219 del 1981, furono infatti a Napoli oltre 54.000, di cui circa 2.600 realizzate direttamente dal comune, cui erano stati devoluti dal Commissario straordinario Zamberletti quasi 52 miliardi di lire. Complessivamente, per il finanziamento delle riattazioni, Napoli dovrebbe aver avuto a disposizione oltre 460 miliardi di lire dalla « gestione fuori bilancio » Zamberletti e 129 dal fondo di cui all'articolo 3 della legge n. 219 del 1981. Il criterio per cui alle riattazioni dovesse far seguito il rientro dei vecchi abitanti non sempre fu rispettato, anche perché molti, già locatari, accettarono una liquidazione dal proprietario, restando in attesa di un nuovo alloggio pubblico. È noto infatti che nelle aree centrali di Napoli l'affitto era ed è la modalità più diffusa di godimento del patrimonio immobiliare.

Le vicende del titolo VIII della legge n. 219 del 1981 sono strettamente intrecciate alla « domanda » di un intervento pubblico nell'edilizia associata variamente all'evento sismico, che a Napoli ebbe manifestazioni parossistiche. Il ruolo che nell'alimentare questa domanda ebbero i provvedimenti *post-terremoto* (dalle dichiarazioni insufficientemente motivate di inagibilità alla stessa ordinanza del Commissario straordinario Zamberletti n. 80 del 1981) è difficilmente identificabile con una qualche precisione.

Non può essere dimenticato che la situazione drammatica determinatasi nel dopo-terremoto e le spinte speculative che in essa ebbero spazio, offrirono alle organizzazioni terroristiche spazi di iniziativa, culminati con il sequestro e ferimento di Uberto Siola, assessore municipale all'urbanistica con delega per il centro storico, e con il ben più lungo sequestro di Ciro Cirillo, assessore regionale all'urbanistica.

4. — *Le modifiche legislative.*

Il sindaco di Napoli — Commissario straordinario del Governo nell'elaborazione dei contenuti specifici del programma, identifica esigenze di un suo progressivo ampliamento per ciò che concerne le urbanizzazioni, non solo primarie e secondarie, in modo da soddisfare il fabbisogno in servizi e infrastrutture delle zone della città interessate dal titolo VIII della legge n. 219 del 1981 (Relazione sullo stato di attuazione del dicembre 1989 — allegato VIII.2. a.).

Il CIPE definisce, con delibera dell'11 giugno 1981 (allegato I.2.), i costi degli interventi, consentendo di elevare il limite previsto per le opere di urbanizzazione quando queste « siano dimensionate per integrare i livelli di servizio di zone limitrofe ».

La legge 6 agosto 1981, n. 456, modifica l'articolo 80, comma 2, del titolo VIII della legge n. 219 del 1981 come segue: il sindaco di

Napoli — Commissario straordinario del Governo « individua, nell'ambito del territorio comunale, le aree disponibili ed immediatamente utilizzabili, *anche se comprendenti edifici da demolire, nonché le zone di recupero del patrimonio edilizio*, dandone comunicazione al CIPE con l'indicazione del numero degli alloggi da realizzare e da recuperare nelle aree stesse ». Introduce inoltre due nuove norme (articoli 5-bis e 5-ter) che autorizzano il sindaco di Napoli — Commissario straordinario del Governo a includere nel programma « ulteriori opere di urbanizzazione necessarie alla (sua) organica attuazione, nonché aree ed edifici da destinare ad attività industriali, artigianali e commerciali ... » e ad avocare « previa autorizzazione del CIPE, opere già finanziate con altre leggi e funzionalmente correlate all'attuazione del programma ».

La legge 29 aprile 1982, n. 187, modifica l'articolo 81, comma 1, del titolo VIII della legge n. 219 del 1981, prevedendo che « gli interventi sono realizzati in modo unitario, sulla base di programmi costruttivi, comprensivi dell'urbanizzazione primaria e secondaria, *anche relativi al recupero dei fabbisogni arretrati...* ».

Ulteriori modifiche al titolo VIII della legge n. 219 del 1981 sono introdotte dalla legge 18 aprile 1984, n. 80, che invita i Commissari straordinari del Governo a sottoporre al CIPE entro il 30 ottobre di quell'anno, « il quadro completo degli obiettivi del programma e la definitiva previsione di spesa ». Introduce nuovi contenuti del programma: la realizzazione di edifici provvisori per sistemare le famiglie e le attività economiche site negli immobili da recuperare. Stabilisce che le opere oggetto del programma — opere edilizie e di urbanizzazione primaria e secondaria, ivi comprese le attrezzature pubbliche — debbano essere « consegnate ai comuni territorialmente competenti » fino a che non siano determinati per legge gli enti destinatari (che finora non sono stati determinati).

La legge 28 febbraio 1986, n. 48, detta norme finalizzate al contenimento del programma straordinario, abrogando l'articolo 5 ter della legge n. 456 del 1981, e sancendo che ulteriori opere di urbanizzazione, necessarie all'organica attuazione del programma, possano esservi inserite « entro i limiti dei fondi stanziati dal CIPE ». Il successivo decreto-legge 30 giugno 1986, n. 309, prevede che « entro il 30 settembre 1986, il CIPE delibera il programma per gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria ancora necessari al completamento della funzionalità interna dei singoli ambiti territoriali in cui è articolato il programma ... sulla base dei programmi già trasmessi dai Commissari straordinari del Governo alla data di entrata in vigore del presente decreto. Il CIPE formula altresì direttive alle amministrazioni statali, regionali e locali competenti finalizzate alla realizzazione degli altri interventi previsti nei programmi medesimi, da considerare prioritaria nell'ambito della loro attività » (il comma è stato successivamente abrogato dall'articolo 23 del decreto-legge 28 febbraio 1987, n. 52).

5. — *Proroghe dei termini e cambiamenti nella direzione del programma.*

L'articolo 84 del titolo VIII della legge n. 219 del 1981 prevedeva che « i compiti ed i poteri conferiti » ai due Commissari straordinari del Governo avessero termine il 31 dicembre 1982. Questo termine fu prorogato al 31 dicembre 1983 dalla legge n. 940 del 1982, al 30 giugno 1985 dalla legge n. 80 del 1984 e al 31 dicembre 1985 dal decreto-legge n. 313 del 1985, al 30 aprile 1986 dal decreto-legge n. 791 del 1985, al 31 ottobre 1986 dal decreto-legge n. 134 del 1986, approvato dal Senato e respinto dalla Camera il 25 giugno 1986. Nella stessa seduta, il Governo accolse un ordine del giorno che lo impegnava a presentare entro il 31 luglio 1986 un disegno di legge per il superamento delle gestioni commissariali.

Il successivo decreto n. 309 del 30 giugno 1986, convertito nella legge n. 472 del 1986, prevede che il suddetto termine sia prorogato al 31 dicembre 1986 e che dal 1° gennaio 1987 i Commissari straordinari del Governo siano sostituiti dal funzionario di cui all'ultimo comma dell'articolo 84 del titolo VIII della legge n. 219 del 1981, « qualora non sia entrata in vigore un'apposita disciplina che determini l'ambito della gestione-stralcio e detti disposizioni per una efficiente conclusione del programma da parte della regione, dei comuni e delle altre amministrazioni interessate, nonché per una adeguata gestione delle realizzazioni del programma medesimo ».

Il decreto-legge n. 1 del 3 gennaio 1987 tuttavia proroga nuovamente il termine al 1° febbraio 1987 ed ancora al 28 febbraio lo proroga il decreto-legge n. 8 del 26 gennaio 1987. Il decreto-legge n. 52 del 28 febbraio 1987 dispone (articoli 23, 24 e 25) che dal 1° marzo 1987 al 31 dicembre 1988, il sindaco di Napoli ed il presidente della Giunta regionale della Campania debbano provvedere al completamento dei programmi trasmessi al CIPE prima del 31 ottobre 1986, nei limiti delle autorizzazioni di spesa di cui alla legge finanziaria 1987 e conservando i poteri straordinari limitatamente agli aspetti procedurali ed organizzatori. A decorrere dal 1° marzo 1987 il sindaco di Napoli ed il presidente sarebbero subentrati ai Commissari straordinari della Giunta regionale della Campania in tutti i rapporti attivi e passivi ad essi facenti capo. Il decreto-legge fu respinto alla Camera l'11 marzo 1987 e i suoi effetti furono sanati dal decreto-legge n. 474 del 1987, convertito nella legge n. 12 del 1988.

Sono poi decaduti senza essere stati convertiti i decreti-legge 13 marzo 1987, n. 79, 28 aprile 1987, n. 155 (di proroga fino al 1° ottobre 1987 dei poteri straordinari), 27 giugno 1987 n. 243, 28 agosto 1987, n. 354, 9 ottobre 1987, n. 415.

Il 14 ottobre 1987 il Governo presentava alla Camera dei deputati un disegno di legge (atto Camera dei deputati n. 1674) che demandava la realizzazione degli interventi di cui al titolo VIII della legge n. 219 del 1981 al Presidente del Consiglio dei ministri. Il testo non è sottoposto ad esame immediato, ma viene in buona

parte ripreso dai decreti-legge, decaduti senza esser stati convertiti, 3 dicembre 1987, n. 492, 8 febbraio 1988, n. 28, 12 aprile 1988, n. 115, 28 giugno 1988, n. 237, 22 ottobre 1988, n. 450.

Con il decreto-legge 3 dicembre 1987, n. 492 « ravvisata la necessità e l'urgenza di disporre la gestione stralcio del programma straordinario », i poteri straordinari sono conferiti al Presidente del Consiglio dei ministri che li esercita delegando due funzionari. I decreti di delega sono stati licenziati il 5 dicembre 1987. Il decreto-legge n. 492 del 1981, non è convertito in legge, ma i funzionari restano operanti, anche in ragione di quanto previsto da successivi decreti-legge, tutti decaduti.

Decaduto l'ultimo decreto-legge, n. 450 del 1988, la Camera dei deputati avvia l'esame di un testo risultante dall'unificazione del decreto-legge Gorla (atto Camera dei deputati n. 1674) e di altre proposte di legge (atti Camera dei deputati nn. 1899-ter e 3551-ter), licenziando il 20 aprile 1989 un testo per il successivo esame del Senato.

Il 30 marzo 1989 il CIPE ai sensi dell'articolo 84, ultimo comma, del titolo VIII della legge n. 219 del 1981, incarica un funzionario « della ultimazione delle operazioni in corso, entro i limiti degli stanziamenti finora ripartiti, per la realizzazione del programma straordinario di edilizia residenziale nel comune e nell'area metropolitana di Napoli. Ai fini e nei limiti del compimento delle attività di cui [sopra] il funzionario applica le procedure già definite dai Commissari straordinari di Governo. Il funzionario si avvale delle strutture e degli organi dei Commissari straordinari di Governo » (allegato I.2).

6. — *Riepilogo della produzione legislativa.*

I provvedimenti legislativi sono perciò i seguenti:

- titolo VIII (articoli 80-85) della legge 14 maggio 1981, n. 219;
- decreto-legge 26 giugno 1981, n. 333, convertito nella legge n. 456 del 1981;
- decreto-legge 27 febbraio 1982, n. 57, convertito nella legge n. 187 del 1982;
- legge 23 dicembre 1982, n. 940;
- decreto-legge 28 febbraio 1984, n. 19, convertito nella legge n. 80 del 1984;
- decreto-legge 27 giugno 1985, n. 313, convertito nella legge n. 422 del 1985;
- decreto-legge 30 dicembre 1985, n. 791, convertito nella legge n. 46 del 1986;

- decreto-legge 30 aprile 1986, n. 134, respinto;
- decreto-legge 30 giugno 1986, n. 309, convertito nella legge n. 472 del 1986;
- decreto-legge 13 marzo 1987, n. 79, decaduto;
- decreto-legge 28 aprile 1987, n. 155, decaduto;
- decreto-legge 27 giugno 1987, n. 243, decaduto;
- decreto-legge 28 agosto 1987, n. 354, decaduto;
- decreto-legge 9 ottobre 1987, n. 415, decaduto;
- decreto-legge 20 novembre 1987, n. 474, convertito nella legge n. 12 del 1988;
- decreto-legge 3 dicembre 1987, n. 492, decaduto;
- decreto-legge 8 febbraio 1988, n. 28, decaduto;
- decreto-legge 12 aprile 1988, n. 115, decaduto;
- decreto-legge 28 giugno 1988, n. 237, decaduto;
- decreto-legge 22 ottobre 1988, n. 450, decaduto.

7. — *I responsabili degli interventi.*

Alla direzione degli interventi di cui al titolo VIII della legge n. 219 del 1981 sono stati preposti:

per la gestione Napoli:

– i Commissari straordinari del Governo, sindaci di Napoli o commissari prefettizi, Maurizio Valenzi (sindaco: 19 maggio 1981-26 agosto 1983), Giuseppe Conti (commissario prefettizio: 27 agosto 1983-8 febbraio 1984), Franco Picardi (sindaco: 9 febbraio 1984-26 aprile 1984), Vincenzo Scotti (sindaco: 27 aprile 1984-8 agosto 1984), Mario Forte (sindaco: 9 agosto 1984-29 novembre 1984), Carlo D'Amato (sindaco: 30 novembre 1984-28 ottobre 1986), Sergio Vitiello (commissario prefettizio: 1° dicembre 1986-11 agosto 1987), Pietro Lezzi (sindaco: 12 agosto 1987-4 dicembre 1987);

– il delegato del Presidente del Consiglio dei ministri, avvocato Aldo Linguiti (5 dicembre 1987-2 novembre 1988);

– il delegato del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, avvocato Aldo Linguiti (3 novembre 1988-30 marzo 1989).

per la gestione aree esterne:

– i Commissari straordinari del Governo, presidenti della Giunta regionale della Campania, Emilio De Feo (19 maggio 1981-22 marzo 1983) e Antonio Fantini (23 marzo 1983-4 dicembre 1987);

– il delegato del Presidente del Consiglio dei ministri, avvocato Bruno Bausano (5 dicembre 1987-2 novembre 1988);

– il delegato del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, avvocato Bruno Bausano (3 novembre 1988-30 marzo 1989).

per ambedue le gestioni:

– il « funzionario CIPE », avvocato Aldo Linguiti (dal 30 marzo 1989).

8. — *I finanziamenti.*

I fondi assegnati al titolo VIII della legge n. 219 del 1981 o a specifiche parti del programma con esso varato assommano a:

– 13.500 miliardi di lire complessivamente stanziati dalla legge n. 219 del 1981, e da leggi successive, in favore del titolo VIII (ridotti di 625 miliardi di lire di residui cancellati nel 1989 e di 100 miliardi di lire stralciati per il finanziamento del completamento dell'acquedotto campano occidentale nel 1990);

– lire 226.562.568.000 per opere avocate in base all'articolo 5-ter della legge n. 456 del 1981;

– lire 350 miliardi per l'acquisto di alloggi a Napoli (decreto-legge n. 11 del 1985, convertito nella legge n. 221 del 1985, leggi n. 47 del 1986 e n. 67 del 1988);

– lire 530 miliardi per infrastrutture nelle aree esterne (leggi n. 887 del 1984, n. 910 del 1986, n. 67 del 1988, n. 541 del 1988);

– lire 94 miliardi circa dal Fondo investimenti occupazione (FIO) e lire 1.280 miliardi dal Fondo europeo di sviluppo regionale FESR.

I 13.500 miliardi di lire stanziati a favore del titolo VIII della legge n. 219 del 1981 provengono per:

– lire 1.500 miliardi dalla legge n. 219 del 1981, articolo 85;

– lire 700 miliardi per ricorso a mutui autorizzati dal decreto-legge 7 novembre 1983, n. 623, convertito con legge n. 748 del 1983, e dalla legge n. 80 del 1984;

– lire 2.300 miliardi dalla legge finanziaria 1985;

– lire 3.000 miliardi dalla legge finanziaria 1986;

– lire 3.500 miliardi dalla legge finanziaria 1987;

– lire 2.500 miliardi dalla legge finanziaria 1988.

L'ammontare dei fondi a disposizione è così pari a lire 15.256 miliardi circa, di cui lire 2.475 miliardi ancora da ripartire.

Le assegnazioni ammontano dunque a 12.781 miliardi di lire circa, di cui 10.300 derivanti da stanziamenti a favore del titolo VIII della legge n. 219 del 1981.

Queste ultime sono state assegnate alle due gestioni come segue:

ANNO	Napoli	Aree esterne
(in miliardi di lire)		
1981	300	150
1983	270	130
1984	350	300
1985	900	600
1986	952	526
1987	1.645	847
1988	653	1.127
1989	100	475
1990	—	725
1991	—	250
Totale . . .	5.170	5.130

La ripartizione delle somme complessive assegnate tra le due gestioni è la seguente:

	Napoli	Aree esterne
(in miliardi di lire)		
<i>ex</i> titolo VIII legge n. 219 del 1981	5.170	5.130
<i>ex</i> fondi FIO e FESR	724	650
<i>ex</i> avocazioni	97	130
altro	350	530
Totale . . .	6.341	6.440

9. — *Gli alloggi.*

La suddivisione dei 20.000 alloggi in una quota da realizzare a Napoli ed un'altra da realizzare in altri comuni dell'area metropolitana, fu operata dimensionando prima il numero di alloggi che potevano trovare ubicazione entro i confini del capoluogo, come previsto dall'articolo 80, comma 2, del titolo VIII della legge n. 219 del 1981. Una nota di « raccomandazioni » predisposta dal Presidente del Consiglio dei ministri, contestualmente ai decreti di nomina dei due Commissari straordinari del Governo in data 18 maggio 1981 precisa che « pur consentendo la legge di operare in deroga alle disposizioni dei vigenti strumenti urbanistici, appare opportuno procedere nel pieno rispetto delle destinazioni del PRG della città di Napoli, ove la densità edilizia non appare suscettibile di disorganici incrementi », mentre per le aree esterne si ritiene « opportuno evitare disorganici fenomeni di conurbazione con il capoluogo » (allegato VIII.1.b.).

Per Napoli si disponeva di un programma urbanistico, definito negli ultimi anni 70, che era costituito dei piani di zona 167 di Secondigliano e di Ponticelli e del piano per il recupero urbano delle periferie (adottato nell'aprile del 1980). Localizzando gli interventi in conformità con questi strumenti urbanistici, si dimensionò la parte del programma da attuare a Napoli in 13.578 alloggi con le relative opere di urbanizzazione. Gli altri 6.422 alloggi (più il 20 per cento

per i residenti *in loco*) avrebbero dovuto trovare collocazione all'esterno della città.

Complessivamente il programma degli alloggi, in numero di 21.282, è costato 2.198 miliardi di lire.

A — *Napoli*.

I 13.578 alloggi furono ubicati nelle aree del « piano delle periferie » e in quelle adiacenti già individuate per i prefabbricati pesanti (ordinanza del Commissario straordinario Zamberletti), nonché nelle aree 167 di Secondigliano e di Ponticelli, mentre 56 immobili erano ubicati nel centro urbano.

Gli alloggi di nuova costruzione furono definiti in 10.758 e quelli da recuperare in 2.820 (conservazione e/o sostituzione).

Più precisamente, nel « piano delle periferie », finalizzato al recupero urbano di 12 centri di origine agricola inclusi nel 1925 entro la cinta urbana, si localizzarono 5.878 alloggi di nuova edificazione e 2.660 di recupero. Nelle aree 167: 3.988 alloggi a Ponticelli e 418 a Secondigliano, tutti di nuova edificazione. I 56 immobili a ubicazione centrale dovevano consentire la realizzazione di 636 alloggi: 474 di nuova edificazione e 162 di recupero.

La descrizione sommaria dei tre ambiti principali in cui il programma alloggi è articolato, sottolinea (Relazione sullo stato di attuazione del programma al dicembre 1989, unita *sub* allegato VIII.2.a.):

a) piano delle periferie: i quartieri avevano livelli elevatissimi di disagio abitativo, con una dimensione media degli alloggi di 1,73 stanze ed un indice di affollamento di 2,28 abitanti per vano;

b.1) 167 Secondigliano: l'intervento fu articolato in due lotti residenziali e 14 lotti per attrezzature, in considerazione del basso livello di attrezzatura della intera 167 di Secondigliano;

b.2) 167 Ponticelli: sui 12.000 alloggi previsti dal piano di zona, 4.000 erano nel 1981 già realizzati o in corso, mentre gli altri 8.000 erano assegnati a consorzi di cooperative. Per le urbanizzazioni era stata finanziata solo una strada, mentre erano state realizzate due scuole (fascia dell'obbligo). Il programma ha previsto, con la revoca delle assegnazioni ai consorzi di cooperative, la realizzazione di 3.988 alloggi e di tutte le urbanizzazioni primarie e secondarie del comprensorio;

c) centro urbano: tra le raccomandazioni formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri Forlani nell'inviare ai Commissari straordinari di Governo, con lettera in data 22 maggio 1981, i decreti relativi alla loro nomina, ne era stata inserita una che suggeriva di « destinare agli insediamenti abitativi in esame, anche aree di sedime di complessi edilizi distrutti, per il sisma o per altra causa, compresi nel centro da risanare ... » (allegato VIII.I.b.). Furono individuati vari interventi puntiformi (non in aree di sedime di edifici distrutti in seguito al terremoto) con forte prevalenza di attrezzature pubbliche.

Le aree acquisite per la realizzazione sono state (ordinanza del sindaco di Napoli – Commissario straordinario del Governo del 28 maggio 1981) (allegato VIII.14.a.):

- a) a Secondigliano 167: mq. 351.102;
- b) a Ponticelli 167: mq. 1.705.000;
- c) piano delle periferie:
 - a Soccavo: mq. 53.500;
 - a Pianura: mq. 140.000;
 - a Chiaiano: mq. 28.625;
 - a Piscinola-Marianella: mq. 258.900;
 - a Miano: mq. 159.000;
 - a Secondigliano: mq. 160.700;
 - a S.Pietro a Patierno: mq. 147.500;
 - ad Arpino: mq. 88.450;
 - a Ponticelli: mq. 134.150;
 - a Barra-S. Giovanni: mq. 415.600;
- d) piano delle periferie (già destinate ai prefabbricati pesanti):
 - a Pianura (due località): mq. 133.000;
 - a Soccavo (due località): mq. 26.000;
 - a Miano: mq. 4.200;
 - a Secondigliano: mq. 41.000;
 - a S.Pietro a Patierno: (4 località) mq. 131.000;
 - a Barra: mq. 5.600;
- e) piano di ricostituzione dei quartieri Porto e Mercato: mq. 3.400;
- f) centro urbano (varie località): mq. 82.196.

Le aree di cui al punto e) sono state escluse dal programma a seguito di una sentenza negativa del TAR della Campania (ordinanza n. 772 del 12 novembre 1983) (allegato VIII 14.a.). Le aree complessive destinate all'edilizia ed alle urbanizzazioni sono state successivamente portate a 5.400.000 metri quadrati rispetto ai 4.048.000 sopra specificati.

Gli espropri delle aree sono valutati – stante il contenzioso non sistemato – in 630 miliardi di lire (comprese le urbanizzazioni: al 1990 ammontavano a 563 miliardi di lire, cioè 41,5 milioni di lire per alloggio), considerando tutte le aree e non solo quelle destinate alle abitazioni e relative urbanizzazioni.

Il costo totale e medio degli espropri relativi al programma residenziale e l'incidenza del costo stesso su quello finale delle opere sono quelli evidenziati nella tabella riportata alla pagina seguente.

TABELLA 1.

COMPARTO	Concessionario	Superficie individuata (comprensiva area di sedime dei fabbricati) mq.	Costi di esproprio in milioni (terreni-fabbricati manufatti) presunto finale	Costo medio a mq. presunto finale in lire	Incidenza costo espropri su costo finale delle opere %
Soccavo	Manfredi	99.500	10.000	100.502	12,35
Pianura	CORI	255.000	24.000	94.117	11,48
Chiaiano	CORI	43.045	1.000	23.231 (1)	3,95
Miano	CORI	206.245	24.000	116.366	15,95
Piscinola-Marianella . .	NOVOCEN	358.900	37.000	103.092	13,18
Secondigliano	CONSECOR	248.354	15.000	60.397	8,86
S. Pietro a Patierno . .	CPR 2	236.000	16.000	67.796	11,11
S. Arpino	CRB	191.552	15.000	78.307	10,06
Ponticelli	EDIFAR	178.460	20.000	112.069	11,69
167 Secondigliano . . .	EDIFAR	373.793	3.000	8.025 (2)	1,83
Barra S. Giovanni . . .	Napoli 10	736.285	100.000	135.816 (3)	21,96
167 Ponticelli	CONACO - Condotte - EDIN-SUD	2.212.531	165.000	74.575	13,95
Centro urbano	EDINA	254.000	43.000	169.291 (4)	13,16
		5.393.665	473.000 (5)	87.695 (6) (7)	13,90

(1) Solo aree libere fuori centro edificato.

(2) Gran parte delle aree erano già espropriate dal comune.

(3) Gran parte delle aree erano edificate e quelle libere con colture pregiate (fiori e serre).

(4) Solo edifici in centro edificato.

(5) Di cui 347.300 relativi ad ordinanze già emesse.

(6) Derivante sia dalla espropriazione di terreni (aree libere in gran parte nel centro edificato) e fabbricati (2.250 edifici per circa 12.000 unità edilizie), nonché dalla applicazione dei coefficienti di legge maggiorativi quali il 70 per cento per i terreni e nel caso di cessione volontaria l'ulteriore 50 per cento (o triplicazione in caso di cessione da diretto coltivatore).

(7) Il costo medio complessivo di esproprio per tutte le aree del programma è pari a circa lire 50.000 al mq. Tale media deriva dal fatto che gli ulteriori circa 1.500.000 mq. espropriati per la realizzazione di grandi infrastrutture sono costituiti quasi tutti da aree libere.

La procedura di esproprio, definita dall'articolo 80, commi 6 e 7, del titolo VIII della legge n. 219 del 1981, prevedeva una maggiorazione del 70 per cento sulle indennità definite dalla legge n. 395 del 1980. Il contenzioso consta di 300 ricorsi al TAR, 180 citazioni innanzi al tribunale ordinario per danni, 190 citazioni innanzi alla Giunta speciale per le espropriazioni.

Più in dettaglio, per i terreni esterni alle aree edificate, le indennità sono commisurate al valore agricolo medio per tipo di coltura, maggiorato del 70 per cento e di un ulteriore 50 per cento in caso di cessione volontaria o accettazione dell'indennità entro 30 giorni. Per i terreni nelle aree edificate le indennità sono calcolate in base al valore agricolo medio della coltura più redditizia moltiplicato per un coefficiente da 4 a 10 in relazione alla posizione del fondo, con successiva maggiorazione del 70 per cento e del 50 per cento come sopra. Per i fabbricati l'indennità era stabilita sommando al valore dell'area (come sopra) quello del fabbricato.

La edilizia di nuova edificazione è stata realizzata preliminarmente, per « disporre di un adeguato quantitativo di alloggi, necessari ai trasferimenti degli abitanti delle zone di recupero e al soddisfacimento della domanda abitativa più urgente provocata dal terremoto ». All'inizio del 1990 gli alloggi di nuova edificazione — 10.758 — erano stati ultimati e consegnati per 6.947, erano ultimati e da consegnare per 2.073, in ultimazione per 512, in corso per 965, mentre 261 risultavano bloccati da impedimenti amministrativi.

La situazione è presentata distinguendo la 167 di Ponticelli dal resto del programma (inizio 1990):

DESCRIZIONE	Nuova edilizia	
	Ponticelli	altro
Alloggi ultimati e consegnati	1.804	5.143
Alloggi ultimati da consegnare	1.648	425
Alloggi in ultimazione	0	512
Alloggi in esecuzione	536	429
Cantieri con impedimenti	0	261
Totale . . .	3.988	6.770

Il ritardo segnalato per la 167 di Ponticelli dipende da una « diffusione più accentuata di impedimenti oggettivi presenti sulle aree destinate a viabilità « che incide » sulla realizzazione dei sottoservizi essenziali e quindi sulla consegna degli alloggi ».

I 2.820 alloggi di recupero sono distinti in 1.672 interventi di sostituzione e 1.150 interventi di conservazione.

Dei 1.672 interventi di sostituzione erano, al gennaio del 1990, consegnati 144, ultimati e non consegnati 154, in ultimazione 335, in corso di esecuzione 803, in cantieri con impedimenti 107, in cantieri in apertura 25, mentre per 104 i progetti erano da approvare. Dei 1.150 interventi di conservazione, alla stessa data, 5 erano consegnati, 171 ultimati e non consegnati, 278 in ultimazione, 420 in esecuzione, 240 in cantieri con impedimenti, mentre 36 erano ancora con progetti da approvare.

Il costo degli interventi in edilizia abitativa è risultato pari complessivamente a 1.446 miliardi di lire, per un costo medio per alloggio di 106,5 milioni di lire. Più precisamente:

— *edilizia nuova*: lire 580.000 a metro quadrato a prezzi 1981, con eccedenze medie sul costo iniziale valutate in + 1,25 per cento per l'adozione di « tipologie ridotte », + 8,63 per cento per fondazioni, + 5,82 per cento per sistemazioni esterne e allacciamenti; la revisione dei prezzi maturata nel periodo 1983-1986 ha inciso per 203.000 lire a metro quadrato;

— *edilizia di sostituzione*: lire 589.000 a metro quadrato a prezzi 1981 (delibere CIPE 11 giugno 1981 e 9 febbraio 1984, che consentivano di arrivare ad un costo massimo di 650.000 lire a metro quadrato). Il costo finale (prezzi 1989) è di lire 1.020.000 a metro quadrato;

— *edilizia recuperata*: 858.000 lire a metro quadrato a prezzi 1981 (delibera CIPE 9 febbraio 1984). Il costo finale a metro quadrato è di lire 1.263.000 (prezzi 1989).

Contrariamente alle urbanizzazioni, gli interventi di realizzazione degli alloggi sono stati pagati a *forfait*.

Le convenzioni stipulate al 1981 prevedevano per l'edilizia abitativa che la redazione dei progetti e l'esecuzione delle opere avvenissero nel rispetto: delle indicazioni definite dal Commissario straordinario del Governo per la formulazione dei programmi costruttivi, le tipologie, le prescrizioni urbanistico-edilizie, la progettazione edilizia e l'esecuzione; delle normative sul carattere antisismico delle costruzioni, sul contenimento dei consumi energetici e sull'eliminazione delle barriere architettoniche; della normativa vigente in tema di edilizia abitativa pubblica.

La vigilanza sulle attività di progettazione ha rilevato problemi, specialmente per le progettazioni esecutive (scarsa omogeneità tra singoli settori di progettazione, scarso grado di coerenza tra progetti esecutivi e situazione delle aree). La vigilanza ha interessato anche l'attuazione, con l'introduzione tra l'altro di un « direttore di progetto » che affiancasse il direttore dei lavori, nominato dal concessionario. Le commissioni di collaudo sono state parallelamente incaricate di controlli in corso d'opera.

Le operazioni di mobilità riguardanti la popolazione insediata negli alloggi ricadenti nelle aree di recupero, sono state avviate utilizzando fabbricati messi a disposizione dal comune o dalla Cassa per il Mezzogiorno, con un piano di alloggi prefabbricati temporanei e con la concessione di « buoni-contributo », in attesa che si rendessero disponibili gli alloggi di nuova edificazione.

Il programma fu integrato con un intervento volto alla realizzazione di 600 alloggi prefabbricati bipiano (con comunicazione al CIPE il 14 aprile 1982).

Lo smantellamento dei campi-*containers* e lo sgombero delle strutture utilizzate per i senzatetto nel dopo-terremoto hanno comportato la sistemazione (nel 1985-1986) negli alloggi del programma — siti soprattutto fuori Napoli — di 6.000 nuclei familiari, di cui 3.000 non aventi diritto, in attesa dell'acquisto di alloggi sul mercato per il reintegro del patrimonio abitativo del programma. Nel 1985 a Napoli esistevano 50 campi-*containers* con 2.500 nuclei familiari. Le difficoltà create dallo sgombero delle strutture precarie furono tali da sollecitare l'adozione di una norma di legge (legge n. 221 del 1985) che permetteva di acquisire alloggi per destinarli anche agli occupanti di strutture precarie. A fine 1989, 400 nuclei tra quelli in strutture precarie non avevano ancora avuto assegnata una abitazione.

Il numero elevato di impedimenti amministrativi deriva da un orientamento continuativo del TAR della Campania che ha ritenuto che « gli edifici da demolire od espropriare » (articolo 80 della legge n. 219 del 1981) sono solo quelli « inagibili e non recuperabili, non occupati né con attività in atto » per i quali « *ex-lege* è obbligatoria la demolizione ». Il Commissario straordinario del Governo elaborò già nel 1981 i criteri da sottoporre al CIPE per regolamentare le modalità di assegnazione degli alloggi. Gli obiettivi fondamentali definiti furono:

1) garantire la casa a chi risiedeva in edifici demoliti o da demolire a causa del terremoto o espropriati per la realizzazione del programma;

2) affrontare i problemi degli abitanti sgomberati da alloggi danneggiati dal terremoto e sistemati in strutture precarie;

3) affrontare i problemi della popolazione residente in alloggi impropri, delle giovani coppie, degli anziani soli;

4) ammettere al bando la « domanda sociale » residua.

Il bando di cui alla delibera CIPE del 14 ottobre 1981 (allegato I.2.) prevedeva l'articolazione delle domande per categorie, includendo nella categoria A il punto 1), nella categoria B i punti 2) e 3), nella C gli sfrattati, nella D le giovani coppie, nella E gli anziani, nella F gli altri. La successiva delibera CIPE del 22 dicembre 1982 (allegato I.2.) stabiliva i modi di coordinamento del bando sopracitato con gli altri relativi agli alloggi che si fossero resi disponibili entro il 31 dicembre 1987.

Con ordinanza n. 373 del 5 febbraio 1983 (allegato VIII.14.a.), il Commissario straordinario del Governo pubblicava il bando, per cui furono presentate 81.443 domande, così suddivise:

cat. A	8.871
cat. B	24.082
cat. C	3.771
cat. D	9.449
cat. E	7.598
cat. F	37.038

Con successiva ordinanza n. 591 del 14 luglio 1983 (allegato VIII.14.a.), il Commissario straordinario del Governo nominò la commissione assegnazione alloggi. La commissione, composta da 90 membri, oltre il presidente, ed articolata in 18 sottocommissioni, pur avendo completato nell'anno 1990 le graduatorie, non è stata ancora sciolta ed i componenti continuano a percepire compensi da accertare. La commissione si insediò il 21 settembre 1983. Le domande approvate furono:

cat. A	7.281
cat. B	13.581
cat. C	1.548
cat. D	8.116
cat. E	5.339

Gli alloggi, via via che erano ultimati, sono stati finora assegnati per sgomberare le aree espropriate (per realizzare il recupero), le strutture precarie (scuole, alberghi, ecc.) ed i campi-*containers*. Le operazioni di « mobilità abitativa » furono avviate a fine 1984 ed hanno interessato, entro il periodo 1984-1990, circa 6.000 nuclei familiari, di cui 4.000 sistemati nelle zone di provenienza. Ad ottobre del 1989, erano stati assegnati 10.560 alloggi, di cui 4.513 fuori Napoli destinati alla popolazione del capoluogo. Gli alloggi acquistati sul mercato, a valere sui 350 miliardi di lire di cui sopra, sono stati 1.464 e sono costati 150 miliardi di lire, come evidenziato dalla tabella riportata alle pagine seguenti.

TABELLA 2.

SOCIETÀ VENDITRICE	Numero alloggi	Località	Costo
1) Società Aurora	42	Crispano	3.600.000.000
2) Società Aquila	24	Quarto	2.450.000.000
3) Società CONSEDIL	44	Secondigliano	3.386.360.000
4) Società imm. Brusciano	34	Brusciano	2.628.190.000
5) Società Dellini	8	Quarto	628.000.000
6) Società Dellini	10	Quarto	832.000.000
7) Società Diga BAS	41	Crispano	3.944.398.000
8) Società ELPI	32	Volla	3.136.000.000
9) Società EDIL-DIC	17	Quarto	1.770.000.000
10) Società EDIL Cavallo	14	Quarto	1.410.000.000
11) Società Erregikappa	11	Quarto	1.030.000.000
12) Società Erregikappa	48	Quarto	4.272.415.000
13) Società f.lli Giaccio	9	Quarto	903.000.000
14) Società Gran Sasso	36	S. Anastasia	3.393.477.000
15) Società Iorio Felice	8	Casalnuovo	968.921.000
16) Società La Zagara	72	Somma Vesuviana	7.460.000.000
17) Società Margherita	10	Quarto	1.030.228.000
18) Società Mille	20	Volla	2.417.000.000
19) Società Mille	44	Volla	5.787.000.000
20) Società Orchidea	6	Quarto	709.447.250
21) Società Partedile	29	Quarto	3.026.000.000
22) Società Partedile	3	Quarto	310.390.000

Segue: TABELLA 2.

SOCIETÀ VENDITRICE	Numero alloggi	Località	Costo
23) Società PROGEFIM	16	Cercola	1.600.000.000
24) Società Palladino	32	Volla	3.500.000.000
25) Società Rinascita Imm.	14	Casalnuovo	1.372.000.000
26) Società f.lli Rosano	10	Acerra	1.000.000.000
27) Società Sala	36	Volla	4.570.000.000
28) Società Sala	24	Volla	3.090.000.000
29) Società SILET	40	Quarto	3.382.000.000
30) Società Spadaro	6	S. Anastasia	674.083.000
31) Società COEDIL	16	Casalnuovo	1.389.000.000
32) Società Fiordaliso	252	Somma Vesuviana	24.134.000.000
33) Società EDIL-Frudi	210	Giugliano	17.829.375.000
34) Società FRU-DEL	34	Casalnuovo	4.027.235.000
35) Società Gran Sasso	36	Volla	3.851.000.000
36) Società SILET	24	Giugliano	2.129.000.000
37) Società SILET	51	Giugliano	4.450.000.000
38) Società SILET	22	Giugliano	1.988.000.000
39) Società SILET	57	Giugliano	4.817.000.000
40) Società Scarpati	10	Torre Annunziata	1.006.000.000
41) Società Carbone e Manna	12	Casalnuovo	1.100.000.000
Totale . . .	1.464		141.055.519.250

L'ultimo bando emanato nel 1988 (allegato VIII.14.a.) per utilizzare il nuovo stanziamento di 200 miliardi di lire, non ha avuto seguito per difficoltà a reperire alloggi sul mercato alle condizioni prefissate.

Per concludere dei 12.024 alloggi, realizzati nell'ambito del programma o acquistati, disponibili entro la fine del 1989, 5.600 sono stati assegnati ai già collocati in strutture precarie (di cui non tutti aventi diritto) e gli altri 6.400 circa alla popolazione spostata per l'attuazione del programma. Le assegnazioni provvisorie avvengono nella forma della concessione in uso: problemi sono sorti quanto alla determinazione dei canoni e alla capacità di esigerne il pagamento, alle verifiche delle modalità d'uso, alla manutenzione. In 468 casi le assegnazioni provvisorie sono state revocate.

Queste assegnazioni provvisorie devono trovare sistemazione definitiva attraverso un programma detto « di reinsediamento ». La direttiva n. 44 del 4 maggio 1989, del « funzionario CIPE » (il testo è riportato all'appendice 10, tomo II), definisce i criteri del programma di reinsediamento, prevedendo nei limiti del possibile il ritorno nelle zone di provenienza della popolazione spostata, per la realizzazione del programma.

Prima che il programma di reinsediamento potesse essere avviato, molti degli alloggi ultimati e non consegnati, in via di ultimazione e in esecuzione, sono stati abusivamente occupati nel febbraio del 1990, dopo alcune occupazioni abusive di modesta entità sporadicamente registrate nei precedenti mesi. L'evoluzione temporale delle occupazioni è stata la seguente:

– il 14 febbraio sono state occupate 1.445 abitazioni (Soccavo, Pianura, Miano, Marianella, Piscinola, Secondigliano e centro storico);

– il 19 febbraio risultavano occupate 2.136 abitazioni in totale (nuove occupazioni a Marianella, Piscinola, S. Pietro a Patierno, Ponticelli e centro storico);

– il 26 febbraio le abitazioni occupate salgono a 4.088 e a 4.093 il giorno successivo (vi sono ormai alloggi occupati in tutti i comparti, escluso S. Arpino);

– il 28 febbraio quasi 500 alloggi vengono sgomberati, di cui 254 a S. Giovanni a Teduccio e oltre 50 nel centro storico, per cui le abitazioni occupate sono 3.600;

– il 14 marzo le abitazioni occupate sono 3.731 (anche a S. Arpino) e resteranno su valori compresi tra 3.600 e 3.750 fino all'estate del 1990;

– in settembre la Questura di Napoli avvia un piano di sgomberi, in base al quale vengono liberati circa 1.000 alloggi e a fine novembre sono 2.500 gli alloggi occupati, di cui 1.500 a Ponticelli.

La situazione degli alloggi abusivamente occupati a giugno del 1990 era la seguente:

COMPARTI	Alloggi previsti	Alloggi costruiti	Alloggi in costruzione	Alloggi occupati
Soccavo	484	484	—	63
Pianura	1.259	840	192	331
Chiaiano	133	133	—	—
Miano	670	303	367	120
Piscinola-Marianella	1.018	305	656	656
Secondigliano	863	618	245	170
S. Pietro a Patierno	769	416	210	180
S. Arpino	992	882	14	214
Ponticelli	730	383	268	48
Secondigliano	167	418	418	—
Barra S. Giovanni	1.620	1.227	318	8
Centro storico	632	422	327	144
Ponticelli 167	3.988	3.452	536	1.700

In concomitanza con le operazioni di sgombero dei mesi di settembre 1990 e successivi sono state pre-assegnate le abitazioni da sgomberare.

Sullo specifico problema delle occupazioni abusive la Commissione ha audito i Ministri dell'interno, onorevoli Gava e Scotti; ha più volte audito il « funzionario CIPE », anche accompagnato dagli amministratori del comune di Napoli; ha effettuato due sopralluoghi a Napoli; ha acquisito la documentazione unita *sub* allegato VIII.4.

L'assessore competente del comune di Napoli, Venanzoni, ha preannunciato nel novembre 1990 l'intenzione del comune di prendere in consegna gli alloggi ultimati e consegnati e di affidarne la gestione al consorzio GIPI, con cui il comune di Napoli ha stipulato fin dal 1988 una convenzione (per un importo di 96 miliardi di lire), affidandogli la gestione del patrimonio immobiliare comunale.

B. — Area metropolitana.

Ai 6.422 alloggi da ubicare in aree esterne al comune di Napoli si sono aggiunti quelli (fino al 20 per cento in più: articolo 82, comma 2, del titolo VIII della legge n. 219 del 1981) destinati alla popolazione locale, fino a totalizzare un numero complessivo di 7.704 alloggi. Gli alloggi di nuova costruzione furono definiti in 7.373 e quelli da recuperare in 331 (conservazione e/o sostituzione). Tanto il presidente della Giunta regionale della Campania — Commissario straordinario del Governo aveva comunicato al CIPE il 30 giugno 1981, essendone autorizzato con delibera del 9 luglio 1981 (allegato I.2.).

L'individuazione dei comuni entro cui localizzare questi interventi ebbe come riferimento la disponibilità di aree definite edificabili dagli strumenti urbanistici adottati: su questa base, con l'ordinanza n. 1 dell'8 giugno 1981, il Commissario straordinario del Governo individuò 17 comuni della provincia di Napoli per cui erano disponibili aree nei piani di zona 167. I criteri utilizzati per la selezione delle aree, oltre che della presenza dei piani di zona, tennero conto: dell'esigenza di attenuare il pendolarismo con scelte insediative più prossime ai luoghi di lavoro, della maggiore accessibilità alle reti di trasporto, dell'opportunità di contenere il « peso aggiuntivo » della popolazione immessa con il programma. Con la citata ordinanza n. 1 del 1981 (allegato VIII.15.a.) si erano identificati i 17 comuni che seguono: Pozzuoli, Quarto, Villaricca, Volla, Pollena Trocchia, Cercola, Casalnuovo, Castelcisterna, Pomigliano, Marigliano, Bruscianno, S. Vitaliano, Afragola, Melito, Caivano, Casoria, Boscoreale. Successivamente, con le ordinanze n. 3 del 23 giugno e n. 26 del 13 novembre 1981, l'elenco fu modificato, sostituendo a Villaricca e Pollena Trocchia, i comuni di S. Antimo e Striano. Oltre all'incremento del 20 per cento del numero di alloggi da realizzare, il Commissario straordinario regionale ritenne di prevedere altre contropartite ai comuni che mettevano a disposizione le aree necessarie.

I 7.704 alloggi sono così distribuiti sui 17 comuni:

- Afragola: 1.185 alloggi, di cui 245 di recupero;
- Marigliano: 502 alloggi;

- Brusciano: 430 alloggi;
- Castello di Cisterna: 265 alloggi;
- Boscoreale: 653 alloggi;
- Casalnuovo di Napoli: 316 alloggi;
- Caivano: 750 alloggi;
- Striano: 100 alloggi;
- Melito di Napoli: 750 alloggi, di cui 86 di recupero;
- Sant'Antimo: 356 alloggi;
- Quarto: 300 alloggi;
- Cercola: 482 alloggi;
- Pozzuoli: 135 alloggi;
- Volla: 255 alloggi;
- S. Vitaliano: 311 alloggi;
- Pomigliano d'Arco: 462 alloggi;
- Casoria: 452 alloggi.

Nota: La lista che risulta da documenti acquisiti dal « funzionario CIPE » non corrisponde a quella dallo stesso inclusa nella relazione presentata alla Commissione (allegato VIII. 2.b.). Quest'ultima dà 7.701 alloggi diversamente distribuiti sui 17 comuni.

All'inizio erano previste anche vaste aree di riqualificazione urbana che si ridussero successivamente a 247 alloggi ad Afragola e 250 a Melito, e poi alle quantità ora indicate nel prospetto.

Le quote di popolazione che si trasferirà nei comuni in conseguenza della realizzazione del programma (tenendo conto della popolazione trasferita valutata dal Commissariato straordinario del Governo, che equivale a circa 6 persone per alloggio) risultano rispetto alla popolazione residente (1981) pari al:

- 9,2 per cento per Quarto,
- 10,2 per cento per Striano,

- 9 per cento per Casalnuovo,
- 25,4 per cento per Brusciano,
- 42 per cento per Castello di Cisterna,
- 15,7 per cento per Cercola,
- 14,3 per cento per Caivano,
- 12 per cento per Marigliano,
- 16 per cento per Boscoreale,
- 12 per cento per Afragola,
- 26,3 per cento per Melito,
- 8,2 per cento per Sant'Antimo,
- 7,2 per cento per Pomigliano,
- 4 per cento per Casoria,
- 59 per cento per S. Vitaliano,
- 13,7 per cento per Volla,
- 1,2 per cento per Pozzuoli.

Le aree individuate con le ordinanze nn. 1 e 3 del 1981 (allegato VIII. 15. a.) furono in parte revocate ad organismi preposti alla realizzazione di programmi di edilizia economica e popolare. Da qui un ampio contenzioso che ha giustificato un riesame globale delle aree prescelte (da ultimo individuate con le ordinanze nn. 26 e 27 del 1981) (allegato VIII. 15. a.).

Gli espropri delle aree sono avvenuti con le stesse regole usate per la parte napoletana del programma. Il costo degli espropri per le residenze e le urbanizzazioni era pari nel 1990 a 473 miliardi di lire, 12,2 milioni di lire per alloggio. Si veda al riguardo la tabella riportata alla pagina seguente.

TABELLA 3.

COMUNE	Lire per mq.	Mq. pagati
Quarto	35.000	68.708
Pozzuoli	24.500	116.508
Striano (*)	55.000	46.619
Volla (*)	61.500	57.479
Casalnuovo	22.000	129.000
Brusciano	32.000	107.766
Castelcisterna	25.500	36.000
S. Vitaliano	26.500	122.968
Cercola (*)	39.500	210.000
Pomigliano d'Arco	27.000	182.000
Marigliano	29.000	173.000
Casoria	20.000	52.000
Caivano	21.000	130.000
Boscoreale (*)	37.500	93.000
Afragola	31.500	337.000
Melito	29.000	179.000
S. Antimo	15.500	110.000
Media ponderata . . .	30.000	2.151.048

(*) Orti irrigui e culture floreali con prevalente presenza di pozzi e serre.

Gli alloggi realizzati risultano ultimati per 7.373 (nuova edificazione) e da ultimare per 331 (recupero). Degli alloggi ultimati, i circa mille destinati alla popolazione locale sono stati assegnati a riscatto. Oltre 6.000 sono stati provvisoriamente assegnati alla popolazione di Napoli, in gran parte a popolazione già insediata nei campi-containers (si veda il precedente punto A).

Il costo degli interventi in edilizia abitativa è stato pari a 752 miliardi di lire, per un costo medio per alloggio di 97,5 milioni di lire.

Le occupazioni abusive del febbraio del 1990 hanno riguardato anche circa 600 alloggi ultimati e da ultimare di questo programma.

10. — *Le urbanizzazioni.*

Le urbanizzazioni primarie e secondarie ebbero notevole importanza nella configurazione iniziale del programma, sia a Napoli sia nell'area metropolitana. Lo sottolineano tutte le relazioni presentate alla Commissione: si trattava di recuperare fabbisogni arretrati e di promuovere la riqualificazione urbana di zone connotate da forte degrado.

Un problema comune alle due gestioni è nella difficoltà di consegnare ai destinatari finali almeno parte delle attrezzature realizzate, con il conseguente verificarsi di atti vandalici, i cui esiti sono stati direttamente verificati dalla Commissione.

A — *Napoli.*

L'incidenza delle urbanizzazioni primarie e secondarie sul programma di Napoli può essere rappresentata considerando la loro incidenza in termini finanziari sul programma « originario » (escluse cioè le infrastrutture):

DESCRIZIONE	Urbanizzazioni primarie	Urbanizzazioni secondarie
Ponticelli 167	86,8%	71,5%
Altri comparti	16,6%	50,4%

Nota: Le caratteristiche del programma spiegano la concentrazione di urbanizzazioni primarie nella 167 di Ponticelli.

La individuazione delle urbanizzazioni secondarie è avvenuta interpretando le norme integrative del 1981 e 1982 come finalizzate a consentire di rispondere non solo alle esigenze poste dagli insediamenti di cui al titolo VIII della legge n. 219 del 1981, ma anche « alla necessità delle zone della città, direttamente o indirettamente interessate dal programma, per integrare le carenti dotazioni di servizi sociali, attrezzature e infrastrutture » (allegato VIII. 2. a.). Le opere avviate in base all'articolo 5-ter della legge n. 456 del 1981 comprendevano un asilo, una scuola a Marianella, un centro polivalente a Pianura ed uno nella 167 di Secondigliano (l'importo complessivo trasferito con delibera CIPE del 30 marzo 1983 era di 9,1 miliardi di lire).

Un'indicazione più dettagliata delle urbanizzazioni secondarie, comparto per comparto, è contenuta nella Relazione sullo stato di attuazione al settembre 1989 (allegato VIII. 2. a.). Sinteticamente, esse constano di 99 scuole, 32 centri sportivi, 2 centri commerciali, 3 centri sociali, 18 centri sanitari e 102 altre opere (uffici postali, caserme, uffici giudiziari, parchi, chiese), con un costo globale di 1.474 miliardi di lire (il 101,9 per cento del costo degli alloggi), come evidenziato dalla tabella riportata alle pagine seguenti.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 4.

COMUNI	Scuole	Attrezzature collettive	Verde	Sport
Soccavo	22.200	1.850	15.580	-
Pianura	22.600	23.850	39.816	7.50
Totale Ovest . . .	44.800	25.700	55.396	7.50
Chiaiano	15.100	—	—	7.50
Piscinola Marianella	106.670	16.580	158.413	38.40
Miano	5.180	1.780	113.900	6.37
Secondigliano	17.520	7.440	49.900	4.30
San Pietro a Patierno	37.920	10.830	29.664	11.42
Totale Nord . . .	182.390	36.630	351.877	67.99
Ponticelli	145.873	75.552	146.119	77.76
Barra	14.280	30.620	137.700	19.50
San Giovanni	24.870	7.540	53.000	6.65
Totale Est . . .	185.023	113.712	336.819	103.91
Totale periferie . . .	412.213	176.042	744.092	179.40
Area 1 ^a esp.	10.190	15.245	29.640	7.17
Centro urbano	14.080	2.585	27.000	-
Totale . . .	436.483	193.872	800.732	186.57

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Totale mq.	Mq. per abitante	Scuole superiori	Commerciali	Parcheggi	Totale generale
39.630	8.86	—	—	—	39.630
93.766	15.28	—	—	—	93.766
133.396	13.57	—	—	—	133.396
22.600	39.64	—	—	—	22.600
320.063	48.54	47.750	4.300	—	372.113
127.230	38.28	—	—	—	127.230
79.160	16.59	—	640	—	79.800
89.834	16.44	—	1.630	—	91.464
638.887	30.76	47.750	6.570	—	693.207
445.304	21.02	108.925	40.408	6.650	601.287
202.100	37.35	—	4.680	—	206.780
92.060	—	—	—	—	92.060
739.464	25.45	108.925	45.088	6.650	900.127
1.511.747	25.65	156.675	51.658	6.650	1.726.730
62.245	—	—	—	8.400	70.645
43.665	—	—	—	—	43.665
1.617.657	—	156.675	51.658	15.050	1.841.040

L'elenco aggiornato delle urbanizzazioni secondarie, con indicazione dello stato di ultimazione e dell'eventuale avvènta consegna, indica che « il problema riguarda principalmente le urbanizzazioni primarie. Su trenta opere ultimate e collaudate (e 36 ultimate) solo 5 sono state prese in consegna ». Questa situazione ha indotto il « funzionario CIPE » a sospendere il collaudo, ove non vi sia « la disponibilità, formalmente accertata, da parte dell'amministrazione comunale, a prendere in consegna l'opera ». Nel caso delle urbanizzazioni secondarie le opere consegnate sono 88, quelle ultimate e non ancora consegnate sono 53, quelle non ancora ultimate sono 135. Si tratta naturalmente di opere di diverse dimensioni e a diversa destinazione (nell'appendice n. 11, tomo II, sono riportati gli elenchi dettagliati delle urbanizzazioni realizzate per il programma Napoli).

Le opere di urbanizzazione primaria non consegnate e collaudate sono state in parecchi casi collaudate prima del 1988. Solo 5 su 25 sono state collaudate dopo il passaggio delle consegne al « funzionario CIPE ». Le 6 non collaudate sono state ultimate tra il 1987 ed il 1990. Delle urbanizzazioni secondarie ultimate e non consegnate (in numero di 53), 25 sono state collaudate.

I cantieri con impedimenti riguardano 19 attrezzature di urbanizzazione secondaria.

Nel complesso, queste opere risultano realizzate all'80 per cento. È ancora consistente l'entità delle opere di urbanizzazione, soprattutto primaria, che risultano bloccate da impedimenti. Esse sono soprattutto nella 167 di Ponticelli, potendosi ritenere tutte le altre urbanizzazioni primarie sostanzialmente completate.

B — Area metropolitana.

Fin dal 1981, oltre che al 20 per cento di alloggi aggiuntivi, « il Commissario regionale ha rivolto l'attenzione a quei problemi dell'intorno dei nuovi insediamenti (viabilità, sistemazione idrica, idraulica, idrogeologica, ecc.) sia per soddisfare pesanti carenze pregresse che, persistendo, avrebbero condizionato la qualità di vita dei nuovi insediamenti; sia per rendere organica l'integrazione dei cittadini napoletani tra il loro luogo di origine e la futura destinazione residenziale; sia ancora per far corrispondere un avvio di riqualificazione urbana e territoriale dei centri ospitanti alla civile risposta fornita dagli stessi comuni ai cittadini di Napoli costretti ad abbandonare la vecchia residenza » (allegato VIII. 2. b). Si trattava di problemi da affrontare con le urbanizzazioni primarie e secondarie ed anche su questo fu condotta la « trattativa » con i comuni identificati.

Dalla documentazione disponibile risultano solo le richieste di alcuni comuni (secondo semestre 1981):

a) Afragola: asse est-ovest, stralciato dal progetto ASI approvato dalla regione (12 miliardi di lire); asse nord-sud di collegamento delle aree 167 (2 miliardi di lire); reti interne (5,6 miliardi di lire), scuole e servizi (4,5 miliardi di lire), allacciamenti (2,5 miliardi di lire).

b) Marigliano: reti, scuole e servizi, allacciamenti stradali, completamento di un collettore fognario (non quantificati gli oneri).

c) Brusciano: finanziamenti addizionali per la rete fognaria (3,5 miliardi di lire), la casa comunale (280 milioni di lire), la rete viaria (1,5 miliardi di lire), la rete idrica (1,5 miliardi di lire), ed inoltre scuole (8 miliardi di lire), cimitero (800 milioni di lire), attrezzature sportive (2,6 miliardi di lire), cavalcavia di collegamento (820 milioni di lire), illuminazione pubblica (1 miliardo di lire).

d) Castello di Cisterna: scuole, opere fognarie ed idriche, mercato, depuratore (non quantificati gli oneri).

e) Boscoreale: scuole, opere fognarie ed idriche, metanizzazione, illuminazione, collegamenti stradali, stazione FF.SS., centro anziani (non quantificati gli oneri).

f) Casalnuovo di Napoli: urbanizzazioni primarie (2,3 miliardi di lire) e secondarie (9,87 miliardi di lire), completamento reti fognaria ed idrica (5 miliardi di lire), opere viarie (oneri non quantificati).

g) Caivano: urbanizzazioni primarie e secondarie (oneri non quantificati), circonvallazione ovest e asse viario di penetrazione verso Napoli (CASMEZ), metanizzazione, potenziamento dell'approvvigionamento idrico e dei trasporti pubblici, realizzazione di un istituto superiore polivalente (oneri non quantificati).

h) Striano: completamenti scuola media, rete fognaria, casa municipale (oneri non quantificati) ed opere e attrezzature il cui finanziamento già era stato richiesto alla regione (1,47 miliardi di lire circa).

i) Melito di Napoli: urbanizzazioni primarie e secondarie per i due comparti 167 nel loro insieme, circonvallazione (oneri non quantificati).

l) Sant'Antimo: opere viarie e parcheggio, urbanizzazioni primarie, scuole (oneri non quantificati).

m) Quarto: opere viarie, idriche e fognarie, e scuole (oneri non quantificati), opere fognarie (2,4 miliardi di lire).

n) Cercola: strade, scuole e attrezzature sportive (229,3 milioni di lire).

Tra i comuni per cui non risultano richieste vi sono perciò Pozzuoli, Volla, S. Vitaliano, Pomigliano e Casoria.

Sebbene un riscontro puntuale non sia consentito dalla documentazione disponibile, le richieste risultano aver avuto in generale accoglimento, nell'ambito degli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria, e in qualche caso degli interventi di infrastrutturazione decisi dal Commissario straordinario del Governo.

La quota degli interventi di urbanizzazione secondaria sull'intervento complessivo (fatta eccezione per le grandi infrastrutture) risulterà pari al:

- 22,8 per cento per Quarto,
- 35,6 per cento per Striano,

- 16,5 per cento per Casalnuovo,
- 19,7 per cento per Brusciano,
- 28,4 per cento per Castello di Cisterna,
- 35,5 per cento per Cercola,
- 36,5 per cento per Caivano,
- 29 per cento per Marigliano,
- 40,1 per cento per Boscoreale,
- 22,3 per cento per Afragola,
- 15,9 per cento per Melito,
- 27,3 per cento per Sant'Antimo,
- 19,6 per cento per Pomigliano,
- 13,4 per cento per Casoria,
- 9,4 per cento per S. Vitaliano,
- non disponibile per Volla e Pozzuoli.

Nel complesso, le urbanizzazioni secondarie comprendono 67 scuole, 19 centri sportivi, 12 centri commerciali, 8 centri sociali, 6 centri sanitari e 25 altre opere. Il costo delle urbanizzazioni è pari a 795 miliardi di lire, il 105,7 per cento del costo degli alloggi. Lo stadio di attuazione è, al 1990, il 77 per cento.

Per i vari comparti in cui gli interventi sono stati suddivisi per l'affidamento in concessione, le urbanizzazioni secondarie previste possono essere specificamente identificate (Relazione stato di attuazione, giugno 1986: allegato VIII. 15. b) come segue:

a) Quarto (alloggi 300): 11 aule scolastiche, un asilo nido, verde pubblico, parcheggi, centro sportivo, centro sociale, macello;

b) Pozzuoli (alloggi 135): 2 aule scolastiche, un asilo nido, verde pubblico, parcheggi, centro sportivo e centro commerciale;

c) Striano (alloggi 100): 3 aule per scuole elementari, verde pubblico, parcheggi, centro sportivo, centro sociale, centro commerciale;

d) Volla (alloggi 255): 10 aule scolastiche, verde pubblico, parcheggi, centro sportivo;

e) Casalnuovo (alloggi 316): 9 aule scolastiche, un asilo nido, verde pubblico, parcheggi, centro sportivo, centro sociale, ufficio postale;

f) Brusciano (alloggi 430): 16 aule scolastiche, un asilo nido, verde pubblico, parcheggi, centro sportivo, centro commerciale, chiesa;

g) Castelcisterna (alloggi 265): 5 aule scolastiche, asilo nido, verde pubblico, parcheggi, centro sportivo, centro sociale;

h) S. Vitaliano (alloggi 311): 4 aule scolastiche, verde pubblico, parcheggi, centro sportivo, centro commerciale, ufficio postale;

i) Cercola (alloggi 482): 12 aule scolastiche, asilo nido, verde pubblico, parcheggi, centro sportivo, centro commerciale, presidio sanitario, ufficio postale, centro civico;

l) Pomigliano (alloggi 462): 13 aule scolastiche, asilo nido, verde pubblico, parcheggi, centro sportivo, centro commerciale;

m) Marigliano (alloggi 502): 16 aule scolastiche, asili nido, verde pubblico, parcheggi, centro sportivo, centro sociale, centro commerciale;

n) Casoria (alloggi 452): 8 aule scolastiche, asilo nido, verde pubblico, parcheggi, centro sportivo, centro sociale, centro commerciale, chiesa, presidio sanitario, ufficio postale, centro civico;

o) Caivano (alloggi 750): 14 aule scolastiche, asilo nido, verde pubblico, parcheggi, centro sportivo, 2 centri commerciali, chiesa, ufficio postale, centro civico;

p) Boscoreale (alloggi 653): 14 aule scolastiche, verde pubblico, parcheggi, 2 centri sportivi, 2 centri commerciali;

q) Afragola (alloggi 940): 14 aule scolastiche, asilo nido, verde pubblico, parcheggi, centro sportivo, centro sociale, centro commerciale, chiesa, presidio sanitario, ufficio postale, centro civico, comandi carabinieri e vigili del fuoco, pretura;

r) Melito (alloggi 664): 26 aule scolastiche, asili nido, verde pubblico, parcheggi, centro sportivo, centro commerciale, chiesa, ufficio postale, sede carabinieri;

s) S. Antimo (alloggi 356): 12 aule scolastiche, verde pubblico, parcheggi, centro sportivo, centro sociale, centro commerciale, chiesa, presidio sanitario, centro civico.

La consegna delle attrezzature descritte si è rivelata difficile, nonostante la delibera CIPE del 20 dicembre 1984 (allegato I. 2.) che delegava i Commissari straordinari del Governo a fornire assistenza tecnica e amministrativa ai comuni a cui dovevano essere consegnate le opere di rispettiva competenza. La legge finanziaria 1986 ha autorizzato lo stanziamento di 30 miliardi di lire per il 1986, da ripartire tra i comuni a compensazione degli oneri da essi sostenuti per gli interventi di loro competenza (allegato VIII. 2. b., pag. 19). Su proposta del presidente della Giunta regionale della Campania la somma fu ripartita con decreto del Ministro del tesoro, come è dato rilevare dalla tabella riportata alle pagine seguenti.

TABELLA 5.

COMPARTI	Alloggi costruiti (PSER-regione)	Numero persone insediate	Alloggi destinati ai non residenti
Pozzuoli	135	826	11
Quarto	300	1.728	25
Striano	100	601	8
Volla	255	1.534	21
Casalnuovo	316	1.902	26
Brusciano	430	2.471	35
Castello di Cisterna	265	1.615	22
San Vitaliano	311	1.894	26
Cercola	482	2.930	40
Pomigliano d'Arco	462	2.777	38
Marigliano	502	3.024	41
Casoria	452	2.708	37
Caivano	750	4.499	62
Boscoreale	653	3.939	54
Afragola	1.185	6.901	98
Melito	750	3.608	62
Sant'Antimo	356	2.162	29
Totale	7.704	45.119	6.41

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Non residenti insediati	Nuovi posti-alunno	Somme attribuite in base al numero di non residenti (in milioni)	Somma attribuita in base ai posti-alunno (in milioni)	Totale somme attribuite (in milioni)
686	185	343	158,11	501,11
1.434	432	717	369,23	1.086,23
500	375	250	320,51	570,51
1.273	300	636,5	256,41	892,91
1.578	655	789	559,82	1.348,82
2.053	1.173	1.026,5	1.002,56	2.029,06
1.340	382	670	326,49	996,49
1.572	300	786	256,41	1.042,41
2.432	945	1.216	807,68	2.023,68
2.305	915	1.152,5	782,05	1.934,55
2.510	1.104	1.255	943,38	2.198,38
2.248	607	1.642,80	518,80	1.642,80
3.734	1.490	1.867	1.273,50	3.140,50
3.269	980	1.634,5	837,50	2.472
5.730	1.022	2.865	873,50	3.738,50
2.995	1.310	1.497,5	1.119,65	2.617,15
1.794	1.015	897	867,52	1.764,52
37.453	13.190	18.726,5	11.273,5	29.999,62

Altre richieste furono avanzate dai comuni, ma non si ebbero ulteriori stanziamenti. In audizione il Ministro dell'interno, onorevole Scotti, si è manifestato intenzionato a ricercare una soluzione al problema.

Lo stato di attuazione delle urbanizzazioni primarie e secondarie è documentato all'ottobre del 1990 (le informazioni di maggior dettaglio sono nell'appendice n. 12, tomo II) ed è il seguente:

— le urbanizzazioni primarie risultano non ultimate in 14 casi, completate, ma non collaudate, né consegnate per Pozzuoli-Quarto, Striano, Volla, Cercola, e per qualche opera anche in altri comparti;

— le urbanizzazioni secondarie sono non collaudate in 28 casi e non ultimate in altri 31 casi, collaudate e non consegnate in 19 casi. Molte, collaudate e non, risultano più o meno gravemente danneggiate.

11. — *Le infrastrutture.*

L'introduzione di grandi opere infrastrutturali nel programma fu ritenuta legittima da ambedue i Commissari straordinari del Governo in base a quanto disposto dagli articoli 5-bis e 5-ter della legge n. 456 del 1981. Le dimensioni dei programmi di grandi infrastrutture così varati sono tuttavia diverse da un programma all'altro, così come diversi sono i collegamenti con gli interventi edilizi e diversa è stata l'adesione a quanto disposto circa le modalità di copertura finanziaria. La rottura rispetto all'impostazione iniziale è testimoniata comunque dal fatto che la documentazione identifica gli alloggi e le urbanizzazioni come programma originario, distinguendone le grandi opere.

A. — *Napoli.*

Per la Relazione sull'attuazione del programma Napoli del dicembre 1989 (allegato VIII.2.a.) « la decisione presa nel 1984 di includere nel programma un complesso di opere fognarie, acquedottistiche e stradali, trova la sua piena legittimazione » negli articoli 5-bis e 5-ter della legge n. 456 del 1981 « e risponde innanzitutto ad accertate, inderogabili esigenze di carattere igienico-sanitario e di mobilità connesse con l'agibilità degli insediamenti abitativi del programma (per fare un solo esempio: l'agibilità di circa 4.500 alloggi e connesse opere di urbanizzazione era subordinata alla messa in funzione del depuratore di S. Giovanni, una delle opere decise nel 1984) ».

La prima opera inserita nel programma di Napoli per avocazione dalla Cassa per il Mezzogiorno fu l'opera di completamento dello svincolo « Vomero » della tangenziale di Napoli (ordinanza n. 541 del 13 giugno 1983) (allegato VIII.14.a.). La somma già stanziata e trasferita al titolo VIII della legge n. 219 del 1981 con delibera CIPE del 30 marzo 1983, era pari a 29,15 miliardi di lire. Il 5 agosto 1983 l'opera era affidata in concessione alla società INFRA-SUD, che aveva precedentemente elaborato il progetto.

Le opere successivamente introdotte nel programma di Napoli con le ordinanze del sindaco di Napoli — Commissario straordinario del Governo n. 1238 e 1239 del 10 luglio 1984 (allegato VIII.14.a.), furono individuate in ragione del fatto « che gravi difficoltà di carattere operativo e soprattutto finanziario, impedivano a vari enti (Comune di Napoli, CASMEZ, AMAN, ecc.) di portare avanti la realizzazione di importanti opere viarie, fognarie e acquedottistiche, funzionalmente collegate agli interventi del programma straordinario, e che tali ritardi avrebbero inevitabilmente compromesso la possibilità di rendere abitabili gli alloggi allorché ultimati ». I fondi necessari dovevano derivare sia dal titolo VIII della legge n. 219 del 1981, sia dall'Operazione integrata Napoli (CEE).

La citata ordinanza n. 1238 comprendeva:

opere fognarie: la sistemazione dell'intera rete fognaria di Pianura con adeguamento delle reti esistenti (31 miliardi di lire), il collettore di Capodichino (12 miliardi di lire), il collettore Volla (30,3 miliardi di lire), la ristrutturazione dell'alveo Sperone (30 miliardi di lire), la collettrice di via Stadera (1 miliardo di lire);

opere viarie: sette opere stradali (738 miliardi di lire).

aree artigianali: tre aree (29 miliardi di lire);

La citata ordinanza n. 1239 comprendeva:

opere fognarie: la collettrice di via Epomeo (6 miliardi di lire), il collettore Levante (12 miliardi di lire), la ristrutturazione dell'impianto di S. Giovanni (30 miliardi di lire), l'ampliamento di un'opera già individuata (2,5 miliardi di lire);

opere acquedottistiche: undici opere di varia entità e caratteristiche (382,3 miliardi di lire);

opere viarie: l'estensione di un'opera già individuata nell'ordinanza 123 (si tratta dell'asse di collegamento tra lo svincolo Napoli-Est della tangenziale, il piano di zona 167 di Secondigliano e la circonvallazione esterna) (20 miliardi di lire).

Le opere furono suddivise in: *a)* iniziate e sospese per mancanza di fondi; *b)* non iniziate, per definire le modalità di affidamento in concessione.

Le opere avviate comprendevano, oltre a quella già citata, il collegamento via Argine-autostrade (34 miliardi di lire) con delibera CIPE del 12 giugno 1984, il completamento dell'asta corso Malta-C.D. (22 miliardi di lire) con delibera CIPE del 22 novembre 1984, opere fognarie a Ponticelli (2,5 miliardi) con delibera CIPE del 19 settembre 1985.

Nel 1988 viene ammessa a finanziamento con fondi FIO (delibera CIPE del 12 maggio 1988) la sistemazione idraulica dell'alveo S. Rocco (56,9 miliardi di lire).

Lo stato di attuazione (novembre 1990) delle opere di cui alle citate ordinanze è illustrato dalle schede predisposte dal « funzionario CIPE » (informazioni di dettaglio sono nell'appendice n. 13, tomo

II). La somma totale ivi menzionata (2.032 miliardi di lire) non coincide con quella riportata nelle schede rimesse alla Commissione dal Ministro del bilancio e della programmazione economica nel corso dell'audizione resa nella seduta del 16 ottobre 1990 (allegato VIII.12.), per cui il costo complessivo delle infrastrutture ammonta, per il programma Napoli, a 2.110 miliardi di lire, rispetto ad un costo « di partenza » di 1.410,15 miliardi di lire. Gli espropri per le infrastrutture ammontano a 126 miliardi. I 2.110 miliardi di lire al netto di IVA ed espropri (al lordo si tratta di 2.295 miliardi di lire) sono gli importi finali presunti. Si veda al riguardo la tabella riportata alla pagina seguente.

TABELLA 6.

1. — OPERE STRADALI

— Assi urbani protetti: grande viabilità di connessione al sistema autostradale.

OPERA	Concessioni	Importo convenzioni	Importo atti integrativi	Importo finale presunto
Asse di collegamento tra lo svincolo est della tangenziale, la 167 di Secondigliano e la circonvallazione esterna	La Meridionale EDIFAR	29.000	86.073	149.632
Circonvallazione Soccavo . . .	IMAFID	50.000	87.688	92.000
Asta di penetrazione: via Argine - via De Roberto - tangenziale	INFRASUD	200.000	203.892	225.568
Svincolo Vomero-tangenziale	INFRASUD	29.350	66.910	95.745
Totale lavori		308.150	444.162	572.945
Revisione prezzi				117.700
Espropri				40.000
IVA				24.000
Totale				754.645

Segue: TABELLA 6.

1. — OPERE STRADALI

— Strade urbane interquartiere: 2 o 4 corsie, svincoli a raso.

OPERA	Concessioni	Importo convenzioni	Importo atti integrativi	Importo finale presunto
Allargamento e ristrutturazione viabilità urbana zona occidentale	CORI	10.000	21.642	28.963
Allargamento e ristrutturazione viabilità urbana zona orientale	Napoli 10	10.000	65.114	71.217
Circonvallazione di Piscinola	NOVOCEN	6.000	16.012	22.012
Asse interquartiere di collegamento con la 167 Ponticelli	CONACO - Condotte - EDINSUD	—	70.904	148.139
Totale lavori		26.000	173.672	280.331
Revisione prezzi				33.300
Espropri				30.000
IVA				8.500
Totale				352.131

Segue: TABELLA 6.

1. — OPERE STRADALI

— Adeguaamenti viabilità locale: in aree diverse dai comparti edilizi.

OPERA	Concessioni	Importo convenzioni	Importo atti integrativi	Importo finale presunto
Allargamenti e sistemazioni di interferenze	CORI - CPR2 CONSECOR	3.700	9.909	10.015
Totale lavori		3.700	9.909	10.015
Revisione prezzi				0
Espropri				2.000
IVA				300
Totale				12.315

Segue: TABELLA 6.

2. — OPERE IGIENICO-SANITARIE

— Emissari, collettori e impianti di depurazione a scala urbana.

OPERA	Concessioni	Importo convenzioni	Importo atti integrativi	Importo finale presunto
Emissario di Bagnoli e canali circondariali di Pianura e Soccavo	CORI Manfredi	31.000	228.665	261.671
Emissario zona orientale Volla	CR8 - CPR2 - SIACC - Napoli 10	57.800	83.062	91.937
Copertura Alveo Sperone . . .	CR8	30.000	114.674	140.224
Collettore Capodichino	CR8	12.000	21.149	27.517
Collettore di Levante	ICLA	12.000	25.100	29.454
Ristrutturazione e ampliamento depuratore di S. Giovanni	MEDEDIL	30.000	38.699	47.645
Totale lavori		172.800	511.369	598.448

Segue: TABELLA 6.

2. — OPERE IGIENICO-SANITARIE

— Opere fognarie a scala urbana in aree diverse dai comparti edilizi.

OPERA	Concessioni	Importo convenzioni	Importo atti integrativi	Importo finale presunto
Ristrutturazione di reti fognari esistenti o tratti di saldature . .	Raiola - Zecchina - Condotte-COINFRA - CORI - CR8 - NOVOCEN - CON-SECOR	11.967	54.866	59.847
Totale lavori		11.957	54.866	59.847

Segue: TABELLA 6.

2. — OPERE IGIENICO-SANITARIE

— Opere acquedottistiche.

OPERA	Concessioni	Importo convenzioni	Importo atti integrativi	Importo finale presunto
Grandi reti di adduzione e distribuzione con relativi serbatoi	Pianese - Della Morte - Vlassopulo - Carriero e Baldi - Raiola - Iannitti	99.000	218.776	343.993
Totale lavori		99.000	218.776	343.993
Totale lavori opere igienico-sanitarie				1.002.288
Revisione prezzi				55.000
Espropri				38.000
IVA				34.200
Totale opere igienico-sanitarie				1.129.488

Segue: TABELLA 6.

3. — AREE ATTREZZATE PER L'ARTIGIANATO E LA PICCOLA INDUSTRIA

OPERA	Concessioni	Importo convenzioni	Importo atti integrativi	Importo finale presunto
Aree attrezzate in località Pianura, Piscinola - Maria- nella e Pazzigno	EDIFAR - CORI - Napoli 10 - NO- VOCEN	29.000	31.553	38.195
<hr/>				
Totale lavori		29.000	31.553	38.195
<hr/>				
Revisione prezzi				0
Espropri				7.000
IVA				1.200
<hr/>				
Totale aree attrezzate . .				46.395

Non sono quelle fin qui considerate tutte le opere inserite nel programma di Napoli, perché nel 1986 il sindaco di Napoli — Commissario straordinario del Governo varò un programma di infrastrutture, per un onere complessivo di 2.700 miliardi di lire. Il programma fu poi rivisto da una commissione tecnica presieduta dal professor Marcello Vittorini, che lo consegnò rivisto al Commissario medesimo nel novembre del 1987: prevedeva opere per circa 2.000 miliardi di lire. Nessuna di queste opere fu affidata in concessione per insussistenza della necessaria copertura finanziaria.

B. — Area metropolitana.

Nel caso del programma delle aree esterne, l'inserimento delle opere infrastrutturali inizia nel 1984 sempre in base agli articoli 5-bis e 5-ter della legge n. 456 del 1981. Dice la relazione del « funzionario CIPE » del 1989 (allegato VIII.2.b.) che « La progressiva attuazione del programma avendo evidenziato, in maniera sempre più drammatica, le carenze infrastrutturali di livello quantitativo e qualitativo ... ha reso necessaria l'attuazione di una serie di opere, molte delle quali, peraltro, erano state deliberate, progettate e parzialmente realizzate da parte di altri enti già prima del terremoto del 1980 ». I programmi sono tuttavia stati « rifinalizzati » « con riferimento ad un disegno programmatico di organizzazione dell'area napoletana, desunto dagli orientamenti statali e regionali in materia di assetto del territorio e che ha riguardato in particolare il sistema di trasporto su gomma e su ferro e le carenze igienico sanitarie » (pagine 22-23). Le opere selezionate saranno incluse come interventi prioritari nel programma regionale di sviluppo 1984-1986 (*ex* articolo 4 legge n. 80 del 1984) ed alcune di esse saranno riproposte nel programma 1985-1987 dell'Operazione integrata Napoli (CEE).

Secondo il Commissario straordinario regionale, d'altra parte, gli articoli 5-bis e 5-ter della legge n. 456 del 1981 testimoniavano della volontà del legislatore di ampliare « l'orizzonte del programma dalla mera realizzazione degli insediamenti abitativi e delle urbanizzazioni strettamente necessarie, sino alla previsione della realizzazione di opere pubbliche organicamente necessarie o funzionalmente correlate ... A tal proposito il Commissario ha comunicato al CIPE, ottenendone la presa d'atto, le varianti al programma *ex* articolo 5-bis e ha richiesto allo stesso comitato, ottenendola, l'autorizzazione ad includere opere *ex* articolo 5-ter. Tali comunicazioni ufficiali sono state inoltre integrate e arricchite dai pareri espressi dal comitato tecnico amministrativo (nell'appendice n. 14, tomo II, è riportato l'elenco delle opere con indicazione della norma in base alla quale sono state inserite).

Per le opere avocate vengono trasferiti complessivamente alla gestione 129,8 miliardi di lire (delibere CIPE del 22 novembre 1984, 19 settembre 1985, 31 ottobre 1985, 20 marzo 1986) (allegato I.2).

Nel 1985 il Commissario straordinario regionale ha commissionato ad una società di consulenza l'analisi di fattibilità economico-finanziaria delle suddette opere, per formalizzare richieste di finanziamenti al FESR, nell'ambito dell'Operazione integrata Napoli.

L'evoluzione subita dal costo di queste opere infrastrutturali, a partire dagli importi delle convenzioni iniziali fino al quadro riepilogativo formulato nel 1986 e poi a quello dei progetti approvati (valutati al 1989) per tornare all'importo finale definito nell'estate 1989 (dati di maggior dettaglio sono riportati nell'appendice n. 15, tomo II), è sintetizzata nella seguente:

TABELLA 7.

OPERE STRADALI	Costo iniziale	Costo 1986	Costo progetto	Costo 1989
Asse mediano 1° lotto	62	127	260	238
Asse mediano 2° lotto	16	31	54	49
Circonvallazione lago Patria 1°	10	76	108	87
Circonvallazione lago Patria 2°	20	78	137	91
Circonvallazione lago Patria 3°	35	98	117	70
Circonvallazione lago Patria 4°	35	100	97	60
Collegamento asse supporto 1°	10	151	415	265
Collegamento asse supporto 2°	10	18	109	92
Collegamento circonvallazione esterna	30	86	265	202
Bretella asse mediano - ASI	30	192	185	177
Variante SS. 7- <i>quater</i>	30	174	325	304
Completamento asse supporto	70	138	247	210
Collegamento Quarto-Pozzuoli	30	76	176	70
Completamento SS. 268	25	115	314	190
Collegamento Napoli-Pomigliano	9	78	359	175

Segue: TABELLA 7.

OPERE STRADALI	Costo iniziale	Costo 1986	Costo progetto	Costo 1989
<i>Acquedottistiche e fognarie.</i>				
Trasferimento acquedotto Serino . .	70	214	837	421
Ristrutturazione Regi Iagni	70	258	923	536
Canale Quarto	15	28	55	35
Emissario Brusciano	3	14	12	12
Emissario Pomigliano	7	28	30	30
Collettore Frascatoli	11	10	17	16
Canale Conte di Sarno	15	45	494	350
<i>Ferrovie.</i>				
Raddoppio SFMS	100	163	310	290
Nuova linea Volla	70	237	533	360
Alifana	70	262	675	277

Per fare qualche esempio, il primo lotto dell'asse mediano parte da un importo iniziale di 62,2 miliardi di lire (1984), al 1986 si prevede costerà 127,1 miliardi di lire, al 1989 il progetto approvato vale 259,6 miliardi di lire che verranno nuovamente riportati a 237,6 miliardi di lire. La circonvallazione lago Patria, quarto lotto, vale inizialmente 35 miliardi di lire (1985), nel 1986 ne vale 99,8, il progetto approvato vale al 1989 97 miliardi di lire e si torna ai 60 miliardi di lire. La trasformazione dell'acquedotto del Serino vale inizialmente 70 miliardi di lire, nel 1986 ammonta a 213,6 miliardi di lire, il progetto approvato comporta oneri per 836,7 miliardi di lire, che vengono ridotti a 420,8 miliardi di lire. La sistemazione dei Regi lagni parte con 70 miliardi di lire, nel 1986 vale 257,6 miliardi di lire, il progetto approvato raggiunge quota 923,3 miliardi di lire e poi è ridotto a 526,5 miliardi di lire. Il raddoppio della Circumvesuviana tra Pomigliano e S. Vitaliano parte con 100 miliardi di lire, nel 1986 ne vale 162,64, il progetto approvato ammonta a 310,1 miliardi di lire, poi ridotti a 290,1 miliardi di lire. Nel complesso, le infrastrutture inserite nel programma determinavano oneri per 852,6 miliardi di lire stando alle convenzioni iniziali, per 2.796,5 miliardi di lire nel 1986, per 7.055,6 miliardi di lire a progetti approvati e per 4.439,5 miliardi di lire dopo i tagli. Le date previste di ultimazione dei lavori sono indicate alla tabella che segue; il programma dovrà essere completato entro la fine del 1992.

TABELLA 8.

INTERVENTO	Importo finale previsto (in milioni)	Importo liquidato (in milioni)	Data finale contrattuale	Data finale prevista	NOTE
Asse mediano (1° lotto) . . .	237.560	222.848	31-12-1990	31-1-1991	Resta da realizzare un'unica rampa in acciaio per la quale vi è attesa di un parere dell'Avvocatura dello Stato per problemi espropriativi.
Asse mediano (2° lotto) . . .	49.350	43.015	31-10-1990	31-1-1991	
Circonvallazione esterna:					
Lago Patria-Lufrano (1° lotto)	86.700	67.119	31-12-1990	31-12-1990	
Lago Patria-Lufrano (2° lotto)	90.600	40.871	6-8-1992	6-8-1992	
Lago Patria-Lufrano (3° lotto)	70.000	3.356	11-1992	11-1992	
Lago Patria-Lufrano (4° lotto)	60.000	143	11-1992	11-1992	

Segue: TABELLA 8.

INTERVENTO	Importo finale previsto (in milioni)	Importo liquidato (in milioni)	Data finale contrattuale	Data finale prevista	NOTE
Raccordo circonvallazione esterna-asse mediano:					
Asse supporto ASI (1° lotto)	208.000	37.907	13-9-1992	13-09-1992	Il completamento entro la data prevista dipende dallo spostamento di linee elettriche.
Asse supporto ASI (2° lotto)	92.200	71.004	31-5-1991	31-05-1991	
Collegamento asse mediano - circonvallazione esterna:					
(1° e 2° lotto)	202.000	170.332	11-1991	11-1991	
Bretella asse mediano - asse supporto ASI	177.000	191.219	31-12-1990	31-12-1990	
Raccordo variante alla S.S. 7-quater	304.000	280.448	30-9-1990	30-9-1990	
Completamento asse supporto	210.000	171.635	30-7-1991	30-7-1991	
Collegamento Quarto-Reginelle	70.000	—	11-1992	11-1992	
Completamento variante alla S.S. 268	190.000	27.401	13-9-1992	13-9-1992	
Allacciamento C.D. Napoli-Cercola-Pomigliano	176.000	69.340	12-1992	12-1992	
Raddoppio SFSM:					
Pomigliano-S. Vitaliano (opere civili)	171.000	43.448	4-1992	4-1992	
Pomigliano-S. Vitaliano (attrezzaggio)	119.000	75.507	10-1992	10-1992	

Segue: TABELLA 8.

INTERVENTO	Importo finale previsto (in milioni)	Importo liquidato (in milioni)	Data finale contrattuale	Data finale prevista	NOTE
Ferrovia S. Giorgio-Volla-Casoria (opere civili + attrezzaggio)	360.000	150.992	31-8-1992	31-8-1992	
Ammodernamento ferrovia Alifana	277.139	27.221	4-1992	4-1992	Opere civili.
(opere civili + attrezzaggio)	—	—	9-1992	9-1992	Attrezzaggio.
Collettore Frascatoli	16.000	15.069	ultimato	ultimato	
Canale di Quarto	39.000	17.731	2-1992	2-1992	
Collettore Brusciano-Castelcisterna	11.270	9.015	30-9-1990	30-9-1990	
Emissario Pomigliano	29.900	28.852	6-1991	5-1991	
Canale Conte di Sarno	200.000	18.209	12-1992	12-1992	
Acquedotto Serino	420.765	192.490	24-5-1992	24-5-1992	
Sistemazione asta valliva Regi laghi	526.500	304.088	24-5-1992	24-5-1992	

Le variazioni segnalate nei costi sono sorrette — come si evince da quanto sopra — da modifiche dei progetti, rispetto a quelli definiti nella convenzione iniziale. In alcuni casi cambiano le caratteristiche dell'opera (le opere viarie passano ad una categoria superiore, inglobano un maggior numero di opere d'arte e più sofisticate finiture, ecc.). In altri il progetto diventa un altro: nel caso della ferrovia Circumvesuviana il progetto iniziale prevedeva la realizzazione del solo secondo binario, generalmente fuori dai centri abitati, mantenendo quello esistente nell'attuale sede, mentre il progetto approvato prevede la costruzione *ex novo* della linea a doppio binario, in sede propria, su viadotto per grandi tratti.

Le riduzioni apportate ai costi dei progetti, nel 1989, dal « funzionario CIPE » sono state predisposte su iniziativa dello stesso « funzionario » e sono state prese come base di riferimento per la delibera CIPE del 12 settembre 1989, seguita dalla successiva delibera del 16 novembre 1989 (le comunicazioni del « funzionario » al Governo quanto alla situazione del programma nell'aprile 1989 sono riportate in appendice n. 16, tomo II, con le delibere CIPE citate). Nell'audizione del 16 ottobre 1990, il Ministro del bilancio e della programmazione economica, onorevole Cirino Pomicino, ha parlato di « opere stralciate » da riammettere a finanziamento, seppure non entro il titolo VIII della legge n. 219 del 1981, mentre nell'audizione del 17 ottobre 1990 il « funzionario CIPE » ha negato che vi fossero opere « stralciate ».

12. — *Le gestioni fuori bilancio.*

Le gestioni fuori bilancio costituite « per il biennio 1981-1982 » ai sensi dell'articolo 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041, e amministrare « rispettivamente dal sindaco di Napoli e dal presidente della Giunta regionale della Campania » quali Commissari straordinari del Governo, sono previste dall'articolo 85, comma 1, del titolo VIII della legge n. 219 del 1981. Le relative « disponibilità affluiscono ad apposite contabilità speciali istituite presso la competente sezione di tesoreria provinciale dello Stato » (comma 2). Il Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Ministro del tesoro, determina con proprio decreto « le somme da destinare alle spese di organizzazione » (comma 3).

A queste due gestioni fuori bilancio sono affluiti tutti i fondi assegnati alle opere ricomprese entro il titolo VIII della legge n. 219 del 1981 (ad oggi 12.781 miliardi di lire).

La cessazione della gestione straordinaria nel dicembre 1982 non ha avuto luogo, perché « il programma si è legislativamente esteso, fino a divenire strumento di assetto urbanistico per la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria e di infrastrutture diverse. In tale contesto, si sono persi i connotati dell'intervento straordinario che, per la durata e i settori interessati, avrebbe dovuto essere più correttamente ricondotto nell'ambito della gestione ordinaria e attribuito alle strutture pubbliche già esistenti. Tanto più che, sotto il profilo organizzativo e funzionale, l'avvicinarsi dei poteri di gestione ... non ha facilitato un'adeguata programmazione e una sollecita realizzazione delle opere programmate. ... La mancata conversione in legge dei decreti-legge nel 1987 e nel 1988 ha

portato a oltre due anni ... il periodo di "provvisorietà" e di "contingenza" dell'assetto normativo delle due gestioni, che ha determinato preoccupanti "vuoti di potere" (l'ultimo dei quali è durato dal 22 dicembre 1988 al 30 marzo 1989). In proposito si richiamano le osservazioni della Corte ... sia per quanto riguarda la durata delle gestioni — che hanno perduto il carattere di necessità ed urgenza che ne aveva legittimato la creazione — sia per quanto si riferisce alla sottoutilizzazione dell'apparato pubblico, considerato non in grado di svolgere interventi di rilievo » (Corte dei conti: *Decisione e relazione per l'esercizio 1988*, vol. II, pag. 24) (1).

Oltre agli stanziamenti a carico del bilancio statale, la cui ripartizione è affidata al CIPE, sono affluite ulteriori entrate provenienti da fonti diverse (Corte dei conti: *Decisione e relazione per l'esercizio 1987*, vol. II, pag. 29) (2). Nell'esercizio 1987 « le entrate complessive accertate sono state rispettivamente (per le due gestioni, Napoli e aree esterne) di 5.450 miliardi circa e di 3.465 miliardi circa (non essendosi provveduto, per mancanza di accordo circa l'entità del fabbisogno finanziario di ciascuna gestione, alla ripartizione dello stanziamento di 3.500 miliardi disposto dalla legge finanziaria 1987) ed effettivamente acquisite dalle gestioni, rispettivamente, per 4.668 miliardi circa e per 2.766 miliardi circa ». A fine 1988 le entrate effettivamente acquisite ammontavano rispettivamente a 4.675 miliardi di lire per Napoli e a 3.516 miliardi di lire per le aree esterne.

Nella *Decisione e relazione per l'esercizio 1989* (vol. I, pag. 136) (3) queste gestioni sono incluse nell'elenco di quelle che presentano problematiche in ordine alla prevista soppressione.

La Commissione ha acquisito altresì ai propri atti le deliberazioni della sezione di controllo della Corte dei conti n. 1444 del 1984, nn. 1.962, 1968 e 2055 del 1988 e n. 2163 del 1989 sui rendiconti presentati dai Commissari straordinari del Governo per gli esercizi 1981, 1982 e 1983 (allegato VIII.3.b.); i rilievi dalla stessa formulati alle due gestioni (sui rendiconti presentati dai Commissari straordinari del Governo per gli esercizi 1984 e 1985: allegato VIII.3.c.); la relazione del consigliere della Corte incaricato del controllo sulle gestioni ex titolo VIII della legge n. 219 del 1981 (allegato VIII.3.a.); la relazione del Ragioniere generale dello Stato (allegato I.4.a.).

A. — Napoli.

Sempre a fine 1987 la gestione per Napoli aveva impegnato 3.520 miliardi di lire, di cui 100 per oneri di funzionamento, e 3.420 miliardi di lire per la realizzazione del programma. Per eccezioni sulle modalità di retribuzione del personale risultava ancora non definitivo il rendiconto per l'esercizio 1982 (allegato VIII.3.b.). Questo appare, anche per gli esercizi successivi, come il principale rilievo specifico mosso dalla Corte dei conti (il riferimento principale è alla *Decisione e relazione per l'esercizio 1987*, perché è senz'altro più ampia delle successive) (2).

B. — Area metropolitana.

A fine 1987 la gestione per le aree esterne aveva impegnato 2.725 miliardi di lire, di cui 81 circa per oneri di funzionamento. Per

(1) Atti Camera dei deputati; X legislatura, doc. XIV, n. 3.

(2) Atti Camera dei deputati; X legislatura, doc. XIV, n. 2.

(3) Atti Camera dei deputati; X legislatura, doc. XIV, n. 4.

motivi analoghi a quelli indicati per la gestione Napoli erano state sollevate obiezioni sui rendiconti, a partire da quello relativo al 1982 (allegati VIII.3.b e c.). Si segnala inoltre, da parte della Corte dei conti, che per questa gestione sono state incluse nel programma grandi infrastrutture « che hanno determinato nel loro previsto totale importo (valutato in 6.000 miliardi) il superamento degli stanziamenti già assegnati al 31 dicembre 1987, nonché di quelli ancora da assegnare (sul *plafond* rappresentato dagli stanziamenti delle leggi finanziarie 1987 e 1988). Tale superamento consegue ad una prassi già criticata nelle precedenti relazioni (intervento legislativo a ratifica di eccedenze di impegni rispetto agli stanziamenti) e trova un parziale e incerto correttivo nella clausola delle convenzioni » che subordinano la completa esecuzione a ulteriori stanziamenti (Corte dei conti: *Decisione e relazione per l'esercizio 1987*, vol. II, pag. 30) (1).

A fine 1988, la Corte osserva che « per quanto si riferisce alle grandi infrastrutture, il superamento degli stanziamenti previsti dalle leggi finanziarie 1987 e 1988 ha impedito la prosecuzione degli interventi, in attesa della definizione sul piano finanziario della relativa problematica » (*Decisione e relazione per l'esercizio 1988*, vol. II, p. 25) (2).

13. — Il personale.

Le strutture alle dipendenze dei due Commissari straordinari del Governo, disponevano tra il 1981 ed il 1987 del seguente personale:

STRUTTURA COMUNALE

ANNO	Distaccati-comandati	Assunti a contratto	Totale
1981	73	4	77
1982	64	26	90
1983	129	11	140
1984	70	18	88
1985	85	—	85
1986	20	—	20
1987	11	—	11
Totale . . .	452	59	511

(1) Atti Camera dei deputati; X legislatura, doc. XIV, n. 2.

(2) Atti Camera dei deputati; X legislatura, doc. XIV, n. 3.

STRUTTURA REGIONALE

ANNO	Distaccati-comandati	Assunti a contratto	Totale
1981	11	7	18
1982	6	28	34
1983	14	49	63
1984	10	40	50
1985	16	45	61
1986	32	54	86
1987	51	166	217
Totale . . .	140	389	529

L'elenco degli assunti e dei relativi trattamenti economici, nelle due gestioni, è riportato all'allegato VIII.5.

L'organico delle due gestioni ammontava a 1.040 unità quando ai Commissari straordinari del Governo sono subentrati i funzionari delegati, prima dal Presidente del Consiglio dei ministri e poi dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno. In particolare — come sottolinea la Corte dei conti (esercizio 1987) (1) — l'organico del Commissario straordinario regionale è aumentato nel 1987 di 217 unità, di cui 166 assunte a tempo determinato (contrattisti). Dal 1988 esso ha subito qualche riduzione per effetto di collocamento a riposo o altre cause, sicché al 31 maggio 1990 consisteva di 986 unità di cui 548 comandati o distaccati (427 presso la gestione Napoli e 121 presso la gestione aree esterne) e 438 contrattisti (rispettivamente 53 e 385).

Il 1° giugno 1990 180 dei 385 contrattisti della gestione aree esterne sono transitati, in base alla legge regionale n. 8 del 24 febbraio 1990, nel ruolo speciale ad esaurimento istituito con legge regionale n. 4 del 6 febbraio 1990, in forza dell'articolo 12 della legge 28 ottobre 1986, n. 730, e successive modificazioni e integrazioni. Alla stessa data (1° giugno 1990) le stesse persone sono state tuttavia distaccate presso la struttura in cui già operavano. Dal 1° giugno 1990 perciò le 986 unità di cui sopra sono distinte in: 728 comandati o distaccati (427 presso la gestione Napoli e 301 presso la gestione aree esterne) e 258 contrattisti (rispettivamente 53 e 205).

In forza della legge n. 730 del 1986 anche i residui 258 contrattisti dovranno transitare nei ruoli speciali ad esaurimento, presso il comune di Napoli e presso la regione Campania.

(1) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. XIV, n. 2.

Le spese per il personale gravanti sui fondi per gli interventi di cui al titolo VIII della legge n. 219 del 1981, sono pari per gli anni 1981-1989 e per i primi cinque mesi del 1990 a lire:

ANNO	Struttura comunale	Struttura regionale	Totale
1981	200.048.646	112.986.532	313.035.178
1982	2.477.437.899	802.838.475	3.280.276.374
1983	5.935.767.863	2.131.018.173	8.066.785.986
1984	7.354.023.202	4.959.128.177	12.313.151.379
1985	10.853.366.298	8.436.937.206	19.290.303.504
1986	14.565.374.927	13.653.920.656	28.219.295.583
1987	15.024.038.860	22.050.210.080	37.074.248.940
1988	16.390.602.150	24.858.836.128	41.249.438.278
1989	14.687.785.937	22.522.873.277	37.210.659.814
1990 (primi 5 mesi)	7.024.545.894	10.793.606.294	17.818.152.188
<hr/>			
Totale . . .	94.512.991.676	110.322.354.948	204.835.346.624

La media mensile delle spese per il personale è stata pari negli anni 1981-1989, a lire:

ANNO	Struttura comunale	Struttura regionale
1981	16.670.720	9.415.544
1982	206.453.158	66.903.206
1983	494.647.322	177.584.843
1984	612.835.267	413.260.681
1985	904.447.191	703.078.100
1986	1.213.781.244	1.137.826.721
1987	1.252.003.238	1.837.517.507
1988	1.365.883.512	2.071.569.677
1989	1.223.982.161	1.876.906.106

Nei primi cinque mesi del 1990 sui fondi per gli interventi straordinari è gravata — per i 548 comandati-distaccati ed i 438 contrattisti — la spesa complessiva di lire 17.818.152.188, che corrisponde ad una media mensile di lire:

<i>Struttura comunale</i>	<i>Struttura regionale</i>
1.404.909.179	2.158.721.259

Dal 1° giugno 1990 la spesa mensile sui fondi destinati agli interventi straordinari è stata — per i 728 comandati-distaccati ed i 258 contrattisti — di lire 3.145.459.086, così ripartita tra le due strutture (a causa del cambiamento di posizione di alcuni contrattisti divenuti comandati):

<i>Struttura comunale</i>	<i>Struttura regionale</i>
lire 1.404.909.179	lire 1.740.549.909

Il trattamento economico del personale gravava e grava sulle due gestioni fuori bilancio, per quanto concerne: tutti gli emolumenti spettanti agli assunti a contratto, l'indennità speciale del 40 per cento dello stipendio ed i compensi per lavoro straordinario per i comandati-distaccati, il cui stipendio restava a carico degli enti di appartenenza.

Il Presidente della Commissione, con lettera in data 28 giugno 1990, ha interessato il Presidente del Consiglio dei ministri circa l'esigenza di prevedere con il completamento del programma una riduzione del personale utilizzato dal « funzionario CIPE ». Nell'autunno 1990, il « funzionario CIPE » ha avviato un programma di restituzione del personale agli enti di appartenenza (si vedano il testo della Relazione propositiva: Premessa - Iniziative della Commissione, punto *d*), e l'allegato VIII.5.).

La struttura a disposizione dei Commissari straordinari del Governo constava, oltre che del personale utilizzato, dei comitati tecnico amministrativi previsti per legge e di altre entità di supporto.

Nel caso del sindaco di Napoli-Commissario straordinario del Governo queste ultime erano costituite dal gruppo giuridico amministrativo, dalla commissione pareri, dalla commissione consultiva in materia di espropriazioni, dalla commissione assegnazione alloggi e dalla commissione per l'assegnazione provvisoria di alloggi e locali commerciali.

Le commissioni di collaudo (allegato VIII.11.) erano 58 nella gestione Napoli, di cui 38 per le opere infrastrutturali. Le prime 20 avevano un totale di 110 componenti retribuiti in ragione dello 0,78 per cento dell'importo dei lavori. I 207 componenti delle altre 38 commissioni di collaudo hanno riconosciuto i compensi definiti dalle tariffe della Cassa per il Mezzogiorno. Vi sono due comitati di coordinamento rispettivamente per le 20 e le 38 commissioni di collaudo.

Nel caso del presidente della Giunta regionale-Commissario straordinario del Governo vi sono 73 commissioni di collaudo con 700 membri. Tra questi erano compresi dei magistrati ordinari. Altri collaudatori non paiono provvisti dei titoli idonei all'assolvimento del compito.

14. — *I costi.*

Prima di riportare i dati principali sui costi del programma è opportuno ricapitolarne i caratteri essenziali, distinguendo anche le due gestioni. Si veda al riguardo la tabella riportata alla pagina seguente.

TABELLA 9.

(COMUNE + REGIONE 21.280 ALLOGGI)ALLOGGI

ultimati 17.665 da ultimare 3.615
per lire 2.198 miliardi.
costo medio alloggio lire 103,3 milioni.

N.B.: Nella media dei costi è compreso il costo di alloggi di recupero per i quali il CIPE ha fissato l'importo di lire 850.000 al mq. contro le 500.000 lire al mq. fissate per la nuova edilizia dallo stesso CIPE.

URBANIZZAZIONI PRIMARIE E SECONDARIE

GRANDI INFRASTRUTTURE

in miliardi di lire

Scuole	166	Strade km. 206 + 133 km. svincoli	costo 3.293 — al km. 9,7
Centri sportivi	61	Opere fognarie km. 148	costo 1.582 — al km. 10,17
Centri commerciali	14	Opere acquedottistiche	costo 764 — al km. —
Centri sociali	11	Opere ferroviarie km. 24	costo 832 — al km. 34,4
Centri sanitari	24	Aree attrezzate	costo 38 — al km. —

Altre opere 127 (uffici postali, caserme, uffici giudiziari, parchi, chiese)

per lire 2.269 miliardi.

per lire 6.610 miliardi (comprensivo materiale rotabile opere ferroviarie).
realizzate al 79 per cento.

AVVERTENZE: Tutti i costi sopraindicati sono comprensivi degli oneri di concessione normalmente corrispondenti al 10-15 per cento dell'importo delle opere.

Segue: TABELLA 9.

RIEPILOGO GENERALE

	in miliardi		in miliardi
	—		—
Espropri per residenze e urbanizzazioni primarie e secondarie	563	Alloggi	2.198
Espropri per grandi infrastrutture	426	Urbanizzazioni I e II	2.269
IVA residenze e urbanizzazioni primarie e secondarie	139	Grandi infrastrutture	6.610
IVA grandi infrastrutture	569	Espropri IVA - Spese generali	2.397
Spese generali	700		
	_____		_____
Totale	2.397	Totale	13.474

AVVERTENZE: Tutti i costi sopraindicati sono comprensivi degli oneri di concessione normalmente corrispondenti al 10-15 per cento dell'importo delle opere.

Segue: TABELLA 9.

PROGRAMMA COMUNALE 13.576 ALLOGGI

ALLOGGI

ultimati	da ultimare
10.292	3.264

per lire 1.446 miliardi.
costo medio alloggio lire 106,5 milioni.

N.B.: Nella media dei costi è compreso il costo di alloggi di recupero per i quali il CIPE ha fissato l'importo di lire 850.000 al mq. contro le 500.000 lire al mq. fissate per la nuova edilizia dallo stesso CIPE.

URBANIZZAZIONI PRIMARIE E SECONDARIE

Scuole	99	
Centri sportivi	32	
Centri commerciali	2	
Centri sociali	3	
Centri sanitari	18	
Altre opere	102	(uffici postali, caserme, uffici giudiziari, parchi, chiese)

per lire 1.474 miliardi
realizzate all'80 per cento

GRANDI INFRASTRUTTURE

	in miliardi di lire
Strade km. 57 + 16 km. svincoli	costo 1.014 — al km. 13,8
Opere fognarie km. 40	costo 713 — al km. 17,8
Opere acquedottistiche km. —	costo 344 — al km. —
Opere ferroviarie km. —	costo — — al km. —
Aree attrezzate	costo 38 — al km. —

per lire 2.110 miliardi
realizzate al 50 per cento

AVVERTENZE: Tutti i costi sopraindicati sono comprensivi degli oneri di concessione normalmente corrispondenti al 10-15 per cento dell'importo delle opere.

Segue: TABELLA 9.

RIEPILOGO GENERALE

	in miliardi		in miliardi
Espropri per residenze e urbanizzazioni primarie e secondarie	473	Alloggi	1.446
Espropri per grandi infrastrutture	126	Urbanizzazioni I e II	1.474
IVA residenze e urbanizzazioni primarie e secondarie	87	Grandi infrastrutture	2.110
IVA grandi infrastrutture	59	Espropri IVA - Spese generali	1.145
Spese generali	400		
	<hr/>		<hr/>
Totale	1.145	Totale	6.175

AVVERTENZE: Tutti i costi sopraindicati sono comprensivi degli oneri di concessione normalmente corrispondenti al 10-15 per cento dell'importo delle opere.

Segue: TABELLA 9.

PROGRAMMA REGIONALE 7.704 ALLOGGIALLOGGI

ultimati
7.373

da ultimare
331

per lire 752 miliardi.

costo medio alloggio lire 97,5 milioni.

N.B.: Nella media dei costi è compreso il costo di alloggi di recupero per i quali il CIPE ha fissato l'importo di lire 850.000 al mq. contro le 500.000 lire al mq. fissate per la nuova edilizia dallo stesso CIPE.

URBANIZZAZIONI PRIMARIE E SECONDARIE

GRANDI INFRASTRUTTURE

in miliardi di lire

Scuole	67	Strade km. 149 + 117 km. svincoli	costo 2.279 — al km. 8,5
Centri sportivi	19	Opere fognarie km. 108	costo 869 — al km. 8
Centri commerciali	12	Opere acquedottistiche km. 53	costo 420 — al km. 7,9
Centri sociali	8	Opere ferroviarie km. 24	costo 832 — al km. 34,4
Centri sanitari	6		
Altre opere	25	(chiese, caserme, uffici giudiziari, uffici postali, ecc.)	

per lire 795 miliardi

realizzate al 77 per cento

per lire 4.500 miliardi (comprensivo materiale rotabile opere ferroviarie).

realizzate al 54 per cento

AVVERTENZE: Tutti i costi sopraindicati sono comprensivi degli oneri di concessione normalmente corrispondenti al 10-15 per cento dell'importo delle opere.

Segue: TABELLA 9.

RIEPILOGO GENERALE

	in miliardi		in miliardi
	—		—
Espropri per residenze e urbanizzazioni primarie e secondarie	90	Alloggi	752
Espropri per grandi infrastrutture	300	Urbanizzazioni I e II	795
IVA residenze e urbanizzazioni primarie e secondarie	52	Grandi infrastrutture	4.500
IVA grandi infrastrutture	510	Espropri IVA - Spese generali	1.252
Spese generali	300		
	—————		—————
Totale . . .	1.252	Totale . . .	7.299

AVVERTENZE: Tutti i costi sopraindicati sono comprensivi degli oneri di concessione normalmente corrispondenti al 10-15 per cento dell'importo delle opere.

I criteri a cui commisurare i costi del programma originario (edilizia ed urbanizzazioni) furono definiti con delibere CIPE dell'11 giugno 1981, 30 luglio 1982 e 9 febbraio 1984. I parametri di costo individuati dalla delibera 11 giugno 1981 erano più elevati di quelli riconosciuti per l'edilizia economica e popolare di circa il 5 per cento. Non furono mai stabiliti parametri di costo per le infrastrutture incluse nelle due parti del programma.

L'evoluzione dei costi è stata considerata separatamente per le due gestioni e per ogni gestione per le voci: edilizia, urbanizzazioni primarie, urbanizzazioni secondarie, infrastrutture; si veda al riguardo (nel rinviare, per informazioni di maggior dettaglio, all'appendice n. 18, tomo II) la seguente:

TABELLA 10.

DESCRIZIONE	Costo prezzi 1981	Costo finale
in milioni di lire		
<i>Programma comunale.</i>		
Alloggi (a): nuova edificazione	670.953	967.976
riqualificazione	285.218	478.493
Urbanizzazioni: primarie	267.810	459.696
secondarie	604.596	1.014.396
Infrastrutture (b)	650.650	2.109.774
Totale . . .	2.479.227	5.030.335

Fonte: funzionario CIPE (appendice n. 18, tomo II).

(a) Il dato comprende oltre agli alloggi, le parti comuni, le sistemazioni esterne, gli allacciamenti, le autorimesse e i posti auto scoperti, le attrezzature commerciali, i locali per l'artigianato.

(b) I costi iniziali non sono a prezzi 1981, ma di metà anni '80.

N.B.: Per le infrastrutture del programma regionale, l'onere finale è quello determinato con i « tagli » di cui si parla nel testo. Gli importi delle convenzioni iniziali per le infrastrutture di ambedue i programmi sono superiori a quelli considerati nelle ordinanze con cui furono inserite. I costi sono al netto dei costi degli espropri e dell'IVA.

Segue: TABELLA 10.

DESCRIZIONE	Costo prezzi 1981	Costo finale
in milioni di lire		
<i>Programma regionale.</i>		
Alloggi (a) (c):	535.000	687.000
Urbanizzazioni: primarie	216.000	339.000
secondarie	264.000	389.000
Altre opere (d)	86.000	130.000
Infrastrutture (b)	852.000	4.495.000
Totale . . .	1.953.000	6.040.000

Fonte: funzionario CIPE (appendice n. 18, tomo II).

(a) Il dato comprende oltre agli alloggi, le parti comuni, le sistemazioni esterne, gli allacciamenti, le autorimesse e i posti auto scoperti, le attrezzature commerciali, i locali per l'artigianato.

(b) I costi iniziali non sono a prezzi 1981, ma di metà anni '80.

(c) Non è riportata la distinzione tra nuovo e recupero.

(d) Si tratta di opere di interesse sovracomunale connesse con i comparti.

N.B.: Per le infrastrutture del programma regionale, l'onere finale è quello determinato con i « tagli » di cui si parla nel testo. Gli importi delle convenzioni iniziali per le infrastrutture di ambedue i programmi sono superiori a quelli considerati nelle ordinanze con cui furono inserite. I costi sono al netto dei costi degli espropri e dell'IVA.

Il costo degli alloggi (comprensivo di parti comuni, sistemazioni esterne, allacciamenti, posti auto) è aumentato rispetto alle stime originarie, per la gestione Napoli, del 38,9 per cento per gli alloggi di nuova edificazione ultimati e del 74,4 per cento per gli stessi non ultimati, del 54,4 per cento per gli alloggi di recupero ultimati e del 74,5 per cento per i non ultimati. Il costo finale è evidentemente ai prezzi del periodo in cui gli alloggi sono stati, via via, ultimati ovvero a prezzi 1990 per quelli da ultimare.

Sempre per la gestione Napoli, i costi delle urbanizzazioni primarie sono aumentati del 51,4 per cento per le opere ultimate e dell'83,6 per cento per le opere non ultimate. E quelli delle urbanizzazioni secondarie sono aumentati rispettivamente del 50,4 per cento e dell'83,1 per cento. Per le opere infrastrutturali, dagli importi iniziali delle convenzioni (650,65 miliardi di lire, di cui 96,8 « avvocati ») si è passati in forza di atti integrativi successivi a un ammontare complessivo di 1.444.308 milioni di lire, mentre l'importo finale è stimato (in ragione di varianti, revisione prezzi ed altro) in 2.109.774 milioni di lire (+ 46,1 per cento rispetto all'importo intermedio).

Per l'« area metropolitana » (per cui non vi è distinzione tra ultimato e da ultimare e l'edilizia è largamente ultimata, salvo che per il recupero, che ha un'incidenza modesta investendo solo i comparti di Afragola e Melito) la lievitazione dei prezzi è pari al 47,4 per cento per l'edilizia, al 43,8 per cento per le urbanizzazioni primarie e al 47,4 per cento per le secondarie. Questa parte del programma, nel caso dell'edilizia, ha avuto più rapida attuazione di quella relativa a Napoli, in ragione del minor peso sia del recupero sia dell'insorgere di impedimenti, oltre che in ragione delle diverse modalità di messa a punto dei progetti esecutivi.

Il costo finale degli alloggi ammonta a 84,05 milioni di lire medi per quelli ultimati ed a 120,5 milioni di lire per quelli da ultimare per la nuova edificazione a Napoli ed a somme variabili tra i 79 e i 97 milioni di lire per le « aree esterne ». Nel caso del recupero, il costo finale è pari a Napoli a 130,9 milioni di lire medi per gli alloggi ultimati e 154,9 milioni di lire per quelli da ultimare, e nelle « aree esterne » è pari a 121-124 milioni di lire.

Quanto agli oneri per le grandi infrastrutture nell'« area metropolitana », l'importo delle convenzioni iniziali era di 852 miliardi di lire (di cui 129,8 « avvocati »). L'importo corrispondente ai progetti approvati era pari a 7.054 miliardi di lire e quello finale — derivante dall'operazione di selezione effettuata dal « funzionario CIPE », di cui alla delibera CIPE del 12 settembre 1989 — a 4.495 miliardi di lire (al netto, tutti gli importi, delle somme dovute per gli espropri e per l'IVA). L'importo intermedio può essere ricostruito avendo riguardo ai progetti approvati al 1986 (senza le successive varianti): 2.376 miliardi di lire (v. appendice n. 15, tomo II). La rivalutazione è allora pari a + 196,9 per cento (+ 89,2 per cento considerando i tagli).

Prima della selezione realizzata dal « funzionario CIPE », le grandi opere pesano sulla parte napoletana dello PSER per il 50,3 per cento (non considerando il programma successivo al giugno 1986, mai avviato; considerandolo per il 62,9 per cento) e sulla parte « aree esterne » per l'82,1 per cento. Per il 65 per cento dopo i tagli.

I dati ufficiali (Ministero del bilancio e della programmazione economica) sulle opere di viabilità realizzate entro il titolo VIII della legge n. 219 del 1981 indicano un costo di 13,8 miliardi di lire a chilometro per quelle della parte napoletana del programma ed un costo di 8,5 miliardi di lire (dopo i tagli — 9,7 miliardi di lire prima) a chilometro per la parte « aree esterne ». Si tratta di costi al netto delle indennità di esproprio e dell'IVA. Il costo medio corrisponde alla

tipologia adottata (sezione stradale tipo III norme CNR: carreggiata a due corsie per senso di marcia, larghezza piattaforma 19 metri), tipologia che ha esiti visibili e negativi sotto il profilo dell'impatto ambientale.

15. — *Le concessioni ed il regime delle anticipazioni.*

All'articolo 81, comma 2, del titolo VIII della legge n. 219 del 1981, si prevede che le opere siano « affidate in concessione, entro 15 giorni dall'occupazione delle aree, a mezzo di apposite convenzioni in deroga alle norme vigenti, a società, imprese di costruzione, anche cooperative o loro consorzi, idonee sotto il profilo tecnico-imprenditoriale ». Il comma 3 prosegue: « Formano oggetto della concessione tutte le operazioni necessarie per l'acquisizione delle aree occupate, ivi comprese le procedure di espropriazione e il pagamento delle indennità ai sensi della presente legge, la formulazione del programma costruttivo sulla base delle indicazioni del sindaco di Napoli per quanto concerne il numero degli alloggi da realizzare, le tipologie degli stessi, le prescrizioni urbanistico-edilizie da osservare e i termini per la realizzazione dell'intervento, la progettazione esecutiva delle opere, la realizzazione delle stesse e quant'altro necessario per rendere le opere compiute, la consegna degli alloggi agli assegnatari ». L'ultimo comma affida un potere sostitutivo al CIPE, solo per quanto concerne l'affidamento della concessione (potere sostitutivo mai utilizzato).

Secondo la documentazione acquisita dal Ministero del bilancio e della programmazione economica, gli oneri di concessione riconosciuti dalle strutture dello PSER ammontano al 10-15 per cento del valore degli affidamenti.

I concessionari delle opere (per ambedue i programmi, ma i concessionari erano in buona misura gli stessi) hanno dato vita a un Comitato di coordinamento per dare « adeguata risposta collaborativa e propositiva alla complessa operazione ... » (dallo statuto il cui testo è riportato nell'appendice n. 19, tomo II). Le imprese aderenti al Comitato sono però solo una parte delle imprese destinatarie, in consorzio o no, di lavori (l'elenco è riportato all'appendice n. 20, tomo II) ed i lavori assunti dalle imprese consorziate non sono necessariamente tutti « assistiti » dal Comitato.

Le dimensioni delle opere realizzate entro il titolo VIII della legge n. 219 del 1981, già all'epoca in cui si trattava solo del « programma originario » (edilizia ed infrastrutture) furono da più parti considerate, anche grazie alle riserve previste, come una opportunità per riorganizzare e rendere competitiva l'industria locale delle costruzioni, che si trovava in uno stato di grande debolezza. Si sottolineava però (giugno 1981) come si dovesse evitare « che, come purtroppo spesso è avvenuto in passato, i consorzi tra imprese diventino più strumenti di pressione per l'ottenimento di appalti, che di reale riorganizzazione produttiva ».

Moniti di non minor rilievo venivano rivolti all'uso del sistema della concessione, ricordando che l'emergenza del colera del 1973, che aveva rivelato come « tutto il sistema insediativo dell'area napoletana mancasse di adeguate fognature e di adeguate reti idriche (problema derivante dalle carenze dell'intervento ordinario) », avesse dato vita al

Progetto speciale n. 3 della Cassa per il Mezzogiorno (disinquinamento del golfo di Napoli), « la cui realizzazione fu completamente affidata al ... sistema delle imprese, alle quali — con un apposito sistema di concessioni mascherate e di trattative private — furono affidati tutti i compiti di ricerca, di progettazione, di esecuzione. Con il risultato che, dopo otto anni, tutto il programma è sostanzialmente fermo al palo di partenza ... ».

Nel merito del regime delle anticipazioni è da ricordare che l'articolo 16 della legge n. 219 del 1981, nel disciplinare le concessioni e le convenzioni collegate, stabilisce che queste ultime debbano tra l'altro prevedere: « la concessione di anticipazioni pari al 50 per cento del compenso all'atto dell'approvazione della convenzione e di una ulteriore anticipazione pari al 25 per cento del compenso al momento in cui i lavori eseguiti abbiano raggiunto il 50 per cento dell'importo convenzionale. Non si applica la revisione dei prezzi ad importi corrispondenti alle somme anticipate ».

Per il titolo VIII della legge n. 219 del 1981 fu stabilito un tetto di anticipazioni fino al 37 per cento, con la previsione di un superamento facoltativo che non risulta essere stato applicato.

Teoricamente si sarebbe potuto verificare quindi una richiesta di anticipazioni di 750 miliardi di lire, pari al 50 per cento dei 1.500 miliardi di lire stanziati, con notevoli problemi di cassa, atteso che dal maggio del 1981 all'aprile del 1984 la disponibilità per il sindaco-Commissario straordinario del Governo e per il presidente della regione Campania-Commissario straordinario del Governo è stata di 450 miliardi di lire.

L'esigenza di tener conto della disponibilità di cassa ha portato all'adozione di un anomalo « sistema » delle anticipazioni con la previsione, sul tetto del 37 per cento fissato, di una anticipazione del 17 per cento revisionabile e di un'anticipazione del 20 per cento non revisionabile.

Sulla legittimità delle norme non convenzionali la Corte dei conti non ha mai discusso, ma ha avuto da ridire sulla non corretta interpretazione delle clausole contrattuali, che prevedono la non cumulabilità del beneficio dell'anticipazione con quello della revisione dei prezzi.

La decisione del Commissario del Governo è stata giustificata con la considerazione che, rispetto alla insolvibilità delle anticipazioni nella misura massima consentita, è apparso ragionevole un accordo che prevedesse di cumulare i benefici della revisione e della anticipazione pari ad un 15 per cento più un 2 per cento (per l'agenzia di concessionari) e di escludere il cumulo dei benefici per quella parte dell'ulteriore 20 per cento che si anticipa dopo l'effettivo inizio dei lavori e che corrisponde ad una vera anticipazione.

Al concessionario competono infatti, prima dell'inizio dei lavori, una serie di incombenze anche rilevanti sotto il profilo delle spese: organizzazione consortile e concessionaria per strutture di personale, di impianti e di macchinari, organizzazione per operazioni espropriative, organizzazione della struttura di progettisti e dell'articolata progettazione.

A - Napoli.

Il bando per l'ammissione delle imprese fu reso pubblico il 18 giugno 1981. Le convenzioni per l'attuazione del programma per Napoli sono state stipulate tra il 31 luglio ed il 5 agosto 1981: le imprese dovevano essere iscritte all'albo nazionale dei costruttori nelle categorie 2 o 2-bis/7/9 per importo illimitato, dovevano avere un fatturato per l'ultimo triennio di almeno 100 miliardi di lire per lavori eseguiti, dovevano impegnarsi ad assumere almeno il 25 per cento dei lavoratori tramite l'ufficio di collocamento di Napoli, dovevano versare per fidejussione almeno il 10 per cento dell'importo dei lavori affidati. Si presentò oltre un centinaio di imprese, di cui 82 rispondevano ai requisiti. Queste 82 imprese furono invitate dal sindaco di Napoli-Commissario straordinario del Governo a raggrupparsi in consorzi.

Per l'affidamento in concessione il programma era stato suddiviso in 14 ambiti territoriali, che furono affidati a dodici consorzi o raggruppamenti di imprese.

Le convenzioni definite dal sindaco di Napoli-Commissario straordinario del Governo avevano un carattere aperto, stabilendosi all'articolo 2 che l'amministrazione concedente « si riserva la facoltà di disporre, previo atto aggiuntivo alla presente convenzione, le eventuali integrazioni e sostituzioni del programma straordinario consentite da norme successive a quelle contenute nella legge n. 219 del 1981 ». Le convenzioni sarebbero state chiuse nel 1985, con l'identificazione finale dell'oggetto cui ciascuna di esse si riferiva.

Lo stesso articolo 2 individuava l'oggetto della concessione nel dettaglio (tenendo conto anche degli allegati) e l'importo presunto dei lavori, identificato solo ai fini dell'anticipazione da corrispondere al concessionario. L'articolo 3 consente al concessionario di provvedere direttamente alla realizzazione delle opere o di appaltarle in tutto o in parte, ferme restando le sue responsabilità nei confronti del concedente. In caso di ricorso all'appalto, il concessionario è tenuto a riservare il 40 per cento dell'importo a favore di imprese campane e meridionali. Il concessionario a titolo di garanzia (articolo 5) versa, prima dell'inizio dei lavori, una cauzione pari al 10 per cento dell'importo presunto, svincolabile per il 50 per cento al raggiungimento della metà dei lavori e per il restante 50 per cento al collaudo definitivo.

L'articolo 8 specifica gli obblighi assunti dal concessionario. È il concessionario che nomina il direttore dei lavori, che ha anche funzioni di ingegnere capo, ma il concedente può chiedere la sua sostituzione ove non abbia adempiuto ai suoi doveri con la dovuta diligenza. Al concedente spetta infatti la più ampia facoltà di vigilanza e di controllo.

La custodia e la manutenzione delle opere ultimate, fino alla consegna e non oltre il trentesimo giorno consecutivo dopo il collaudo definitivo, sono a carico del concessionario, che deve anche provvedere alla consegna degli alloggi agli assegnatari, previo loro collaudo.

Il costo degli alloggi, delle opere di recupero, delle demolizioni, degli interventi di sostituzione e delle urbanizzazioni, è determinato

in base alla delibera CIPE dell'11 giugno 1981 (allegato I. 2.). L'elenco dei prezzi allegato alla convenzione ne costituisce parte integrante. Su di essi è applicato il ribasso del 3 per cento.

Sono previsti tre tipi di anticipazioni:

- il 15 per cento dell'ammontare presunto su richiesta del concessionario entro 60 giorni dalla stipula della convenzione, salvo conguaglio all'atto dell'approvazione del programma costruttivo;
- il 20 per cento dell'ammontare del programma costruttivo approvato, su richiesta del concessionario, entro 60 giorni dalla data d'inizio dei lavori;
- un'anticipazione concessa facoltativamente in corso d'opera.

Le penali esplicitamente previste non possono superare il 3 per cento dell'importo totale della convenzione. È contemplato anche un premio di accelerazione, pari all'1,5 per cento per ogni 30 giorni di anticipo sul termine di ultimazione definito. Il termine « ultimazione » indica, infatti, la consegna di tutta la documentazione per la liquidazione del saldo finale (ora il 5 per cento).

All'articolo 24 sono definite le modalità di risoluzione della convenzione.

I concessionari, cui sono state affidate con le 12 convenzioni le opere del programma originario, sono riportati nel seguente schema, che identifica anche le variazioni intervenute nelle stesse compagini:

PROSPETTO 1.

ASSOCIAZIONE TEMPORANEA DI IMPRESE MANFREDI - COMPARTO N. 1

Attuale composizione:

De Sanctis s.p.a. - Napoli
FINTECH s.p.a. - Castelromano (RM)
Manfredi s.p.a. - Napoli

Composizione originaria:

Calisto Pontello
De Sanctis
FINTECH
Manfredi

Nota: Con ordinanza n. 320 del 1982 è stato approvato il recesso dell'impresa Callisto Pontello.

CONSORZIO CORI - COMPARTI NN. 2-3-5

Attuale composizione:

Alosa s.p.a. - Roma
Balsamo s.p.a. - Napoli
Carriero & Baldi s.p.a. - Napoli
De Lieto s.p.a. - Napoli
Del Favero s.p.a. - Trento
Ferrocimento s.p.a. - Roma
Furlanis s.p.a. - Portogruaro (VE)
Giglio s.p.a. - Napoli
Grandi Lavori FINCOSIT s.p.a. - Roma

Composizione originaria:

Antonnicola
Alosa
Balsamo
Carriero & Baldi
Del Favero
De Lieto
Ferrocimento
Furlanis
Giglio

Segue: PROSPETTO 1.

Segue: CONSORZIO CORI - COMPARTI NN. 2-3-5

Attuale composizione:

ICAR s.p.a. - Napoli
 IGI s.r.l. - Pozzuoli (NA)
 INFRASUD s.p.a. - Napoli
 Intercantieri s.p.a. - Limena (PD)
 Italstrade s.p.a. - Roma
 Lodigiani s.p.a. - Milano
 La Meridionale s.r.l. - Napoli
 Pizzarotti s.p.a. - Milano
 Visconti s.a.s. - Napoli

Composizione originaria:

Grandi Lavori
 ICAR
 INFRASUD
 Italstrade
 Lodigiani
 La Meridionale
 Pizzarotti
 Scipione Capece
 Sorrentino
 Visconti
 Vittadello

Nota: Con ordinanza n. 1295 del 1984 sono stati approvati il recesso della Scipione Capece e l'inserimento della IGI.

Con ordinanza n. 8823 del 1989 sono stati approvati la modifica della denominazione sociale della Vittadello in Intercantieri, il recesso della Antonnicola, la fusione per incorporazione della ICOSIT (già Sorrentino) nella Raiola.

Con ordinanza n. 9511 del 1990 è stata approvata la fusione per incorporazione della Grandi Lavori nella Grandi Lavori FINCOSIT.

CONSORZIO NOVOCEN - COMPARTO N. 4

Attuale composizione:

Astaldi s.p.a. - Roma
 Di Penta s.p.a. - Roma
 Grandi Lavori FINCOSIT s.p.a. - Roma
 Laudiero s.p.a. - Napoli
 E. Recchi s.p.a. - Torino
 Recchi s.p.a. - Torino
 SIA s.p.a. - Napoli

Composizione originaria:

Astaldi
 CODELFA
 COMAPRE
 Di Penta
 EDILP
 FINCOSIT
 Merolla
 E. Recchi
 Recchi
 SIA

Nota: Con ordinanza n. 289 del 1982 è stata approvata l'esclusione della CODELFA. Con ordinanza n. 1294 del 1984 sono stati approvati l'esclusione della Merolla e l'inserimento della Laudiero.

Sono in corso di istruttoria i provvedimenti definitivi relativi alle seguenti modifiche:

- incorporazione della EDILP nella Grandi Lavori;
- incorporazione della Grandi Lavori nella Grandi Lavori FINCOSIT;
- esclusione della COMAPRE.

Segue: PROSPETTO 1.

CONSORZIO CONSECOR - COMPARTO N. 6

Attuale composizione:

Borselli e Pisani s.p.a. - Napoli
Buontempo s.p.a. - Napoli
COBNA soc. consortile - Napoli
Costanzo s.p.a. - Misterbianco (CT)
Zecchina s.p.a. - Napoli

Composizione originaria:

Borselli e Pisani
Buontempo
Costanzo
CONACAL
ITALCONSULT
Lombardi
Maggiò
SOCIS
Zecchina

Nota: Con ordinanza n. 139 del 1982 è stato approvato il recesso della CONACAL, ITALCONSULT e Lombardi.

Con ordinanza n. 985 del 1984 è stata approvata l'ammissione della società consortile per azioni COBNA (costituita dalle imprese SOCIS, Costanzo e Buontempo).

Con ordinanza n. 6839 del 1987 è stato approvato il recesso della Maggiò.

È in corso di istruttoria il provvedimento definitivo relativo alla seguente modifica:

— fusione per incorporazione della SOCIS nella Costanzo.

CONSORZIO CPR-2 - COMPARTO N. 7

Attuale composizione:

Fondedile s.p.a. - Napoli
IRINA s.p.a. - Napoli
Todini s.p.a. - Roma
Vianini s.p.a. - Roma

Composizione originaria:

FEAL
Fondedile
SOGENE
Vianini

Nota: Con ordinanza n. 31 del 1981 è stato approvato l'inserimento della SOGESTRA.

Con ordinanza n. 292 del 1982 è stata approvato l'inserimento della IRINA.

Con ordinanza n. 6403 del 1987 è stato approvato il recesso della FEAL.

Con ordinanza n. 7751 del 1988 è stata approvata l'esclusione della SOGENE.

È in corso di istruttoria il provvedimento definitivo relativo alla seguente modifica:

— fusione per incorporazione della SOGESTRA nella Todini.

Segue: PROSPETTO 1.

CONSORZIO CR-8 - COMPARTO N. 8

Attuale composizione:

COGEFAR-IMPRESIT s.p.a. - Milano
COGECO s.p.a. - Roma
ICLA s.r.l. - Napoli
Raiola s.p.a. - Napoli
Vibroc. Sarda - Vibrocesa s.p.a. - Monastir (CA)
Volani s.p.a. - Rovereto (TR)

Composizione originaria:

COGEFAR
COGECO
ICLA
Raiola
Vibroc. Sarda - Vibrocesa
Volani

Nota: Sono in corso di istruttoria i provvedimenti definitivi relativi alle seguenti modifiche:

- fusione per incorporazione della IMPRESIT nella COGEFAR che assume la nuova denominazione di COGEFAR-IMPRESIT;
- conferimento da parte della ICLA s.p.a. del ramo aziendale relativo all'attività edilizia alla ICLA s.r.l., che subentra nel rapporto consortile.

CONSORZIO EDIFAR - COMPARTI NN. 9-12

Attuale composizione:

Brancaccio s.n.c. - Napoli
EDINCO s.p.a. - Napoli
Giustino s.p.a. - Napoli
IREP s.p.a. - Napoli
PONSEC s.p.a. - Napoli
SCI s.p.a. - Genova

Composizione originaria:

Brancaccio
Cassina
ETERNIT
Farsura
Giustino
SCI
Vitolo

Nota: Con ordinanza n. 84 del 1982 è stata approvata l'ammissione dell'EDINCO (costituita dalle imprese: Giustino, SCI, ETERNIT) e della PONSEC (costituita dalle imprese: Farsura, Brancaccio, Cassina e Vitolo).

Con ordinanza n. 690 del 1983 è stata approvata la sostituzione della Vitolo con l'IREP.

Con ordinanza n. 1794 del 1985 è stata approvata l'esclusione della ETERNIT. È in corso di istruttoria il provvedimento definitivo relativo alla seguente modifica:

- recesso Cassina ed esclusione Farsura.

Segue: PROSPETTO 1.

CONSORZIO NAPOLI 10 - COMPARTO N. 10

Attuale composizione:

Casa s.p.a. - Cagliari
COSMA s.p.a. - Vicenza
ICORI s.p.a. - Roma
SALC s.p.a. - Padova
Schiavo s.p.a. - Vallo della Lucania (SA)

Composizione originaria:

Casa
COSMA
Ferraro
ICORI
Schiavo

Nota: Con ordinanza n. 4717 del 1986 è stata approvata l'esclusione della Ferraro.

ASSOCIAZIONE TEMPORANEA DI IMPRESE CONACO - COMPARTO N. 11/1

Attuale composizione:

CONACO - Roma
CCC - Bologna
CMC - Ravenna

Composizione originaria:

Conaco
CCC
CMC

ASSOCIAZIONE TEMPORANEA DI IMPRESE CONDOTTE - COMPARTO N. 11/2

Attuale composizione:

Condotte s.p.a. - Roma
Dioguardi s.p.a. - Napoli
Garboli s.p.a. - Roma
ITALEDIL s.p.a. - Roma
Risanamento s.p.a. - Napoli

Composizione originaria:

Condotte
Dioguardi
ITALEDIL
Risanamento

Nota: Con ordinanza n. 2936 del 1985 è stato approvato l'inserimento della Garboli.

Segue: PROSPETTO 1.

CONSORZIO EDINSUD - COMPARTO N. 11/3

Attuale composizione:

Capaldo s.p.a. - Napoli
Castaldo s.p.a. - Napoli
COMECO - Napoli
CMF Sud s.p.a. - Napoli
Pomarici s.a.s. Napoli

Composizione originaria:

Capaldo
Castaldo
COMECO
CMF
Pomarici

CONSORZIO EDINA - COMPARTI NN. 13-14

Attuale composizione:

Nuova Breda s.p.a. - Roma
EDINA s.p.a. - Roma
IRNA consorzio - Napoli
Pessina s.p.a. - Rho (MI)
Suditalia s.p.a. - Napoli

Composizione originaria:

Breda
EDINA
Ferraro
Pessina

Nota: Con ordinanza n. 40 del 1981 è stato approvato l'inserimento della Suditalia. Con ordinanza n. 2533 del 1985 sono stati approvati il recesso della Ferraro e l'immissione del consorzio IRNA (costituito da: Colla s.n.c. Parma - Edilindustriale s.r.l. Napoli - Sviluppo Sicicalcite s.p.a. Caiazzo (CE) - impresa Costantino Antonino Letojanni - Messina).

È in corso di istruttoria il provvedimento definitivo relativo alla seguente modifica:

— conferimento da parte dell'impresa Pessina s.p.a. della propria azienda alla Pessina costruzioni s.p.a., che subentra nel rapporto consortile, e conferimento da parte della Breda s.p.a. della propria azienda alla Nuova Breda s.p.a., che anch'essa subentra nel rapporto consortile.

Le concessioni relative alle opere infrastrutturali inserite nel programma nel 1983-1985 sono state affidate sia (in nove casi) ai consorzi o raggruppamenti di imprese già concessionari, secondo un criterio improntato alla contiguità territoriale, sia (in dodici casi) alle imprese che le avevano avute, in tutto o in parte, in appalto da parte degli enti e delle amministrazioni da cui sono state avocate. In tutti i casi, si introducono (1984) nuove clausole rispetto alla disciplina originaria, prevedendo: la fissazione dei tempi massimi di esecuzione delle opere; la non applicazione del ribasso di cui all'articolo 12 della legge n. 1 del 1978 in compenso dell'esclusione della revisione dei prezzi; in caso di ritardo rispetto al termine contrattuale maggiorato del 50 per cento, non attribuibile a responsabilità del concessionario, un compenso revisionale forfettario pari allo 0,5 per cento per mese o frazione superiore a 15 giorni; nomina da parte del concedente del direttore lavori, dell'ingegnere capo e del collaudatore in corso d'opera; silenzio-assenso con venti-trenta giorni per l'approvazione del progetto da parte del concedente. Altre norme particolari erano introdotte nelle convenzioni stipulate *ex novo*, subentranti a rapporti di appalto.

Queste concessioni relative alle opere infrastrutturali sono state riviste all'inizio del 1985, eliminando il silenzio-assenso e rivedendo l'oggetto di ogni convenzione, ecc.. Nello stesso tempo, anche in base alla legge n. 80 del 1984, che aveva fissato all'ottobre dello stesso anno il termine per configurare il quadro completo degli interventi, venivano « chiuse » le concessioni del 1981, con la stipula degli atti integrativi che:

- individuano in via definitiva tutte le opere oggetto della convenzione e precisano il corrispondente fabbisogno finanziario;
- identificano termini perentori per l'approvazione dei progetti esecutivi e per l'esecuzione delle opere;
- introducono criteri per accertare la completezza dei progetti;
- aumentano le penali;
- azzerano transattivamente il contenzioso in corso;
- stabiliscono la facoltà di recesso in caso di prolungati impedimenti;
- definiscono obbligatorio e vincolante il programma dei lavori per le opere non ancora approvate o iniziate;
- aumentano l'entità del ribasso.

I nuovi concessionari sono:

- la INFRASUD Progetti s.p.a., per lo svincolo della tangenziale di Napoli, con i collegamenti di via Caldieri, via De Ruggiero e via Pigna (convenzione sottoscritta il 28 dicembre 1983 ed integrata il 13 giugno 1984 in base alla delibera CIPE del 22 dicembre 1983 che consente il finanziamento delle integrazioni con fondi FIO);

- ing. Raiola, per la collettrice via Epomeo e il potenziamento centrale di Capodimonte-Scudillo;
- consorzio ICLA, per il collettore di Levante;
- SIACC, per il collettore Volla;
- MEDEDIL s.p.a., per la ristrutturazione ed ampliamento del depuratore di S. Giovanni a Teduccio;
- Iannitti s.p.a., per l'allacciamento dell'acquedotto Cangiani-Camaldoli;
- I. Della Morte s.p.a., per la nuova condotta S. Giacomo-Cangiani e per il completamento galleria Gerolomini;
- impresa M. Vlassolupo, per la condotta forzata Arenella;
- ingg. Carriero e Baldi s.p.a., per l'approvvigionamento idrico di Pianura e Soccavo e per la galleria Ciardelli-Pannarano dell'acquedotto del Serino;
- impresa Pianese, per l'approvvigionamento del serbatoio S. Giacomo dei Capri, per la ristrutturazione della centrale di Lufrano e per serbatoi in varie località;
- ass. temp. imp. I. Della Morte-Carriero e Baldi-Raiola, per adduttori, canali, condotte forzate;
- La Meridionale s.p.a., per l'asse di collegamento dello svincolo Napoli-est della tangenziale e la 167 di Secondigliano.

Le variazioni intervenute entro il 1990, nell'ordine di elencazione, hanno comportato:

- la sostituzione dell'INFRASUD con il consorzio IMAFID tra INFRASUD, Manfredi, De Sanctis e De Luca (quest'ultimo subentrato alla FINTECH nel 1986);
- la sostituzione del consorzio ICLA con la ICLA s.r.l.;
- la sostituzione della Pianese con l'ass. temp. imp. Pianese tra Pianese s.p.a., COGEPI s.p.a., COGIN s.p.a. e SOCOPI s.p.a. (1987);
- l'uscita della Pianese dall'ass. temp. imp. con Carriero e Baldi-Raiola;
- l'ingresso della Zecchina s.p.a.;
- l'ingresso dell'ass. temp. imp. Condotte-COINFRA, dove il COINFRA è un consorzio tra il cons. prov. CBLT di Bologna, consorzio ICCIS di Napoli, COMECO, Brancaccio s. n. c., Sud-Italia, Zecchina s.p.a..

L'elenco delle imprese che fanno o hanno fatto parte dei consorzi è riportato in appendice n. 21 (tomo II).

Gli importi fatturati dalle imprese partecipanti ai consorzi sono indicati nella documentazione trasmessa dal Comitato di coordinamento dei concessionari di Napoli e sono stati sintetizzati nel prospetto riportato alle pagine seguenti:

PROSPETTO 2.

CONCESSIONARI / IMPRESE	Importi fatturati
C 01 - Associazione temporanea di imprese MANFREDI:	
De Sanctis Costruzioni s.p.a.	32.405.338.693
FINTECH s.p.a.	787.174.219
ing. G. Manfredi s.p.a.	32.405.338.693
Totale ass. temp. imp. Manfredi . . .	65.597.851.605
C 02 - Consorzio CORI:	
ALOSA s.p.a.	30.988.107.527
Balsamo Costruzioni s.p.a.	1.254.442.920
De Lieto Costruzioni generali s.p.a.	16.548.497.237
Ferrocemento s.p.a.	1.254.442.920
Furlanis Costruzioni generali s.p.a.	16.521.234.929
Giglio s.p.a.	26.664.590.667
Grandi Lavori - FINCOSIT s.p.a.	37.019.951.180
ICAR - Costruzioni generali s.p.a.	17.620.462.230
IGI - Costruzioni s.r.l.	6.686.426.847
INFRASUD Progetti s.p.a.	1.846.743.862
Intercantieri s.p.a.	24.593.113.373
Italstrade s.p.a.	31.105.429.587
Immobiliare Scipione Capece s.p.a.	714.000.000
ingg. Carriero & Baldi s.p.a.	27.314.666.447
ingg. Lino e Ito del Favero s.p.a.	27.197.725.316
ing. V. Lodigiani s.p.a.	30.490.057.627
La Meridionale s.r.l.	33.788.079.937
Luigi Visconti - Costruzioni s.a.s.	27.323.149.225
Pizzarotti & C. s.p.a.	51.219.321.569
Raiola ing. Angelo s.p.a.	16.526.880.732
Sante Antonnicola s.p.a.	3.196.327.494
Totale consorzio CORI . . .	429.873.651.626

Segue: PROSPETTO 2.

CONCESSIONARI / IMPRESE	Importi fatturati
C 03 - Consorzio NOVOCEN (Comune)	27.129.026.522
Astaldi s.p.a.	7.152.331.319
Di Penta s.p.a.	7.152.331.319
Domenico Laudiero s.p.a.	7.820.735.959
Grandi Lavori - FINCOSIT s.p.a.	33.113.898.950
ing. E. Recchi s.p.a.	0
Recchi-Costruzioni generali s.p.a.	10.972.851.793
SIA s.p.a.	35.867.879.543
Totale consorzio NOVOCEN (Comune) . . .	129.209.055.405
C 04 - Consorzio CONSECOR:	
Buontempo - Costruzioni generali s.p.a.	0
COBNA soc. consortile r.l.	83.660.681.104
F.lli Costanzo s.p.a.	0
ingg. Borselli & Pisani s.p.a.	21.072.269.701
Zecchina Costruzioni s.p.a.	0
Totale consorzio CONSECOR . . .	104.732.950.805
C 05 - Consorzio CPR-2	
Fondedile s.p.a.	0
IRINA s.p.a.	98.371.491.465
Todini - Costruzioni generali s.p.a.	0
Vianini - Lavori s.p.a.	0
Totale consorzio CPR-2 . . .	98.371.491.465

Segue: PROSPETTO 2.

CONCESSIONARI / IMPRESE	Importi fatturati
C 06 - Consorzio CR-8:	
COGECO s.p.a.	0
COGEFAR s.p.a.	75.040.953.811
ICLA s.r.l.	86.195.485.396
Raiola ing. Angelo s.p.a.	54.923.037.809
Vibrocemento Sarda s.p.a.	14.280.798.926
Volani s.p.a.	26.147.460.183
Totale consorzio CR-8 . . .	256.587.736.125
C 07 - Consorzio EDIFAR:	
EDINCO s.p.a.	125.221.640.846
Giustino Costruzioni s.p.a.	0
ingg. B. & M. Brancaccio s.n.c.	0
IREP s.p.a.	0
PONSEC s.r.l.	126.512.495.619
SCI s.r.l.	0
Totale consorzio EDIFAR . . .	251.734.136.465
C 08 - Consorzio NAPOLI 10:	
CASA di Pietro Casula	65.731.769.814
COSMA Costruzioni Maltauro s.p.a.	63.582.324.689
f.lli Ferraro s.n.c.	18.310.765.314
ICORI s.p.a.	62.389.295.841
Schiavo & C. s.p.a.	87.153.327.910
SALC s.p.a.	26.636.012.380
Totale consorzio Napoli 10 . . .	323.803.495.948

Segue: PROSPETTO 2.

CONCESSIONARI / IMPRESE	Importi fatturati
C 09 - Associazione temporanea di imprese CONACO:	
CONACO	0
CCC	181.404.876.654
CMC	148.509.927.045
Totale ass. temp. imp. CONACO . . .	329.914.803.699
C 10 - Associazione temporanea di imprese CONDOTTE D'ACQUA (Comune):	
f.lli Dioguardi s.p.a.	48.242.261.183
Garboli s.p.a.	17.069.420.357
ITALEDIL s.p.a.	200.407.861.570
soc. italiana Condotte d'acqua s.p.a.	0
soc. Risanamento di Napoli s.p.a.	72.376.533.610
Totale ass. temp. imp. Condotte d'acqua . . .	338.096.076.720
C 11 - Consorzio EDINSUD	
Capaldo-Costruzioni generali s.n.c.	14.999.504.177
Castaldo Costruzioni s.p.a.	22.336.516.891
Castaldo Costruzioni s.p.a.	25.844.653.207
COMECO	16.995.027.463
CMF-Sud s.p.a.	76.539.271.023
ing. G. Pomarici & C. s.a.s.	21.536.976.994
Totale consorzio EDINSUD . . .	178.251.949.755

Segue: PROSPETTO 2.

CONCESSIONARI / IMPRESE	Importi fatturati
C 12 - Consorzio EDINA:	
Breda - Progetti e Costruzioni s.p.a.	0
consorzio IRNA	33.000.000.000
EDINA s.p.a.	115.000.000.000
Pessina - Costruzioni s.p.a.	0
Sud-Italia s.p.a.	63.000.000.000
Totale consorzio EDINA	211.000.000.000
C 13 - LA MERIDIONALE s.r.l.:	
La Meridionale s.r.l.	55.196.820.886
Totale La Meridionale s.r.l.	55.196.820.886
C 14 - ing. ITALO DELLA MORTE s.p.a.:	
ing. Italo Della Morte s.p.a.	53.851.240.100
Totale ing. Italo Della Morte	53.851.240.100
C 15 - RAIOLA ing. ANGELO s.p.a.:	
Raiola ing. Angelo s.p.a.	8.192.193.195
Totale Raiola ing. Angelo	8.192.193.195
C 16 - SIACC s.r.l.:	
SIACC s.r.l.	8.106.376.995
Totale SIACC s.r.l.	8.106.376.995

Segue: PROSPETTO 2.

CONCESSIONARI / IMPRESE	Importi fatturati
C 17 - MEDEDIL s.p.a.:	
MEDEDIL s.p.a.	47.201.161.530
Totale MEDEDIL s.p.a. . . .	47.201.161.530
C 18 - Consorzio IMAFID:	
De Sanctis - Costruzioni s.p.a.	16.289.605.893
INFRASUD-Progetti s.p.a.	4.217.801.479
ing. G. Manfredi s.p.a.	16.783.257.630
ing. Paolo De Luca - Costruzioni s.p.a.	22.963.642.080
Totale consorzio IMAFID . . .	60.254.307.100
C 19 - ICLA s.r.l.:	
ICLA s.r.l.	30.640.532.734
Totale ICLA s.r.l. . . .	30.640.532.374
C 20 - Associazione temporanea di imprese PIANESE:	
COGEPI s.p.a.	7.617.025.331
COGIN s.p.a.	58.814.694
Raffaele Pianese - Costruzioni s.p.a.	34.002.315.503
SOCOPI s.p.a.	2.121.665.992
Totale ass. temp. imp. Pianese . . .	43.799.821.520

Fatta eccezione per i lavori per i quali non vi è stata adesione al suddetto Comitato (cfr. anche appendici nn. 20 e 21, tomo II), la documentazione sui lavori fatturati — di cui al prospetto 2 — può essere confrontata con quella relativa ai lavori affidati (appendice n. 22, tomo II). Nel confronto occorre tener conto, oltre che del carattere parziale della documentazione sugli importi fatturati, dei seguenti fatti:

— la contabilizzazione dei lavori affidati fa riferimento agli importi totali iscritti nelle convenzioni, che non coincidono necessariamente con i lavori fatturati;

— la suddetta contabilizzazione è riferita agli importi della ripartizione dei lavori tra le imprese consorziate come risultano dagli atti relativi alla costituzione dei consorzi;

— questo non impedisce che le imprese consorziate abbiano distribuito i lavori tra loro in base a diverse regole.

B. — Area metropolitana.

Il bando per l'identificazione dei concessionari del programma per le aree esterne è stato diramato il 3 luglio 1981. Hanno presentato domanda 46 imprese, di cui 39 ritenute valide. Con l'ordinanza del 28 luglio 1981 sono stati qualificati 33 raggruppamenti.

Il programma è stato suddiviso in 14 comparti, raggruppando 22 localizzazioni afferenti ai 17 comuni individuati. E le 33 ditte sono state raggruppate in 14 consorzi. La stipula delle convenzioni ha avuto luogo il 12 novembre ed il 3 dicembre 1981. Per il comparto 2, si è dovuta stabilire la decadenza del concessionario che non si era presentato alla stipula della convenzione, sostituendolo con il consorzio già affidatario del comparto 13. Il consorzio Caivano si è poi suddiviso in due consorzi: Caivano 1 e COGERI.

Le procedure di selezione delle imprese cui affidare i lavori in concessione sono state laboriose: alcune imprese qualificate si sono successivamente ritirate. Per altre imprese, escluse dai consorzi perché sfornite dei requisiti previsti, si è avuto un ricorso al TAR della Campania, che ha chiesto la riammissione delle imprese stesse.

Le convenzioni definite dal presidente della Giunta regionale — Commissario straordinario del Governo — sono d'impostazione analoga a quelle definite per il programma di Napoli.

I concessionari cui sono state affidate con le 14 convenzioni le opere del programma originario, non sono stati generalmente i destinatari dell'affidamento delle opere infrastrutturali inserite successivamente nel programma. Per queste, e soprattutto per le maggiori di esse, sono stati costituiti nuovi consorzi, così da portare a 25 il numero totale delle concessioni attivate (l'elenco dei consorzi e delle opere affidate è nell'appendice n. 23, tomo II). Più precisamente sono stati identificati nuovi concessionari per le tre opere ferroviarie (COSNO-Ansaldo, S. Giorgio-Volla, ass. temp. imp. ASCOSA III), per

alcune opere stradali (ass. temp. imp. ASCOSA II, De Sanctis, Italstrade-Giustino), per alcune opere idrauliche (ECOSIC, UMA, GOI), per i Regi Lagni (CORIN).

Non tutti i 25 consorzi concessionari sono riportati nel prospetto seguente che identifica anche le variazioni in essi intervenute. Manca infatti il consorzio Quarto-Pozzuoli per il comparto 1, che nel 1990 aveva concluso i lavori. Si veda al riguardo — nel rinviare, per notizie di maggior dettaglio alle appendici nn. 24, 25 e 26 (tomo II) — il seguente:

PROSPETTO 3.

CONSORZIO CORECA - COMPARTO 2

Attuale composizione:

ingg. Balsamo s.p.a.
COGEPRE s.p.a.
imp. Antonio Passarelli
COMEL s.c.a.r.l.
CONVISUD s.c.a.r.l.
Assi Stradali s.c.a.r.l.

Composizione originaria:

ingg. Balsamo s.n.c.
COGEPRE s.p.a.
imp. Antonio Passarelli

Nota: Con decreto n. 1090 del 27 marzo 1985 è stato approvato l'inserimento della COMEL; con note 14814 dell'11 luglio 1988 e 3955/C del 2 marzo 1989 sono stati approvati gli inserimenti di CONVISUD e Assi Stradali.

CONSORZIO CASALNUOVO - COMPARTO 3

Attuale composizione:

imp. E. Romagnoli s.p.a.
IRCES s.p.a.
Lombardi s.p.a.

Composizione originaria:

imp. E. Romagnoli s.p.a.
IRCES s.p.a.
F.lli Lombardi s.p.a.

CONSORZIO NOVOCEN - COMPARTO 4

Attuale composizione:

Recchi s.p.a.
ing. E. Recchi & C. s.p.a.
imp. Astaldi s.p.a.

Composizione originaria:

Recchi s.p.a.
ing. E. Recchi & C. s.a.s.
imp. Astaldi s.p.a.

Segue: PROSPETTO 3.

Segue: CONSORZIO NOVOCEN - COMPARTO 4

Attuale composizione:

Di Penta s.p.a.
SIA s.p.a.
imp. Laudiero s.p.a.
Grandi Lavori-FINCOSIT s.p.a.

Composizione originaria:

Di Penta s.p.a.
SIA s.p.a.
imp. Laudiero s.p.a.
EDILP s.p.a.
FINCOSIT s.p.a.
Merolla s.p.a.
CODELFA s.p.a.
COMAPRE s.p.a.

Nota: La EDILP è stata incorporata nella Grandi Lavori nel 1985; la FINCOSIT è stata incorporata nella Grandi Lavori nel 1990; la COMAPRE è stata esclusa nel 1988 e Merolla e CODELFA sono state escluse per fallimento nel 1984 e 1983.

CONSORZIO S. VITALIANO - COMPARTO 5

Attuale composizione:

INCISA s.p.a.
ingg. Borselli e Pisani s.p.a.

Composizione originaria:

INCISA s.p.a.
INCO s.p.a.

Nota: La INCO è stata esclusa per fallimento nel 1986 e nel 1986 è stata ammessa la Borselli e Pisani. Nel 1984 è stata inclusa nel consorzio la EDILME s.c.a.r.l., sciolta nel 1988 per fine lavori.

CONSORZIO EDINCA - COMPARTO 6

Attuale composizione:

CMF-Sud s.p.a.
Castaldo Costruzioni s.p.a.
Capaldo C. G. s.p.a.
soc. ing. G. Pomarici s.a.s.
soc. COMECO
cons. naz. Lavoro Patria e Famiglia
INSO s.p.a.

Composizione originaria:

CMF s.p.a.
Castaldo Costruzioni s.p.a.
Capaldo C. G. s.p.a.
soc. ing. G. Pomarici s.a.s.
soc. COMECO
cons. naz. Lavoro Patria e Famiglia
INSO s.p.a.

Segue: PROSPETTO 3.

ASSOCIAZIONE TEMPORANEA DI IMPRESE - COMPARTO 7

Attuale composizione:

soc. it. Condotte d'acqua
soc. Risanamento di Napoli s.p.a.
soc. P. Corsicato s.p.a.
IMCO s.p.a.

Composizione originaria:

soc. it. Condotte d'acqua
soc. Risanamento di Napoli s.p.a.
soc. P. Corsicato s.p.a.
IMCO s.p.a.

CONSORZIO CORIN - COMPARTO 8

Attuale composizione:

Grandi Lavori - FINCOSIT s.p.a.
imp. Giglio s.p.a.
ICAR s.p.a.
IGI s.c.a.r.l.

Composizione originaria:

Grandi Lavori s.p.a.
imp. Giglio s.p.a.
ICAR s.r.l.

Nota: L'ingresso dell'IGI è approvato nel 1984.

CONSORZIO CPR-3 - COMPARTO 9

Attuale composizione:

Vianini s.p.a.
Fondedile s.p.a.
Todini C. G. s.p.a.
CORINA s.c.a.r.l.

Composizione originaria:

Vianini s.p.a.
Fondedile s.p.a.
imp. Todini
—
SGI-SOGENE
FEAL s.p.a.
SOGESTRA s.p.a.
SOCIT s.p.a.
Generalvie s.p.a.

Nota: La SOGENE è stata esclusa per fallimento nel 1990. L'impresa Todini, la Generalvie e la FEAL sono recedute nel 1990 e la Todini è stata sostituita dalla Todini C. G. che incorpora anche la SOGESTRA, la quale a sua volta incorpora la SOCIT. La CORINA è entrata nel 1984.

Segue: PROSPETTO 3.

CONSORZIO CAIVANO UNO - COMPARTO 10/1

Attuale composizione:

ICG - V. Fasano s.p.a.
SACIEP s.p.a.
Nettis impianti s.p.a.
SPEI s.r.l.

Composizione originaria:

ICG - V. Fasano s.p.a.
SACIEP s.p.a.
Nettis impianti s.p.a.
SPEI s.r.l.

CONSORZIO COGERI - COMPARTO 10/2

Attuale composizione:

ing. O. Mazzitelli
D. Di Battista
immob. G. Barletta

Composizione originaria:

ing. O. Mazzitelli
D. Di Battista
immob. G. Barletta s.p.a.
imp. G. Ferraro & C. s.a.s.

Nota: La Ferraro è esclusa per fallimento nel 1987.

ASSOCIAZIONE TEMPORANEA DI IMPRESE CCC - COMPARTO 11

Attuale composizione:

Consorzio Cooperativo Costruzioni
CONSCOOP
COOPSUD s.c.a.r.l.

Composizione originaria:

Consorzio Cooperativo Costruzioni
CONSCOOP

Nota: La COOPSUD entra nel 1987.

Segue: PROSPETTO 3.

CONSORZIO CONSAFRAG - COMPARTO 12

Attuale composizione:

Zecchina Costruzioni s.p.a.
F.lli Costanzo s.p.a.
imp. E. Buontempo s.p.a.
COSAFRA s.c.a.r.l.

Composizione originaria:

Zecchina Costruzioni s.p.a.
F.lli Costanzo s.p.a.
imp. E. Buontempo
G. Maggiò
SOCIS s.p.a.
ingg. Di Stasio
Rossetti Simmaco
ing. E. Marino s.p.a.

Nota: La SOCIS è stata incorporata nella Costanzo. La Maggiò è receduta nel 1986. La Di Stasio, la Rossetti Simmaco e la Marino erano recedute nel 1982. La COSAFRA è entrata nel 1984.

CONSORZIO ASCOSA - COMPARTO 14

Attuale composizione:

M.B.M. Meregaglia s.p.a.
ingg. Loy, Donà & Brancaccio s.p.a.
IREP s.p.a.
ingg. Brancaccio s.n.c.
ASCO s.c.a.r.l.
IMCA s.r.l.
IMECO s.p.a.
SOGECA s.r.l.
COBRA s.c.a.r.l.
Cantieri Stradali s.c.a.r.l.
Due ASCOSA s.c.a.r.l.

Composizione originaria:

M.B.M. Meregaglia s.p.a.
ingg. Loy, Donà & Brancaccio s.p.a.
imp. U. Vitolo
ingg. Brancaccio s.n.c.
imp. Molinari s.p.a.
imp. Siciliana Molinari & C. s.p.a.
SOGE-CONSULT s.p.a.
Farsura s.p.a.
A. Cassina s.a.s.

Nota: La Vitolo diventa IREP nel 1984. Le imprese Molinari, Siciliana Molinari e SOGE-CONSULT risultano recedute nel 1983. La Cassina e la Farsura nel 1990. L'ingresso dell'ASCO è del 1984. La IMCA e l'IMECO entrano nel 1986, le quattro s.c.a.r.l. entrano nel 1987.

Segue: PROSPETTO 3.

CONSORZIO ECOSIC - COLLETTORE FRASCATOLI

Attuale composizione:

Carola s.a.s.
ICAR s.p.a.
IMECO s.p.a.
SAISEB s.p.a.
Ecologia s.p.a.

Composizione originaria:

Carola s.a.s.
ICAR s.p.a.
IMECO s.p.a.
SAISEB s.p.a.
Ecologia s.p.a.
Provera e Carassi s.p.a.

Nota: La Provera e Carassi è assorbita dalla SAISEB nel 1989. Il consorzio è costituito nel 1985.

ASSOCIAZIONE TEMPORANEA DI IMPRESE - FERROVIA ALIFANA

Attuale composizione:

Consorzio ASCOSA
ing. S. Paliotto s.p.a.
ing. A. Marinelli s.p.a.
Buontempo C. G. s.p.a.
Ansaldo Trasporti s.p.a.
IMCA s.p.a.
IMECO s.p.a.
ingg. Borselli e Pisani s.p.a.
TREASCOSA s.c.a.r.l.
ASCOFER s.c.a.r.l.

Composizione originaria:

Consorzio ASCOSA
ing. S. Paliotto s.p.a.
ing. A. Marinelli s.p.a.
Buontempo C. G. s.p.a.
Ansaldo Trasporti s.p.a.
IMCA s.p.a.
IMECO s.p.a.

Nota: Le due s.c.a.r.l. sono entrate nel 1987 e la Borselli e Pisani nel 1990. Il consorzio è costituito il 4 luglio 1986.

ASSOCIAZIONE TEMPORANEA DI IMPRESE - REGI LAGNI

Attuale composizione:

Consorzio CORIN
Zecchina Costruzioni s.p.a.
Capaldo Costruzioni s.p.a.
Balsamo Costruzioni s.p.a.

Composizione originaria:

Consorzio CORIN
Zecchina Costruzioni s.p.a.
Capaldo Costruzioni s.p.a.
Balsamo Costruzioni s.p.a.

Segue: PROSPETTO 3.

Segue: ASSOCIAZIONE TEMPORANEA DI IMPRESE - REGI LAGNI

Attuale composizione:

P. Corsicato s.p.a.
E. Marino & C. s.p.a.
EDILIA s.p.a.
Regi Lagni s.c.a.r.l.
CONREL s.c.a.r.l.

Composizione originaria:

Corsicato Costruzioni s.p.a.
E. Marino & C. s.p.a.
IPRA s.p.a.

Nota: La IPRA (Ferlaino) è diventata EDILIA nel 1989. Le due s.c.a.r.l. sono entrate nel 1986 e 1987. Il consorzio è costituito il 4 luglio 1986.

ASSOCIAZIONE TEMPORANEA DI IMPRESE DE SANCTIS - S.S. 7-QUATER

Attuale composizione:

De Sanctis Costruzioni s.p.a.
P. Corsicato s.p.a.
ing. P. Messere s.p.a.
CODES s.p.a.

Composizione originaria:

De Sanctis Costruzioni s.p.a.
Corsicato Costruzioni s.p.a.
ing. P. Messere s.p.a.
CODES s.p.a.

Nota: Il consorzio è costituito nel 1987.

CONSORZIO GOI - ACQUEDOTTO SERINO

Attuale composizione:

ingg. Carriero e Baldi s.p.a.
ICLA s.r.l.
COGECO s.p.a.
R. Pianese s.p.a.
imp. S. Fiore s.p.a.
imp. LAI s.r.l.
COGIN s.p.a.
GOI-FIOR-DI s.c.a.r.l.

Composizione originaria:

ingg. Carriero e Baldi s.p.a.
imp. ICLA s.r.l.
COGECO s.p.a.
R. Pianese s.p.a.

Nota: La Fiore, la Di Donna (poi LAI) e la COGIN entrano nel 1987. La s.c.a.r.l. nel 1989. Il consorzio è costituito il 2 luglio 1986.

Segue: PROSPETTO 3.

CONSORZIO COSNO - CIRCUMVESUVIANA

Attuale composizione:

Consorzio CORIN
Consorzio S. Vitaliano
Consorzio NOVOCEN
imp. A. Della Morte s.p.a.

Composizione originaria:

Consorzio CORIN
Consorzio S. Vitaliano
Consorzio NOVOCEN

Nota: La A. Della Morte entra nel maggio 1985, due mesi dopo la costituzione del consorzio. Al COSNO si affianca senza farne parte la Ansaldo Trasporti s.p.a.

ASSOCIAZIONE TEMPORANEA DI IMPRESE ITALSTRADE - ASSE SUPPORTO

Attuale composizione:

Italstrade s.p.a.
Giustino s.p.a.
COVI s.p.a.

Composizione originaria:

Italstrade s.p.a.
Giustino s.p.a.

Nota: COVI entra nel 1986. L'ATI è costituita nel novembre 1985.

CONSORZIO UMA - EMISSARIO POMIGLIANO

Attuale composizione:

I. Della Morte s.p.a.
COEN s.p.a.
Ferrocimento s.p.a.
ing. Lodigiani s.p.a.
SNAM - Progetti s.p.a.
SOGEDINA s.p.a.

Composizione originaria:

I. Della Morte s.p.a.
COEN s.p.a.
Ferrocimento s.p.a.
ing. Lodigiani s.p.a.
SNAM - Progetti s.p.a.
SOGEDINA s.p.a.

Nota: Il consorzio è costituito nel 1986.

Segue: PROSPETTO 3.

CONSORZIO S. GIORGIO - VOLLA

Attuale composizione:

Ansaldo Trasporti s.p.a.
ing. S. Paliotto s.p.a.
Lodigiani s.p.a.
COMAPRE s.p.a.
L. Visconti s.a.s.
Pizzarotti & C. s.p.a.
P. De Luca s.p.a.
CIRCUMFER s.c.a.r.l.

Composizione originaria:

Ansaldo Trasporti s.p.a.
ing. S. Paliotto s.p.a.
Lodigiani s.p.a.
COMAPRE s.p.a.
L. Visconti s.a.s.

Nota: Pizzarotti e De Luca entrano il 17 luglio 1986; la s.c.a.r.l. nel 1987. Il consorzio è istituito nel gennaio 1986.

ASSOCIAZIONE TEMPORANEA DI IMPRESE CCC - CANALE CONTE SARNO

Attuale composizione:

Consorzio Cooperativo Costruzioni
CONSCOOP
Astaldi s.p.a.
COGEFAR-IMPRESIT s.p.a.
Giustino s.p.a.
Canal Sarno s.c.a.r.l.

Composizione originaria:

Consorzio Cooperativo Costruzioni
CONSCOOP

Nota: La s.c.a.r.l. entra nel 1987, Astaldi Giustino e COGEFAR nel 1988. Il consorzio è costituito nell'aprile 1986.

Gli importi fatturati dalle imprese partecipanti ai consorzi sono indicati, salvo che per i lavori per i quali non vi è stata adesione al Comitato di coordinamento dei concessionari di Napoli (cfr. anche appendici nn. 20 e 25, tomo II), nel prospetto n. 4 che segue. La documentazione sui lavori fatturati — di cui al citato prospetto 4 — può essere confrontata con quella relativa ai lavori affidati (appendice n. 26, tomo II).

Nel confronto, occorre tener conto, oltre che del carattere parziale della documentazione sugli importi fatturati, dei fatti già indicati al paragrafo 15.1.

PROSPETTO 4.

CONCESSIONARI / IMPRESE	Importi fatturati
R 01 - Consorzio QUARTO-POZZUOLI:	
Antonio Della Gatta s.p.a	21.711.625.441
COSMA Costruzioni Maltauro s.p.a.	50.334.134.538
CCC Cantieri Costruzioni Cemento s.p.a.	0
Dondi Costruzioni s.p.a.	0
f.lli Ferraro s.n.c.	59.249.136.929
ing. Paolo De Luca Costruzioni s.p.a.	34.120.384.448
Mondelli s.p.a.	0
Schiavo & C. s.p.a.	57.067.751.880
SALC s.p.a.	0
Totale consorzio Quarto-Pozzuoli . . .	222.483.033.236

R 02 - Consorzio CORECA

Antonio Passarelli	10.769.221.168
ALOSA s.p.a.	708.859.269
Balsamo Costruzioni s.p.a.	56.272.432.142
COMEL Soc. Consortile r.l.	47.364.539.480
Costruzioni Generali Prefabbricati s.p.a.	9.698.193.971
De Lieto Costruzioni generali s.p.a.	13.669.628.389
Ferrocemento s.p.a.	708.859.279
Furlanis Costruzioni generali s.p.a	19.128.387.561
ICOSIT s.p.a.	0
INFRASUD Progetti s.p.a.	14.053.873.161
Intercantieri s.p.a.	8.078.134.174
Italstrade s.p.a.	678.415.394
Immobiliare Scipione Capece s.p.a.	493.357.908

Segue: PROSPETTO 4.

CONCESSIONARI / IMPRESE	Importi fatturati
ingg. Carriero & Baldi s.p.a.	9.698.193.971
ingg. Lino e Ito Del Favero s.p.a.	9.698.193.970
ing. V. Lodigiani s.p.a.	708.859.280
La Meridionale s.r.l.	708.859.280
Luigi Visconti Costruzioni s.a.s.	9.698.193.974
Pizzarotti & C. s.p.a.	13.669.628.389
Raiola ing. Angelo s.p.a.	1.376.055.021
Sante Antonnicola s.p.a.	0
Totale consorzio CORECA . . .	227.181.885.781
R 03 - Consorzio CASALNUOVO	46.191.729.573
Enrico Romagnoli s.p.a.	0
f.lli Lombardi s.p.a.	84.040.229.010
IRCES - 55 di ingg. Pisa & C. s.p.a.	0
Totale consorzio Casalnuovo . . .	130.231.958.583
R 04 - Consorzio NOVOCEN (Regione)	18.651.365.861
Astaldi s.p.a.	20.737.127.864
COMAPRE s.p.a.	0
Di Penta s.p.a.	20.737.127.864
Domenico Laudiero s.p.a.	0
Grandi Lavori - FINCOSIT s.p.a.	0
ing. E. Recchi s.p.a.	0

Segue: PROSPETTO 4.

CONCESSIONARI / IMPRESE	Importi fatturati
Recchi Costruzioni Generali s.p.a.	68.098.962.620
SIA s.p.a.	0
Totale consorzio NOVOCEN (Regione) . . .	128.224.584.209
R 05 - Consorzio SAN VITALIANO	4.605.484.591
EDILME Soc. Consortile r.l.	4.193.813.740
INCO s.p.a.	1.430.000.000
ing. Borselli & Pisani s.p.a.	0
INCISA s.p.a.	37.744.323.437
Totale consorzio San Vitaliano . . .	47.973.621.768
R 06 - Consorzio EDINCA	23.126.518.896
Capaldo Costruzioni Generali s.n.c.	11.108.455.759
Castaldo Costruzioni s.p.a.	22.195.817.125
COMECO	8.697.716.593
Cons. Naz. Lavoro Patria e Famiglia	16.151.382.495
CMF - SUD s.p.a.	59.359.418.871
INSO s.p.a.	0
ing. G. Pomarici & C. s.a.s.	12.331.008.257
Totale consorzio EDINCA . . .	152.970.317.996

Segue: PROSPETTO 4.

CONCESSIONARI / IMPRESE	Importi fatturati
R 07 - Associazione temporanea di imprese CONDOTTE D'ACQUA (Regione):	
IMCO s.p.a	46.786.684.127
Pasquale Corsicato s.p.a.	29.810.791.267
Società italiana Condotte d'acqua s.p.a.	0
Società Risanamento di Napoli s.p.a.	22.173.564.144
Totale ass. temp. imp. Condotte d'acqua (Regione) . . .	98.771.039.538
R 08 - Consorzio CORIN:	
Giglio s.p.a.	23.313.933.448
Grandi Lavori - FINCOSIT s.p.a.	49.133.144.138
ICAR Costruzioni Generali s.p.a.	27.085.967.181
IGI Costruzioni s.r.l.	7.836.447.440
Totale consorzio CORIN . . .	107.369.492.207
R 09 - Consorzio CPR - 3:	
CORINA Soc. Consortile r.l.	58.469.866.061
Fondedile s.p.a.	46.527.554.461
Todini Costruzioni Generali s.p.a.	0
Vianini Lavori s.p.a.	0
Totale Consorzio CPR - 3 . . .	104.997.420.522

Segue: PROSPETTO 4.

CONCESSIONARI / IMPRESE	Importi fatturati
R 10 - Consorzio CAIVANO UNO:	
ing. Vito Fasano s.p.a.	56.632.031.213
Nettis Impianti s.r.l.	39.861.887.344
SACIEP s.p.a.	14.317.139.302
SPEI s.r.l.	23.939.485.238
Totale consorzio Caivano Uno . . .	134.750.543.097
R 11 - Consorzio COGERI:	
Immobiliare Giuseppe Barletta s.p.a.	114.466.328.650
Impresa Domenico Di Battista	0
ing. Orfeo Mazzitelli s.p.a.	0
Totale Consorzio COGERI . . .	114.466.328.650
R 12 - Associazione temporanea di imprese CCC di Bologna:	
Astaldi s.p.a.	0
Canal Sarno Soc. Consortile r.l.	0
COGEFAR s.p.a.	0
CONSCOOP	46.242.731.817
COOP-SUD s.r.l.	0
CCC	137.944.314.938
Giustino Costruzioni s.p.a.	0
Totale ass. temp. imp. CCC di Bologna . . .	184.187.046.755

Segue: PROSPETTO 4.

CONCESSIONARI / IMPRESE	Importi fatturati
R 13 - Consorzio CONSAFRAG	2.040.000.000
Buontempo Costruzioni Generali s.p.a.	1.488.374.338
COSAFRA Soc. Consortile s.p.a.	153.274.499.704
f.lli Costanzo s.p.a.	1.488.374.339
Maggiò Giovanni	43.753.620.764
Zecchina Costruzioni s.p.a.	157.127.059.105
Totale consorzio CONSAFRAG . . .	359.171.928.250

R 14 - Consorzio ASCOSA:

ASCO Soc. Consortile r.l.	25.805.999.638
Arturo Cassina s.a.s.	0
Farsura Costruzioni s.p.a.	1.165.461.303
ingg. B. & M. Brancaccio s.n.c.	0
ingg. Loy, Donà & Brancaccio LDB s.p.a.	14.621.173.693
IREP s.p.a.	0
MBM Meregaglia s.p.a.	14.621.173.693
Totale consorzio ASCOSA . . .	56.213.808.327

R 15 - Associazione temporanea di imprese ASCOSA II:

ASCO Soc. Consortile r.l. (R 14)	0
Arturo Cassina s.a.s. (R 14)	7.872.543.732
COBRA Soc. Consortile r.l.	0
Cantieri stradali s.r.l.	0
Due ASCOSA Soc. Consortile r.l.	7.052.649.224

Segue: PROSPETTO 4.

CONCESSIONARI / IMPRESE	Importi fatturati
Farsura Costruzioni s.p.a. (R 14)	7.872.543.732
ingg. B. & M. Brancaccio s.n.c. (R 14)	20.098.952.967
ingg. Loy, Donà & Brancaccio LDB s.p.a. (R 14)	18.276.064.491
IMCA s.p.a.	17.624.662.791
IMECO s.p.a.	21.789.131.333
IREP s.p.a. (R 14)	22.277.461.405
MBM Meregaglia s.p.a. (R 14)	17.744.212.626
SOGECA s.r.l.	14.164.328.204
Totale ass. temp. imp. ASCOSA II . . .	154.772.550.505

R 16 - Associazione temporanea di imprese ASCOSA III:

Ansaldo Trasporti s.p.a.	867.675.000
ASCO Soc. Consortile r.l. (R 14)	0
ASCOFER Soc. Consortile r.l.	18.287.486.928
Angelo Marinelli s.p.a.	439.875.000
Arturo Cassina s.a.s. (R 14)	0
Buontempo Costruzioni Generali s.p.a.	7.786.578.206
D'Alessio & Faraone Mennella s.n.c.	3.447.197.794
Farsura Costruzioni s.p.a. (R 14)	0
ingg. Borselli & Pisani s.p.a.	0
ingg. B. & M. Brancaccio s.n.c. (R 14)	0
ingg. Loy, Donà & Brancaccio LDB s.p.a. (R 14)	0
IMCA s.p.a.	0
IMECO s.p.a.	2.551.505.794
IREP s.p.a. (R 14)	8.640.645.836

Segue: PROSPETTO 4.

CONCESSIONARI / IMPRESE	Importi fatturati
MBM Meregaglia s.p.a. (R 14)	0
Paliotto ing. Salvatore & C. s.p.a.	615.825.000
TREASCOSA Soc. Consortile r.l.	0
Totale ass. temp. imp. ASCOSA III . . .	42.636.789.558

R 17 - Associazione temporanea d'impresе ITALSTRADE-GIUSTINO:

COVI Soc. Consortile s.p.a.	0
Giustino Costruzioni s.p.a.	87.783.117.648
Italstrade s.p.a.	87.783.117.648
Totale ass. temp. imp. Italstrade-Giustino . . .	175.566.235.296

R 18 - Associazione temporanea di imprese CORIN:

Balsamo Costruzioni s.p.a.	37.030.169.852
Capaldo Costruzioni Generali s.n.c.	33.329.125.130
CONREL Soc. Consortile r.l.	0
EDILIA s.p.a.	29.969.637.524
Giglio s.p.a. (R 08)	49.439.702.940
Grandi Lavori - FINCOSIT s.p.a. (R 08)	33.098.744.520
ICAR Costruzioni Generali s.p.a. (R 08)	60.040.661.837
IGI Costruzioni s.r.l. (R 08)	0
ing. Eugenio Marino & C. s.p.a.	33.928.702.020

Segue: PROSPETTO 4.

CONCESSIONARI / IMPRESE	Importi fatturati
Pasquale Corsicato s.p.a.	21.621.285.232
Regi Lagni Soc. Consortile r.l.	0
Zecchina Costruzioni s.p.a.	61.078.527.804
Totale ass. temp. imp. CORIN . . .	359.536.556.859
R 19 - Consorzio COSNO	684.140.650
Astaldi s.p.a. (R 04)	2.121.995.308
COMAPRE s.p.a. (R 04)	0
Di Penta s.p.a. (R 04)	2.121.995.308
Domenico Laudiero s.p.a. (R 04)	404.410.938
Giglio s.p.a. (R 08)	5.454.566.722
Grandi Lavori - FINCOSIT s.p.a. (R 04)	5.154.906.952
Grandi Lavori - FINCOSIT s.p.a. (R 08)	2.358.519.620
ICAR Costruzioni Generali s.p.a. (R 08)	5.460.921.327
IGI Costruzioni s.r.l. (R 08)	0
ingg. Borselli & Pisani s.p.a. (R 05)	3.556.705.907
ing. Antonio Della Morte s.p.a.	16.242.729.293
ing. E. Recchi s.p.a. (R 04)	0
INCISA s.p.a. (R 05)	8.318.197.120
Recchi Costruzioni Generali s.p.a. (R 04)	2.920.541.500
SIA s.p.a. (R 04)	0
Totale consorzio COSNO . . .	54.799.630.645

Segue: PROSPETTO 4.

CONCESSIONARI / IMPRESE	Importi fatturati
R 20 - Associazione temporanea di imprese DE SANCTIS:	
CODES s.p.a.	28.356.200.936
De Sanctis Costruzioni s.p.a.	113.424.803.742
ing. Pietro Messere s.p.a.	68.475.198.821
Pasquale Corsicato s.p.a.	77.741.588.252
Totale ass. temp. imp. De Sanctis . . .	287.997.791.751
R 21 - Consorzio UMA:	
COEN s.p.a.	0
Ferrocemento s.p.a.	0
ing. Italo Della Morte s.p.a.	0
ing. V. Lodigiani s.p.a.	0
SNAM-Progetti s.p.a.	0
SOGEDINA Costruzioni s.p.a.	28.670.644.083
Totale consorzio UMA . . .	28.670.644.083
R 22 - Consorzio GOI:	
COGIN s.p.a.	14.352.705.671
GOI - FIORDI Soc. Consortile r.l.	0
ingg. Carriero & Baldi s.p.a.	82.327.353.243
ing. Salvatore Fiore s.p.a.	9.601.419.663
LAI Costruzioni s.r.l.	12.193.763.088
Raffaele Pianese Costruzioni s.p.a.	17.729.725.265
Raggr. ICLA s.r.l. - COGECO s.p.a.	62.507.002.591
Totale consorzio GOI . . .	198.261.969.521
Totale generale . . .	6.395.650.830.455

Nota: Si tratta di 22 consorzi perché alcuni hanno, intanto, concluso i lavori loro affidati.

16. — *Gli appalti.*

Gli appalti registrati dai Commissari straordinari del Governo e dai successivi funzionari, sono solo una parte degli appalti totali (gli importi equivalgono a circa il 25 per cento degli importi fatturati totali, mentre secondo la stima degli uffici del « funzionario CIPE » i lavori appaltati a terzi dovrebbero corrispondere a circa il 65 per cento del totale). Infatti, le convenzioni obbligavano i concessionari a chiedere l'autorizzazione del concedente solo per alcune categorie di lavori e forniture, le cui connotazioni si deducono dalle specificazioni inserite nell'elenco delle imprese che hanno avuto appalti più importanti. L'autorizzazione si riferiva in genere ad un importo teorico o — nei primi anni per il programma di Napoli — non specificava alcun importo. Solo con una recentissima legge, approvata nel 1990, i concessionari sono tenuti a consegnare al concedente tutta la documentazione concernente appalti e forniture, che infatti sta affluendo nel 1991 agli uffici del « funzionario CIPE ». Le ditte appaltatrici sono oltre mille.

Le schede acquisite dalla Commissione si riferiscono al periodo dal 1984 (eccezionalmente 1983) al 1990. Le schede del 1984 e parte di quelle del 1985, nel caso del Commissariato di Governo per Napoli, non riportano le cifre degli appalti e forniture autorizzati. È possibile infine che gli importi autorizzati siano superiori a quelli dei contratti effettivi di appaltofornitura.

Gli appalti (e forniture) autorizzati per la parte napoletana dello PSER (l'elenco delle imprese e degli appalti, quando la somma di questi supera il miliardo di lire circa, è all'appendice n. 27, tomo II) coinvolgono: 352 ditte con sede a Napoli e 612,4 miliardi di lire (45,3 per cento del totale), 268 ditte con sede in altro comune della provincia di Napoli e 255,1 miliardi di lire (18,8 per cento), 85 ditte con sede in provincia di Caserta e 109,1 miliardi di lire (8,1 per cento), 11 ditte con sede nelle province di Avellino e di Benevento e 3,7 miliardi di lire, 26 ditte con sede in provincia di Salerno e 13,3 miliardi di lire (il totale per la regione Campania ammonta così a 993,6 miliardi di lire e al 73,4 per cento). Fuori della Campania gli appalti e le forniture ammontano a 120,3 miliardi di lire destinati ad altre ditte del Mezzogiorno (8,9 per cento), 103,1 miliardi di lire destinati a ditte dell'Italia centrale (7,6 per cento) e 135,8 miliardi di lire destinati a ditte del Nord (10,1 per cento).

Quelli autorizzati per la parte regionale (l'elenco delle imprese e degli appalti, quando la somma di questi supera il miliardo di lire circa, è all'appendice n. 28, tomo II) coinvolgono: 175 ditte con sede a Napoli e 501,9 miliardi di lire (32,3 per cento), 149 ditte con sede in altri comuni della provincia di Napoli e 296,9 miliardi di lire (19,1 per cento), 96 ditte con sede in provincia di Caserta e 233,9 miliardi di lire (15,1 per cento), 11 ditte con sede nelle province di Avellino e di Benevento e 23,8 miliardi di lire e 12 ditte con sede in provincia di

Salerno e 57,3 miliardi di lire (il totale per la regione Campania ammonta perciò a 1.113,7 miliardi di lire ed al 71,7 per cento). Fuori della Campania, appalti e forniture ammontano a 51,2 miliardi di lire destinati ad altre ditte del Mezzogiorno (3,3 per cento), a 132,9 miliardi di lire destinati a ditte dell'Italia centrale (8,6 per cento) ed a 255,8 miliardi di lire destinati a ditte del Nord (16,5 per cento).

La maggior frantumazione degli appalti per la parte napoletana può essere spiegata con l'incidenza del recupero, che richiedeva un numero maggiore di commesse *special-purpose*, mentre il maggior peso delle grandi opere può spiegare la minor quota spettante alla Campania negli appalti della parte regionale.

Si segnala il ruolo più rilevante che alcune imprese assumono, apparendo di volta in volta come appaltatori e come stazioni appaltanti.

L'intreccio che l'esecuzione delle opere ha determinato tra imprese incluse nei consorzi ed imprese esterne è dunque di rilievo. E più significativo diviene ove si consideri che solo nella fase iniziale — almeno per la parte napoletana — appalti e forniture dovettero essere affidati dal consorzio come tale, e quindi dall'impresa mandataria, mentre successivamente le singole imprese consorziate furono autorizzate a procedere direttamente, senza passare per i consorzi di appartenenza. È così che alcune imprese ricorrono nelle schede degli appalti autorizzati come stazioni appaltanti, e si tratta fondamentalmente di imprese locali. Tra queste vi sono anche imprese locali che entrano negli ultimi anni a far parte dei consorzi e segnalano l'acquisizione sia di lavori affidati, sia di appalti per importi significativi. Si pensi che ad una famiglia camorrista faceva capo (attualmente è sotto sequestro) l'impresa ing. P. Messere, che risulta aver avuto un volume molto significativo di lavori affidati.

Sebbene sia da molte parti lamentato (stampa, sindacati, ecc.) che è stato molto esteso il ricorso al subappalto, nulla la Commissione ha potuto verificare in proposito. Una verifica indiretta è consentita dai documenti di provenienza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. L'Ispettorato provinciale del lavoro di Napoli risponde ad una richiesta di dati della Commissione, il 21 settembre ed il 26 ottobre 1990 (allegato VIII, 9. c.), facendo presente che per predisporre la risposta « ha richiesto e ottenuto dall'Ufficio straordinario di Governo di Napoli l'elenco delle imprese impegnate per detto programma ». Su questa base, fa sapere che, tra il gennaio 1982 ed il luglio 1990, ha eseguito 800 ispezioni in 347 imprese, accertando 723 violazioni, di cui 434 in materia di prevenzione degli infortuni. In particolare, 120 ispezioni su 102 imprese, con 104 violazioni accertate, sono state realizzate tra il gennaio 1989 ed il luglio 1990.

Rispondendo l'11 dicembre 1990 ad un'interrogazione (n. 4-19782) il Ministro del lavoro e della previdenza sociale informa

inoltre che nel 1988 e nel 1989 nella provincia di Napoli sono stati avviati al lavoro dall'ufficio di collocamento rispettivamente: 1.845 lavoratori edili nel 1988 e 2.394 nel 1989, e afferma che « nei cantieri edili ubicati a Napoli e nella sua area metropolitana sono state eseguite 232 visite ispettive nell'anno 1989 e 93 nei primi quattro mesi dell'anno in corso. Nei cantieri ispezionati nel 1989 sono risultati occupati, complessivamente, 6.960 lavoratori, in quelli visitati nel primo quadrimestre del 1990 il loro numero è stato di 2.790 unità. Nessuno di loro è risultato proveniente da Paesi extracomunitari. A seguito delle ispezioni effettuate sono state accertate e perseguite, nel 1989 e nel primo quadrimestre del 1990, rispettivamente 595 e 207 violazioni alle leggi sociali e ai contratti collettivi di lavoro. I lavoratori interessati alle infrazioni accertate sono stati 464 nel 1989 e 185 nel 1990 ». Due unità ispettive erano, dal settembre 1989 in poi « impegnate quotidianamente » sui lavori dei « Mondiali 1990 », per « precise disposizioni ministeriali » (il testo della risposta all'interrogazione parlamentare è riportato all'appendice n. 29, tomo II).

17. — *Le imprese sospette.*

Sia tra le imprese associate ai consorzi sia tra quelle che hanno ricevuto appalti, vi sono imprese che sono state sottoposte a sequestro dalla Magistratura ai sensi di quanto previsto dalla legge Rognoni-La Torre. Notizie ampie in proposito sono contenute nei materiali inviati alla Commissione dall'Alto commissario, dottor Domenico Sica.

La presenza di queste imprese assume naturalmente connotazioni più inquietanti ove si considerino le infiltrazioni camorristiche, le — successive — scalate camorristiche ad imprese che vantano una dignitosa tradizione nel settore (cosiddette imprese pulite), il contemporaneo ampliarsi del raggio d'influenza delle imprese controllate dai *clans* ben oltre i confini dell'area d'intervento. La Commissione non può che prendere atto, tuttavia, di quanto si desume per questi aspetti dai dati a sua disposizione ed insieme dagli atti giudiziari e segnalare quanto casuali siano spesso i ritrovamenti effettuati dai magistrati. Si vedano al riguardo le relazioni dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta alla delinquenza mafiosa (allegato I.8. e appendice n. 30, tomo II).

Nella citata risposta parlamentare all'interrogazione parlamentare (paragrafo 16) del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, si legge inoltre che l'Ispettorato provinciale del lavoro di Napoli « ha collaborato con proprie unità ispettive ad effettuare presso cantieri edili una vigilanza speciale, disposta direttamente dall'Alto Commissario per la lotta alla mafia » nei mesi di giugno-luglio 1989, i cui risultati saranno indubbiamente comunicati dallo stesso alla competente Commissione parlamentare.

18. — *Gli interventi di cui agli articoli 9 e 10 della legge n. 219 del 1981 a Napoli.*

Almeno fino al 1985 Napoli non ha goduto dei contributi di ricostruzione e riparazione previsti dalla legge n. 219 del 1981, mentre si è avvalsa in misura relativamente notevole — per quanto i dati disponibili consentono di vedere — del canale delle riattazioni di cui all'ordinanza n. 80 del 1981 del Commissario straordinario Zamberletti (si veda al riguardo il precedente paragrafo 3).

Napoli infatti ha avuto assegnati, a valere sul fondo di cui all'articolo 3 della legge n. 219 del 1981, 52 miliardi di lire dalla delibera CIPE del 28 novembre 1985, 75 miliardi di lire dalla delibera CIPE dell'8 agosto 1986, 75 miliardi di lire dalla delibera CIPE del 27 maggio 1987, 244,9 miliardi di lire dalla delibera CIPE del 12 aprile 1988, 134,7 miliardi di lire dalla delibera CIPE del 2 maggio 1989 (allegato I.2.). Non tutti questi fondi sono stati trasferiti: su 581,6 miliardi di lire assegnati, circa 380 risulterebbero già erogati al comune.

Dai dati raccolti dall'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno (allegato III. 32) risulta — escludendo le riattazioni — che le domande per ricostruzione di alloggi privati finanziate, a fine 1989, erano 8 per 2,9 miliardi di lire (363 milioni di lire in media), le domande per riparazioni finanziate erano 176 per 28,8 miliardi di lire (164 milioni di lire in media), le domande finanziate relative a immobili di interesse storico-artistico erano 2 per 1,73 miliardi di lire. Le opere pubbliche finanziate erano 29 per 11,8 miliardi di lire. Il meccanismo di corresponsione dei contributi è quello prefigurato fin dal 1981 per le riattazioni della citata ordinanza n. 80 del 1981: il comune provvede attraverso le circoscrizioni. I costi medi degli interventi sono più elevati di quelli registrati per il resto del territorio, nonostante che i contributi siano sottoposti a un tetto di 85 milioni di lire per alloggio. Evidentemente, si tratta di domande riferite a più alloggi.

L'esclusione di Napoli fino al 1985 dai contributi finanziati dal fondo di cui all'articolo 3 della legge n. 219 del 1981, non sembra essere stata sancita formalmente, così come formalmente non è stata sancita la riammissione. Napoli ha però avuto definito il termine per la consegna dei progetti da allegare alle domande al 31 dicembre 1990.

CAPITOLO V

GLI INTERVENTI
DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

1. — *Premessa.*

In forza dell'articolo 17 della legge n. 219 del 1981 gli interventi di riparazione, di ricostruzione e di miglioramento delle opere di competenza dei Ministeri:

- dei beni culturali ed ambientali
- di grazia e giustizia
- dei trasporti
- della pubblica istruzione
- dei lavori pubblici
- delle poste e delle telecomunicazioni
- delle finanze
- della difesa
- dell'agricoltura e delle foreste

andavano realizzati sulla base di programmi annuali predisposti da ciascuna Amministrazione, finalizzati all'equilibrato sviluppo delle regioni Campania e Basilicata e finanziati con i fondi di cui all'articolo 3 della legge stessa.

In successivi articoli della legge n. 219 del 1981 venivano dettate, nel contesto sopra delineato, norme particolari:

– all'articolo 53: in base al quale il Ministero dei beni culturali ed ambientali, nel quadro dei programmi di cui all'articolo 17, definisce un piano straordinario, nel quale sono individuati gli interventi da attuare prioritariamente per assicurare la riapertura ed il funzionamento dei fondamentali istituti bibliotecari, museali, archivistici, monumentali ed archeologici delle due regioni;

– all'articolo 58: relativo ai lavori di ripristino e di restauro del patrimonio di interesse culturale;

– all'articolo 67: relativo al potenziamento dell'Istituto geografico militare;

– all'articolo 68: nel quale vengono dettate le norme che regolamentano la prestazione del servizio militare nei comuni terremotati.

Occorre puntualizzare che il gruppo di lavoro costituito in seno alla Commissione e competente per materia ha sperimentato assai scarsa partecipazione.

Esso ha concentrato la sua indagine su taluni dei settori qui individuati e, in particolare, su: beni culturali, pubblica istruzione, lavori pubblici, difesa, ambiente.

Vengono peraltro riportati i dati relativi a tutti i Ministeri di cui il gruppo avrebbe dovuto occuparsi nella inchiesta.

2. — *I mezzi finanziari e la loro gestione.*

Per la realizzazione delle finalità individuate dal legislatore all'articolo 17 della legge n. 219 del 1981 il CIPE ha assegnato, per il periodo che va dall'anno 1981 a tutto il 1992 (allegato I. 2.) lire:

Agricoltura	68.100.000.000
Beni culturali ed ambientali	575.008.366.000
Difesa	53.880.000.000
Finanze	5.177.000.000
Lavori pubblici - Edilizia demaniale	936.412.563.000
Lavori pubblici - Patrimonio culturale e artistico	237.719.436.000
ANAS	35.000.000.000
Poste e telecomunicazioni	1.877.000.000
Pubblica istruzione	450.993.634.000
Trasporti	85.796.000.000
Turismo	4.000.000.000
Interventi straordinari nel Mezzogiorno	6.000.000.000
Protezione civile	50.000.000.000
Bilancio	16.000.000.000
	<hr/>
Totale	2.525.963.999.000
	<hr/> <hr/>

I mezzi finanziari di cui sopra rappresentano un ventesimo circa della intera somma destinata alla ricostruzione e allo sviluppo delle zone colpite dal sisma.

Essi si sono risolti in incremento di capitoli di bilancio già esistenti o nella istituzione di nuovi capitoli negli stati di previsione della spesa delle singole Amministrazioni e sono stati amministrati e gestiti nel rispetto delle procedure ordinarie.

Solo i fondi assegnati al Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno sono stati gestiti col sistema del « fuori bilancio », come si rileva dalla relazione sulle gestioni fuori bilancio per gli eventi sismici nel Mezzogiorno e per la protezione civile (pagine 23-37) inserita nella Decisione e relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1987 (1).

3. — *Le attività del gruppo di lavoro.*

Il gruppo di lavoro n. 5, competente per materia su delega della Commissione, ha preso le seguenti iniziative.

Il 12 giugno 1990 ha effettuato, dopo un incontro con il provveditore agli studi di Napoli, un sopralluogo presso la scuola media Teresa Confalonieri nel capoluogo campano; un sopralluogo, dopo incontri con funzionari della Soprintendenza ai beni artistici e storici di Napoli, alla pinacoteca di Capodimonte ed un altro sopralluogo, dopo un incontro con il soprintendente ai beni archeologici di Napoli e Caserta, ai restauri in corso al museo nazionale archeologico.

Ha proceduto il 13 giugno 1990 a sopralluoghi agli scavi di Pompei, ai più recenti ritrovamenti di Ercolano ed all'Istituto tecnico professionale per il commercio di Siano (Salerno), struttura donata da cittadini statunitensi, dove ha avuto luogo anche un incontro col provveditore agli studi di Salerno.

Ha svolto, il giorno dopo, sopralluoghi ai cantieri del centro storico ed ai manufatti archeologici ritrovati a Buccino (Salerno), Conza della Campania (Avellino) ed Atripalda (Avellino).

Ha avuto un incontro con il soprintendente generale di collegamento agli interventi *post*-sismici nelle regioni Basilicata e Campania, il quale ha svolto una breve relazione sulle origini della Soprintendenza generale di collegamento, sulle direttrici dell'attività svolta in ordine alla ricostruzione ed al piano triennale di investimenti 1987-90 per il restauro e lo sviluppo, sulle erogazioni dei fondi, sul decentramento amministrativo attuato, sui programmi di informatizzazione, sull'ulteriore fabbisogno finanziario, sulle procedure di appalto e di collaudo delle opere, sui laboratori di restauro e sui centri di formazione professionale.

(1) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. XIV, n. 2.

Ha avuto un colloquio con il direttore generale del Servizio valutazione dell'impatto ambientale del Ministero dell'ambiente, il quale ha assunto l'impegno di far pervenire una documentata relazione in merito all'impatto con l'ambiente delle opere realizzate nel contesto della ricostruzione e dell'avvio del programma di sviluppo industriale.

Ha avuto un incontro con il direttore generale dell'Ente ferrovie dello Stato, il quale ha svolto una dettagliata relazione ed ha consegnato schede documentali sugli interventi relativi all'emergenza ed alla ricostruzione, divise per fonti di finanziamento e per compartimenti ferroviari.

Ha avuto un incontro con il direttore generale della leva e del reclutamento obbligatorio del Ministero della difesa il quale, in merito a quanto disposto dall'articolo 68 della legge n. 219 del 1981, ha sostenuto che l'obiezione di coscienza nel Mezzogiorno ha scarso rilievo, anche perché pochi sono gli enti convenzionati con il Ministero della difesa abilitati a gestire le relative attività, e che nei primi anni di applicazione una circolare ministeriale, revocata nel 1984, stabilì la dispensa dal servizio militare per i giovani di leva residenti nelle zone colpite dai terremoti del 1980-81.

Ha incontrato il soprintendente ai beni artistici e storici di Napoli, il quale ha svolto una breve relazione in merito allo stato di degrado del centro storico di Napoli e dei beni sottoposti alla sua competenza sottolineando che le esigenze d'intervento sono imponenti, che mancano programmi e progetti organici, che solo dopo il terremoto si è cominciato a catalogare a tappeto il patrimonio storico-artistico dell'area napoletana, che a ciò va aggiunta la frammentazione delle competenze tra le varie soprintendenze, il che crea difficoltà per il coordinamento degli interventi di restauro in quanto la Soprintendenza generale di collegamento ha solo compiti di progettazione; ha fornito chiarimenti sugli appalti e sulle procedure di affidamento degli interventi di restauro, sui corsi di specializzazione e sulla opportunità del decentramento dell'Istituto centrale di restauro; ha precisato infine che nel complesso gli interventi attuati costituiscono circa un terzo di quelli necessari in conseguenza dei sismi del 1980-81, con riferimento sia ai danni che all'impegno finanziario.

Ha avuto un colloquio con il generale comandante l'Istituto geografico militare, il quale ha preannunciato la prossima edizione della cartografia dell'Italia meridionale, aggiornata al 1988; ha fornito un quadro dell'attività dell'Istituto seppure lamentando carenza di mezzi e di personale; ha comunicato che fin dal maggio 1989 è stata pianificata la predisposizione di carte geologiche in collaborazione con il Servizio geologico nazionale; ha suggerito infine di usufruire, per gli aggiornamenti delle piante su grande scala, delle competenze delle singole regioni e dei programmi informativi internazionali, in fase di progettazione anche nell'Istituto che dirige.

Ha avuto incontri con il soprintendente ai beni artistici e storici di Matera, il soprintendente ai beni archeologici di Potenza ed il soprintendente ai beni ambientali ed architettonici di Potenza, i quali hanno fornito precisazioni in merito alle differenze tra gli importi fissati nelle gare di appalto e quelli riportati nei contratti; hanno dato chiarimenti circa le sfere di competenza della Soprintendenza generale di collegamento, alla quale spetta il coordinamento e la gestione complessiva dei finanziamenti *ex* legge n. 219 del 1981, mentre alle Soprintendenze locali spettano solo le scelte per i singoli contratti ed appalti; hanno fatto presente che il piano di recupero *post*-sismico è stato adottato dal Ministero dei beni culturali ed ambientali con uno stralcio triennale solo per il periodo 1987-89 e che occorre perfezionare la precatalogazione dei beni danneggiati, che ora sono coperti soltanto da un inventario di massima; hanno precisato che sono stati assegnati complessivamente solo 4.300 milioni di lire (circa 600 milioni di lire all'anno) per il recupero dei beni archeologici dell'intera Basilicata; hanno segnalato l'importanza dei recenti ritrovamenti di Alianello (Matera), dove l'area archeologica, risalente all'VIII - V sec. a.C., è venuta alla luce durante i lavori di ricostruzione nella zona scelta per il reinsediamento dopo i sismi del 1980-81; hanno sottolineato l'assenza di un raccordo tra legislazione finalizzata al recupero e legislazione finalizzata allo sviluppo; hanno lamentato l'esiguità dei fondi a disposizione ed hanno valutato il fabbisogno per il 1990, nel settore, in circa 2 miliardi di lire, esclusi i lavori nella suddetta area di Alianello.

Ha avuto incontri con i soprintendenti ai beni ambientali, architettonici, artistici e storici e con il soprintendente ai beni archeologici di Salerno, i quali hanno riferito che il Provveditorato alle opere pubbliche di Salerno ha disposto gli stanziamenti delle somme di cui ai fondi *ex* legge n. 219 del 1981 e deciso sulle relative concessioni attraverso procedure atipiche; che sono rimaste nella sfera di competenza delle Soprintendenze solo la progettazione e la direzione dei lavori; che il fabbisogno complessivo per i beni affidati alle Soprintendenze è ben più elevato; che è stato eliminato il ricorso ai subappalti da parte di concessionari, in quanto si è provveduto ad affidare i lavori direttamente a ditte specializzate; che è particolarmente vivo il problema della specializzazione, della formazione e dell'aggiornamento del personale, la cui idoneità a provvedere ai restauri ha reso necessario il ricorso alla manodopera esterna; che hanno particolare rilevanza i ritrovamenti nell'area di Casalbore (Avellino), centro italico del IV sec. a.C. dove sono stati rinvenuti i resti di un grande santuario, nell'area di Buccino (Salerno), che appare interessante soprattutto per metodologie di intervento, e nell'area di Conza della Campania (Avellino), dove nel centro storico abbandonato è stato ritrovato un antico insediamento romano.

Si è incontrato con il provveditore agli studi di Napoli per il periodo dal 31 luglio 1981 al 2 agosto 1982, con il suo successore per il periodo dal 3 agosto 1982 al 3 settembre 1988 e con l'attuale provveditore. Detti funzionari hanno rappresentato la situazione dei servizi scolastici alla vigilia ed all'indomani del terremoto del 1980-81; hanno sottolineato la endemica carenza di aule, aggravatasi a

causa della inagibilità degli edifici dopo il sisma, delle occupazioni da parte dei cittadini in attesa di nuove abitazioni e della connessa distruzione pressoché totale degli impianti; hanno segnalato come la riqualificazione dei servizi scolastici richiederebbe meccanismi normativi ed amministrativi idonei a spezzare i vincoli ed i condizionamenti attualmente esistenti, soprattutto nel centro storico di Napoli, anche sotto il profilo della manutenzione degli edifici, che altrimenti subirebbero un ancor più rapido degrado.

Ha avuto un incontro con il vice provveditore agli studi di Avellino, il quale ha riferito in merito ai danni derivati dal terremoto del 1980-81, agli aiuti al settore scolastico pervenuti dall'estero, alla riduzione della popolazione impegnata negli studi, alla trascurabilità del fenomeno dell'evasione dalla scuola dell'obbligo ed alla assenza nella provincia di Avellino della necessità del ricorso a doppi o tripli turni di lezioni.

Ha avuto incontri con il soprintendente ai beni archeologici di Pompei, il quale ha quantificato i danni causati dai sismi del 1980-81 ai beni archeologici dell'area vesuviana; ha rilevato come, pur avendo i finanziamenti stanziati dalle leggi speciali, dal FIO e dall'Agencia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno consentito notevoli interventi di restauro, i fondi ordinari, necessari per evitare che un'incuria pluriennale provochi danni maggiori di quelli del terremoto, siano del tutto insufficienti perfino per gli interventi d'urgenza, non consentano un piano di nuovi scavi e contribuiscano tra l'altro a moltiplicare le spese di restauro e manutenzione; ha fatto presente infine che i finanziamenti di cui alla legge n. 219 del 1981, ammontanti a 2.750 milioni di lire, sono stati spesi quasi tutti.

Ha avuto colloqui con il dirigente generale del Ministero della pubblica istruzione addetto ai problemi inerenti alla protezione civile, con il sovrintendente scolastico regionale della Campania e con il provveditore agli studi di Salerno. Detti funzionari hanno fatto rilevare che i fondi per l'edilizia scolastica sono stati gestiti dal Commissario straordinario Zamberletti, dai prefetti o direttamente dai finanziatori esteri; che la situazione di precarietà dei servizi scolastici di Napoli risale a prima del terremoto; che per far fronte alle esigenze del pendolarismo, particolarmente elevato in provincia di Salerno, si è cercato di limitare al massimo il ricorso a doppi turni di lezioni, utilizzando tutti gli spazi disponibili; che talvolta sono stati costruiti, con capitali stranieri, edifici non idonei che, rimasti inutilizzati per l'inopportuna localizzazione, sono ormai deteriorati.

Una visita già programmata e concordata, ma rinviata per ulteriori impegni parlamentari, ad un certo numero di scuole in Campania e Basilicata come pure ad alcune strutture dipendenti dal Ministero per i beni culturali e ambientali non ha potuto aver luogo a causa della scadenza dei termini della fase istruttoria.

4. — *Gli interventi delle Amministrazioni dello Stato.*

Il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, competente a termini dell'articolo 9, comma 1, della legge 24 aprile 1982, n. 187, a svolgere nel contesto di che trattasi attività di coordinamento ed indirizzo, ha sempre avuto ed ha difficoltà, nell'ottenere quadri complessivi ed aggiornati degli interventi realizzati con le risorse messe a disposizione delle Amministrazioni centrali dello Stato.

Nel merito delle attività poste in essere da ciascuna Amministrazione si rileva quanto segue:

a) *Ministero dei lavori pubblici.*

I fondi messi a disposizione dell'Amministrazione sono affluiti al capitolo 9064 (ricostruzione opere demaniali) ed al capitolo 9065 (ricostruzione edifici di culto e di interesse storico-monumentale) del Ministero dei lavori pubblici.

Le risorse utilizzate sono le seguenti:

Capitolo 9064 – Ricostruzione opere demaniali:

	in milioni di lire —	in ECU —
1981 . . .	26.000	
1983 . . .	29.350	29.985 (BEI)
1985 . . . 17.655 (slittati dal 1984)		
1986 . . . 65.080 (slittati dal 1985) + 17.470		49.975 (BEI)
		13.127 (BEI)
1987 . . . 13.400 + 63.950		6.862 (BEI)
Totale . . .	232.905	99.949

Per quel che concerne archivi e biblioteche gravanti sul cap. 9064, va osservato che i finanziamenti BEI per il ripristino della Biblioteca nazionale di Napoli importano la somma di lire 1.575.000.000, mentre quelli per il ripristino dell'Archivio notarile di Napoli ammontano a lire 3.650.000.000.

Dal cap. 9064 sono venuti alla Biblioteca nazionale di Palazzo reale e al palazzetto borbonico lire 3.225.000.000, all'Archivio di Stato lire 1.133.287.000, alla biblioteca universitaria (tutti di Napoli) lire 400.000.000.

Capitolo 9065 – Ricostruzione di edifici di culto e di interesse storico monumentale (in milioni di lire)

1981	10.000	
1982	30.000	
1983	5.000	
1985	159.219 (slittati dal 1984)	
1986	116.557 (slittati dal 1985)	+ 101.000
1987	96.600 (slittati dal 1986)	+ 100.000
		+ 186.100
Totale ...	804.476	

1990 (in corso di assegnazione)	65.000
1992 (solo deliberati)	68.500

L'Amministrazione, nel merito del come le risorse assegnate siano state concretamente utilizzate ha trasmesso le relazioni che si uniscono *sub* allegato IX.7.

b) Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.

Il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica ha trasmesso al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno (si veda al riguardo la relazione in data 11 novembre 1990) (1) i dati relativi agli interventi attuati a tutto il 31 dicembre 1989 utilizzando lo stanziamento di 450 miliardi di lire già attribuiti al Ministero della pubblica istruzione.

In particolare:

– per l'Università degli studi di Napoli lo stanziamento totale è stato di lire 136 miliardi, a fronte di un complessivo importo per lavori di lire 44 miliardi (32,4 per cento);

– per l'Università degli studi di Salerno lo stanziamento totale alla data del 31 dicembre 1989 ammontava a lire 207 miliardi, mentre l'importo di lavori liquidati è di lire 126 miliardi (60,9 per cento).

(1) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. LX-bis, n. 9

— per l'Università degli studi della Basilicata lo stanziamento ammonta alla somma complessiva di lire 105 miliardi, a fronte di un importo complessivo di lavori liquidati di lire 8 miliardi (7,6 per cento). Si noti che l'università della Basilicata è stata istituita proprio con la legge n. 219 del 1981;

— per l'Istituto universitario orientale lo stanziamento è pari a lire 2.425 milioni, mentre l'importo di lavori liquidati è di lire 2.406 milioni (99,2 per cento).

Come si può osservare confrontando i dati, si ha disparità di stanziamenti in ordine alle diverse situazioni, ma anche grande differenziazione nella capacità di spesa.

Per quel che concerne la Università di Napoli, lo stanziamento appare esiguo rispetto alle necessità. È da tenere conto che gli iscritti presso questa università si aggirano sulle 100.000 unità.

L'Amministrazione ha fatto pervenire la documentazione unita alla presente Relazione *sub* allegato IX.12..

c) Ministero dell'agricoltura e delle foreste.

Per gli interventi di competenza risultano complessivamente assegnati al Ministero dell'agricoltura e delle foreste 53,1 miliardi di lire (cui vanno aggiunti 15 miliardi di lire già impegnabili ma erogabili nel 1992 in attuazione della delibera CIPE dell'11 gennaio 1990); di questi all'Ufficio gestione bonifica e miglioramento fondiario è stata attribuita complessivamente la somma di lire 24.188.899.000 per l'attuazione di interventi riguardanti il completamento tecnico funzionale degli impianti di interesse pubblico ricadenti nei territori della Campania e della Basilicata.

La predetta somma è stata totalmente impegnata per interventi in impianti per la valorizzazione di prodotti agricoli. Per quanto riguarda il rapporto pagamenti-impegni il risultato è, alla data del 30 giugno 1990, pari all'81 per cento circa.

Alla Direzione generale dell'economia montana e delle foreste è stata invece attribuita la somma di 34,1 miliardi di lire. Tale somma è stata impegnata per interventi diretti alla costruzione ed alla riparazione di edifici adibiti a caserme del Corpo forestale dello Stato.

L'intervento di cui sopra, alla data del 30 giugno 1990, risulta totalmente erogato.

d) Azienda nazionale autonoma delle strade (ANAS).

L'Azienda nazionale autonoma delle strade (ANAS) ha fatto pervenire la documentazione unita alla presente Relazione *sub* allegato IX.2., dalla quale è dato rilevare che:

– il sisma che ha colpito le regioni Basilicata e Campania ha causato lungo la rete delle strade statali scorrenti nelle due regioni una serie di danni alle opere d'arte (ponti, muri, gallerie), al corpo stradale ed alle pendici sovrastanti;

– per far fronte alle riparazioni occorrenti all'Azienda sono stati assegnati (bilancio di competenza) in totale 156 miliardi di lire:

– 36 miliardi di lire con delibera CIPE del 7 agosto 1981;

– 40 miliardi di lire col decreto-legge 26 novembre 1980, convertito nella legge n. 874 del 1980;

– 80 miliardi di lire con delibera CIPE del 29 luglio 1982;

– l'Azienda ha avuto una disponibilità complessiva (bilancio di cassa) di lire 143.632.000.000:

– delibera CIPE dell'8 luglio 1981: lire 35 miliardi

– ricavo netto mutuo BEI (NIC 1): lire 38,668 miliardi

– ricavo netto mutuo BEI (NIC 2): lire 69,964 miliardi

– a fronte di tale disponibilità risultano spese e rendicontate lire 126.131 miliardi, per cui esiste una residua disponibilità di lire 17.501.000.000, somma che è in corso di spesa o di rendicontazione;

– le perizie degli interventi sono state redatte dagli uffici dell'Azienda e sottoposte agli organi consultivi competenti (generalmente i comitati tecnici amministrativi compartimentali) prima dell'approvazione e dell'affidamento dei lavori;

– gli importi per perizie di variante e suppletive sono di modesta entità;

– tutti i lavori sono stati già collaudati e rendicontati.

e) Ministero della pubblica istruzione.

L'Amministrazione della pubblica istruzione anche periferica, ha fatto pervenire (allegati IX.9.a.,b.,c.,d.,e.) una copiosa documentazione dalla quale si può evincere, elaborando i dati, che:

– prima del sisma nelle province di Avellino, Benevento, Caserta, Napoli, Salerno e Potenza erano in funzione 3.161 edifici scolastici, con 29.496 aule;

— dopo l'evento, 1.015 di dette aule risultarono distrutte, mentre 12.775 furono giudicate danneggiate ma riparabili.

Emerge in particolare che: la situazione scolastica complessiva si rivelò drammatica nella provincia di Napoli (capoluogo compreso), dove anteriormente al sisma del 23 novembre 1980 le strutture scolastiche esistenti sul territorio contavano 20.834 aule per 24.653 classi.

Dopo l'evento calamitoso:

al 31 gennaio 1981 il rapporto divenne di 12.632 aule per 24.653 classi;

al giugno 1981 il rapporto divenne di 13.705 aule per 24.653 classi;

al settembre 1981 il rapporto divenne di 16.870 aule per 24.906 classi;

al maggio 1982 il rapporto divenne di 17.956 aule per 24.906 classi;

al settembre 1982 il rapporto divenne di 18.964 aule per 24.842 classi;

al dicembre 1982 il rapporto divenne di 19.633 aule per 24.842 classi;

a fine del 1989 il rapporto è stato di 22.950 aule per 25.582 classi.

La situazione attuale, globalmente considerata in rapporto alle aule, è migliorata — come si è visto — rispetto al periodo anteriore al sisma: 22.950 aule a fine 1989, a confronto delle 20.834 di prima del sisma, con un incremento di 2.116 aule; ma poiché le classi sono aumentate da 24.653 a 25.582, con un incremento di 829 unità tra il 1980 e il 1989, il divario attuale tra aule e classi è a svantaggio di queste per 2.832; è da sottolineare peraltro come la situazione pre-terremoto recasse un divario fra aule e classi di 3.819 unità (aule 20.834 — classi 24.653 = 3.819). Si può quindi concludere che l'incremento in termini assoluti è di 2.116 unità, mentre quello relativo (rapporto fra aule e classi) è migliorato di circa 1.187 unità, (dalla differenza aule-classi pari a 3.819 nel 1980, si è passati a 2.632 nel 1989).

Ciò nonostante va denunciata — essendo stata la volontà del legislatore volta non solo alla ricostruzione ma anche allo sviluppo — la situazione negativa tuttora esistente.

Il « fabbisogno pregresso », richiamato nella legge n. 219 del 1981, nel capoluogo campano non è stato risolto.

I doppi turni investono ancora 2.832 classi con oltre 60.000 alunni con inagibilità fluttuanti, dovute al massiccio verificarsi, quotidianamente e a scacchiera sul territorio, di inconvenienti legati alla tenuta di servizi igienici, alle infiltrazioni di acque bianche e nere, al deterioramento di infissi, alla rottura di vetri, alla mancanza di banchi, suppellettili, riscaldamento e trasporti, ad atti vandalici diffusi e a carenze generali sotto il profilo igienico-sanitario. Vanda-

lismo che ha potuto essere constatato anche dalla Commissione stessa in edifici scolastici appena costruiti.

Il 60 per cento delle classi si trova ancora alloggiata in edifici destinati originariamente non alla scuola, ma ad uso abitativo. Un numero non indifferente di esse, qualora venisse applicata a rigore la legislazione vigente sia sulla sicurezza sia in materia di igiene, rischierebbe la chiusura.

In provincia di Avellino, prima del sisma si avevano 4.184 aule per 68.901 alunni (con una media di poco più di 16 alunni per aula).

Dopo il sisma vi erano 4.091 aule per 67.230 alunni (la media è restata quasi invariata). Attualmente sono disponibili 3.727 aule per 63.631 alunni (la media è ora di 17 alunni per aula).

Sono stati ricostruiti con fondi USAID il conservatorio di musica, il liceo scientifico di Calitri, l'ITIS di Grottaminarda, l'IPSIA di Lioni, il liceo scientifico di Vallata, le scuole elementari di Calabritto, la scuola media di Nusco, le scuole elementari e la scuola media di Conza della Campania, la scuola media di S. Angelo dei Lombardi.

Anche se non si effettuano doppi turni (se si eccettuino le scuole elementari di Mugnano del Cardinale), il liceo scientifico Mancini di Avellino, l'istituto tecnico-commerciale Amabile e l'istituto tecnico-commerciale Fortunato di Avellino, l'istituto tecnico-commerciale di Montoro Inferiore, l'istituto tecnico-commerciale di S. Angelo dei Lombardi, di competenza dell'amministrazione provinciale, svolgono attività didattiche in locali privati non idonei al funzionamento; lo stesso si dica per il V circolo didattico di Avellino.

Ai sensi e per gli effetti della legge 14 maggio 1981, n. 219, hanno beneficiato della ricostruzione e/o riattazione alcuni plessi scolastici dipendenti da direzioni didattiche della provincia; così come alcune sedi staccate di scuole medie della provincia ed alcuni istituti di istruzione secondaria di secondo grado.

I provveditori agli studi delle altre province non hanno fornito risposte esaurienti in ordine ai punti di cui sopra e quasi nessuno di essi ha dato precise indicazioni circa l'eventuale fabbisogno per il ritorno alla normalità; dall'indagine effettuata è emerso tuttavia che, per quanto concerne la disponibilità delle aule, la situazione è notevolmente migliorata in tutte le province della Campania, pur dovendo rilevare che, mentre nelle province di Avellino, Benevento e Salerno si è giunti alla quasi totale eliminazione dei doppi e tripli turni, in quelle di Caserta e Napoli il ricorso ai doppi turni è tuttora consistente.

Il decreto-legge 1° luglio 1986, n. 318, convertito con modificazioni nella legge 9 agosto 1986, n. 488, con cui all'articolo 11 si autorizza la Cassa depositi e prestiti a concedere mutui per l'anno 1986 per 2.000 miliardi di lire al fine di eliminare i doppi turni, a quattro anni dalla sua entrata in vigore, non sembra aver avuto, alla

luce dei dati sopra esposti, in particolare alla provincia di Napoli, esito positivo.

Si noti che erano stati messi a disposizione del comune di Napoli lire 280.100.000.000, lire 152.050.000.000 per i comuni della provincia di Napoli, lire 108.400.000.000 per l'amministrazione provinciale di Napoli. Ma al marzo 1990 il comune di Napoli aveva appaltato lavori per lire 38.928.000.000 e l'amministrazione provinciale per lire 42.000.000.000, senza che per altro risultasse materialmente aperto alcun cantiere. È che alla instabilità e alla mancanza di continuità dell'azione politica e amministrativa si unisce la mancanza di centralità del problema della scuola nella coscienza civica e politica degli amministratori locali.

Da rilevare ancora come, in taluni casi, fabbricati scolastici nuovi non abbiano potuto essere utilizzati a causa della mancata fornitura delle suppellettili da parte delle amministrazioni a cui competeva.

Non è tollerabile, in carenza grave di aule, che edifici scolastici-terminati non siano in grado di decollare per simili motivazioni. Il problema della scuola andrebbe affrontato, trattandosi non di una questione marginale ma di primaria importanza, con più incisiva determinazione, proprio nelle zone interessate dal sisma.

Sia permesso postillare che in aree in cui si riscontra la più alta percentuale di evasione dell'obbligo non si dovrebbero creare ulteriori impedimenti alla regolare frequenza. D'altra parte, gravi preoccupazioni si presentano per il futuro delle stesse opere fin qui consegnate dallo stesso Commissariato straordinario di Governo al comune di Napoli, poiché la manutenzione è affidata alla municipalità e per ora alle circoscrizioni comunali, le quali lamentano carenza di fondi per provvedere alle più elementari esigenze nelle scuole.

Allo stato, per quel che si è potuto appurare, non esistono fondi e le prospettive sembrano riassumersi in un bilancio comunale che per il 1990, a fronte di 1600 miliardi di lire di entrate ne accusava 2.000 di *deficit* (fonte commissione pubblica istruzione del comune di Napoli).

La relazione del Ministro della pubblica istruzione (allegato IX.9.a.) espone gli interventi effettuati dal Commissario straordinario Zamberletti nel 1981 ed elenca le donazioni di edifici scolastici disposte da enti ed organismi stranieri.

I 450 miliardi di lire assegnati dal CIPE al Ministero della pubblica istruzione sono stati utilizzati dal Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.

Pur tenuto conto che non ogni situazione di degrado esistente nella zona di Napoli è riconducibile agli effetti del sisma; conside-

rato peraltro che la legge n. 219 del 1981 tende anche allo sviluppo, si propone che:

– in particolare nella zona di Napoli, si dia incremento alla costruzione e al funzionamento di scuole materne;

– tenuto conto della particolare situazione della adolescenza nella zona, in particolare della provincia di Napoli, si istituiscano scuole a tempo prolungato;

– che si giunga ad utilizzare pienamente al più presto le palestre attuate con i fondi della legge n. 219 del 1981;

– le scuole che sono alloggiate a Napoli per il 60 per cento in strutture destinate ad abitazioni civili possano gradatamente essere trasferite in edifici scolastici di proprietà della Amministrazione pubblica.

f) Ministero di grazia e giustizia.

L'amministrazione ha trasmesso la documentazione di cui all'allegato IX.6., dalla quale si rileva che:

– gli interventi sugli edifici destinati ad istituti carcerari danneggiati dal terremoto sono stati effettuati dal Ministero dei lavori pubblici utilizzando i fondi destinati a detta Amministrazione per le spese demaniali;

– gli interventi di ricostruzione e riparazione degli edifici giudiziari sono stati effettuati, con i fondi di cui alla legge n. 219 del 1981, dalle amministrazioni comunali.

g) Ministero della difesa.

Dalla documentazione inviata (allegati IX.4.a.,b.,c.) si rileva che le istanze intese ad ottenere l'espletamento del servizio sostitutivo civile ai sensi dell'articolo 68 della legge n. 219 del 1981 furono circa 10.000: istanze che non ebbero seguito in quanto gli interessati ottennero la dispensa dal compiere la ferma di leva (articolo 23-ter della legge 29 aprile 1982, n. 187, e articolo 3-octies della legge 29 novembre 1982, n. 883).

Di fronte ad un articolo quale il 68 della legge n. 219 del 1981, approvato all'unanimità sia dal Senato sia dalla Camera dei deputati, con una rispondenza di giovani (in gran parte laureati o diplomati, che avrebbero potuto essere impiegati in molteplici modi sul territorio) massiccia e con finalità fin troppo evidentemente positive, il Ministero della difesa lo ha disatteso, senza peraltro sperimentare nuove forme di impegno e di solidarietà.

Non si può negare che vi fossero difficoltà nella organizzazione, sia per i comuni sia per il Ministero. Ma il rispetto per lo spirito e

la lettera della legge avrebbe dovuto suggerire gli strumenti più adatti per superarle. Tanto più se si considerino alcuni interventi mirati, ottimamente riusciti: il *progetto Pompei* e l'*operazione Ercolano*.

Progetto Pompei.

Allo scopo di realizzare un'indagine relativa agli scavi di Pompei in ordine agli interventi di restauro, circa la compilazione di un catalogo degli elementi artistici e architettonici, furono avviati contatti, nel febbraio 1981, tra il Ministro dei beni culturali e ambientali, il Ministro del bilancio e della programmazione economica, il Ministro della difesa e il Commissario straordinario del Governo per le zone terremotate, per esaminare la possibilità di impiegare personale delle Forze armate nella specifica attività.

Il 20 febbraio 1981, la Difesa accolse favorevolmente la richiesta di concorso, per 3 mesi, di circa 80 militari delle tre Forze armate (ingegneri, archeologici, architetti, geometri) da impiegare, nell'ambito dell'organizzazione predisposta in collaborazione con il Ministero dei beni culturali e ambientali, per il ripristino della zona archeologica di Pompei.

I militari di cui sopra sono stati inseriti in un « gruppo di rilevamento danni » così articolato:

- 4 ufficiali generali richiamati in servizio (2 dell'esercito, 1 della marina e uno dell'aeronautica);
- 10 ufficiali (1 dell'esercito e 9 della marina);
- 76 militari di leva (ingegneri, architetti, geologi, archeologi e geometri) (33 dell'esercito, 16 della marina e 27 dell'aeronautica).

L'attività del gruppo si è svolta in tre fasi:

- la prima (dalla fine di febbraio al 24 marzo 1981), relativa alla preparazione del personale attraverso incontri collegiali con la Soprintendenza archeologica di Napoli e Caserta, la Direzione degli scavi di Pompei ed altri studiosi e docenti universitari;
- la seconda (dal 25 marzo 1981 alla prima settimana di aprile del 1981), nella quale ha preso avvio l'opera di rilevamento e sono state messe a punto le relative metodologie;
- la terza (dalla seconda settimana di aprile del 1981 al 25 giugno 1981), relativa al funzionamento a pieno regime dell'attività di rilevamento.

Il gruppo, che ha terminato l'attività di rilevazione il 25 giugno 1981, ha realizzato un dettagliato e completo catalogo (circa 51.000 schede articolate su 170.000 fogli-scheda) con la descrizione di migliaia di ambienti, murature, elementi architettonici e decorativi.

Operazione Ercolano.

Vista la riuscita del *progetto Pompei*, nel dicembre 1981 fu messa in cantiere un'analoga iniziativa, denominata *Operazione Ercolano*, volta a rilevare i dati riguardanti il complesso archeologico di Ercolano. D'intesa con la Soprintendenza archeologica di Napoli e Caserta e con la collaborazione di due ufficiali generali richiamati dall'ausiliaria, il 14 dicembre 1981 prese il via la nuova attività.

L'operazione, effettuata da due ufficiali e 24 militari di truppa (ingegneri, architetti, archeologi, geometri) forniti dal Comando della regione militare meridionale, si è svolta in tre fasi:

– la prima (14-21 dicembre 1981), ha riguardato un'indagine preliminare per l'aggiornamento e il completamento della cartografia esistente, cui hanno preso parte quattro militari;

– la seconda (4-24 gennaio 1982), relativa alla catalogazione delle strutture murarie, cui hanno partecipato ulteriori 20 militari, portando così l'organico a 24 persone;

– la terza (25 gennaio 1982 – 26 marzo 1982), nel corso della quale è stato effettuato il rilevamento e la compilazione delle schede.

Il predetto personale, che ha terminato i lavori il 26 marzo 1982, ha compilato in totale circa 20.000 fogli-scheda riguardanti ambienti, elementi decorativi e architettonici.

Come si evince da quanto sopra, le due « operazioni » hanno avuto luogo nel periodo della emergenza, tra la fine di febbraio 1981 e la fine marzo 1982.

In applicazione dell'articolo 67 della legge n. 219 del 1981, l'Istituto geografico militare è stato potenziato con l'assunzione di personale civile specializzato fino a raggiungere il limite massimo delle 60 unità indicato dalla citata legge; in particolare è stato elevato di 60 unità il numero dei posti messi a concorso (14 topografi, 6 cartografi e 40 disegnatori); tutte le relative operazioni sono state portate a termine nel corso del 1982.

Da notare che fin dal maggio 1989 è stata pianificata la predisposizione di carte geologiche in collaborazione con il Servizio geologico nazionale.

h) Ministero delle finanze.

Dalla documentazione pervenuta (allegati IX.5.a. e b.), alla quale si rinvia, si ricavano il numero degli interventi effettuati, gli immobili e le località cui gli interventi si riferiscono, la procedura seguita, i pareri acquisiti, le somme impegnate, quelle erogate e quelle regolarmente rendicontate.

i) Ministero delle poste e delle telecomunicazioni.

Dalla documentazione trasmessa (allegato IX.8.) si evince che a seguito degli eventi sismici l'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni:

– in una prima fase effettuò interventi di urgenza installando manufatti prefabbricati, alcuni dei quali recuperati in Friuli, e provvedendo al risanamento statico degli edifici patrimoniali danneggiati, il tutto per una spesa complessiva di lire 2.900.000.000;

– nella seconda fase ha provveduto alla costruzione, nei comuni danneggiati, di nuovi edifici da destinare a sede dei servizi per una spesa complessiva di oltre 123,5 miliardi di lire.

È da ritenere che, avendo il CIPE assegnato all'Amministrazione solo lire 1.877.000.000, la differenza sia gravata sui fondi ordinari di bilancio.

l) Ministero dei trasporti.

Dalla documentazione inviata (allegati IX.11.a. e b.) emergono i seguenti dati.

La Direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione ha impegnato complessivamente – per interventi sulle infrastrutture delle ferrovie Benevento-Napoli, Circumvesuviana, Alifana, Calabro-lucane, Cumana e Circumflegrea – la somma di 81,5 miliardi di lire; per quanto riguarda la ferrovia Circumvesuviana – oggetto di un sopralluogo specifico da parte della Commissione – si rinvia, in merito agli interventi effettuati in forza del titolo VIII della legge n. 219 del 1981, al capitolo IV della presente Relazione.

Per quel che è di pertinenza del gruppo di lavoro, va rilevato che i progetti riguardanti le ferrovie in concessione devono essere approvati dalla Direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione o visti con nulla-osta da parte della stessa Direzione e quindi approvati dagli organi regionali. Tali approvazioni non sono intervenute.

Rilevantissimo va giudicato il danno ambientale inflitto da un'opera sopraelevata – una muraglia alta circa 15 metri che in più punti passa al disopra dei tetti delle case – in contrasto con il progetto originario che prevedeva un percorso sotterraneo. Il progetto affidato al consorzio COSNO è stato redatto su cartografia di base antecedente al 1970. A più di 15 anni di distanza, sui terreni interessati alla sopraelevazione, sorge un fitto agglomerato urbano che risulta radicalmente sconvolto dal passaggio della linea ferroviaria.

Alla realizzazione del progetto consegue:

– la distruzione di ingenti zone di terreno fertile;

– una nefasta influenza sul deflusso delle acque pluvie e sulla purezza e abbondanza delle falde acquifere, cagionata dalle barriere di giganteschi pilastri;

— un grave danno ambientale sia sotto l'aspetto paesaggistico sia sotto quello dell'alterazione degli ecosistemi.

L'Ente ferrovie dello Stato ha posto in essere i seguenti interventi:

— sgombero di macerie, opere provvisorie per la riattivazione della circolazione dei treni e provvedimenti per assicurare la surrogazione a carattere temporaneo di fabbricati ferroviari inutilizzabili, con una spesa di lire 48.100.000.000: importo stanziato con decreto ministeriale n. 1733 del 6 luglio 1982;

— ricostruzione, consolidamento e definitiva sistemazione di fabbricati, opere d'arte e corpi stradali ferroviari, per una spesa di lire 115.074.000.000: importo stanziato con decreti ministeriali n. 1882 del 1981; nn. 1790, 2307 e 2912 del 1982; nn. 776 e 957 del 1984; con delibera del consiglio di amministrazione del Ministero dei trasporti n. 595 del 27 ottobre 1987, e provvedimenti minori.

Anche in questo caso è da ritenere che la differenza tra il totale delle somme impegnate e quello delle assegnazioni effettuate dal CIPE sia stata coperta con stanziamenti dei bilanci ordinari.

m) Ministero dei beni culturali ed ambientali.

Dalla documentazione inviata, che si unisce *sub* allegati IX.3.a., b.,c., è dato ricavare il numero degli interventi effettuati, gli immobili e le località cui gli interventi si riferiscono, le procedure seguite, i pareri acquisiti, le somme impegnate, quelle erogate e quelle regolarmente rendicontate.

Acquistano rilievo i seguenti elementi.

La Soprintendenza per i beni ambientali, architettonici, artistici e storici di Salerno e Avellino (istituita con la legge n. 456 del 1981) è intervenuta direttamente su 97 edifici monumentali, impegnando circa 21 miliardi di lire; ha curato alcuni interventi-campione su comparti di edilizia abitativa; ha esercitato la sorveglianza su circa 500 interventi di somma urgenza eseguiti dal Provveditorato alle opere pubbliche per un importo di circa 19 miliardi di lire; ha inoltre eseguito in concessione interventi finanziati dalla regione Campania e della Cassa del Mezzogiorno. Complessivamente per il recupero del patrimonio architettonico danneggiato dal terremoto, secondo una stima di massima, sono già stati spesi 55 miliardi di lire. Ha realizzato infine con i fondi del Commissario straordinario di Governo, un progetto pilota per il recupero delle abitazioni del centro storico di S. Angelo dei Lombardi (AV), per l'importo di circa 2 miliardi di lire.

La Soprintendenza archeologica di Napoli e Caserta e la Soprintendenza per i beni artistici e storici di Napoli hanno fatto pervenire

l'elenco dettagliato (allegato IX.3.c.) degli interventi eseguiti in ottemperanza della legge n. 219 del 1981 relativamente agli anni 1981-1982.

Disagio si è determinato nelle zone terremotate a seguito del recente, ma insufficiente, stanziamento del CIPE finalizzato al recupero del patrimonio monumentale: a dieci anni di distanza dall'evento sismico infatti, a fronte di un fabbisogno complessivo, analiticamente documentato attraverso un'opera di scientifico rilevamento condotta dalle dieci Soprintendenze interessate, di circa 4.000 miliardi di lire — 2.000 dei quali per il solo centro storico di Napoli — agli interventi di recupero dei beni culturali sono state assegnate risorse per circa 600 miliardi di lire.

Le modeste previsioni per il 1990 della delibera CIPE del 3 maggio 1989 sono state peraltro ulteriormente ridotte per il contenimento della spesa pubblica.

La recente delibera CIPE dell'11 gennaio 1990, e, soprattutto, la sua proiezione in negativo per il biennio 1991-1992, potrebbe rivelarsi foriera di preoccupanti effetti nel settore.

La delibera CIPE dell'8 aprile 1987, con la quale era stata finanziata la prima annualità dello stralcio triennale 1987-1989 del « piano finalizzato al recupero *post*-sismico e alla valorizzazione delle aree della Campania e della Basilicata colpite dal terremoto » (ritenuto dal CIPE « meritevole di attenzione particolare per lo sviluppo delle zone colpite ») aveva assegnato la somma di 182,8 miliardi di lire rispetto ai 475,4 miliardi di lire previsti nel triennio.

Nessuna successiva assegnazione è stata disposta per il 1988 ed il 1989, il che ha comportato conseguenze negative per il patrimonio artistico-monumentale: cantieri sospesi a catena con gravi conseguenze sia sulle opere sia sulla continuità di impegno delle categorie qualificate di operatori che si era riusciti ad attivare con la prospettiva della programmazione pluriennale.

I 100 miliardi di lire assegnati con delibera CIPE dell'11 gennaio 1990, affievoliscono soltanto la gravità della situazione, anche a causa del vincolo di destinazione del 70 per cento per le aree disastrose (in luogo del 30 per cento fissato dall'articolo 4, comma 5, della legge n. 219 del 1981): il piano triennale 1987-1989, assommante a 475 miliardi di lire, è stato finanziato, nel triennio 1987-1989, per 252 miliardi di lire (53 per cento).

In conseguenza dei vincoli di destinazione fissati dal CIPE, il finanziamento, già di per sè del tutto insufficiente (la metà del fabbisogno: occorrerebbero altri 192 miliardi di lire per il completamento del primo stralcio triennale del piano), si è anche dimostrato largamente disorganico sul piano territoriale. Così, ad esempio, per la provincia di Avellino il soddisfacimento del fabbisogno è stato

dell'82 per cento circa; del 75 per cento circa per la provincia di Potenza e del 58 per cento circa per la provincia di Salerno. Mentre per la provincia di Benevento il soddisfacimento del fabbisogno è stato del 30 per cento e per la provincia di Caserta del 30 per cento, laddove per la provincia di Napoli è stato addirittura del 27 per cento.

Nel contesto accennato è da rilevare come la discontinuità e a volte la mancanza di coordinamento tra la Soprintendenza per i beni artistici e storici di Napoli e gli organi preposti alla tutela ed alla conservazione delle strutture (Soprintendenza per beni ambientali e architettonici e Provveditorato alle opere pubbliche) abbia comportato gravi disfunzioni, determinando in alcuni casi l'impossibilità di condurre a termine gli interventi operativi previsti in fase di progetto. Una simile situazione ha svolto un ruolo negativo in particolare su affreschi o altri oggetti di rilevante interesse culturale.

Altro punto da rilevare è che una efficace gestione dei fondi elargiti dallo Stato può raggiungere i migliori risultati unicamente attraverso una programmazione chiara nelle finalità, adeguata nei finanziamenti e tempestivamente attuata. La politica del singhiozzo nei finanziamenti ha un costo non calcolabile per la comunità e può essere pregiudizievole per la condizione delle stesse strutture architettoniche e per le opere d'arte.

Va notato peraltro come pure a fronte di stanziamenti di non grande entità la Soprintendenza per i beni artistici e storici di Napoli abbia condotto una politica di intervento che non può non esser valutata positivamente.

Non si può non prendere in considerazione, tenuto conto della ingente mole delle opere da restaurare, la richiesta avanzata da non pochi soprintendenti, circa l'opportunità di un decentramento dell'Istituto centrale del restauro, una cui filiale potrebbe essere aperta in Campania.

Quanto lamentato dal soprintendente di Napoli non si è invece verificato per la Soprintendenza ai beni ambientali, architettonici, artistici e storici di Avellino e Salerno, istituita con la legge n. 456 del 1981. Essa infatti, in quanto a « carattere misto », è stata in grado di intervenire sia per i beni architettonici sia per i beni artistici e storici, in modo da garantire la globalità dei restauri. L'istituzione di un capitolo unico di bilancio per i fondi assegnati ha consentito di operare « senza intralci né sfasature tra le diverse voci di spese » (allegato IX.3.c.).

Tale unità di intervento ha dato risultati da considerare molto positivi. Non si può non proporre che tale linea unitaria venga presa in considerazione non solo in rapporto ad eventi catastrofici, quanto anche per la gestione normale.

Per quel che concerne i centri storici, v'è stato senza dubbio un contrasto tra chi voleva passar sopra a qualsiasi difficoltà pur di costruire le case subito e altri che intendevano salvaguardare le caratteristiche storiche degli abitati, senza per questo voler ritardare la ricostruzione. È prevalsa, in questo contesto, la tesi di circoscrivere l'ambito di espressione del parere della Soprintendenza (legge n. 187 del 1982) agli edifici vincolati con la legge n. 1089 del 1939 sulla « Tutela delle cose di interesse artistico-storico », assai rare peraltro nei paesi interessati dal sisma. Un simile intervento ha posto in luce una accezione antiquata di « bene culturale »; accanto all'introduzione dello strumento del silenzio-assenso, sconosciuto sino allora alla legislazione urbanistica nazionale, sia per i pareri della Soprintendenza sia per quelli della regione sui piani urbanistici esecutivi. Laddove l'articolo 28 della legge n. 219 del 1981 prevedeva il potere vincolante delle Soprintendenze sui piani di recupero adottati dai comuni.

Le integrazioni e le modifiche via via apportate alla legge n. 219 del 1981 non sono servite ad accelerare l'opera di ricostruzione, bensì ad impedire o a rendere difficile un coordinamento degli interventi, un utilizzo razionale delle risorse ed un controllo sulla qualità delle opere edilizie.

Un esempio è rappresentato dalla Soprintendenza per i beni ambientali, architettonici, artistici e storici di Salerno ed Avellino. Per modificare alcuni piani di recupero che stravolgevano il tessuto urbano ed edilizio dei centri storici preesistenti o che ne prevedevano una consistente delocalizzazione, ha dovuto assoggettare numerosi edifici alla legge n. 1089 del 1939 o affrontare cause presso il TAR o intervenire prima con il Progetto finalizzato geodinamica del CNR e quindi con il Gruppo nazionale di difesa dai terremoti, per « smontare » o dare giusta collocazione ad alcuni studi geognostici.

Per quest'ultimo argomento, va sottolineato come non esista tuttora alcuna disciplina normativa rispetto ai contenuti dello studio geognostico. Frequenti sono gli strumenti urbanistici approntati con studi geognostici molto superficiali e non completi, quando non contrastanti con altre indagini sismiche.

Le azioni, di recupero dei centri storici, intraprese dalla Soprintendenza su richiesta dei comuni interessati, concernono i comuni di Caposele, S. Angelo dei Lombardi, S. Andrea di Conza, Calitri, Salerno. Si sono raggiunti costi competitivi con le nuove costruzioni, pur adeguando il patrimonio edilizio storico alle esigenze sismico-igenico-funzionali nel mantenimento dei valori storico-architettonico-ambientali. Rari i casi di delocalizzazione: Conza della Campania. La maggior parte dei comuni « devastati » ha scelto, sempre su testimonianza della Soprintendenza di Salerno ed Avellino, di fare *tabula rasa* del passato, disincentivando l'intervento nei centri storici a favore di quello delle zone contigue.

Quello dei centri storici che non hanno trovato ancora sistemazione resta un problema grave che va sollecitamente affrontato.

Da osservare ancora che nessun parere è stato mai chiesto alle Soprintendenze in merito alle aree industriali e alla attuazione delle gigantesche infrastrutture. Produttività non può significare solo industrializzazione. Anche l'industria culturale è una forma di ricapitalizzazione e di produttività, che deve essere potenziata, in particolare nel Meridione e più specificatamente nelle zone interessate dal sisma.

Per questo è da censurare la scarsa sensibilità dimostrata da chi di dovere nei confronti della politica di incentivazione alla produzione, che ha solo in modo marginale interessato le grandi potenzialità del settore artistico-storico-culturale. Gli stanziamenti relativi ai beni culturali ammontano a 575 miliardi di lire pari a un novantacinquesimo della intera somma destinata alla ricostruzione e allo sviluppo. Qualora si aggiungano i 237 miliardi di lire relativi all'intervento del Ministero dei lavori pubblici nel settore, si ha una somma pari a 812 miliardi di lire, vale a dire che poco più di un sessantaduesimo dell'intera somma. È servito per un intervento che va giudicato estremamente positivo, ma che avrebbe dovuto assumere maggiore consistenza, anche in ordine alla realizzazione di itinerari turistico-culturali, di cui a suo tempo molto si è parlato e che sarebbe il caso di riprendere in considerazione in modo costruttivo e non propagandistico.

Dell'intelligente opera svolta dalla Sovrintendenza per i beni ambientali, architettonici, artistici e storici di Salerno e Avellino si è avuto un riscontro anche in termini di avviamento professionale al lavoro (circa 200 unità interessate nell'opera di restauro, con conseguente creazione di cooperative).

È giusto che nella presente Relazione si faccia menzione, seppur lievemente, delle Soprintendenze archeologiche che si sono impegnate con intelligenza scientifica e abnegazione umana in un'opera preziosa di recupero e scavo, in presenza di fondi lesinati, insufficienti, discontinui, ma spesi in modo ineccepibile.

Anche qui dovrebbe riaprirsi il discorso già abbozzato per le Soprintendenze ai beni artistici e storici. In questi settori dovrebbero essere investiti, sempre per progetti mirati, finanziamenti programmati con ampio respiro in modo da dare sicurezza non solo per l'inizio, ma anche per il compimento dei lavori. Non sarà fuori luogo anche ricordare la necessità di stanziamenti *ad hoc* per l'anagrafe dei beni culturali. Nonostante il lodevole impegno dei soprintendenti alle diverse Soprintendenze, una grande massa di opere resta non schedata.

Considerata l'efficace opera di tutela dei centri storici svolta da talune Soprintendenze, si propone che, per il prosieguo e la conclusione dei lavori avviati con la legge n. 219 del 1981:

a) venga ripristinato il parere vincolante delle Soprintendenze sia per i piani di recupero, sia per le varianti ad essi, limitatamente ai centri storici entro e non oltre 20 giorni dal ricevimento degli atti;

b) vengano sottoposti al parere delle competenti Soprintendenze, in ordine ai paesi disastriati, i progetti non solo di restauro-risanamento conservativo, ma anche quelli di ricostruzione e/o ristrutturazione edilizia dei fabbricati compresi nei centri storici;

c) siano sottoposti all'approvazione delle soprintendenze competenti, le quali debbono esprimersi entro e non oltre 20 giorni dal ricevimento degli atti, i programmi esecutivi di opere pubbliche da realizzarsi nei centri storici;

d) sino al completamento dell'attuazione dei piani di recupero non vengano consentite varianti di incremento planovolumetrico relative ai piani di zona ed ai piani di insediamento produttivo (PIP), in modo tale che venga sfruttata al meglio la reale capacità recettiva dei centri storici.

Va puntualizzato inoltre, sul piano delle considerazioni generali, che il terremoto ha avuto conseguenze devastanti prevalentemente su strutture già in precarie condizioni statiche ed ha agito come « acceleratore » di processi di invecchiamento da tempo in atto.

Per quanto riguarda il rilievo dei danni prodotti dal sisma, si è potuto verificare che, non essendo disponibile una metodologia di lettura codificata, si è appurata una notevole flessibilità di interpretazione e di rappresentazione dei danni stessi. Il terremoto ha inoltre funzionato da « collaudo » per quegli interventi di consolidamento realizzati nel tempo su edifici in muratura danneggiati.

Nell'applicazione della legislazione in materia di prevenzione dal rischio sismico, si è delineato un quadro di carenze normative e scientifiche per quanto riguarda gli edifici in muratura in generale, e monumentali in particolare. A livello nazionale opera la legge 2 febbraio 1974, n. 64: « Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche » ed il successivo decreto ministeriale 3 marzo 1975: « Approvazione delle norme per le costruzioni in zone sismiche »; specifiche norme tecniche avrebbero dovuto essere fissate con successivi decreti a tutt'oggi non ancora emanati. In attesa della pubblicazione delle suddette norme, sono state definite alcune prescrizioni per la riparazione degli edifici in muratura. Tali prescrizioni hanno tuttavia il carattere di indicazione di massima; inoltre non viene esplicitamente richiesta alcuna verifica sismica.

Per gli « edifici di speciale importanza artistica » l'articolo 16 della legge n. 64 del 1974 dispone che: « Per l'esecuzione di qualsiasi lavoro di riparazione in edifici o manufatti di carattere monumentale o aventi, comunque, interesse archeologico, storico o artistico siano essi pubblici o di privata proprietà restano ferme le disposizioni vigenti in materia ». Il riferimento è alle leggi 1 giugno 1939, n. 1089, e 29 giugno 1939, n. 1497, di tutela del patrimonio storico-artistico; tuttavia non viene chiarito in che modo il rispetto dei valori architettonici e storico-artistici possa essere compatibile con alcuni dei vincoli imposti dalla normativa.

Per la Campania e la Basilicata, colpite dal terremoto del novembre 1980 e del febbraio 1981, è stata promulgata la legge 14 maggio 1981, n. 219, ed il successivo decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 luglio 1981, riguardante la normativa tecnica per la riparazione e per il rafforzamento degli edifici danneggiati dal sisma.

È necessario evidenziare che la normativa è specificatamente riferita alle riparazioni di edifici destinati ad uso di abitazione, e pertanto gli edifici con tipologia diversa, chiese, torri, castelli, conventi, ne restano esclusi. In questi casi, come viene chiarito dalle istruzioni redatte dal Ministero dei lavori pubblici, la normativa può comunque essere assunta come riferimento metodologico, ma senza valore vincolante.

Si deve riconoscere, a questa normativa, il merito di aver introdotto nella legislazione per la prevenzione dal rischio sismico l'obbligo di eseguire interventi su edifici danneggiati dal terremoto, non soltanto provvedendo a riparare i danni, ma conferendo alle strutture consolidate un'adeguata sicurezza per eventuali future azioni sismiche. Si ritiene utile però mettere in rilievo alcuni considerevoli problemi che la sua applicazione comporta. Primo fra tutti quello connesso all'« adeguamento antisismico » delle strutture, il cui conseguimento deve essere dimostrato dai calcoli per la verifica sismica.

A prescindere dai motivi di fondo, questo complesso stato di fatto, influisce negativamente sull'opera di restauro del patrimonio architettonico danneggiato, determinando preoccupanti effetti, tra cui il più rilevante è quello di elevare enormemente i costi di intervento. Infatti, se per un verso la carenza di ricerca nel settore delle murature comporta anche l'adozione di tecniche di consolidamento costose e non sempre giustificate, per altro verso la difficoltà di definire con precisione il grado di adeguamento antisismico di una struttura, nel rispetto della legislazione vigente, può indurre i progettisti a prevedere interventi di consolidamento sovradimensionati rispetto alle necessità, con conseguente aumento dei costi. Tutto ciò si riflette anche e soprattutto sul recupero dell'edilizia abitativa nei centri storici.

In conclusione, si sottolinea la necessità che il nostro patrimonio artistico-culturale — nella molteplicità dei suoi aspetti — venga adeguatamente tutelato e valorizzato. A questo fine è dovere dello Stato intervenire con una politica lungimirante, tenuto conto sia della gravità della situazione sia del fatto che gli stanziamenti effettuati, di gran lunga insufficienti, sono stati in questo ambito intelligentemente spesi.

Per quel che concerne la individuazione di indagini relative ad un programma di ricerca e sperimentazione sul patrimonio architettonico-artistico danneggiato dal sisma, si rinvia alle direttrici di indagine elaborate dalla Soprintendenza per i beni ambientali, architettonici artistici e storici di Salerno e Avellino (allegato IX.3.c.).

n) Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno – Ufficio speciale per la ricostruzione e lo sviluppo delle zone terremotate della Campania e della Basilicata.

Dei compiti affidati all'Ufficio speciale per la ricostruzione e lo sviluppo delle zone terremotate della Campania e della Basilicata, istituito per legge (articolo 9, comma 4, del decreto-legge n. 57 del 1982, convertito nella legge n. 187 del 1982) si è detto in altre parti della presente Relazione.

Le risorse assegnate dal CIPE (6 miliardi di lire) sono state utilizzate, nel contesto della contabilità speciale n. 1422, come risulta dagli allegati rendiconti resi alla Corte dei Conti per gli anni dal 1983 al 1989 (allegato I.3.b.), prevalentemente sotto forma di oneri per il personale, dotazioni di ufficio, spese di funzionamento, gettoni di presenza a componenti di commissioni ed onorari per consulenze. La Corte dei conti, a proposito della gestione delle risorse di cui si tratta è stata, nei suoi giudizi, particolarmente severa: si vedano a riguardo le relazioni al Parlamento per gli esercizi finanziari 1987 e 1988 (1), e quanto già riportato nel capitolo II, parte 2^a, punto II, paragrafo 3 della presente Relazione.

L'Ufficio speciale ha inoltre gestito l'intervento dello Stato per la realizzazione del programma integrativo speciale di metanizzazione nelle regioni Campania e Basilicata previsto dall'articolo 37 della legge n. 219 del 1981. Si veda al riguardo anche la relazione del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno in data 1° dicembre 1990 (2). Tale intervento mirava a realizzare reti urbane di metanizzazione in 84 comuni delle zone terremotate, la metanizzazione delle aree industriali e la costruzione dei necessari adduttori secondari: il programma, predisposto ai sensi del predetto articolo 37 della legge n. 219 del 1981, è stato approvato dal CIPE con deliberazione del 16 dicembre 1981; con tale delibera, e con quelle successive in date 19 ottobre 1983 e 16 dicembre 1984, i fondi vennero ripartiti per i singoli interventi; la realizzazione è regolata dall'articolo 11 della legge 28 novembre 1980, n. 784, e rientra nella competenza dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno; alla spesa relativa si è fatto e si fa fronte con il contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), che all'inizio ammontava a 100 miliardi di lire e che attualmente è di lire 119.484.500.000, e con quelli successivamente stanziati con le leggi finanziarie non attinenti agli interventi di cui alla legge n. 219 del 1981.

Nel contesto di cui si tratta:

– è stata completata l'istruttoria degli atti relativi ad 81 comuni, per un investimento totale di oltre 136 miliardi di lire;

(1) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. XIV, nn. 2 e 3.

(2) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. LX-bis, n. 9.

— sono stati approvati adduttori secondari, in corso di realizzazione a cura dell'ENI, per un investimento totale di lire 59.841.000.000;

— lo stato dei lavori importava, al 30 settembre 1990, rispettivamente lire 99.605.720.728 per quanto attiene le reti urbane (pari all'83,36 per cento) e lire 56.860.388.500 (pari al 95,37 per cento) per quanto riguarda gli adduttori ENI;

— in relazione alla delibera CIPE del 19 ottobre 1983, che destinò relativamente alle reti urbane, 40 miliardi di lire per contributi in conto capitale e 20 miliardi di lire per contributi in conto interessi, sono stati impegnati, al 30 settembre 1990, complessivamente lire 53.215.000.000, economizzando quasi 7 miliardi di lire.

o) Ministero dell'ambiente.

La Commissione, in relazione allo specifico quesito formulato con la legge istitutiva n. 128 del 1989 (articolo 2, comma 1, lettera g), ha ritenuto di chiedere al Ministro dell'ambiente una relazione in ordine agli effetti che le opere di ricostruzione e di sviluppo hanno determinato sull'assetto del territorio e sulla salvaguardia dell'ambiente nelle zone colpite dal terremoto del 1980-81. Il Ministro stesso ha incaricato degli accertamenti il Servizio valutazione dell'impatto ambientale ed ha trasmesso, a conclusione del lavoro, una relazione assai circostanziata che viene unita *sub* allegato IX.1..

Dalla relazione si evincono i seguenti elementi di rilievo.

È stato necessario, in relazione alla vastità dell'area colpita, circoscrivere il campo di analisi concentrando le attività sul cosiddetto « cratere » ed escludendo dalla trattazione l'area di Napoli e la ricostruzione dei centri abitati di grandi dimensioni (Avellino, Benevento, ecc.). Ciò in relazione anche alla difficoltà di distinguere, ai fini degli effetti ambientali, le opere realizzate dal contesto preesistente, spesso degradato sotto il profilo urbanistico e ambientale.

Anche così circoscritta, la ricostruzione si è presentata, sotto il profilo ambientale, particolarmente ardua per carenza di documentazione sulle caratteristiche ambientali dei luoghi prima del terremoto, per l'enorme ampiezza degli interventi e per la perdurante mancanza di cartografie e analisi ambientali aggiornate; né è stato possibile, al riguardo, utilizzare per tempo le riprese aerofotogrammetriche effettuate dall'Istituto geografico militare. Sono state pertanto tracciate linee di valutazione di carattere generale, riferite alle condizioni ambientali prodottesi a seguito di singoli interventi o di gruppi di interventi, formulando osservazioni sulle modalità di programmazione e progettazione degli interventi in relazione alla loro ripercussione sull'ambiente che qui di seguito vengono riportate.

La realizzazione di 20 aree industriali, la delocalizzazione di taluni centri abitati, dei servizi e degli insediamenti commerciali ed

artigianali, la trasformazione di abitazioni e ricoveri rurali in residenze decentrate e taluni casi di « gigantismo » nella realizzazione di opere pubbliche, prescindendo da ogni vincolo ambientale, hanno profondamente mutato l'assetto urbanistico e l'insieme paesaggistico. Il danno maggiore che « certamente avrà ... un rilievo strategico nel futuro ambientale » è stato causato dalla realizzazione delle 20 aree industriali, la cui scelta sembra formulata « sulla base della somma delle proposte avanzate dalle comunità locali e non a seguito di una meditata selezione », senza che sia stato possibile rintracciare alcuna « per quanto vaga, motivazione funzionale ». Vi è stato inoltre « un eccesso di infrastrutturazione del territorio e comunque una realizzazione contestuale, affrettata ed accelerata, di interventi eseguiti con criteri progettuali standardizzati e tecniche costruttive omologhe », senza preventive « verifiche territoriali, geologiche ed idrogeologiche », malgrado le precise disposizioni in materia. « Per descrivere l'impatto ambientale di tali operazioni, è impossibile trovare definizioni idonee »; così la relazione.

Da considerarsi inoltre che:

– il protrarsi dell'esecuzione dei lavori e dei tempi di talune scelte consente di prendere in considerazione anche la normativa del 1984 sullo smaltimento dei rifiuti e sul sistema di vincoli previsto dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, scaturita – come è noto – dal decreto ministeriale del 1984 e dal successivo decreto-legge n. 312 del 1985;

– la rilevanza delle caratteristiche ambientali dei luoghi, ai fini della localizzazione di nuovi insediamenti, era stata chiaramente definita dal legislatore con la legge n. 64 del 1974, con la quale venne imposta, nelle zone classificate « sismiche », la preventiva predisposizione di indagini geologiche per l'adozione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi da parte dei comuni nel cui territorio fossero comprese zone classificate sismiche;

– l'intera area del « cratere » è compresa nelle varie classi e con decreto del Ministro dei lavori pubblici del 7 maggio 1981 sono state riclassificati tutti i comuni colpiti dai sismi del 1980 e 1981.

Ben nove delle venti aree industriali insistono su terreni di fondo valle, in fregio a corsi d'acqua (area di Buccino sul fiume Bianco; area di Baragiano sul fiume Platano; area di Isca Pantanelle sul fiume Melandro; area di San Mango sul Calore sul fiume Calore; area di Conza della Campania sul fiume Ofanto; area di Oliveto Citra sul fiume Sele; area di Contursi sulla confluenza dei fiumi Sele e Tanagro), il che ha comportato « inalveazioni, arginature e rettificazioni »; altre aree « pur non occupando zone golenali, insistono su terreni a queste molto prossime o investono direttamente torrenti o compluvi naturali ». Laddove « in taluni casi (ad esempio l'area di Baragiano) una diversa collocazione dell'area industriale, in sito del tutto prossimo a quello prescelto, avrebbe drasticamente ridotto gli interventi di tipo idraulico e lo snaturamento del corso d'acqua ».

La localizzazione di aree industriali sulla sponda opposta rispetto a centri abitati ha alterato il rapporto tra il centro abitato ed il fiume; le difese realizzate sulla sponda di un corso d'acqua hanno determinato l'erosione della sponda opposta; l'annullamento di aree di laminazione delle piene ha comportato la realizzazione di altre difese a valle; la costruzione di briglie per abbattere la velocità delle correnti ha provocato aumenti di sedimentazioni in sito e fenomeni di erosione a valle; la qualità degli interventi appare particolarmente rozza con l'effetto irreversibile dello sconvolgimento dell'equilibrio idraulico.

Per i collegamenti viari la scelta dei tracciati appare del tutto sganciata dalle condizioni geomorfologiche, geologiche e geosismiche dei terreni in apparente assenza di criteri progettuali: « i nastri stradali si snodano ... su terreni instabili ... su versanti in frana, su terreni che non sopportano il peso dei rilevati e dei viadotti ». La realizzazione della strada « Fondo valle Sele » presenta il fianco a notevoli e forti critiche sotto svariati profili.

Altrettanto si dica per la filosofia che ha presieduto alle scelte connesse con l'intera rete viaria, ai modi di realizzazione della stessa, al taglio di concezione e realizzazione dei vari svincoli, all'allestimento di un complesso sistema di adduzione delle risorse idriche e di scarico dei reflui.

Come emerge dalla relazione fatta pervenire dal Ministero dell'ambiente su richiesta della Commissione, come pure da altri dati acquisiti dalla Commissione medesima, la questione della salvaguardia dell'ambiente non è stata assolutamente presa in considerazione.

Questa va giudicata una omissione grave.

Al di là degli interventi che il Ministero competente riterrà di dover compiere, come è suo obbligo circa le opere già effettuate in difformità dalle leggi vigenti, si ritiene opportuno invitare il Ministero medesimo a vigilare con cura affinché i progetti in via di attuazione siano rigorosamente congrui con il rispetto dell'ambiente.

CAPITOLO VI

CONSIDERAZIONI VALUTATIVE

PARTE I

IL QUADRO NORMATIVO

1. — Il quadro normativo.

a) Il primo e più importante rilievo concerne la eccessiva proliferazione di leggi, decreti e ordinanze succedutisi, nei dieci anni trascorsi dal sisma, in materia di ricostruzione e sviluppo nelle zone terremotate della Basilicata e della Campania.

Questa pluralità di norme, oltre ad incidere negativamente sulla certezza del diritto, ha determinato ritardi, confusioni, anomalie procedurali, difficoltà di controlli, ecc., e in diversi casi ha consentito irregolarità ed abusi, come verrà evidenziato nel corso della presente Relazione. In particolare, la pluralità e la farraginosità delle norme hanno reso ancora più gravoso il compito degli amministratori comunali.

Solo di recente (decreto legislativo 30 marzo 1990, n. 76), anche su sollecitazione di questa Commissione, è stato varato il testo unico dei provvedimenti intervenuti nel tempo nella specifica materia, colmando così una carenza da più parti reiteratamente lamentata.

Il testo unico, che non comprende gli interventi di cui al titolo VIII della legge 219 del 1981, consta di 113 articoli, di cui 34 nel titolo VII, « Norme finali e transitorie ». I primi 78 articoli sono suddivisi in sei titoli: « Organizzazione degli interventi » (articoli 1-5), « Ricostruzione e riparazione dell'edilizia residenziale e delle opere pubbliche » (articoli 6-23), « Attività produttive » (articoli 24-32), « Norme particolari per le zone disastrose e quelle gravemente danneggiate » (articoli 33-42), « Progetti regionali di sviluppo » (articoli 43-46), « Norme procedurali, di organizzazione e fiscali » (articoli 47-78). Al testo unico sono state posposte, per facilitarne la lettura, 49 pagine di note. Le note non sono state sufficienti se il

Governo ha ritenuto di predisporre la circolare esplicativa n. 425 del 5 giugno 1990 (*Supplemento* n. 47 alla *Gazzetta Ufficiale* del 13 luglio 1990) di ben 63 pagine.

Il testo unico ha accolto — come si evince anche dalla citata circolare esplicativa — l'interpretazione più ampia delle norme in vigore, qualora vi fossero dubbi interpretativi, avvalendosi anche in tali casi dei pareri del Consiglio di Stato.

Limiti ed insufficienze connessi all'articolazione del testo unico sono stati rilevati nella relazione del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno sullo stato di attuazione della legge n. 219 del 1981, aggiornata al 31 ottobre 1990 (1).

b) Un secondo rilievo riguarda l'aver attribuito la responsabilità di vertice della gestione dell'opera di ricostruzione e sviluppo ad una molteplicità di Ministri, succedutisi nel tempo, ed a taluno di essi, addirittura, con incarico conferito *ad personam*, in quanto titolari di dicasteri con competenze totalmente estranee a compiti di tal fatta e perciò senza la possibilità di avvalersi di una propria struttura idonea alla bisogna; e quindi indotti, se non proprio costretti, a far ricorso a supporti esterni ovvero alla costituzione di apparati amministrativi *ad hoc*, che hanno comportato, oltre ai conseguenti appesantimenti economici, anche l'esercizio di poteri eccezionali.

La scelta di conferire incarichi *ad personam* fu il risultato di una errata impostazione che, anche in questo caso, tese a privilegiare — rispetto alle esigenze di funzionalità — aspetti deteriori di dosaggio politico: un dosaggio che giunse ad assegnare, per un certo periodo di tempo, a competenze diversificate addirittura la gestione degli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981, che pure richiedevano semmai, per loro natura, una considerazione unitaria.

Per analoghe ragioni non meno inopportuna fu la bipartizione per legge delle responsabilità commissariali a Napoli.

Del pari non felice si è appalesata, negli ultimi anni, la soluzione di ricondurre l'autorità di vertice al Presidente del Consiglio dei ministri, organo che per complessità, poliedricità e rilevanza degli impegni ad esso afferenti deve necessariamente servirsi di strutture delegate.

c) Altri effetti negativi, per quel che concerne l'accresciuta onerosità dell'impegno di ricostruzione, sono derivati dallo slittamento, dalle proroghe e dalla « riapertura dei termini », nonché dalla continua estensione del diritto ai benefici di legge ad altre fattispecie. Si è venuta così a determinare una ragguardevole dilatazione dell'area di intervento, con l'insorgenza di nuove attese (per la seconda casa;

(1) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. LX-bis, n. 9.

per le richieste di case singole da parte di ciascun componente di unici nuclei familiari originari; per le richieste di case avanzate dagli emigrati ormai trasferitisi definitivamente all'estero, ecc.) che attendono di venir soddisfatte con l'assegnazione di nuovi fondi.

d) Di particolare gravità e direttamente collegato al rilievo sulla proliferazione della normativa, è quello che concerne l'attribuzione agli enti gestori delle risorse di un ampio potere di « deroga » da tutte le norme vigenti, comprese quelle della contabilità generale dello Stato, con l'unica esclusione di quelle della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

Questa amplissima deroga è stata applicata nel settore dell'emergenza, in quello della ricostruzione e dello sviluppo industriale, nonché in quello della realizzazione del programma abitativo straordinario per Napoli.

Se nel primo intervento, cioè durante la vera emergenza, è più che motivata una deroga di tale ampiezza, poiché è il momento della esplosione della tragedia, è quanto meno discutibile che essa duri per un periodo così lungo.

Siffatta deroga ha determinato lo sviluppo di un potere di ordinanza dai confini illimitati, con caratteristiche ed effetti assolutamente anomali e quanto mai negativi.

In particolare, l'estensione di detto potere ai vari livelli ha comportato l'impossibilità, pressoché assoluta, di coordinamento delle norme emanate da una pluralità di organi e, soprattutto, la difficoltà di attuare controlli e di individuare responsabilità per omissioni e violazioni. E ciò anche perché le ordinanze emanate ai livelli minori non hanno, in troppi casi, neanche ottemperato al requisito essenziale della pubblicità, relegate al rango di mera corrispondenza tra l'organo emanante ed i privati interessati. Con la mancanza di pubblicità si comprende quale lesione agli interessi generali si determini nell'emettere ordinanze e chiuderle nel riserbo del cassetto !

Senza contare che, identificandosi nelle strutture periferiche l'organo di emanazione della norma con quello che avrebbe poi dovuto accertarne la corretta applicazione, la vera attività di controllo è rimasta di fatto inoperante. È fuori di ogni logica che l'organo gestore, cioè colui che opera, sia anche legislatore di se stesso o per se stesso.

PARTE II

L'EMERGENZA E GLI INTERVENTI DI RICOSTRUZIONE
AFFIDATI AI COMUNI1. — *L'emergenza e gli interventi di ricostruzione affidati ai comuni.*

La Relazione ritiene di aver risposto, per quanto di sua competenza, alle domande di cui all'articolo 2, comma 1, della legge n. 128 del 1989, istitutiva della Commissione, fatta eccezione per la lettera g), che ha carattere esclusivamente valutativo e non può essere affrontata se non in termini globali. Le risposte sono così sintetizzabili:

a) le risorse finora destinate alla emergenza ed agli interventi comunali per la ricostruzione delle aree colpite ammontano rispettivamente a circa 4.700 e 18.000 miliardi di lire, sugli oltre 50.000 complessivamente destinati agli interventi nei territori colpiti dal terremoto del novembre 1980 e febbraio 1981.

Di questi, all'edilizia abitativa (abitazioni provvisorie per i senza-tetto, riattazioni, ricostruzioni e riparazione degli alloggi) sono destinati quasi 14.000 miliardi di lire, di cui oltre 2.000 ancora da erogare da parte del Ministero del tesoro. Gli altri finanziamenti hanno coperto interventi assistenziali per 2.700 miliardi di lire, e per opere pubbliche per 6.100 miliardi di lire. I dati escludono gli interventi dovuti alla solidarietà di enti ed organismi nazionali ed internazionali.

b) L'ammontare complessivo delle risorse derivanti dalla solidarietà internazionale non è quantificabile, anche perché in molti casi si è trattato di contributi in materiali e forniture varie. I dati disponibili sono riportati nella Relazione.

c) Per quanto riguarda la emergenza, il quadro normativo è stato reso più complesso da una serie di provvedimenti contenuti in un numero rilevante di ordinanze e decreti emanati dalla autorità governativa delegata, dotata di poteri straordinari.

La ricognizione della legislazione ha mostrato che l'affastellarsi di norme di modifica ed integrazione della legge n. 219 del 1981, nell'intento di dare maggiore impulso al processo di edificazione di abitazioni ed opere, ha creato una situazione di difficoltà nel quadro di riferimento di volta in volta definito, rendendo arduo il giudizio sulla conformità ai principi di legge dei comportamenti di soggetti pubblici e privati chiamati in causa. Al di là di questo e delle riserve ed osservazioni che verranno puntualmente fatte nelle pagine seguenti, occorre dire che nelle zone colpite dal sisma si è avviato un notevole sforzo sia per ricostruire come per rilanciare uno sviluppo economico ed infrastrutturale di grandi dimensioni. Se si accantona Napoli, bisogna dire che la fase del sisma aveva evidenziato l'esigenza che una volta per sempre si ponesse mano ad antiche carenze, per creare anche in queste regioni d'Italia le condizioni per uno sviluppo certo e non più rinviabile. E in questa direzione si muove l'impegno di tanti amministratori, che non deve essere misconosciuto nel suo complesso a causa di anomalie e deviazioni nel comportamento di una parte di essi. Le riserve e le puntualizzazioni che seguiranno dovranno servire per eliminare confusioni e deviazioni, perché l'impegno sia sempre più deciso e corretto.

È stato tuttavia possibile, anche per la ricostruzione, come si ricava dalla presente Relazione, isolare comportamenti anomali e/o illegittimi dei soggetti pubblici coinvolti ed indicare gli ambiti entro cui sono maturati comportamenti anomali o illegali o al limite della legalità da parte dei privati.

Ci si riferisce in particolare, per quanto concerne i soggetti privati:

– ai proprietari d'alloggi, ai numerosi esempi di richiesta di contributo in assenza di un danno causato dal sisma;

– ai tecnici-progettisti, al rilascio di perizie giurate attestanti il falso (vedi i numerosi procedimenti giudiziari), ai lavori pubblici eseguiti pur rivestendo incarichi come amministratori pubblici, agli atteggiamenti elusivi tenuti per quanto riguarda il versamento delle imposte dovute, all'incetta di lavori non eseguibili nei tempi preventivati, all'utilizzo del « limite di convenienza » per giustificare ampie demolizioni, alla mancanza di serietà professionale testimoniata dal pessimo impatto ambientale di molte opere e dalla lievitazione straordinaria dei costi di alcune infrastrutture;

– ai collaudatori, alla scarsa qualificazione professionale di alcuni di essi e/o all'insufficiente conduzione delle operazioni di controllo e verifica;

– alle imprese di costruzione: all'utilizzazione di ditte appaltatrici e di fornitori fuori dalle corrette regole del mercato, all'incetta di lavori non eseguibili nei tempi preventivati, alle violazioni direttamente perpetrate o consentite ai subappaltanti ed ai fornitori nei confronti delle norme di tutela dei lavoratori.

d) Per gli amministratori comunali, talvolta ci si è trovati di fronte a casi di:

– amministratori-tecnici che hanno predisposto e firmato le perizie giurate, sono stati membri delle commissioni tecniche, che dovevano valutare l'ammissibilità delle domande di contributo di cui le perizie giurate erano il presupposto fondamentale, e sono stati poi progettisti, direttori dei lavori e collaudatori, anche se solo per opere private ammesse a finanziamento dalla stessa commissione tecnica;

– amministratori-tecnici che hanno avuto incarichi professionali per piani o per opere pubbliche;

– amministratori-tecnici che, anche al di fuori delle tipologie precedenti, hanno fatto incetta di incarichi professionali, collezionandone un numero rilevante;

– alcuni amministratori non tecnici che hanno stipulato patti anche societari con studi tecnici, partecipando così alle attività citate;

– amministratori tecnici e non, che si sono avvalsi per le opere pubbliche o delegate al comune da privati, e/o hanno esortato i privati ad avvalersene, di particolari tecnici e/o di particolari imprese di costruzioni;

– amministratori che hanno dato una interpretazione estensiva infondata delle modalità di applicazione dei piani di recupero. La stessa attività di pianificazione, che doveva garantire l'adozione di una intelaiatura di strumenti in grado di indirizzare la ricostruzione in tempi certi e nel rispetto dei caratteri storici dell'insediamento, oltre che di quelli « etnico-sociali », è stata spesso influenzata da decisioni assunte nella logica della straordinarietà e dell'emergenza, che hanno di fatto privilegiato interessi di imprese e di progettisti, piuttosto che quello degli abitanti e della tutela dei tessuti insediativi preesistenti. In particolare, l'insufficiente identificazione dei contenuti del piano di recupero e le maggiorazioni di contributi connessi alla sua adozione hanno innescato, da un lato, il diffuso ricorso al « limite di convenienza » delle riparazioni, per demolire edifici anche in buono stato e, dall'altro, rincorse al rialzo nella definizione degli obiettivi costruttivi che lo Stato avrebbe finanziato;

– amministratori che hanno confuso i finanziamenti ordinari con le disponibilità derivanti dalla legge n. 219 del 1981, come nel caso dei comuni che hanno portato in bilancio le somme derivanti dalla alienazione di alloggi costruiti con i contributi.

La presenza in parecchi comuni di amministratori-tecnici con incarichi professionali concernenti opere private pone problemi la cui rilevanza va puntualmente accertata, in attesa che siano definitivamente risolti da un'apposita normativa fin qui mancante: non sembra infatti lecito che la incompatibilità tra cariche elettive ed esercizio della professione non si estenda a tutti gli incarichi comunque retribuiti con denaro pubblico.

Anche i comportamenti che non configurano illeciti, di fatto o di diritto, risultano spesso non irreprensibili sotto il profilo della correttezza amministrativa e della deontologia professionale.

Vanno in particolare citati i casi, già richiamati nei capitoli illustrativi dei fatti, nei quali il sindaco o l'amministrazione comunale, utilizzando gli ambiti rilevanti di discrezionalità loro offerti dalle norme e dalle modalità attuative per essi individuate dalla amministrazione centrale, hanno dato luogo a procedure di intervento che hanno allontanato l'obiettivo della ricostruzione invece di avvicinarlo. In alcuni comuni — sui quali la Commissione ha concentrato l'attenzione — si è di fronte in pratica ad un processo di ricostruzione « bloccato », che ha bisogno, per essere riavviato, di modifiche radicali all'impostazione finora eseguita.

Difformi dal dettato legislativo sono stati anche i comportamenti delle regioni e del Governo centrale. Delle regioni per la insufficiente ottemperanza ai compiti loro attribuiti (ciò vale soprattutto per la regione Campania). Del Governo centrale per le decisioni inizialmente assunte con la delimitazione dell'area colpita dal terremoto, e per la rinuncia a funzioni trasparenti di indirizzo, coordinamento e controllo. Questi ultimi compiti sono stati (dal 1983) delegati all'Ufficio speciale costituito presso la Cassa per il Mezzogiorno (poi Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno).

Questo Ufficio ha svolto compiti « interpretativi » delle norme in vigore e di indirizzo, al di fuori di ogni esplicita indicazione del Ministro responsabile, del Governo e del Parlamento. Il carattere anomalo di questa attività ha creato ambiti ampi di deresponsabilizzazione di tutti i soggetti pubblici di livello intermedio coinvolti, ed in particolare fra i comuni. Scelte che oggi di fatto appaiono enfatizzate fino a limiti abnormi — come quella di privilegiare la ricostruzione nelle zone rurali, trascurando i centri storici — derivano da questa mancanza di indicazioni. La ricostruzione delle case in zone rurali, prevista dalla legge, ovviamente ha avuto tempi più veloci che non nei centri abitati, per i quali è stato necessario approntare strumenti urbanistici.

I Governi che si sono succeduti dal 1980 ad oggi non hanno inoltre corrisposto all'obbligo di presentare al Parlamento relazioni trimestrali sugli interventi. Le poche relazioni presentate sono state generiche ed inconcludenti quanto allo stato di attuazione e — fatta eccezione per quella presentata il 1° dicembre 1990 (1) — risentono delle richieste che venivano dalla platea degli interessi locali o di alcuni di questi.

La Commissione non ignora quali siano stati il peso e l'influenza esercitati nel Parlamento e nel Governo, da esponenti politici, non soltanto dei partiti di maggioranza.

(1) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. LX-bis, n. 9.

Gli strumenti urbanistici di cui era prevista l'adozione da parte dei comuni, in larga parte, sono stati adottati. L'attività di pianificazione tuttavia è stata caratterizzata da continue varianti degli strumenti di piano, sia con l'introduzione di elementi modificativi del quadro di pianificazione e sia con l'ampia gamma di possibilità offerte dalla legislazione ai destinatari dei contributi ed ai comuni. Ciò è stato causa dei ritardi nella ricostruzione, privando il processo di intervento del necessario quadro di certezze e dell'auspicabile continuità operativa. Si rileva che l'attività di pianificazione degli enti intermedi, che avrebbero dovuto dar luogo ad un quadro di riferimento territoriale, è invece mancata. È così avvenuto che il processo di pianificazione ipotizzato dalla legge n. 219 del 1981 ha avuto esiti diversi a quelli desiderati, determinando ritardi e squilibri (zone rurali) negli interventi.

Lo stato dei rendiconti delle spese assorbite dall'emergenza non permette valutazioni sistematiche. Una quota rilevante di queste ha avuto comunque destinazioni assistenziali, in parte tuttora aperte. Su queste e sulle riattazioni la situazione di Napoli ha pesato non poco. Come si sa all'indomani del sisma, furono dirottate nell'area napoletana, risorse destinate all'emergenza non proporzionatamente ai danni subiti per il terremoto. La popolazione napoletana, superato il momento cruciale del panico, e le notizie drammatiche che provenivano dall'interno, rientrò negli alloggi di provenienza che in un primo momento aveva abbandonato. Il successivo riscontro dei danni, secondo le perizie redatte da tecnici volontari che non si assumevano comunque responsabilità circa la sicurezza statica degli edifici (l'indagine del Commissario straordinario Zamberletti accertò che su 320 perizie, ben 240 erano false), indusse migliaia di famiglie a lasciare gli alloggi e conseguentemente si sviluppò una forma intensa di assistenzialismo, sulla quale l'istruttoria della Corte dei conti relativa alla rendicontazione delle gestioni ha espresso notevoli rilievi per irregolarità accertate. Inoltre — come detto nella Relazione — è avvenuto che gli affittuari, malgrado le riattazioni delle unità immobiliari, attuate con l'ordinanza n. 80 del 1981, hanno preferito non rientrare negli alloggi di provenienza, iscriversi nelle liste degli aventi bisogno, sistemarsi precariamente e favorire l'interesse del proprietario a disporre dell'unità riattata. Pertanto l'emergenza ha assunto connotati alquanto anomali, tali da influenzare l'intero processo costruttivo.

Per quanto riguarda poi i criteri di ripartizione delle risorse nell'ambito di quelle assegnate ai comuni, essi hanno corrisposto grosso modo ad un primo schema, definito negli anni successivi al sisma dal Comitato costituito presso il Ministero del bilancio per la valutazione dei danni (CRED), ed al principio della priorità della ricostruzione dei comuni disastriati, cui doveva essere riconosciuto il 30 per cento degli stanziamenti destinati ai comuni. Gli scostamenti da questo quadro di impostazione (che naturalmente risentivano della delimitazione dell'area colpita e della collocazione dei comuni nelle classi per intensità del danno) sono attribuibili, per le somme

finora trasferite ai comuni, principalmente alla diversa sollecitudine con cui l'opera di ricostruzione è stata intrapresa. I trasferimenti ai comuni non appaiono così correlati all'incidenza del danno e alcune punte (in termini di trasferimenti per abitante) risultano di difficile interpretazione.

e) Lo stato della ricostruzione è anzitutto rilevabile constatando che dei circa 20.000 nuclei familiari ancora ospitati in strutture precarie almeno 8-9.000 sono di famiglie private di una abitazione in conseguenza del sisma. Si può inoltre stimare che di questi 8-9.000 nuclei familiari, almeno 2-3.000 non sono in attesa del completamento di un programma ricostruttivo in stato di avanzata realizzazione, ma sono in attesa che la ricostruzione dell'abitazione abbia avvio. Sono i casi della ricostruzione « bloccata » di cui si è detto. Se i senzatetto al 1982 erano valutati (secondo le stime del CRED) in circa 70.000 nuclei familiari, di cui oltre 20.000 nell'area del cratere, ciò significa che 60.000 famiglie tra il 1982 ed il 1990 (85 per cento) hanno avuto una casa, anche se spesso non è stata ricostruita la casa originariamente da essi abitata, che ancora è in corso di realizzazione o è in attesa del decollo della ricostruzione. La questione « quanto resta ancora da ricostruire-riparare », ha risposte più complesse:

— non esistono termini certi per quantificare il numero di cittadini che, in base alla normativa in vigore, hanno titolo al contributo per la ricostruzione-riparazione;

— esistono ancora incertezze interpretative su alcuni presupposti del titolo al contributo (v. piani di recupero);

— i termini previsti per la presentazione della documentazione da allegare alle domande o da presentare quando della domanda non vi sia necessità (piano di recupero), sono intesi come osservati anche quando la documentazione non risponda ai requisiti richiesti e debba essere perfezionata ed integrata.

Le domande di contributo presentate e non ancora finanziate, di cui si ha notizia al 30 giugno 1990, sono 261.000. Le domande finanziate alla stessa data erano poco più di 150.000 (escludendo gli interventi di riattazione, sospesi dal 1985). Per concludere la ricostruzione (assumendo che vengano ancora ammesse al finanziamento opere per ulteriori 50-60.000 unità abitative, oltre a quelle per cui già risultano domande presentate) occorrerebbero perciò ancora:

28.000 miliardi di lire (a costi 1990) per le domande-progetto già presentate;

5.350-6.420 miliardi di lire (a costi 1990) per quelle ancora da presentare.

Al ritmo di 30.000 abitazioni all'anno (si veda il periodo 1988-89) occorre più di un decennio (1991-2001). La lunghezza del periodo dipende ovviamente anche dalla disponibilità di finanziamenti.

Confrontate con le abitazioni distrutte o con danno grave o « notevole » identificate nel 1982 (secondo le stime del CRED), che erano 352.606, alla fine della ricostruzione le abitazioni ripristinate saranno almeno 100.000 in più. Se si ragionasse in termini di vani o di spazi costruiti, il divario sarebbe molto maggiore per via dell'« adeguamento abitativo » e delle altre addizioni che l'evoluzione legislativa ha via via consentito.

Si constatano comunque differenze rilevanti di comportamento fra le varie amministrazioni locali, alcune delle quali hanno svolto una tempestiva opera di ricostruzione, cosicché le valutazioni vanno compiute con riferimento alle complesse situazioni di fatto.

Vi sono perciò elementi per dire che il meccanismo della ricostruzione, come è stato via via configurato, ha generato un'attività di costruzioni molto rilevante (fino a giustificare l'intervento nel 1988 del Ministero del tesoro), ma non ha garantito un accorciamento dei tempi — specie per i comuni disastrati e per i centri storici — ed anzi in alcuni casi, per le impostazioni adottate dalle amministrazioni locali e per la mancanza di coordinamento e controllo dei responsabili livelli di governo, ha prodotto la « ricostruzione bloccata ».

Sinteticamente, si può ricapitolare che l'impianto originario della legge n. 219 del 1981 era ispirato ad una esperienza che poteva vantare un'articolazione istituzionale più solida, come quella rinvenibile in Friuli. Le modificazioni subito intervenute con la legge n. 456 del 1981 sono già una prova delle profonde differenze che connotano le regioni colpite dal sisma. L'impianto della legge n. 219 del 1981 avrebbe dovuto essere difeso da azioni coerenti per poter dar luogo ad una sollecita attuazione.

Invece, i comportamenti sia del Governo (delimitazione dell'area colpita e articolazione dei comuni per intensità del danno, articolazione dei provvedimenti di emergenza), sia del Parlamento (a partire dalla legge n. 456 del 1981 citata) non si attennero a questo principio.

Con la legge n. 80 del 1984 (di conversione del decreto-legge n. 19 del 1984, successivo ad un altro decreto-legge decaduto) si modificò la concezione della ricostruzione rispetto a quanto previsto dalla legge n. 219 del 1981, rendendo più ampi i confini del meccanismo di ricostruzione-riparazione che era stato ipotizzato. Se i « difetti » della legge n. 219 del 1981 erano fondamentalmente dovuti alla mancanza di una relazione chiara tra quanto in essa disposto e le decisioni contemporaneamente assunte dall'Esecutivo, nonché da iniziative parlamentari in alcuni casi anche unitarie, con la legge n. 80 del 1984, approvata dal Parlamento con voto unanime, non solo questi « difetti » non vennero contenuti, ma si determinarono i presupposti insieme di un allungamento di tempi e di una estensione dei modi della ricostruzione.

La legge n. 80 del 1984 (che ebbe anche il merito di sbloccare alcune situazioni di immobilismo), affidando alle perizie giurate il compito di definire il catasto del danno, rendeva i professionisti arbitri della situazione. Stabilendo poi che la scadenza delle domande fosse il 31 marzo 1984 (18 giorni prima dell'approvazione finale della legge) e quindi determinando una corsa affannosa alla ricerca di tecnici abilitati a predisporre le perizie, ha ingigantito il potere contrattuale di questa categoria professionale.

Dalla legge n. 80 del 1984 in poi ridare un alloggio a chi era senza tetto, divenne — più di quanto non fosse implicito nei segnali confusi che già allora erano percepibili dai documenti ufficiali — non la priorità, ma una conseguenza, temporalmente indefinita di un processo che puntava ad attivare su basi ampie l'attività edilizia nelle aree interessate, anche come momento di sviluppo, accanto alle iniziative industriali ed artigianali.

Dopo la legge n. 80 del 1984, l'attività di ricostruzione-riparazione troverà un limite negli stanziamenti, che furono tuttavia ridefiniti, con nuove e massicce assegnazioni, soprattutto con le leggi finanziarie del 1987 e del 1988. Intanto gli impulsi derivanti dalla legge n. 80 del 1984, come si rileva dallo studio realizzato dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica del Ministero del tesoro (allegato I.11.a.), venivano ulteriormente ampliati dalla legge n. 119 del 1986 e dalla legge n. 12 del 1988 (quest'ultima, in particolare, di conversione di un decreto-legge successivo a vari altri decaduti, approvata sempre col voto unanime del Parlamento). La crescente dissociazione tra gli interventi e la ricostruzione (in senso proprio) è certamente imputabile anche alle continue spinte ad estendere ciò che originariamente era stato previsto per i soli comuni disastrati anche ai comuni diversamente classificati quanto ad entità del danno subito. Si verificano così gravi implicazioni circa la scelta adottata, in contrasto con autorevoli suggerimenti che da più parti venivano forniti (si veda lo studio del Centro di Portici) (1), abbinando una legge (la legge n. 219 del 1981) orientata all'obiettivo primario della ricostruzione con provvedimenti in contrasto con essa. Nel 1988 il Ministro del tesoro adottò misure intese a favorire una stabilizzazione della spesa. Le preoccupazioni appaiono tuttora giustificate poiché si può trarre il convincimento che il meccanismo di incentivazione della spesa pubblica possa uscire da ogni controllo di oggettività ed investire ipotesi di ricostruzione senza fine in comuni che non sono stati interessati dall'onda sismica.

Tra le responsabilità dei Governi (la cui attività legislativa espressa in numerosi decreti-legge è stata supportata ed allargata, nei suoi effetti, dal Parlamento) che si sono succeduti nel periodo 1981-1990, non secondarie sono quelle che risalgono alla primavera

(1) Università degli studi di Napoli, Centro di specializzazione e ricerche economico-agrarie per il Mezzogiorno, Portici: *Situazione, problemi e prospettive dell'area più colpita dal terremoto del 23 novembre 1980*, Einaudi, 1981.

del 1981, quando il Governo non ritenne di prevedere un coordinamento trasparente tra l'emergenza e la legge n. 219 del 1981, e varò, otto giorni dopo l'approvazione della legge n. 219 del 1981, un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per il dimensionamento dell'area colpita che — come integrato da quello del novembre successivo — non coincideva con l'area danneggiata dal sisma e quindi non era coerente con le previsioni della legge n. 219 del 1981 (ricostruzione).

Si aggiunga, poi, che il Governo Forlani, a ciò delegato dalla legge n. 874 del 1980, aveva istituito una struttura di controllo delle operazioni, il CRED, posizionato presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, che ha svolto un non trascurabile ruolo fino al 1983.

Dal 1983, le capacità di controllo e coordinamento dell'intervento di ricostruzione scemano anche a causa del meccanismo previsto dalla legge n. 80 del 1984 per l'identificazione dei beneficiari dei contributi e della liquidazione (1984) del CRED. Da quel momento tutte le responsabilità centrali sugli interventi passano all'Ufficio speciale già costituito dal 1982 presso il Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, a norma della legge n. 187 del 1982. Ma in pratica l'Ufficio funge soprattutto da consulente dei comuni per l'interpretazione delle norme, oltre che da organizzatore-utilizzatore di una « banca-dati » che avrebbe anche dovuto consentire la quantificazione del fabbisogno da provvedere. Il grado di informazione che l'Ufficio ha avuto dello stadio raggiunto nell'opera di ricostruzione è molto modesto, a giudicare dalle relazioni da esso predisposte e presentate al Parlamento [situazione al: 31 gennaio 1982, 30 settembre 1984, 15 dicembre 1988, 30 giugno 1989, secondo semestre 1989, 30 giugno 1990 (1)]. Le relazioni avrebbero dovuto essere trimestrali].

È questo Ufficio che seleziona le tematiche più spinose su cui intervenire con nuovi provvedimenti, molto spesso sotto forma di decreti-legge, generalmente giustificati dalla imminente o già intervenuta scadenza dei termini, od altro. Per esempio, per motivare l'adozione delle norme di cui alla legge n. 12 del 1988, il Governo si appella alla necessità di sanare i problemi aperti dall'avvenuta scadenza del termine per la presentazione dei progetti, adducendo a giustificazione il carico di lavoro gravante sui progettisti locali ed all'esigenza di sostenere il livello di attività del settore delle costruzioni, impedendo che la spinta adesso data dalla ricostruzione, rallenti (si veda la relazione unita al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 474 del 1987).

I protagonisti della ricostruzione sono stati, ai sensi della legge n. 219 del 1981, i comuni che avrebbero dovuto essere indirizzati, coordinati, controllati dalle regioni (articoli 5, 6 e 7 della legge

(1) Atti Camera dei deputati, VIII legislatura, doc. LXIV-bis, n. 1; IX legislatura, doc. LX-bis, n. 2; X legislatura, doc. LX-bis, nn. 3, 7, 8 e 9.

n. 219 del 1981) oltre che dal Governo centrale. L'autonomia comunale nello stabilire come ricostruire sarà invece potenziata dalla legislazione successiva, mentre — come si è visto — si indebolivano le strutture di coordinamento e controllo di livello centrale e restavano carenti le strutture regionali (soprattutto in Campania). Dalla legge n. 80 del 1984 i sindaci furono anche sollevati dall'onere di controllare il sussistere del diritto al contributo ed investiti di maggiori poteri per la promozione degli interventi (ad esempio: piani di recupero). I progetti dovevano essere preventivamente esaminati da un'apposita commissione tecnica (articolo 14 della legge n. 219 del 1981), composta da quattro membri di cui almeno due tecnici e presieduta dal sindaco o da suo delegato, dalla documentazione acquisita risulta che molte volte i componenti, compresa l'opposizione, erano dei membri del Consiglio comunale.

Il modo con cui i sindaci utilizzarono le opportunità loro offerte dall'impianto legislativo varia da caso a caso. La Commissione non ha potuto ovviamente compiere un esame dettagliato delle singole situazioni, per cui non può proferire giudizi di valenza generale, anche se è lecito parlare di un diffuso ritardo nella generale opera di ricostruzione. Certamente a fronte di casi positivi, testimoniati dallo stadio raggiunto dalla ricostruzione e da suoi connotati qualificativi (sotto il profilo dell'onere per essa addossato allo Stato, della tutela del territorio e del paesaggio, del rispetto delle preesistenze storiche, artistiche ed etniche, dei tempi di superamento delle forme di sistemazione precaria per la popolazione residente), esistono comuni, vagliati dalla Commissione, che configurano esempi-limite di cattiva gestione dell'opera di ricostruzione, in cui ricorrono comportamenti in contrasto con le regole della corretta amministrazione (per il succedersi delle varianti ai piani adottati, per le demolizioni e gli sbancamenti effettuati in danno alla conservazione e difesa del territorio, per la tipologia delle opere pubbliche, per il loro sovradimensionamento rispetto alle esigenze, ecc.): mancando una struttura efficace di coordinamento e di controllo, il Governo ha parzialmente tentato di porre un limite a questi comportamenti con la limitazione — prevista solo dal 1988 — imposta alla quota dei trasferimenti destinabile ad opere di interesse comunale (per i comuni disastrati e gravemente danneggiati). Perciò le norme e le loro modalità applicative non garantiscono che i citati comportamenti censurabili si manifestino e si protraggano nel tempo, così come non garantiscono il completamento se non l'avvio dell'opera di ricostruzione. Questi ed altri esempi limite prefigurano oggi situazioni che rendono il decollo della ricostruzione abitativa più arduo di quanto non fosse nel 1981-1982. È a questo proposito che nella relazione si parla di « ricostruzione bloccata ». Gli esempi sono pochi, ma significativi, e talvolta coincidono con la permanenza nel ruolo di sindaco della stessa persona dalla data del 23 novembre 1980: in questi casi, il rapporto tra il sindaco e la parte della comunità che non lo vota è connotato da forte conflittualità, così come il rapporto tra sindaco e la parte della comunità che lo elegge è legato forse agli usi cui i fondi per la ricostruzione sono stati adibiti.

Responsabilità non trascurabili nell'andamento dell'opera di ricostruzione gravano tuttavia anche (come in parte già accennato) sugli enti intermedi, ed in particolare sulla regione (Campania), per non aver ottemperato, se non e talvolta in misura marginale, agli obblighi ad essa assegnati dalla legge n. 219 del 1981. In alcuni casi, i comportamenti degli enti intermedi hanno rappresentato anzi, per i tempi e le modalità con cui alcuni compiti previsti dalla legge n. 80 del 1984 sono stati assunti, un ostacolo alla ricostruzione, rendendo ad esempio necessarie nel 1989-1990 ulteriori varianti agli strumenti urbanistici già approvati.

La Commissione segnala inoltre, in armonia con quanto indicato nelle premesse di questa Relazione, che non solo in ragione dei comportamenti tenuti nel processo di ricostruzione dalle regioni, ma per motivazioni di efficienza ed efficacia negli interventi deve essere ritenuta di pregiudizio all'interesse generale la norma inserita all'articolo 4 della legge n. 80 del 1984 che consente alle regioni stesse di identificare, nell'ambito dei piani di sviluppo regionale, opere per le quali ricorrere ai poteri ed alle procedure straordinarie previste dal titolo VIII della legge n. 219 del 1981.

Tra i soggetti che si sono avvantaggiati dell'andamento dell'opera di ricostruzione, oltre ai tecnici, ai progettisti e alle imprese di costruzione, ricadono i proprietari di immobili e gli istituti di credito. L'impostazione della legge n. 80 del 1984 ha infatti consentito la ricostruzione a carico dello Stato di più di un'abitazione per famiglia già proprietaria o titolare di un'altra posizione equiparata da questa legislazione al titolo di proprietà (sono non poche queste posizioni). Questo non toglie però che, come indicato nella parte illustrativa dei fatti, vi siano ancora molte famiglie senza tetto a causa del terremoto. Nè toglie che vi siano terremotati non proprietari, che sono rimasti senza un alloggio economicamente accessibile.

Le banche locali, e alcune filiali di banche nazionali, sono state favorite dalla disciplina definita dalla n. 219 del 1981 e da due leggi successive (nn. 187 e 898 del 1982), che hanno consentito ai cittadini di avvalersi di banche di fiducia per la gestione dei contributi della legge n. 219 del 1981 e prevedevano il ricorso ad anticipazioni quando i fondi a disposizione non erano sufficienti a far fronte alle domande. Per quest'ultima parte la norma è stata in vigore dal 1982 al 1988, quando si è anche previsto che i fondi non potessero essere ritirati e depositati presso le banche, ma dovessero restare nei conti di tesoreria fino alla loro utilizzazione.

Anche a causa dei ritardi della ricostruzione, queste banche ed in particolare le banche locali — che hanno incontrato di più la fiducia degli amministratori e dei beneficiari di contributi — si sono trovate a godere di condizioni di particolare favore. E le hanno utilizzate per estendere il proprio raggio di attività acquisendo nuove partecipazioni anche in imprese impegnate nella ricostruzione.

Le annotazioni sviluppate (qui e nei capitoli illustrativi dei fatti) convergono nel far ritenere indispensabili modifiche all'attuale impianto legislativo come configurato dal testo unico. È questa del resto l'opinione che con l'ultima relazione presentata al Parlamento il 1° dicembre 1990 (1), manifesta anche il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, che enumera le norme da ridefinire per rendere certi i tempi di completamento della ricostruzione. Altri aspetti puntuali che meritano di essere ridefiniti, sono i seguenti:

– i « limiti di convenienza » vanno rivisti e strettamente delimitati nelle modalità attuative;

– l'intervento delle Soprintendenze per il controllo dei piani di recupero: vanno reintrodotte le norme eliminate nel testo unico approvato con decreto legislativo 30 marzo 1990, n. 76;

– la migliore definizione dei piani di recupero e delle loro procedure; si deve utilizzare il piano di recupero solo quando si interviene sull'edificato ed entro ambiti di densa edificazione che abbiano carattere storico. I cittadini non danneggiati non hanno diritto ai contributi previsti dagli articoli 9 e 10 della legge n. 219 del 1981; il comune può utilizzare i fondi dell'edilizia economica e popolare (secondo procedure da definirsi) per incentivare i proprietari non danneggiati ad attenersi alle prescrizioni dei piani di recupero, quando (come per gli edifici multipiano) ciò risulti indispensabile;

– i criteri di determinazione dei compensi dei progettisti devono essere ridefiniti tenendo conto dei criteri utilizzati dalla Cassa per il Mezzogiorno (e successivamente dall'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno);

– il divieto per gli amministratori tecnici di emettere parcelle a valere sui fondi della legge n. 219 del 1981 e di partecipare come soci, consulenti o collaboratori a ditte che emettano fatture a valere sugli stessi fondi, e naturalmente che gli amministratori locali non possano fungere da tecnici, progettisti e collaudatori nelle opere pubbliche e private del loro comune;

– la revisione dell'accezione degli immobili vincolati o d'interesse storico, stabilendo che sono tali solo quelli così classificati in base alla legge n. 1089 del 1939 ed escludendo dalle maggiorazioni le ricostruzioni e le delocalizzazioni degli stessi immobili;

– l'imposizione degli *standards* in uso, a scala intercomunale, per le urbanizzazioni secondarie già realizzate a valere, *in toto* o in parte, sui fondi della legge n. 219 del 1981; i comuni devono dar luogo a consorzi o associazioni di comuni adatti a permettere una loro efficiente gestione a scala intercomunale. Le proposte formulate dai comuni saranno sottoposte alla regione per l'approvazione. La

(1) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. LX-bis, n. 9.

regione si sostituisce ai comuni che non abbiano provveduto entro il 30 giugno 1991;

– la norma di cui all'articolo 4 della legge n. 80 del 1984, lettera e), deve essere soppressa.

Il giudizio formulato sull'evoluzione della ricostruzione non può dar luogo, tuttavia, solo a suggerimenti di modifiche puntuali da apportare alla legislazione in essere. Alcuni errori iniziali (1981) o successivi possono essere recuperati con modifiche di maggior rilievo, che si iscrivano nella tendenza del graduale rientro nella legislazione ordinaria:

– la delimitazione dell'area terremotata va rivista e ridotta ai comuni che, sulla base della documentazione disponibile, risultino aver riportato all'epoca danni significativi;

– i sindaci devono essere impegnati a verificare, in tutti i casi (anche ove non vi sussista la necessità della presentazione di domande), l'attendibilità dei presupposti del preesistere di un'abitazione e del danno attribuibile al sisma;

– per quelli dei 687 comuni a cui sono stati riservati gli interventi della legge n. 219 del 1981, e successive integrazioni e modificazioni, che non fossero ricompresi nell'area citata, le assegnazioni ancora spettanti sulla base delle domande sottoposte a verifica come sopra indicato si configureranno come trasferimenti aggiuntivi di conto capitale e afferiranno al loro bilancio;

– nell'ammissione delle domande, sottoposte a verifica, di finanziamento si darà priorità a quelle presentate entro il 31 marzo 1984. Ulteriore criterio di priorità per l'ammissione al finanziamento per gli interventi di ricostruzione-riparazione abitativa sarà che il beneficiario dei contributi, residente nel comune, non risulti proprietario o simile di alcun alloggio in sito, e/o titolare di un altro diritto al contributo;

– per i già locatari di abitazioni distrutte o danneggiate che non risultino comunque titolari di un diritto a contributo per la ricostruzione-riparazione di un alloggio, e siano tuttora alloggiati nelle sistemazioni precarie apprestate dopo il sisma, i comuni (testo unico, articolo 9, lettera e), eseguiranno interventi straordinari di edilizia economica popolare.

– le somme provenienti dalla alienazione degli alloggi costruiti con i fondi della ricostruzione ed allocate nella parte corrente del bilancio comunale dovranno essere riportate nella contabilità prevista dalla legge n. 219 del 1981.

Andrà data altresì priorità alla edilizia privata e più vastamente alla ricostruzione dei centri storici. Entro tale ambito sarà incentivata la ricostruzione dei quartieri, specie per mezzo dei consorzi volontari, ove già costituiti.

I comuni la cui attività è stata analizzata in maggiore dettaglio dalla Commissione, configurano varie modalità della ricostruzione e consentono di mettere in luce i problemi conseguenti (vedi schede riportate ai successivi paragrafi 4 e 5). Solo alcuni identificano la fattispecie della ricostruzione « bloccata ».

Queste segnalazioni devono essere fatte oggetto di ulteriori verifiche, ai fini soprattutto del completamento di una casistica realizzata sulla base di un'inchiesta di ampiezza limitata. In generale, per i comuni la cui ricostruzione è « bloccata », ove sussiste una continuità nei vertici dell'amministrazione comunale, dovranno essere individuate le modalità opportune per eventualmente sottrarre all'ente locale la responsabilità dell'opera di ricostruzione e soprattutto garantire che la stessa sia realizzata in tempi brevi e certi, assicurando la massima trasparenza, oggettività e funzionalità dell'intervento).

Per quanto concerne, infine, la legislazione per gli interventi in caso di calamità, alcuni punti risultano di particolare interesse:

- l'opportunità di non abbinare, in un unico provvedimento, ricostruzione e sviluppo (se non accentuandone la diversità);
- l'esigenza di dotarsi di un puntuale catasto del danno e la conseguente delimitazione accurata dell'area colpita;
- l'importanza di riservare all'area che ha subito danni rilevanti (area colpita) gli interventi di ricostruzione, prevedendo contributi limitati alla riparazione per altri immobili semplicemente lesionati;
- l'opportunità di non attribuire ai comuni, e specialmente a quelli disastriati in senso stretto, compiti che vanno al di là delle loro capacità senza un adeguato e temporaneo supporto;
- la necessità di disporre di idonei strumenti di controllo sull'intero decorso della ricostruzione, quanto agli aspetti civili e sociali, economico-finanziari, di tutela del patrimonio storico-artistico e paesistico-ambientale;
- l'identificazione di un programma-base, entro cui circoscrivere temporalmente e finanziariamente l'opera di ricostruzione, sulla base del quale identificare gli stanziamenti da rendere via via disponibili.

Si propone inoltre che:

a) venga affidata alla Presidenza del Consiglio dei ministri o ad un Ministro delegato una verifica amministrativa per la valutazione dello stato di attuazione delle opere pubbliche già finanziate e per la fattibilità di quelle ancora da realizzare, nonché degli oneri gestionali ad essi connesse;

b) venga demandata al Ministro dell'ambiente una verifica per valutare gli impatti ambientali delle opere per infrastrutture pubbli-

che e servizi di igiene e difesa del territorio (smottamenti, frane ed opere di difesa fluviale);

c) venga interessato il Ministro delle finanze per una verifica nei riguardi di amministratori pubblici, delle situazioni di irregolarità dovute al concorso di responsabilità derivante dal cumulo di funzioni ed incarichi, oltre che per una verifica fiscale nei riguardi dei consulenti tecnici e dei collaudatori impegnati nella fase della ricostruzione;

d) venga adeguato istituzionalmente il controllo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, secondo i rispettivi regolamenti, nelle competenti sedi delle Commissioni permanenti:

– sulla realizzazione e sui risultati degli interventi previsti dall'articolo 3 del testo unico;

– sulla ripartizione delle risorse finanziarie dello Stato per le finalità in questione;

– sulle proposte di adeguamento della legislazione alla evoluzione della situazione e alle risultanze emerse dai lavori della Commissione d'inchiesta.

L'ultimo elemento da tenere in conto è quello della prevenzione. È vista con crescente favore anche in Italia, infatti, la pratica che incentiva la conservazione in buono stato del patrimonio immobiliare, ritenendosi accertato che questo è il primo presupposto per un'attenuazione del rischio sismico. In altri Paesi, si ricorre a formule assicurative i cui premi sono inversamente proporzionali allo stato di conservazione degli immobili, ma si tratta di Paesi in cui lo Stato soccorre le popolazioni colpite, ma non si assume *in toto* il compito della ricostruzione.

Il passaggio ad una situazione di maggiore responsabilizzazione del cittadino non può pertanto che essere graduale: a partire dalle zone con più elevata sismicità, la diffusione di formule assicurative del tipo di quelle richiamate potrebbe essere oggetto di modeste modalità di incentivazione, fermo restando che, nel caso di successive catastrofi, lo stato di abbandono del patrimonio immobiliare dovrebbe essere contemporaneamente considerato come condizione di decadenza di ogni diritto a contributi pubblici.

Non è rituale, ma assume spessore istituzionale e politico un richiamo specifico alla necessità che i comuni si attrezzino all'applicazione della legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo e sul diritto d'accesso ai provvedimenti amministrativi. In questa medesima ottica occorrerebbe che le regioni avviino la pubblicazione del notiziario semestrale sugli appalti e le gare effettuate con l'indicazione dei lavori affidati, delle ditte appaltatrici, degli importi liquidati, delle eventuali penali e sanzioni applicate per inadempimenti previsti dalla legge n. 80 del 1987.

2. — *Il regime dell'emergenza.*

Relativamente al regime dell'emergenza i connotati e le critiche possono riassumersi come segue:

- a) massima caoticità delle spese:
 - per l'eccessivo frazionamento;
 - per l'impreparazione degli organi amministrativi a vari livelli;
 - per le condizioni di estrema emergenza iniziale protrattasi per anni;
 - per la carenza di idonee e tempestive disposizioni e per il molto poco chiaro quadro normativo e delle circa 600 ordinanze commissariali regolanti spesso la stessa materia in modo diverso nei diversi tempi;
- b) mancanza di coordinamento tra gli enti e gli organismi delegati alla spesa e quasi totale assenza degli organi di controllo;
- c) mancanza di una minima documentazione, nel primissimo periodo, a prova della spesa sostenuta;
- d) esecuzione di lavori effettuati nel totale dispregio delle ordinarie norme di contabilità generale dello Stato per quanto riguarda l'affidamento degli stessi;
- e) dubbi sulla legittimità della spesa e sulla sua finalizzazione.

È probabile che, come si sostiene nella nota della Corte dei conti, sia stata allora la certezza di una legge di sanatoria ad avere effetti negativi sulle modalità della spesa.

Sta di fatto che per i beni mobili e le attrezzature risultano spesi 500 miliardi di lire ed allo stato attuale risultano inventariati beni mobili per un valore complessivo di 7 miliardi di lire.

Per quanto riguarda i beni immobili, il Commissario straordinario stipulò una convenzione con il Banco di Napoli che gestì fondi per 806 miliardi di lire destinati ai piccoli interventi di riparazione dei danni. Per tali fondi non è pervenuta rendicontazione.

Il prefetto Gomez y Paloma, già vice Commissario straordinario, nell'audizione del 13 marzo 1990, chiarisce che si è trattato di un equivoco: « Il punto è nel fatto che si chiede una rendicontazione secondo gli usi ed i costumi dello Stato alla banca, che ritiene di aver dato esaurientemente conto e ragione di quello che ha fatto con moduli quali possono essere forniti a chiunque di noi sia cliente di un istituto di credito ».

In verità il Banco di Napoli non ha ritenuto di dover rendicontare sostenendo che la convenzione stipulata con il Commissario

straordinario prevedeva soltanto l'invio di un prospetto riportante i movimenti dei conti con l'esposizione dei saldi alla data di rilevazione.

3. — *La fase preliminare alla ricostruzione.*

Relativamente alla fase preliminare alla ricostruzione, la Commissione osserva che il Commissario straordinario, conclusa la fase di prima emergenza, pose mano alla fase della sistemazione provvisoria della popolazione non dovendo, per disposizione di legge, provvedere alla ricostruzione definitiva.

Per le aree epicentrali fu predisposto un piano di costruzione di 25.000 alloggi prefabbricati con tutte le infrastrutture necessarie. Il piano fu attuato con le procedure scelte per il Friuli, attraverso concessioni non alle imprese ma agli Enti locali che, per la realizzazione dei programmi, si sono serviti di due uffici speciali del Commissario. Detti uffici si sono avvalsi di convenzioni con la società Bonifica (gruppo IRI-ITALSTAT) per la Campania e con la FIAT-Engineering per la Basilicata. Esse avevano il compito di alta vigilanza e di istruttoria per il comitato tecnico centrale presieduto dal presidente Rivelli del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

L'obiettivo era quello di dare un supporto tecnico ai comuni anche al fine di scegliere le tipologie dell'insediamento, oltre che le aree in cui insediare i prefabbricati.

Per le aree epicentrali fu elaborato un programma sovradimensionato, che prevedeva un intervento per 14.000 alloggi provvisori che non avrebbero dovuto comportare problemi di urbanizzazione « pesante ». Questa soluzione, analoga a quella adottata in Friuli, prevedeva altresì l'utilizzazione dei *containers* anche per soluzioni provvisorie, per uffici e per attività terziarie.

Una vicenda a parte è costituita dal piano di edilizia industrializzata ovvero della « prefabbricazione pesante ». Trattandosi di forme di insediamento definitivo, l'edilizia industrializzata faceva parte della fase di ricostruzione vera e propria e quindi era sottratta alle competenze del Commissario straordinario. Come si sa il decreto-legge n. 75 del 1981, convertito dalla legge n. 219 del 1981, stanziò 550 miliardi di lire per l'acquisto e la realizzazione di alloggi per l'intera zona.

Su questa decisione la Commissione d'inchiesta ha potuto accertare che la scelta tecnologica non sempre ha risposto alle istanze delle amministrazioni comunali; infatti, non ha costituito una ragione per una consegna più sollecita dei manufatti ed è stato in alcuni casi una ragione di aggravamento della spesa rispetto all'edilizia tradizionale; ha creato inoltre situazioni di difficoltà per gli

abitanti in conseguenza di alcuni difetti strutturali. Queste difficoltà sono emerse al momento dell'insediamento nelle varie località e soprattutto ad Avellino anche in ragione del notevole insediamento ivi effettuato. In ogni caso le note vicende giudiziarie hanno coinvolto le imprese fornitrici (sollevando interrogativi anche sul ruolo della camorra), funzionari del comune ed un amministratore comunale che è poi stato assolto con formula piena.

Su questo punto la Commissione ha accertato che non è stato del tutto chiarito:

— come e perché si è giunti alla scelta della « prefabbricazione pesante », tenuto conto delle divergenze fra le dichiarazioni rese dal Commissario straordinario Zamberletti e quelle dei sindaci di Avellino;

— perché nessuno ha controllato l'osservanza della nota contenuta nel verbale della commissione tecnica, nel quale si prescriveva che per tutte le soluzioni, in ogni caso, era da richiedere la copertura a falde inclinate eliminando le terrazze;

— perché si è scelta la prefabbricazione quando i margini di differenza dei costi rispetto all'edilizia tradizionale erano esigui;

— quali sono i costi finali complessivi.

La Commissione ha rilevato come sia mancato ancora una volta il controllo delle iniziative delle imprese onde garantire al massimo il buon fine dell'operazione.

4. — *I comuni di Caposele, Ruvo del Monte, Laviano e Palomonte.*

La Commissione ha valutato, inoltre, a campione, alcuni casi. Di essi, in particolare, quelli dei comuni di Caposele, Ruvo del Monte, Laviano e Palomonte appaiono emblematici per differenti motivi.

a) Caposele: Il ruolo dei tecnici — La gestione delle opere pubbliche.

Nell'audizione di mercoledì 3 ottobre 1990, il sindaco di Caposele, prof. Alfonso Merola, denuncia alcuni aspetti della ricostruzione che meritano considerazioni:

— la paradossale situazione per cui, per effetto dell'articolo 12 della legge n. 730 del 1986, i tecnici convenzionati che dovevano servire di supporto nei comuni sprovvisti di strutture, hanno visto tramutare la convenzione in rapporto di pubblico impiego. Invece del supporto di qualità si è operato un vero e proprio reclutamento di personale. Le convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 2220 del codice civile non potevano essere revocate. Allo stato attuale il comune ha otto tecnici;

– il ruolo di alcuni tecnici locali, che hanno monopolizzato l'attività di progettazione con l'accumulo di centinaia di deleghe in pochi studi professionali;

– l'arbitrarietà nella determinazione del cosiddetto « limite di convenienza », che ha consentito a numerosissimi tecnici di scartare quasi sempre l'ipotesi del restauro e del risanamento degli edifici a favore delle comode ricostruzioni che, soprattutto nelle zone non urbane, ha consentito una deprecabile ripetitività dei progetti;

– l'opposizione dei tecnici alle procedure di intervento nei piani di recupero attraverso le cosiddette « unità minime di intervento » a causa della riduzione ed il contenimento delle spese dell'intervento ed il conseguente abbattimento;

– il peso, del tutto insopportabile per il bilancio comunale, del costo di gestione di alcune opere di urbanizzazione secondaria. Nel caso in questione si tratta di una piscina, originariamente finanziata dal comune di Milano a titolo di elargizione, i cui maggiori costi furono coperti utilizzando il criticato articolo 3 della legge n. 883 del 1982, che consentiva il dirottamento di molte risorse in favore di opere supplementari che non avevano adeguata copertura finanziaria. Gli onerosissimi costi di gestione di opere di questo tipo hanno determinato in molti casi, come la Commissione ha potuto constatare nel corso dei suoi sopralluoghi, un deprecabile stato di abbandono delle opere stesse che, anche quando ultimate, non vengono utilizzate né custodite e versano già in avanzato stato di degrado. È peraltro la conseguenza di una irrazionale collocazione di strutture, sovradimensionate rispetto ai bacini di utenza e alle esigenze della popolazione e concepite al di fuori di ogni logica di programmazione territoriale.

b) Laviano: Le opere pubbliche – Gli amministratori progettisti.

« Oggi mi sento di poter affermare che, senza sprecare soldi, stiamo realizzando la migliore ricostruzione di un paese terremotato ». Con questa affermazione convinta l'ing. Salvatore Torsiello, sindaco di Laviano, nella seduta fiume del 6 novembre 1990, valuta la sua opera di amministratore. Un'opera contrastata, come lui afferma, da « un'opposizione che aveva obiettivi diversi da quello del bene comune » e che ha contribuito a creare l'immagine di Laviano come simbolo di cattiva amministrazione.

« In questo momento a Laviano vi è il più grande cantiere della provincia di Salerno », dice con soddisfazione il sindaco. Peccato che siamo a dieci anni dal terremoto e, nonostante si siano spesi 42 miliardi di lire per l'edilizia privata, 107 miliardi di lire per opere pubbliche, 11 miliardi di lire per spese varie (manutenzione dei prefabbricati, pagamenti dei dipendenti, espropri), trecento famiglie rimangono nei prefabbricati e occorrono ancora 30 miliardi di lire per l'edilizia privata e 100 miliardi di lire per il completamento delle opere pubbliche.

Il sindaco di Laviano, all'indomani del terremoto, valutata la situazione, concepisce il piano di rinascita attraverso l'elaborazione di un piano di recupero ed uno di ricostruzione, che prevedono la realizzazione di tre piani di zona in ampliamento e la ricostruzione di tutte le opere pubbliche: la scuola elementare, la scuola media, la caserma dei carabinieri, il municipio con un centro per anziani ed uno per i giovani, gli uffici postali, la banca, la piscina intercomunale, la farmacia, la chiesa. Per realizzare questo progetto prevede tempi lunghi e per questo realizza un insediamento provvisorio di prefabbricati che, come sostiene senza presunzione « è il migliore insediamento provvisorio di tutta l'area terremotata ». Si tratta di prefabbricati nei quali, a detta del sindaco, la gente si trova benissimo e non avverte l'esigenza di trasferirsi in una casa.

Deve essere questa la ragione per cui il sindaco trova il modo di investire i soldi della ricostruzione in altre direzioni. Nel comune di Laviano vi sono pertinenze agricole che sono raggiungibili a piedi o, al massimo, a dorso d'asino. Per poter utilizzare queste pertinenze, per ripararsi dalla pioggia o per riporvi gli attrezzi di lavoro, « occorre necessariamente costruire strade per far arrivare in quelle zone una betoniera o un escavatore ».

Nasce così il programma di strade rurali che viene accompagnato da un adeguato programma di opere di elettrificazione e di acquedotti. In fondo, dice il sindaco in Commissione: « lo Stato italiano avrebbe dovuto costruire queste strade ben prima che si verificasse il terremoto ».

Va sottolineato come un tale programma ha comportato la spesa complessiva di circa 18 miliardi di lire e sia sostanzialmente fallito. Infatti a nove anni di distanza, dei 28 chilometri di strade programmate, solo 8 chilometri sono stati completati.

Certo è che, mentre si dirottavano somme così consistenti a favore del piano di interventi sulla viabilità rurale, si adottavano comportamenti molto discutibili per quanto riguarda le opere pubbliche nel centro urbano. Basti pensare che il progetto del municipio, con annessi servizi ricreativi e locali, costa più di 9 miliardi di lire, rivolgendosi ad una popolazione di 1.700 abitanti; che i costi di urbanizzazione nei piani di zona sono lievitati da 3 a 19 miliardi di lire; va inoltre rilevato che i progettisti delle opere pubbliche sono sempre gli stessi tre professionisti e che il sindaco stesso risulta aver assunto ben 83 incarichi di progettazione e di direzione dei lavori, 49 incarichi di collaudo (fonte: relazione del nucleo di polizia giudiziaria della Guardia di finanza a disposizione della Commissione: allegato III.5.a.), avendo ricevuto dai propri cittadini ben 147 deleghe per la ricostruzione.

Un coinvolgimento professionale evidentemente molto ampio, che forse suggerisce al sindaco la raccomandazione, sotto forma di me-

moria che lascia alla Commissione, in cui chiede che si porti al 70 per cento il contributo per le seconde case.

Ma il sindaco richiede anche la modifica dell'articolo 24-*bis* della legge n. 12 del 1988, che prevede che i comuni disastriati possano impegnare, per la realizzazione di opere pubbliche, i fondi assegnati dall'articolo 3 della legge n. 219 del 1981 in misura non superiore al 35 per cento. La ragione è comprensibile. Tra quello che ha già speso in opere pubbliche e quello che prevede e chiede di spendere, si raggiunge la quota di 207 miliardi di lire su un totale di 300.

Resta aperto un solo interrogativo: quando finirà la ricostruzione ?

c) Ruvo del Monte: Le concessioni ex articolo 16 della legge n. 219 del 1981.

A Ruvo del Monte l'amministrazione comunale insediatasi l'11 giugno 1990 si è trovata di fronte ad un problema delicato: la ricostruzione, affidata con atto di concessione alla Carriero & Baldi, capogruppo di un raggruppamento di imprese, del quale fanno parte la Paco e la Nuova Domitia, non procede.

La concessione prevede la ricostruzione di 11 unità minime di intervento (UMI) per l'importo presunto di 8 miliardi di lire. La concessionaria ha già avuto una anticipazione pari al 50 per cento dell'importo, liquidata nel marzo 1989 nonostante il fatto che all'epoca fosse già in vigore la legge n. 291 del 1988, che fissava (articolo 1, comma 9) l'importo massimo concedibile per anticipazioni nella misura del 15 per cento del prezzo contrattuale, facendo salve solo le diverse modalità di anticipazione previste nei contratti stipulati in data anteriore al 27 luglio 1988.

La concessione era stata affidata, con convenzione del febbraio 1989, a seguito di gara esplorativa il cui bando era stato approvato nell'aprile 1988, e cioè prima dell'entrata in vigore della legge n. 291 del 1988. La responsabilità per i ritardi nei lavori è attribuita dalla concessionaria alla amministrazione comunale, che avrebbe dato in concessione lavori i cui progetti non erano « cantierabili ».

Rimane senza risposta la domanda sul perché non abbia verificato, al momento dell'offerta, la « cantierabilità » e la fattibilità dei progetti in rapporto ai luoghi ed allo stato di fatto.

Il quesito posto dal sindaco, prof. Maria Santoro, alla Commissione sulla percorribilità tecnico-giuridica di una risoluzione del contratto non poteva essere risolto, non essendo la Commissione un organo di amministrazione attiva. Ha tuttavia offerto la possibilità di riflessioni su una serie di situazioni contrattuali caratterizzate da

preoccupanti elementi di forzatura in favore dei concessionari. L'Amministrazione difatti, quasi sempre priva di strutture di supporto tecnico, rimette interamente alla discrezionalità del concessionario le condizioni contrattuali, le verifiche progettuali, le adozioni di varianti, la conclusione delle opere. Viene così tradito di fatto lo spirito della legge n. 219 del 1981 che, con l'articolo 16, prevedeva il ricorso all'istituto della concessione al fine di realizzare gli interventi in modo unitario con programmi costruttivi organici.

Se è vero che solo in alcuni comuni (Atripalda, Valva, Polla) non si registrano ritardi negli interventi, in quasi tutti gli altri, soprattutto a Conza della Campania (concessione Maggiò-Zecchina) ed a Santomenna, il ricorso alla concessione può considerarsi negativamente.

È il caso di Muro Lucano, dove la ricostruzione abitativa per le opere pubbliche ed i comparti delegati al comune è di fatto bloccata. Una situazione paradossale, a dieci anni dal terremoto, che vede l'amministrazione comunale responsabile della totale paralisi, con 1.500 persone che vivono ancora nei prefabbricati, mentre viene proposta una convenzione di consulenza e di assistenza al 6 per cento dell'importo alle società Bonifica, INFRASUD-Progetti, ITALECO, in sostituzione di una maxi-concessione prevista nel 1986.

È il caso di Brienza, dove la concessione con la FIAT-Engineering prevede una transazione di 29 miliardi di lire, di cui 5 miliardi per progettazione, senza che esistano opere da realizzare per tale importo.

d) Palomonte: I buoni-contributo – I piani di recupero.

La legislazione sul terremoto è stata particolarmente ambigua nel determinare se ammettere o escludere dai contributi i proprietari di immobili non danneggiati siti nelle aree interessate dai piani di recupero. Per questo motivo i comuni hanno assunto decisioni non omogenee. Sicuramente però la legislazione escludeva che si potessero finanziare edifici in stato di abbandono già prima del terremoto, dichiarati pericolosi per la pubblica incolumità e per i quali erano state emesse, prima del sisma, ordinanze di demolizione.

Il sindaco di Palomonte, avv. Manlio Parisi, « dimentica » di aver disposto nel 1977 le demolizioni e consente che il piano di recupero, elaborato dall'architetto Pietro Di Maio (sindaco del comune di Santomenna, con a carico numerosi precedenti penali per reati contro la pubblica Amministrazione connessi con la sua funzione), prevedendo la ricostruzione dei ruderi e delle case cadenti, regali ai proprietari un diritto altrimenti negato dalla legge n. 219 del 1981.

La vicenda di Palomonte apre, inoltre, alcuni interrogativi sulla questione degli strumenti urbanistici, che, quando sono stati redatti, hanno finito spesso per essere controproducenti, o per carenze progettuali o per limiti qualitativi.

Il piano di recupero di Palomonte appare elaborato sulla scorta di dati non attendibili. Sovradimensionato ed incurante delle relazioni geologiche commissionate nel 1981 al prof. Ortolani dell'Università di Napoli, prevede opere di urbanizzazione massiccia con discutibili proposte di infrastrutture viarie, di penetrazione e di collegamento, dal vistoso e duro impatto ambientale. Propone, con scelta criticabile, lo sventramento del centro abitato e la ricostruzione di circa l'80 per cento del patrimonio edilizio esistente. Il piano prevede una serie di opere pubbliche, dal parcheggio multipiano all'edificio polivalente, dalla sistemazione del cimitero alla sistemazione di arterie nel centro storico.

Il sindaco affida questi incarichi all'architetto Irene Merola, che a Palomonte ha iniziato la sua attività professionale nel 1985 accumulando incarichi di progetti privati relativi a circa 300 interventi. L'architetto Merola, nel 1988, vince il concorso come capo dell'ufficio tecnico del comune di Palomonte, ma la sua assunzione viene procrastinata fino al dicembre 1989, con apposita delibera della Giunta municipale, per motivi di incompatibilità connessi al completamento degli incarichi professionali precedentemente assunti.

Il sindaco, in Commissione, ha negato che per tali incarichi l'architetto Merola abbia percepito la somma di 2 miliardi e 500 milioni di lire, ed ha comunicato, cosa apprezzabile, che avrebbe provveduto a pubblicare un estratto della sua situazione patrimoniale prima e dopo il terremoto. Il sindaco di Palomonte è stato al centro di un'altra vicenda, oggetto di una interrogazione parlamentare. Il 5 maggio 1990, alla vigilia delle elezioni comunali, è stato affisso all'albo pretorio un elenco di 51 buoni-contributo di finanziamento relativi ad altrettanti interventi di ricostruzione *ex* legge n. 219 del 1981, per l'importo di lire 10.402.577.433. In mancanza di disponibilità finanziarie assegnate dal CIPE, i buoni non avevano copertura finanziaria e pertanto il sindaco non ha osservato la procedura prevista dall'articolo 19 della legge n. 219 del 1981, poiché non ha espressamente indicato che i provvedimenti adottati avevano la semplice valenza di concessione edilizia.

In Commissione il sindaco ha assicurato di non aver autorizzato quella pubblicazione, che sarebbe stata autonomamente operata dal segretario comunale (« appartiene alla parte politica avversa alla mia ») ed ha dichiarato di essere stato danneggiato dal punto di vista politico da una tale inopportuna iniziativa.

5. — *I comuni di Santomenna, Colliano e Torella dei Lombardi.*

Relativamente infine ai comuni di Santomenna, Colliano e Torella dei Lombardi si rinvia all'allegato pubblicato in calce al *Resoconto stenografico* della seduta della Commissione del 26 gennaio 1991 (vol. I, tomo VII, pag. 2599) ed alla documentazione unita *sub* allegati III.6. e III.15.a.,b.,c..

PARTE III

GLI INTERVENTI DI RIPARAZIONE, RICOSTRUZIONE E DELOCALIZZAZIONE DEGLI STABILIMENTI INDUSTRIALI DANNEGGIATI (ARTICOLO 21 DELLA LEGGE 14 MAGGIO 1981, N. 219) E GLI INTERVENTI PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE (ARTICOLO 32 DELLA LEGGE 14 MAGGIO 1981, N. 219)

A — *Interventi di riparazione, ricostruzione e delocalizzazione degli stabilimenti industriali danneggiati (articolo 21 della legge n. 219 del 1981).*

L'adozione della formula « ricostruzione più sviluppo », su cui si basa la *ratio* dell'articolo 21 della legge n. 219 del 1981, si aggancia al dettato costituzionale. L'eccezionalità di un evento legittima, infatti, l'intervento dello Stato volto a consentire alle popolazioni colpite il ristoro dei danni subiti (articolo 2 della Costituzione) e ad assicurare ad essi di svolgere le proprie attività al pari degli altri soggetti dell'ordinamento nell'attuazione del dettato costituzionale (articolo 3 della Costituzione).

Nel concepire il programma di ripresa *post-terremoto* delle attività produttive si pensò, prima di tutto, al ristoro dei danni subiti dagli operatori economici e si dispose un contributo per la spesa effettivamente necessaria per la riparazione o la ricostruzione degli stabilimenti e delle attrezzature industriali danneggiate o distrutte dagli eventi sismici. Si dispose poi l'estensione del contributo anche alle spese per il miglioramento e l'adeguamento funzionale degli stabilimenti e per la delocalizzazione.

Il meccanismo di attuazione prevedeva che fosse il Ministro dell'industria a determinare il contributo. Solo dopo un anno, in fase di conversione in legge del decreto-legge n. 57 del 1982, fu deciso il passaggio ad una gestione commissariale, in base alla quale il compito di attuazione venne affidato, su delega del Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

La decisione tradotta nella forma delle « gestioni fuori bilancio » si è rivelata la causa principale delle distorsioni e delle disfunzioni verificatesi nell'amministrazione dei 1.602 miliardi di lire stanziati a tutt'oggi con l'articolo 21 della legge n. 219 del 1981. Sono mancati controlli sistematici da parte degli uffici preposti, analisi preventive, accertamenti in merito a danni, riparazione, ricostruzione, adeguamento funzionale, occupazione negli stabilimenti industriali delle aziende ammesse a contributo.

La Commissione ritiene di osservare sulle sovrapposizioni dei poteri istituzionali per quanto attiene anzitutto:

- alla competenza del Ministro dell'industria;
- alla gestione commissariale;
- alla divisione delle funzioni rispetto all'attuazione del programma di nuova industrializzazione previsto dall'articolo 32 della legge n. 219 del 1981.

La Commissione condivide il giudizio negativo espresso dalla Corte dei conti sul ricorso al modulo gestorio delle « gestioni fuori bilancio » per gli interventi previsti dall'articolo 21 della legge n. 219 del 1981.

Per la Corte dei conti si è trattato di una duplicazione rispetto alle competenze del Ministero dell'industria.

La sottrazione alla competenza istituzionale di questo Ministero degli interventi, secondo la Corte dei conti, avrebbe pregiudicato – come del resto è avvenuto – una gestione unitaria della politica industriale e la organicità dell'azione amministrativa del settore.

Ma il rilievo che alla Commissione appare particolarmente significativo concerne gli effetti negativi della durata delle strutture straordinarie e di emergenza sulla efficacia operativa dell'apparato dello Stato.

« Con il protrarsi della sua durata la gestione fuori bilancio dell'articolo 21 della legge n. 219 del 1981 » scrive la Corte dei conti « veniva per perdere i caratteri di eccezionalità ed urgenza che potevano, a primo impatto operativo, legittimarne la creazione. Questo veniva per essere un ulteriore caso in cui l'ordinario apparato pubblico, specie statale, non veniva considerato in grado di svolgere interventi di particolare ampiezza e rilevanza, con ciò considerando quella cultura derogatoria delle norme e delle strutture ordinarie tutte le volte che i pubblici poteri siano chiamati a svolgere azione di particolare rilievo. Prima negativa conseguenza di questo modo di pensare può essere, alla lunga, il decadimento dell'efficienza dell'ordinaria macchina burocratica e la disaffezione dei suoi addetti non più stimolati a confrontarsi con situazioni di particolare impegno ma al contrario troppo spesso estranee ».

Ancora una volta prevalse però la tesi del sostegno con misure straordinarie allo sviluppo industriale del Sud, anche in relazione al terremoto, sulla linea di una cultura della « questione meridionale », che ha dato vita negli ultimi 40 anni alla politica ed alla legislazione per il Mezzogiorno ancora in vigore. Tesi di cui è assertore tra gli altri l'onorevole Claudio Signorile, Ministro designato per l'attuazione degli interventi previsti dall'articolo 21 della legge n. 219 del 1981, per il periodo dal 6 maggio 1982 al 4 agosto 1983.

L'onorevole Signorile giudica un errore l'aver inizialmente incaricato per la gestione dell'articolo 21 della legge n. 219 del 1981 il Ministro dell'industria, responsabile del ritardo nell'attuazione del programma. Il passaggio al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno fu, secondo l'onorevole Signorile, una riconosciuta necessità. Il Ministro dell'industria, con una logica di dicastero nazionale, non era stato in grado di gestire, o comunque lo aveva fatto in modo non coerente con le finalità proprie del tipo di intervento industriale *post-terremoto*. Risultato visibile: l'accumulo di residui passivi e mancanza di liquidità di denaro da erogare con urgenza. Solo il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, con le sue strutture, avrebbe potuto adottare tempestivamente misure operative e dare il necessario coordinamento alla politica industriale nel Sud e nell'« area del cratere ».

La Commissione, pur considerando discutibile, per quanto logica e coerente con una impostazione politica di ordine generale per il Sud, l'idea di affidare al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno la responsabilità della politica industriale, non può tacere l'incomprensibile decisione del Presidente del Consiglio dei ministri, del 6 maggio 1982, con cui si conferiscono due deleghe, una (per l'attuazione dell'articolo 21) al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, e l'altra (per i nuovi insediamenti produttivi previsti dall'articolo 32) al Ministro dei beni culturali e ambientali.

Appare chiaro dalle parole dell'onorevole Signorile – audizione resa nella seduta antimeridiana del 29 maggio 1990 – che equilibri politici di Governo abbiano avuto ragione su ogni intenzione di unità e di coordinamento nella politica industriale.

Il Ministro addirittura ha dichiarato di essere « del parere che vi dovesse essere un'unità di comando e che era disposto a non assumere l'incarico relativo all'articolo 21 ».

Non è trascurabile la conseguenza negativa – anche in relazione all'articolo 21 della legge n. 219 del 1981 – del difetto di impostazione dell'azione di Governo. A dieci anni dal terremoto risultano presentate 1.016 domande, ammesse a contributo 545, in istruttoria 509, definite per intervenuti collaudi finali 36.

Separazione di competenze, confusione nella gestione, indeterminazione nella definizione delle procedure, debolezza di controlli, inefficienza nelle istruttorie, mancanza di indicazioni da parte delle

strutture tecniche di supporto; sono questi i limiti più evidenti in un'azione disorganica e senza un apparato pubblico in grado di svolgere con competenza un ruolo di indirizzo, di sostegno e di controllo.

Non è stato sufficiente l'impulso, seppur apprezzabile della disciplina della concessione di contributi provvisori, su domande presentate al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno su domande anteriori istruite dalle commissioni provinciali e dalla definizione operativa dei concetti di ripristino, di adeguamento funzionale, di delocalizzazione, di aver imposto alle aziende il vincolo del mantenimento dei preesistenti livelli occupazionali per ottenere i contributi per le spese di adeguamento funzionale.

Per carenza e difficoltà di controlli non ha funzionato a dovere il rapporto fiduciario tra Stato e industria, basato sulle perizie giurate allegate alle domande di contributo.

La perizia giurata, in realtà, si è rivelata uno strumento oltremodo negativo, per assenza di controlli, assumendo a volte anche contenuti di falsità (truffa ai danni dello Stato).

Né ha trovato, alla prova dei fatti, molte conferme la tesi secondo cui si poteva e doveva andare al di là del rimborso del danno subito dalle industrie, in contraddittorio con la tesi secondo cui « l'adeguamento funzionale » costituiva un concetto improprio, e che quindi occorresse puramente e semplicemente ripagare i danni e corrispondere soltanto un qualcosa in più per la mancata attività di produzione.

Mancanza di un programma di sviluppo compatibile e coerente con la struttura socio-economica, con le risorse umane dell'« area del cratere » ed assenza di una continuità di indirizzo e di controllo dell'azione pubblica hanno prodotto anche nel caso dell'articolo 21 della legge n. 219 del 1981, pur nella limitatezza delle dotazioni finanziarie, scarsi risultati in termini di costi-efficacia degli interventi operati.

La discontinuità nella gestione e nella responsabilità ha nuociuto all'esito di una operazione che era delicata sin dall'inizio. Ciò è nel giudizio espresso alla Commissione dall'onorevole Signorile: « la logica delle domande provenienti dalla zona del cratere era dispersiva, disordinata e qualche volta francamente dissennata ». D'altra parte, la Commissione muove all'onorevole Signorile il rilievo, derivante da una prassi consolidata di governo, di aver operato decisioni di spesa allo scadere del proprio mandato, ossia della firma, in data 31 luglio 1983, di 264 decreti di concessione del contributo *ex* articolo 21 della legge n. 219 del 1981 per l'ammontare di 136 miliardi e 551 milioni di lire, apposta qualche giorno prima della unificazione, ad opera del Presidente del Consiglio dei ministri Craxi, delle responsabilità delle gestioni degli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981.

La Commissione ha, tuttavia, anche rilevato in termini positivi l'iniziativa assunta dallo stesso Ministro, che con decreto 8 luglio 1983 affidò alla Guardia di finanza accertamenti *in loco* sulla utilizzazione dei contributi da parte delle imprese industriali.

L'onorevole Scotti, Ministro per il coordinamento della protezione civile dal 4 agosto 1983 al 26 marzo 1984, designato dal Presidente del Consiglio dei ministri Craxi per la gestione degli interventi previsti dagli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981, investe il Parlamento della revisione dei criteri di erogazione dei contributi e della complessa problematica del miglioramento dell'adeguamento funzionale. L'onorevole Scotti estende, nel febbraio 1984, la convenzione con la Italtel Sud, da lui stesso firmata per gli interventi di cui all'articolo 32, alle iniziative *ex* articolo 21, rafforzando così il ruolo di questa struttura nell'esercizio di funzioni di carattere pubblico.

Il Parlamento, solo con una risoluzione delle Commissioni V e XI della Camera dei deputati si pronuncia nell'aprile del 1985 sui criteri di gestione dei contributi alle industrie *ex* articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981.

L'onorevole Zamberletti, Ministro per il coordinamento della protezione civile, designato dal Presidente del Consiglio dei ministri Fanfani per la politica industriale *post-terremoto*, ascoltato dalla Commissione nella seduta antimeridiana del 29 maggio 1990, con il decreto-legge n. 793 del 1984 aveva proposto la definizione di un tetto che legava l'adeguamento funzionale non all'impresa nel suo complesso ma, restrittivamente, alla parte danneggiata. « Una delle preoccupazioni sorte nel corso di una discussione con i responsabili dell'industria pubblica e privata (Confindustria e Intersind) » afferma l'onorevole Zamberletti « era quella di evitare che l'immissione sul mercato di capacità produttive, improvvisamente dimensionate per eccesso rispetto alla capacità competitiva del mercato, potesse creare turbative in altre aree dell'attività produttiva ». Dalle parole del Ministro si può pensare all'esistenza di pressioni del mondo industriale dirette ad evitare che, con la erogazione di finanziamenti pubblici, si danneggiassero le imprese che di tali finanziamenti non potevano usufruire. Ciò è stato ulteriore elemento di freno e di ostacolo alla politica industriale *post-terremoto*.

Quanto alla istituzione dell'Ufficio speciale risulta adombrato nell'audizione dell'onorevole Zamberletti il meccanismo di « deresponsabilizzazione » dell'impianto delle strutture tecnico-operative e di controllo degli interventi di sostegno ed aiuto industriale alle aziende delle zone colpite dal terremoto; che: « Il rapporto con la società di ingegneria e di consulenza Italtel non potesse essere assimilato ad una concessione di servizi, e che quindi, tra il Ministro delegato (ossia l'autorità politica) e le strutture tecniche private, anche se espressione del sistema delle partecipazioni statali, dovesse collocarsi un ufficio pubblico statale che avesse la responsabilità di

guidare ed utilizzare la struttura tecnica analogamente a quanto era avvenuto durante il periodo dell'emergenza ».

Queste furono le motivazioni in base alle quali fu costituito il suddetto Ufficio speciale. Ci si proponeva, in sostanza, di affidare il controllo sulla struttura tecnica preposta alla realizzazione delle operazioni ad alcuni funzionari dello Stato, affinché venisse quindi ricondotta all'organizzazione statale. Ciò non toglie che la struttura ingegneristica privata fosse indispensabile, in quanto la mancanza di personale statale adeguato aveva reso necessario il ricorso alle strutture Italtecnica, che era l'unica in grado di offrire all'Ufficio speciale, composto di pochissime persone, tutto il supporto tecnico necessario alla realizzazione degli interventi.

In sostanza, l'onorevole Zamberletti delinea per la gestione degli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981 una guida tecnica pubblica all'interno dell'Amministrazione dello Stato, supportata dalla società di ingegneria esterna, priva però di figure professionali adatte e preparate a guidare, indirizzare e seguire la ricostruzione industriale, quando si accorge che l'Italtecnica, assorbendo l'intero rapporto di assistenza tecnica, aveva di fatto la responsabilità esclusiva della gestione tecnica ed amministrativa dell'intervento.

Inevitabilmente, per la debolezza della struttura pubblica, il tentativo di ricondurre ad essa la direzione tecnica delle operazioni industriali andò incontro all'insuccesso. In realtà, l'Ufficio speciale, anche come struttura fisica, fu alle dipendenze della struttura privata, in quanto « non avendo spazi per poter operare, utilizzò i locali dell'Italtecnica » (lo afferma l'onorevole Zamberletti).

All'attività dell'Ufficio speciale, sottoposta a verifica amministrativo-contabile, si muovono da parte della Ragioneria generale dello Stato diversi rilievi su: l'assetto strutturale organizzativo e funzionale dell'Ufficio, la gestione amministrativa, i trattamenti retributivi. Su questi ultimi la Commissione rileva che al personale dell'Ufficio speciale è stato attribuito, con interpretazione estensiva, un compenso che cumula voci diverse che non trovano applicazione in altra Amministrazione dello Stato:

- una indennità pari al 40 per cento dello stipendio lordo in godimento, in analogia a quanto disposto dall'articolo 84 della legge n. 219 del 1981 per i funzionari coadiutori dei sindaci e delle giunte regionali;

- l'indennità integrativa speciale ed un rateo della 13^a mensilità, calcolati nello stipendio lordo;

- la corresponsione delle ritenute previdenziali ed assistenziali;

- varie indennità corrisposte come membri di commissioni e comitati diversi.

Tale meccanismo ha portato a corrispondere ad alcuni funzionari emolumenti per decine di milioni di lire al mese.

La Commissione pone inoltre in evidenza come dall'esame delle domande emergano numerose irregolarità:

— nei fascicoli esaminati non sono stati rinvenuti gli originali delle domande presentate, ma solo fotocopie delle stesse;

— su taluni fascicoli mancano le perizie giurate;

— in alcuni casi l'attribuzione dei contributi ha avuto luogo nonostante che l'autorizzazione rilasciata dal sindaco riguardasse le sole opere di riparazione dello stabilimento e non anche quelle per l'adeguamento funzionale, ovvero i danni fossero di lieve o irrilevante entità, come risultante delle schede di rilevazione regionale, dagli attestati sindacali o da altre certificazioni dei comandi dei Carabinieri (ditte Labor, La Rosina, Calcestruzzi, Terminio, MAP, Buscetta, Meridionale Lamiere);

— si è rilevata l'esistenza di procedimenti penali a carico di titolari di ditte beneficiarie o di direttori dei lavori;

— in presenza di perizie giurate ed asseverate da un medesimo professionista per una pluralità di ditte situate in zone determinate (Labor, SIMCA, Moscariello, SAEMPA, Agri-Oro, Avicola Moderna, Avicola Ebolitana, Pastificio S. Felice), non risulta effettuato alcun controllo, contrariamente a quanto in un primo tempo deciso per accertare l'esistenza di eventuali anomalie nei rapporti tra detti soggetti;

— in diversi fascicoli manca la certificazione antimafia;

— diversi provvedimenti di fermi amministrativi emessi da pubbliche amministrazioni nei confronti di ditte beneficiarie di provvidenze *ex lege* n. 219 del 1981, non hanno avuto alcun seguito da parte dell'Ufficio speciale;

— in taluni casi contributi sono stati attribuiti malgrado il parere negativo degli istituti istruttori;

— diverse ditte istanti (Nuova Pallante, Guido Ferrara, CIA e Barlotti) all'epoca del sisma risultavano inattive;

— da parte di talune ditte beneficiarie di contributi risultano inosservate le norme che prescrivono l'iscrizione degli operai assunti presso l'INPS e l'INAIL.

Sono stati invece completati i controlli della Guardia di finanza sull'utilizzazione dei contributi alle imprese terremotate, superando anche i limiti contestati nei primi controlli che consistevano essenzialmente nella sola redazione di verbali attestanti il ritiro delle fatture presentate dalle ditte a dimostrazione delle spese sostenute.

A seguito di 321 controlli della Guardia di finanza, in relazione alle istanze presentate da 238 ditte, sono state inoltrate 66 denunce

per truffa ai danni dello Stato, falso materiale, falso ideologico, corruzione ed altro.

Va rilevato, infine, che dal numero delle domande e dalla loro localizzazione emerge una sproporzione tra l'accesso alle opportunità offerte dall'articolo 21 e dalle sue modalità attuative e i danni effettivamente registrati dagli stabilimenti industriali a causa del terremoto del 1981 e del 1982. È quindi difficile sostenere che la concessione dei benefici sia stata sempre subordinata all'effettivo verificarsi del danno « la misura delle agevolazioni concesse nell'ambito della categoria dell'adeguamento funzionale non era in correlazione con il danno » (Ministero del tesoro, Commissione tecnica per la spesa pubblica, allegato I.11.). Si riteneva così che, in difformità con la disciplina del 1984 relativa all'adeguamento funzionale, si fosse invocata l'emergenza in alcuni casi di sovradimensionamento degli impianti rispetto alla produzione ed al mercato, e che pertanto non dovessero essere « adeguati ».

Dalla documentazione raccolta e dalle audizioni di alcune aziende scelte in base a notizie di stampa, o provenienti da indagini giudiziarie o da istruttorie amministrative (Nuova Pallante, IDAFF-Industrie chimiche Graziano, Pezzullo Molini Pastifici Mangimifici, IVECO-FIAT, COMIND-Sud, in Campania), la Commissione desume elementi che meritano ulteriori approfondimenti ed accertamenti. Per quanto riguarda la Basilicata si segnalano, agli stessi fini, la CIBAR, la CRIPO e l'IFL.

La Commissione esprime il convincimento della opportunità di una puntuale valutazione di idoneità tecnico-economica, di conformità a legge delle domande, della erogazione dei finanziamenti, della verifica di congruità del contributo concesso rispetto al danno, alle caratteristiche tecnologiche, alle capacità produttive e di mercato delle aziende beneficiarie, alla attendibilità delle garanzie finanziarie, alla tutela dei livelli di occupazione, allo stato giuridico dei rapporti di lavoro. Non può essere trascurato che alcune aziende beneficiarie si siano trovate prima del terremoto in fase di riconversione o di ristrutturazione con il personale posto in cassa integrazione guadagni. Né può essere sottinteso il dato dell'inesistenza di programmi di adeguamento o che addirittura alcune aziende avessero programmato il trasferimento in altro sito (Nuova Pallante).

B — Interventi per lo sviluppo industriale (articolo 32 della legge n. 219 del 1981):

I — Questioni di legittimità costituzionale.

Più volte la Commissione è tornata sulle questioni relative alla conformità costituzionale delle norme che si sono succedute nel tempo a modifica dell'articolo 32 della legge n. 219 del 1981. Gli

interrogativi su un tema così delicato, quale la costituzionalità o meno di una norma, fanno riferimento al dettato dell'articolo 76 della Costituzione: « L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti » e all'articolo 97: « I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione ».

Perplessità sono sorte anche relativamente alla autorizzazione CIPE dell'8 giugno 1983 – e ai suoi vari provvedimenti di attuazione – che estendeva l'applicazione dell'articolo 5-ter del decreto-legge 26 giugno 1981, n. 333, alle opere di infrastrutturazione esterna relative alla organizzazione dei nuclei industriali previsti dall'articolo 32 della legge n. 219 del 1981.

Si osserva che l'articolo 32 della legge n. 219 del 1981 non introduceva alcuna deroga; la deroga veniva inserita con il disposto dell'articolo 9 della legge 29 aprile 1982, n. 187.

Con tale norma:

a) la competenza a realizzare gli interventi per le piccole e medie industrie venne spostata dalle Comunità montane al Presidente del Consiglio dei ministri, perché procedesse direttamente o a mezzo di altri Ministri all'uopo designati;

b) la competenza a concedere le agevolazioni finanziarie venne spostata dal Ministro dell'industria al Presidente del Consiglio dei ministri, perché provvedesse direttamente o a mezzo di altro Ministro all'uopo designato;

c) l'autorità competente all'attuazione degli interventi (Presidente del Consiglio dei ministri o Ministri all'uopo designati) poteva provvedere con le modalità di cui al titolo VIII della legge n. 219 del 1981 « in deroga alle procedure previste dallo stesso articolo 32 e a tutte le altre disposizioni di legge vigenti, nel rispetto delle norme della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento e nei limiti degli appositi stanziamenti ».

Tuttavia, l'articolo 9 della legge n. 187 del 1982, nell'introdurre i principi della deroga generalizzata, ebbe cura di prevedere contestualmente una serie di limiti: un limite temporale, sino al 31 dicembre 1982, per l'esercizio del potere di deroga; un limite quantitativo sull'importo delle spese erogabili (sino a 500 miliardi di lire complessivi); un limite tipologico con riferimento alle opere da eseguire all'interno delle aree industriali.

Nel giro degli anni successivi, anche gli elementi di equilibrio introdotti dalla legge n. 187 del 1982 furono, a loro volta, alterati. I limiti inizialmente imposti vennero modificati. Il limite temporale venne portato, di anno in anno, sino al 30 giugno 1990 in seguito ad

interventi del Parlamento. Il limite di spesa subì un vero sfondamento con ricarico sui fondi dell'articolo 3 della legge n. 219 del 1981. Le opere da eseguire vennero estese sino a comprendere opere non collegate da alcun nesso causale con le aree industriali che si volevano sviluppare, e ciò sulla base di deliberazioni del CIPE o dei singoli Ministri delegati.

Le considerazioni della Commissione trovano conforto anche nella sentenza della Corte costituzionale n. 100 del 3 aprile 1987, che, pur dichiarando la legittimità costituzionale delle ordinanze emanate dal Ministro Zamberletti — quelle della cosiddetta somma urgenza — elevava critiche al « metodo seguito dal legislatore, consistente nella emanazione di specifici provvedimenti legislativi intesi a far fronte a singole calamità », in assenza di un provvedimento legislativo che dettasse norme generali, idonee ad affrontare ogni eventuale calamità.

Qui si inserisce l'autorevole critica del Presidente della Repubblica nel suo messaggio alle Camere del 15 agosto 1990 (1):

— non si può « invocare una urgenza, ... rispetto all'adozione ed applicazione di principi di buona amministrazione e di chiara legislazione, [da] considerarsi valore preminente »;

— nel nostro ordinamento « la Costituzione ... ha “voluto ignorare” la possibile esistenza di “stati di emergenza”, cioè di situazioni la cui gestione può richiedere un diverso “ordine di funzionamento” dei pubblici poteri, politici e amministrativi, ed una capacità di deroga all'ordinamento vigente in via ordinaria, e non ha conseguentemente né previsto, né disciplinato gli istituti, le forme, i modi, i limiti, le “speciali capacità” per la gestione di detti stati di emergenza »;

— ancorché « non possa escludersi in via assoluta che nel nostro ordinamento costituzionale si prevedano ... “stati di emergenza” e “regimi istituzionali particolari” per la loro gestione ..., da un lato la legittimità costituzionale richiede che essi si muovano strettamente nell'ambito del sistema di garanzie e di diritti del cittadino e nel sistema di governo istituito dalla Costituzione e, dall'altro lato, la “convenienza” e la “correttezza costituzionale”, oltre ad una ordinata tecnica legislativa — che peraltro acquista rilevanza istituzionale per i valori di *certezza* e quindi riconoscibilità giuridica degli atti che essa predispone — richiedono la massima chiarezza e l'aderenza a rigorosi criteri di necessità nell'istituire regimi speciali di esercizio di funzioni amministrative, in deroga all'organizzazione ordinaria ed alla legislazione vigente in via permanente ed ordinaria ».

Gli interrogativi sulla correttezza costituzionale, per quanto riguarda l'articolo 97 della Costituzione, si riferiscono:

a) al passaggio di competenze dal Ministero dell'industria (competenza naturale) al Ministero dei beni culturali ed ambientali

(1) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc I, n. 6.

(*intuitu personae*), che determinò il rapporto di collaborazione con l'Italtecna;

b) al passaggio di competenza, più logica, al Ministro per il coordinamento della protezione civile, con il sorgere di una apposita struttura amministrativa (Ufficio speciale) dotata di poteri istruttori e deliberativi particolarmente ampi per far fronte in modo continuo ed organico alle esigenze connesse alla realizzazione degli interventi;

c) al passaggio della competenza al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, che con decreto del 25 settembre 1989, adottato nell'ambito dei poteri di ordinanza, ha deciso di avvalersi ancora dell'Ufficio speciale oltre il 30 giugno 1989, data che il Parlamento aveva posto come limite al funzionamento della struttura straordinaria, ed ha affidato l'attuazione ulteriore degli interventi previsti dall'articolo 32 della legge n. 219 del 1981 all'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno.

A proposito delle deleghe conferite per l'esercizio dei poteri in deroga alle norme dell'ordinamento, è opportuno richiamare il messaggio presidenziale nel punto in cui (paragrafo 10) sottolinea l'importanza della corretta definizione del regime dei poteri e degli interventi necessari per fronteggiare l'emergenza (il messaggio presidenziale faceva riferimento alla legge istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile, ma quelle considerazioni sono pertinenti anche nei casi qui citati): « la norma prevede che si possa a tali interventi provvedere anche a mezzo di delegati, che è figura amministrativa che non trova né in questa né in altre leggi neanche un principio o un criterio di regolamentazione, né sotto il profilo della istituzione e della nomina, né sotto quello della individuazione delle funzioni, e ciò in aperto contrasto con l'articolo 97 della Costituzione e col fondamentale principio di legalità che può ben considerarsi principio strutturale dello Stato di diritto e quindi del nostro ordinamento costituzionale ».

La Commissione ritiene che:

a) il sistema organizzatorio, posto in essere in forza dei poteri conferiti dall'articolo 9 della legge n. 187 del 1982, si sia articolato nella distribuzione di competenze e nel conferimento di poteri di deroga che, per la durata del loro esercizio, la mancanza di un adeguato sistema di controllo, la insufficienza di criteri per l'esercizio stesso, possono considerarsi ai limiti del dettato costituzionale;

b) analoghi dubbi possono essere prospettati a proposito della delibera CIPE dell'8 giugno 1983 (che è alla base dei vari interventi operati per la realizzazione di infrastrutture esterne ai nuclei industriali realizzati) essendo stato quel provvedimento adottato, ritenendo applicabili i poteri di deroga previsti dal decreto-legge 26 giugno 1981, n. 333, che riguardano gli interventi del titolo VIII della legge n. 219 del 1981;

c) per quanto riguarda il decreto del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno del 25 settembre 1989 (di attua-

zione della legge n. 48 del 1989), trattandosi anch'esso di un provvedimento che è espressione dell'esercizio di un potere di deroga alla legge ordinaria, espresso nella forma del decreto-ordinanza a distanza di nove anni dal sisma, potrebbe considerarsi in contrasto con l'articolo 97 della Costituzione, ed in tal caso dovrebbe essere rinnovato purché abbia a rispondere al dettato costituzionale;

d) le osservazioni sopra formulate, avendo riferimento all'esercizio di poteri, atti e provvedimenti adottati al di fuori delle normali procedure poste dalle leggi dello Stato, inducono a ritenere che il sistema derogatorio possa essere stato — esso stesso — ragione prima di una serie di rilievi critici formulati in questa Relazione a proposito dello svolgimento dell'attività dei soggetti e degli organi della pubblica Amministrazione.

La Commissione ritiene quindi decisamente sconsigliabile che il Parlamento possa attribuire poteri delegati a strutture amministrative discrezionalmente prescelte (al di fuori dei ristretti limiti degli interventi di soccorso) per avere la necessaria certezza costituzionale.

II — *Nel merito degli interventi.*

1. — *La scelta delle aree per la localizzazione delle piccole e medie industrie:*

a) *Una prima ragione di dilatazione dei costi.*

Secondo l'articolo 32 della legge n. 219 del 1981, le aree destinate agli insediamenti della piccola e media industria avrebbero dovuto essere individuate dalle regioni Campania e Basilicata su proposta delle Comunità montane interessate, in coerenza con gli indirizzi di assetto territoriale delle regioni. Nella prima parte di questa Relazione si sono richiamati gli atti adottati dagli enti sopra menzionati; ma dal complesso degli elementi acquisiti dalla Commissione si rileva che:

— non sono mai esistiti né per la regione Campania, né per la regione Basilicata i piani di assetto del territorio; inoltre il progetto di sviluppo previsto dall'articolo 35 della legge n. 219 del 1981 non fu approntato in tempo utile per presiedere alla scelta delle aree industriali; si vedano al riguardo il capitolo III della presente Relazione ed, in particolare, la parte 2^a, punto I,2, riservato all'argomento;

— la scelta delle aree industriali è stata effettuata dalle regioni Campania e Basilicata su indicazione delle Comunità montane, fatta eccezione per l'area industriale di Balvano (Potenza);

— anche in questo caso — così come sempre avvenuto nel passato, anche quando non premeva l'urgenza, in materia di individuazione di aree industriali del Mezzogiorno — la scelta delle aree industriali venne effettuata al di fuori d'una previsione programmata d'assetto del territorio e degli interventi da realizzare su di esse;

— la valutazione dei singoli interventi di industrializzazione da ammettere a contributo, i profili di compatibilità tipologica e merceologica, la possibilità d'inserimento delle attività in un contesto unitario e coerente di previsioni giustificate da prospettive aziendali basate fondamentalmente sulla produttività degli impianti e quindi sulle possibilità di sbocchi economici sul mercato, erano attribuiti all'organismo centrale, anche sulla base delle istruttorie condotte dagli istituti di credito speciale (così come sempre avviene per gli incentivi pubblici) e con il supporto della struttura dell'IRI convenzionata;

— sebbene vi fossero state indicazioni per la selezione di un numero limitato di aree industriali, si preferì scegliere una pluralità (venti aree industriali, delle quali dodici in Campania e otto in Basilicata), spingendosi anche in zone interne talora di alta quota (si veda il capitolo III, parte 2^a, I, della presente Relazione);

— si sono talora scelte localizzazioni poste a brevissima distanza l'una dall'altra. Ad esempio, l'area industriale di Nerico nel comune di Pescopagano è in assoluta contiguità con quella di Calitri. Le due aree sono state però individuate autonomamente: una dalla regione Campania e l'altra dalla regione Basilicata. Lo stesso dicasi per l'area industriale di Calabritto, nelle vicinanze di quella di Oliveto Citra, con inevitabile aumento dei costi anche per servizi urbanizzativi. Ciò per ragioni che non potevano avere nulla a che fare con una razionale politica di piano, essendosi rimessa la individuazione delle aree a due soggetti tra di loro autonomi e non coordinati (regioni Basilicata e Campania), a loro volta condizionati per legge dalle proposte di una notevole pluralità di soggetti (Comunità montane); le scelte potevano essere quindi ispirate soltanto da ragioni di carattere politico-locale, aventi lo scopo di realizzare nuclei industriali in differenziati bacini di utenza agli effetti dell'impiego della manodopera.

Un modello così fatto (destinato all'insediamento di piccole e medie industrie) avrebbe dovuto ancorarsi e compenetrarsi con lo sviluppo delle piccole attività produttive anche di carattere artigianale previste nei PIP dei comuni. Si sarebbe prospettata una possibilità di inserimento delle nuove attività produttive con quelle tradizionali esistenti nel territorio, con una capacità anche di induzione reciproca delle prospettive di sviluppo.

Questa indicazione è stata messa in rilievo nella audizione del Ministro Gaspari (resa nella seduta antimeridiana del 18 luglio 1990) il quale ha ripetuto alla Commissione il convincimento della importanza di una economia integrata, fondata sul rapporto piccola e media

industria-artigianato al fine di sollecitare le capacità piccolo-imprenditoriali congeniali con la cultura delle popolazioni e dei luoghi. Nello stesso senso, peraltro, va letta anche l'audizione resa dal professor Rocco Caporale (resa nella seduta del 21 novembre 1990) a commento degli studi da lui diretti sullo stato della industrializzazione delle aree in questione. Si tratta di due inchieste, una commissionata dalla società Bonifica e l'altra dalla regione Basilicata (allegati VII,19.d,e.). È stato constatato che esistevano nei territori piccole industrie, cooperative e iniziative a livello artigianale che avrebbero potuto facilmente e con minore spesa essere mobilitate per rendere quel territorio molto più produttivo, solo che quelle categorie produttive avessero potuto utilizzare le provvidenze previste dalla legge n. 219 del 1981 e fossero stati approntati i piani di sviluppo regionale per i quali erano assegnate cospicue risorse (articoli 35-38 della legge n. 219 del 1981) di competenza esclusivamente regionale. Queste categorie produttive — per incapacità propria, per mancanza degli strumenti programmatori regionali, per mancanza, forse, di assistenza — sono state invece (e si sono) ignorate: « L'unicità dell'interesse per la industrializzazione ha eliminato i germogli dell'attività produttiva che, se colti e incoraggiati, avrebbero creato un processo graduale e spontaneo molto più duraturo. Al contrario sono stati danneggiati ». E ancora, poco più oltre, si denuncia « lo sbaglio maggiore »: la preoccupazione di insediare industrie dall'alto ha completamente eliminato la possibilità di recuperare le potenzialità produttive localmente esistenti.

In realtà, la scelta delle aree industriali operata ai sensi dell'articolo 32 della legge n. 219 del 1981, nel rispetto delle attribuzioni delle regioni e in via d'urgenza, ma senza un indirizzo di pianificazione alle spalle (e senza che quelle scelte fossero poi poste alla base come « cardini » d'una successiva pianificazione), con il solo riferimento territoriale, dettato dal legislatore, alle zone disastrose, ha viziato sin dall'origine l'operazione di industrializzazione di cui si tratta.

Come è stato messo in rilievo nella relazione del Ministro dell'ambiente (allegato IX.1.), le localizzazioni prescelte appaiono fondate sulla base della somma delle proposte avanzate dalle comunità locali e non a seguito di una meditata selezione.

Vi è stata una relazione contestuale, affrettata e accelerata, di interventi eseguiti con criteri progettuali standardizzati e tecniche costruttive omologhe, che da un lato non hanno tenuto conto delle verifiche territoriali e delle condizioni geologiche dei luoghi, dall'altro non hanno permesso di impostare un sistema di localizzazioni coerente con la esigenza di considerare in modo unitario un complesso di interventi che pure veniva realizzato in contestualità di tempi.

È interessante notare come l'analisi delle tendenze spontanee di localizzazioni, rappresentata dalle domande pervenute dai privati,

indicava tutt'altra linea di tendenza rispetto ai siti prescelti. Una tabella elaborata dal competente servizio del Ministero dell'ambiente indica che il 60 per cento delle domande era indirizzato in cinque aree industriali, il successivo 26 per cento; in altre cinque e soltanto il 13 per cento nelle restanti dieci aree. Più particolarmente la domanda reale avrebbe preferito:

– una localizzazione delle attività sulla periferia del cratere (in base all'offerta di aree disponibili il 60,77 per cento del totale delle domande vuole localizzarsi a Melfi, Tito, Palomonte, Lioni e Viggiano) e sui tradizionali assi di collegamento (Melfi e Lioni con l'appendice di Calaggio sul sistema autostrada Napoli/Bari-S.S. Ofantina-bis, Tito e Palomonte con l'appendice di Contursi sul sistema autostrada Salerno/Reggio Calabria-S.S. Basentana);

– una concentrazione in pochi poli di grandi dimensioni per favorire sinergie tra le attività all'interno del polo e tra queste e quelle esterne già operanti.

Le localizzazioni, invece, hanno condizionato la domanda devian-dola rispetto ai presupposti suddetti. Tale domanda, peraltro, si esprimeva in funzione dei collegamenti esistenti, non tenendo conto di quelli progettati e finanziati dalle varie amministrazioni o per ignoranza di essi o per sfiducia nella loro effettiva realizzazione.

Invero, la scelta operata dal Legislatore, nell'affidare la individuazione delle aree industriali ad una pluralità notevole di soggetti quali le Comunità montane, si collocava tra i due estremi – grandi aree industriali e, all'opposto, « un campanile una ciminiera » – ed era indirizzata ad una pluralità di aree industriali di modeste dimensioni.

Era ferma determinazione del potere legislativo come di quello esecutivo, centrale e regionale, distribuire gli insediamenti industriali sul territorio, al fine di perseguire scopi socio-economici: quando si concedono incentivi pari al 75 per cento dell'investimento con risorse pubbliche, è ben corretto pretendere che sia il potere pubblico a dettare alcune condizioni, nell'interesse collettivo.

In tale ottica, l'ordinanza del Ministro designato del 26 maggio 1982 prevedeva infatti che i richiedenti gli incentivi dovessero indicare almeno due localizzazioni diverse; era poi l'autorità pubblica che decideva, in base alle compatibilità delle attività, agli indirizzi produttivi, ai settori merceologici, ai bacini di manodopera, alle dimensioni delle aree industriali, ai rapporti superficie-occupazione, alle esigenze di acqua ed elettricità, alla necessità di raccordi ferroviari, ecc.

E le industrie sono state localizzate sulla base dei pareri della società Italtecna nell'ambito delle previsioni dell'ordinanza citata.

b) *Una ragione di compromissione ambientale.*

Ma la « sfida » alla industrializzazione delle zone interne richiedeva insistenze ulteriori sino al limite della prevaricazione delle condizioni della preesistenza naturale e fisica dei suoli. È importante al riguardo l'indagine compiuta dalla Commissione a proposito dell'area di Balvano, sita a circa 850 metri di altitudine, dove le caratteristiche naturali del territorio hanno condotto a interventi di sbancamento di grandi dimensioni della montagna, alla costruzione di impianti di sollevamento dell'acqua al servizio delle esigenze industriali, alla realizzazione di infrastrutture pesanti in zone prive di qualsiasi collegamento (si veda successivo paragrafo *d*).

E ancora la scelta di ben nove delle aree industriali su terreni di fondovalle, in fregio ai maggiori corsi d'acqua, ha comportato, oltre ad opere di sistemazione idraulica di grandi dimensioni, alla creazione di piattaforme artificiali con rilevanti lavori di scavo e di riporto. Per altro verso, le aree prescelte presentano talora dimensioni in superficie così ridotte (Nerico: 16,90 ettari; Morra De Sanctis: 13,27 ettari; Conza della Campania: 17,50 ettari; Porrara: 13,50 ettari) da non poter in alcun modo essere considerati come veri e propri nuclei industriali capaci di inserire nel contesto territoriale un complesso di forze imprenditoriali idonee a promuovere uno sviluppo di sistema nella zona. Con la conseguenza, per contro, che ciascuna di queste aree ha portato ad aggravare l'onere degli interventi urbanizzativi e che per ciascuno di essi si è dovuto procedere alla realizzazione di imponenti opere di urbanizzazione primaria e secondaria, oltre che alla realizzazione delle reti principali di comunicazione.

Dalla esposizione di alcuni casi testé fatta, risulta una grande varietà tipologica delle aree industriali: alcune di vaste dimensioni, altre di dimensioni minime, alcune site anche ad 850 metri di altitudine, altre in pianura e nei fondovalle; e ciò, è lecito affermare, in conseguenza dell'attribuzione del potere di proposta ad una moltitudine di soggetti (Comunità montane) che inevitabilmente avrebbero prodotto una moltitudine di aree e con diverse tipologie.

Inoltre, il lavoro del Ministero dell'ambiente è stato svolto su di una realtà — fisica, di insediamenti abitativi, di collegamenti viari — profondamente mutata.

Vale la pena, tuttavia, di riferire i rilievi mossi per alcuni casi (ad esempio per l'area di Baragiano), per i quali una diversa localizzazione, in sito del tutto prossimo a quello prescelto, avrebbe drasticamente ridotto gli interventi di tipo idraulico. In altri casi è stato notato che scelte localizzative non meditate hanno portato addirittura alla realizzazione di nuclei industriali, come quello di Contursi e in una certa misura anche quello di Oliveto Citra, la cui esistenza stessa — e l'esistenza in particolare di alcune attività produttive — dovrebbe tener conto della vocazione naturale dell'area, che ospita

un diffuso turismo termale, suscettibile di ulteriore crescita e nella cui direzione andava attivato lo sviluppo economico.

Nota il Ministero dell'ambiente (allegato IX.1.) che il costo delle opere di sistemazione idraulica dell'area di Baragiano, ammonta a circa il 20 per cento dell'intero costo delle opere di infrastrutturazione interna. La Commissione ha rilevato che a San Mango sul Calore il fiume ha subito una deviazione per permettere che il nucleo industriale si realizzasse — secondo quanto riferito dal sindaco — nel territorio del comune confinante, Luogosano, al fine di dare a quest'ultimo una più rilevante quota di manodopera.

La Commissione ritiene di concordare con la valutazione del Ministero dell'ambiente laddove, a proposito di una serie di operazioni verificate sul territorio, afferma che è impossibile trovare definizioni idonee per sostenere la irrazionalità delle scelte effettuate, sino a poter parlare di « immotivata distruzione degli ecosistemi fluviali, impossibilità di recuperare il senso del rapporto fra ambiente artificiale e ambiente naturale, e frequente sconvolgimento dell'equilibrio idraulico con creazione o spostamento a valle e a monte di nuovi problemi ».

c) *La mancanza di una politica di piano e di programmazione della spesa.*

Ma ciò che parimenti preme notare è che il complesso delle localizzazioni individuate non ha mai risposto né a una politica di piano, né a una qualsiasi parvenza di valutazione dei costi e dei benefici indotti dai singoli interventi, anche per calcolare l'entità degli extra-costi caricabili sulle singole iniziative industriali, in relazione alle particolari situazioni critiche scelte per le ipotesi localizzative. Non sembra dubbio alla Commissione che un simile modo di operare abbia importato, anche dal punto di vista economico, oneri rilevanti che hanno inciso pesantemente sulle risorse messe a disposizione dallo Stato per i processi di industrializzazione, come se dette risorse potessero essere costituite senza fine e ad esse attingere nella maniera più ampia possibile.

L'esame delle schede relative ai venti nuclei industriali (si veda al riguardo il capitolo III, parte 2^a, I, della presente Relazione) consente le seguenti osservazioni:

— le somme impegnate per la realizzazione delle infrastrutture interne nelle venti aree industriali scelte in Campania e Basilicata ammonta, sino ad oggi, a lire 919.731.445.437 (impegno non ancora definitivo, essendovi ancora sei nuclei industriali in corso di collaudo e quattro in fase di ultimazione). La superficie complessiva di intervento misura, secondo le indicazioni degli uffici, complessivamente 764 ettari, dei quali 307 in Basilicata e 457 in Campania. Si ha pertanto un costo di realizzazione delle infrastrutture industriali di

lire 1.203.836.970,46 per ettaro, pari a lire 120.383,69 al metro quadrato;

— a loro volta le somme impegnate indicano un costo al metro quadrato di 66.765 lire in Basilicata e di 112.472 lire in Campania. La differenza dei costi fra Basilicata e Campania è rilevante (quasi il doppio) e la Commissione ritiene che questo dato meriti una ulteriore indagine in via amministrativa per accertare le ragioni di un divario così rilevante (questi dati corrispondono in via di larga massima all'affermazione resa dal professor Caporale — nel corso della seduta del 21 novembre 1990 — secondo il quale il costo degli interventi in Campania è mediamente doppio di quello in Basilicata);

— fra i singoli interventi vi sono squilibri di costi assai evidenti: in Campania si passa dalle 66.707 lire al metro quadrato per il nucleo industriale di Buccino (riferite a una superficie di intervento di 98 ettari circa) e di 85.396 lire per quello di Oliveto Citra, sino agli interventi di Calitri (139.456 lire al metro quadrato), San Mango sul Calore (135.074 lire al metro quadrato), Calaggio (130.043 lire al metro quadrato), Nusco (131.808 lire al metro quadrato). In Basilicata si passa da 25.310 lire al metro quadrato per il nucleo di Viggiano e da 31.370 lire al metro quadrato per quello di Tito, sino agli interventi di Nerico (171.338 lire al metro quadrato) e di Balvano (200.026 lire al metro quadrato). La grande divergenza dei costi fra una localizzazione e l'altra richiederebbe una analisi approfondita; ma non è dubbio che tale differenza si pone in relazione alla scelta localizzativa operata dalle regioni su proposta delle Comunità montane rispetto alle condizioni delle preesistenze territoriali, alla superficie del singolo intervento, alla sua iniziale migliore idoneità sotto il profilo urbanizzativo.

Da questo complesso di dati così discordanti è confermato come la fase relativa alla individuazione delle aree abbia inciso sulla determinazione dei costi sopportati dallo Stato per il processo di industrializzazione.

Si aggiunga a quanto sopra il peso delle varianti in corso d'opera, per ragioni connesse alla natura dei terreni prescelti, che in taluni casi giunge sino al 38 per cento dell'importo di concessione (così per l'area industriale di San Mango sul Calore), in contrapposizione a una serie di altri interventi nei quali le varianti hanno inciso intorno al 10-12 per cento, a dimostrazione ancora una volta di quanto importante sia stata la scelta localizzativa, avendo riferimento alle opere di adeguamento dei terreni (arginatura dei fiumi, movimenti di materiali, stabilizzazione di frane, opere di sostegno, paratie di salvaguardia, ecc.). Altro dato che ricorre con particolare rilevanza in una serie di interventi, riguarda i cosiddetti imprevisti geologici, che caratterizzano specificamente le localizzazioni individuate senza una preventiva indagine geologica dei terreni, nonché gli

oneri, che si sommano ai precedenti (ad esempio, ancora nel nucleo industriale di San Mango sul Calore e in quello di Calabritto) per sistemazioni fluviali e di versante.

d) *Breve storia dell'area industriale di Balvano.*

L'intricata e per alcuni versi esemplare vicenda dell'area industriale di Balvano inizia il giorno 26 giugno 1981, giorno nel quale la Comunità montana del Marmo-Platano, competente per territorio, delibera all'unanimità l'individuazione delle aree da destinare agli impianti industriali « in coerenza con gli indirizzi di assetto territoriale della regione, e considerata la necessità di perseguire l'obiettivo di assicurare la massima occupazione nelle zone maggiormente colpite dal sisma ».

L'area scelta è quella pianeggiante, sita alla confluenza dei territori di Baragiano, Bella e Muro Lucano.

L'individuazione è di massima, ovvero non esecutiva, tant'è vero che la stessa Giunta della Comunità montana si riserva, in un punto successivo della delibera, di provvedere con atti posteriori, dopo l'acquisizione dello studio di fattibilità già commissionato, alla indicazione particellare dell'area modificata.

Il 3 luglio dello stesso anno la Giunta regionale della Basilicata, raccogliendo le indicazioni della Comunità montana, delibera a sua volta che la nuova area industriale sorgerà nella zona « adiacente allo svincolo per Balvano dell'autostrada Potenza-Salerno »; e il Consiglio regionale ratifica tale decisione due settimane dopo con le stesse identiche parole.

La lingua italiana, a differenza della matematica, non è però una scienza esatta: il termine « adiacente » viene interpretato, dalla struttura di servizio Italtel (supporto dell'Autorità governativa in fase progettuale e di direzione dei lavori) come « distante circa 10 chilometri »; e « l'area pianeggiante » della Comunità montana risulta un mezzo pianoro, che si raggiunge attraverso un passo, superando due tornanti e scendendo verso valle; e per finire, il progetto iniziale di circa 7 ettari viene ampliato fino a 15 ettari.

E qui gli eventi precipitano. Come è sistemata ora l'area industriale non ci sarebbe spazio per quegli ettari aggiuntivi, perché da una parte c'è la discesa verso la strada provinciale di Baragiano, e dall'altra c'è la montagna.

Il problema viene risolto sbancando la montagna, spaccandola letteralmente in due, appiattendolo l'orografia naturale e deturpando il territorio irrimediabilmente, senza alcuna preoccupazione per l'inevitabile dissesto idrogeologico ed ambientale in una zona già di per sé, da questo punto di vista, fortemente compromessa.

È legittimo chiedersi a questo punto: perché le indicazioni della Comunità montana sono state così platealmente disattese? Perché, pur avendo tanto spazio a disposizione, si è scelto di scavare tre milioni di metri cubi di roccia, costringendo un lineare progetto iniziale a diventare un mega-progetto su tre lotti sfalsati in altitudine?

Le risposte a queste domande, lungi dal fugarle, provocano altre perplessità.

L'ingegner Tosatti, direttore tecnico dei lavori per la costruzione dell'area industriale di Balvano, nel corso dell'audizione resa nella seduta antimeridiana del 27 settembre 1990 ha affermato:

— che non era possibile allargare il progetto in nessuna altra direzione, se non verso la montagna;

— che lo spostamento dal punto stabilito dalla Comunità montana e dalla regione è precedente alla stipula della convenzione e quindi è cosa che non rientrava e non rientra nelle sue responsabilità;

— che, comunque, il materiale sbancato dalla montagna è stato utilizzato per i terrazzamenti degli altri lotti, con un notevole risparmio di tempo e denaro.

Ma è sufficiente anche un rapido sopralluogo in zona e un breve studio dei documenti per rendersi conto che:

— la zona indicata dagli enti locali era di gran lunga la più pianeggiante e regolare ed era praticamente attaccata allo svincolo di una delle più importanti vie di collegamento infraregionale;

— come risulta dalle stesse relazioni dell'Italtecna, atti aggiuntivi e relative perizie di variante per ampliamento sono intervenute anche nell'ottobre del 1984, a molta distanza non solo dalla data della convenzione, ma anche da quella di inizio dei lavori;

— non tutto il materiale sbancato era idoneo al terrazzamento degli altri lotti e in genere ai lavori più a valle: le argille, il cosiddetto materiale sciolto, non lo era affatto ed è quindi, per ammissione dello stesso ingegner Tosatti, andato a discarica; più precisamente è stato gettato dalle pendici della collina opposte a quelle dell'area industriale.

In questo contesto, già di per sé ambiguo, entra ora l'unica azienda che fino al 1984 ha chiesto ed ottenuto con forza di insediarsi nell'area di Balvano: la Ferrero Dolciaria. È ad essa, in effetti, che vanno ricondotte le motivazioni reali dell'allungamento dei tempi di lavoro e, con ogni probabilità, anche della scelta dell'area. La precisa richiesta della Ferrero di insediarsi a Balvano è motivata:

— dalla necessità di insediarsi ad una certa altitudine per l'ottimale lievitazione delle merendine monodose, produzione primaria della Ferrero a Balvano;

— più realisticamente, dalla forte pubblicità che potrebbe derivare dal sistemare l'azienda nella capitale morale del terremoto del 1980, perché area più danneggiata e con il maggior numero di vittime del cratere.

L'azienda riceve nel 1983 la consegna del lotto « A », ma per motivi tecnici rimasti tuttora inspiegati chiede di passare al lotto « B », non ancora pronto. Contestualmente la Ferrero riceve la somma di 14 miliardi di lire a titolo di anticipazione per la realizzazione dello stabilimento (ottobre 1983).

Questo comporta l'allungamento dei tempi di circa un anno. Infatti il suolo viene collaudato e consegnato l'11 ottobre 1984; ma nonostante ciò e nonostante l'anticipazione di cui sopra, i lavori di costruzione dello stabilimento non iniziano ancora: per di più, da indicazioni filtrate dall'interno del mondo produttivo, risulta che la Ferrero ha da più di un anno già smontato l'impianto per la produzione di prodotti da forno che aveva a Pizzolo Martesano e li ha riassemblati nell'area di Alba in attesa del « trasferimento » a Balvano, palesemente per non perdere quote di mercato di fronte ai ritardi dalla ditta stessa provocati.

Ma c'è di più. L'evidente disprezzo dei piani naturali nei lavori di infrastrutturazione ha creato problemi di carattere idrogeologico anche durante i lavori; il terreno, già di per sé argilloso e ricco di vene d'acqua sotterranee, ha più volte ceduto; sono stati necessari lavori di contenimento, di protezione, e perizie geologiche ovviamente non previste.

Corollario inevitabile di tutto ciò è la mostruosa lievitazione dei prezzi. Il progetto esecutivo di partenza costava 32 miliardi e 992 milioni di lire nel 1984, cifra nella quale, stranamente, non erano compresi né i costi dell'impianto di depurazione per le acque nere e per quelle industriali (circa 5 miliardi e 800 milioni di lire), né i costi per l'impianto di potabilizzazione, sollevamento e diramazione dell'acqua verso l'area industriale (passati da 3 a 6 miliardi di lire per « difficoltà tecniche impreviste »). A ciò bisogna aggiungere i costi (circa 8 miliardi di lire) del già citato movimento di roccia e argilla (2.000 lire a metro cubo, passate a 5.000 per un aggiornamento dei prezzi in corso d'opera, calcolato con un sistema non a norma di legge, che ha provocato una lievitazione imprevista di almeno il 50 per cento dei costi); infine ci sono stati i compensi per le perizie idrogeologiche e i costi delle opere di contenimento e quelli degli espropri (1 miliardo e 100 milioni di lire), per una spesa totale che supera del 200 per cento quella prevista inizialmente; e questo senza contare le spese di infrastrutturazione primaria (strade), necessarie a collegare il nucleo industriale di Balvano con l'autostrada e con la vicina area industriale di Baragiano, spese e vicende che meritano un capitolo a parte.

Tirando le somme: oltre 60 miliardi di lire spesi per un'area sorta in una zona priva dei requisiti minimali per ospitare insediamenti industriali; ampliamenti e modifiche risultanti da nessun'altra esigenza, se non quella delle spinte dei progettisti, delle imprese e dei controllori a scopo evidente di lucro.

2. — *Le infrastrutture esterne:*

a) *La questione dell'applicabilità dell'articolo 5-ter del decreto-legge n. 333 del 1981.*

Una rilevante parte dei finanziamenti concessi dallo Stato per lo sviluppo delle zone terremotate riguarda le cosiddette « infrastrutture esterne » individuate dall'Amministrazione procedente a sostegno degli interventi previsti dall'articolo 32 della legge n. 219 del 1981.

Nessuna delle tante norme della legislazione sul terremoto definisce le « infrastrutture esterne ». Secondo una interpretazione logica esse avrebbero dovuto riguardare le opere necessarie per collegare i nuclei industriali alle reti esistenti. I Ministri delegati hanno considerato come « infrastrutture esterne » sia gli acquedotti al servizio delle aree industriali e gli interventi di elettrificazione e approvvigionamento energetico, sia anche gli assi fondamentali di comunicazione stradale di portata interregionale (così per l'asse stradale che collega l'autostrada Salerno-Reggio Calabria con Lioni) e poi, nella evoluzione dei tempi, un complesso di altre opere — alcune di portata esclusivamente locale — quali indicati con i numeri da 1 a 32 negli elenchi riportati nel capitolo III, parte 2^a, I, punto 2, c) della presente Relazione.

Dall'esame degli atti portati all'attenzione della Commissione si rileva che:

— ambedue le leggi originariamente destinate a disciplinare la materia (legge n. 219 del 1981 e legge n. 187 del 1982) non si occupavano delle « infrastrutture esterne » e non concedevano alcun potere al riguardo. Anzi, la seconda legge fissava il tetto della spesa ammissibile per l'industrializzazione e dichiarava di estendere i finanziamenti alla realizzazione degli insediamenti infrastrutturali « nelle aree di nuova industrializzazione » e quindi all'interno dei nuclei industriali (opere di urbanizzazione primaria e secondaria in senso tecnico);

— in nessuno degli atti firmati dal Ministro designato onorevole Scotti nel 1982, sino al giugno 1983, quali inseriti nel Volume II della relazione presentata alla Presidenza della Camera dei deputati il 31 gennaio 1984 (1) si fa cenno in alcun modo alla realizzazione di « infrastrutture esterne », salvo l'accento contenuto nell'articolo 30 della convenzione tipo, di cui si dirà. Ciò è reso evidente dal limite dei 500 miliardi di lire previsti per gli investimenti in tale settore dall'articolo 9 della legge n. 187 del 1982 sufficienti a finan-

(1) Atti Camera dei deputati, IX legislatura, doc. LX-bis, n. 1.

ziare soltanto la infrastrutturazione dei 20 nuclei industriali allora previsti (20 nuclei per 25 miliardi di lire circa ciascuno);

— l'articolo 2 della convenzione-tipo richiama le opere di infrastrutturazione individuate in via di massima nelle planimetrie allegato B, ma dall'esame di dette planimetrie si constata che non vi è traccia delle « infrastrutture esterne »;

— mentre per i nuclei industriali il Ministro designato ha predisposto la convenzione-tipo — inserita come allegato 11 nel volume IV della relazione presentata alla Presidenza della Camera dei deputati il 31 gennaio 1984 (1) — per le cosiddette opere di infrastrutturazione esterne non venne approntata alcuna convenzione-tipo.

L'unico accenno è inserito nell'articolo 30 della detta convenzione-tipo a proposito delle cosiddette « opere addizionali », laddove il concedente si riserva la facoltà di « disporre che il concessionario esegua le eventuali opere di " infrastrutturazione esterna " da esso concedente ritenute necessarie ai fini della migliore funzionalità delle aree industriali o comunque opere addizionali anche soltanto connesse o occasionate dalla realizzazione degli interventi ... ».

Ma è logico ritenere, secondo la prassi interpretativa, che le opere addizionali riguardassero in quel caso le cosiddette opere di urbanizzazione secondaria, e cioè gli allacciamenti necessari a collegare i nuclei industriali di nuova formazione con il contesto esterno (viabilità esistente, acquedotti, fognature, elettrodotti, metanodotti, ecc.). Infatti non poteva rientrare in tale dizione anche la costruzione di quelle opere che soltanto successivamente il CIPE autorizza (come si dirà in seguito), ricomprendenti anche superstrade e strade di collegamento interregionali (Campania-Basilicata).

L'espansione dei poteri di intervento avviene, anche in questo caso, al di fuori e al di là delle scelte compiute dal Parlamento.

In quale modo sia stato possibile realizzare, in carenza di un disposto di legge, le grandi opere di infrastrutturazione esterna non è assolutamente chiaro alla Commissione. Su questo punto il discorso diventa assai delicato, perché è la necessità di collegamento della comunità locale che fa nascere l'esigenza di costruire quella determinata infrastruttura, avallata molto spesso acriticamente dall'autorità regionale, che in quel modo improvvisa un tentativo di assetto del territorio che non era suffragato da uno strumento di pianificazione.

Da varie fonti (ma non dall'onorevole Signorile, il quale nel corso dell'audizione resa nella seduta antimeridiana del 29 maggio 1990 ha negato vi potesse essere una vera e propria paternità

(1) Atti Camera dei deputati, IX legislatura, doc. LX-bis, n. 1.

progettuale della Cassa e del Ministro del Mezzogiorno) è stato detto che nella delibera del CIPE dell'8 giugno 1983 (allegato I.2.) furono riportati i progetti di massima relativi ad infrastrutture viarie di quelle zone giacenti nell'archivio della Cassa per il Mezzogiorno e in attesa di finanziamenti. Non è stato possibile per la Commissione comprendere esattamente di quali progetti si trattasse. L'onorevole Signorile ha detto che il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno poteva essere considerato soltanto « come soggetto di raccolta delle carte prima che egli le metta all'ordine del giorno del CIPE » e ancora ha aggiunto che « ... è probabile che vi siano nell'archivio della Cassa progetti di massima relativi a infrastrutture viarie di quella zona ... Non so quanto abbia potuto incidere la presenza di un progetto di massima rispetto a decisioni di merito come quelle dell'insediamento delle aree e della congiunzione con assi viari. Chiunque conosca il mestiere sa che quello di massima è un progetto molto generico e come tale può essere senza problema sostituito o modificato ... ».

Nella Commissione è maturato il convincimento che quei progetti, ripetutamente richiesti al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e non acquisiti alla disponibilità della Commissione, o non sono mai esistiti (nel qual caso diventerebbe difficile spiegare come siano stati finanziati), ovvero divergevano totalmente dalle soluzioni progettuali poi adottate, ovvero ancora hanno costituito — come sembra più probabile — l'artificio formale adottato dal CIPE per giustificare la « avocazione » alla sua competenza della realizzazione delle opere e ciò ai sensi dell'articolo 5-ter del decreto-legge n. 333 del 1981 che, per quanto riguarda il programma straordinario di edilizia residenziale di Napoli, così aveva operato.

In ogni caso è rilevante il provvedimento CIPE dell'8 giugno 1983 (allegato I.2.). Con tale provvedimento il CIPE richiama l'articolo 5-ter del decreto-legge 26 giugno 1981, n. 333, convertito nella legge 5 agosto 1981, n. 456 (che riguarda esclusivamente opere da realizzare a Napoli e dintorni), per renderlo applicabile anche alle opere industriali del programma previsto dall'articolo 32 della legge n. 219 del 1981.

Sembra opportuno riportare questa disposizione: « Il sindaco di Napoli ed il presidente della Giunta regionale della Campania, nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri Commissari straordinari del Governo, possono disporre, previa autorizzazione del CIPE, l'inclusione nel programma straordinario di cui al titolo VIII della legge 14 maggio 1981, n. 219, di opere già finanziate con altre leggi ordinarie e speciali, in quanto tali opere risultino funzionalmente correlate con l'attuazione del programma straordinario medesimo ».

« Le opere di cui al comma precedente, sono realizzate con le procedure e le modalità previste dal titolo VIII della legge 14 maggio 1981, n. 219, e dal presente decreto ».

Poiché questa disposizione costituisce una discutibile interpretazione delle disposizioni del titolo VIII della legge n. 219 del 1981, e

dell'articolo 9 della legge n. 187 del 1982, per la realizzazione del programma di industrializzazione, rinvia al « titolo VIII della legge 14 maggio 1981, n. 219, e successive modificazioni e integrazioni, ... in deroga alle procedure previste dagli stessi articoli 21 e 32 e a tutte le altre disposizioni di leggi vigenti » si è ritenuto dal CIPE — con interpretazione peraltro contestata dalla Commissione in altra parte della Relazione — di poter utilizzare la riferita disposizione dell'articolo 5-ter (integrazione delle disposizioni del titolo VIII espressamente richiamata dall'articolo 9 della legge n. 187 del 1982) anche alla realizzazione delle aree industriali e di poter quindi autorizzare il Ministro designato ad operare (con potere di deroga), includendo nel programma relativo agli interventi industriali « le sottoelencate opere funzionalmente correlate al programma suddetto ... finanziate sui fondi destinati all'intervento straordinario nel Mezzogiorno ».

L'autorizzazione riguarda le seguenti opere:

O P E R E	Miliardi di lire
1) Progetto Ente autonomo acquedotto pugliese (acquedotto a servizio delle aree industriali di Lioni-Nusco-Sant'Angelo dei Lombardi, Morra De Sanctis, Conza della Campania, Nerico, Calitri, Calaggio e Valle di Vitalba)	79
2) Elettrificazione aree industriali — Approvvigionamento energetico dei nuclei industriali di Calaggio, San Mango sul Calore, Porrara, Conza della Campania, Morra De Sanctis, Calitri, Lioni-Nusco-Sant'Angelo dei Lombardi, Calabritto, Contursi, Oliveto Citra, Palomonte, Buccino-San Gregorio Magno, San Nicola di Melfi, Valle di Vitalba, Baragiano, Balvano, Tito, Isca Pantanelle, Viggiano, Nerico	43
3) Bretella S.S. Ofantina-area industriale di San Mango sul Calore	26
4) Asse autostradale Salerno-Reggio Calabria-Lioni:	
4.1. Tratto Contursi-Oliveto Citra	43
4.2. Tratto Oliveto Citra- Calabritto	30
4.3. Tratto Calabritto-Lioni	50
5) Adeguamento S.P. Basentana-Baragiano	12
6) Asse S.S. Ofantina-Valle di Vitalba	20
7) Bretella San Nicola di Melfi	13
8) Bretella Nerico-Muro Lucano	26
9) Bretella Isca Pantanelle S.P. Tito-Brienza	10
10) Collegamento Calitri-S.S. Ofantina	9

Il Ministro delegato, vista la delibera del CIPE di autorizzazione, visto il proprio decreto in data 18 luglio 1983 di inclusione delle opere suddette nel programma straordinario, rilevato che alla inclusione nel programma consegue l'applicazione delle medesime procedure di urgenza adottate per la realizzazione delle aree industriali ..., decreta a favore di 10 raggruppamenti di imprese « le concessioni per la esecuzione delle opere di « infrastrutturazione esterna » funzionalmente collegate con le aree industriali di cui all'articolo 32 ». Si tratta degli stessi consorzi già divenuti concessionari delle opere di realizzazione dei nuclei industriali per le ragioni di connessione funzionale sopradette. Il pensiero dell'onorevole Scotti al riguardo è apparso chiarissimo (audizione resa nella seduta del 22 novembre 1990): « Di fronte all'ipotesi di realizzare le aree industriali, senza accessi, senza acqua, senza elettricità, ovvero realizzare quelle infrastrutture con le modalità di cui all'articolo 5-ter, il Ministro aveva il preciso ed ineludibile dovere di adottare quel procedimento per realizzare il programma affidatogli ». Ricordava anche che « le opere in questione erano state previste e finanziate già prima del terremoto e che la deliberazione della loro esecuzione da parte del CIPE è conseguita alla dichiarata impossibilità da parte degli enti competenti di avviarle con tempestività ».

Posta la grande rilevanza economica conseguente all'intervento del CIPE sopra menzionato, la Commissione richiama l'attenzione sul fatto che l'articolo 5-ter del decreto-legge n. 333 del 1981 richiamato nella citata autorizzazione del CIPE e poi nel citato decreto ministeriale, riguarda l'esecuzione di nuove opere del programma straordinario di cui al titolo VIII della legge n. 219 del 1981 (Napoli) e quindi sembrerebbe inapplicabile al sistema dell'articolo 32 e successive modificazioni della medesima legge.

E tuttavia se le scelte operate dal CIPE nel 1983, attraverso la ricezione di programmi già esistenti presso la Cassa per il Mezzogiorno, possono considerarsi giustificate per le ragioni sommariamente indicate dall'onorevole Scotti, per l'evidente connessione con i tempi di realizzazione dei venti nuclei industriali e anche per ragioni funzionali dovute alla necessità di realizzare alcune opere di urbanizzazione fondamentali per le aree industriali (luce, acqua, depurazione) e di collegamento viario, una severa ragione di critica si pone:

— intorno ai modi e ai criteri che hanno presieduto alla successiva progettazione e quindi alla esecuzione delle opere oggetto della citata delibera CIPE del 1983;

— intorno alle scelte operate dall'Ufficio speciale per l'esecuzione di ulteriori opere viabilistiche di importanza interregionale e di rilevanza locale, successivamente alla citata delibera CIPE del 1983;

— intorno all'affidamento delle dette opere viabilistiche ai consorzi di imprese già operanti.

Su questi punti la presente Relazione si intratterrà in seguito.

b) *La dilatazione dei costi — Carenza del sistema di progettazione.*

La Commissione ha constatato che:

— l'affidamento in concessione è avvenuto in estensione delle opere di infrastrutturazione interna dei singoli nuclei industriali con le modalità di cui all'articolo 12 della legge 4 gennaio 1978, n. 1. L'estensione ha assunto in tutti i casi la forma dell'« Atto aggiuntivo alla convenzione del 27 settembre 1982 di concessione della realizzazione delle aree industriali di cui all'articolo 32 della legge 14 maggio 1981, n. 219 ». La convenzione-tipo di concessione individuava le opere da realizzare mediante la semplice individuazione di un « obiettivo » (ad esempio la realizzazione della bretella S.S. Ofantina-Nerico-Muro Lucano), senza approntamento di alcun progetto (nel corso delle audizioni taluno dei concessionari ha parlato di affidamento di una « idea progettuale »);

— si è attribuito al concessionario il compito di presentare il progetto di massima e il progetto esecutivo, cosicché la scelta dei tracciati in territori di tanta difficoltà geologica, per i quali avrebbero dovuto operarsi particolari preventive ricognizioni geofisiche dei luoghi, è stata affidata al concessionario con l'obbligo di rispettare tutte le norme progettuali generali, che prevedono tra l'altro anche sondaggi geognostici di particolare cura nelle zone ad elevato rischio sismico.

Dalla definizione della scelta dei tracciati derivava anche l'individuazione degli elementi tecnici del manufatto stradale da realizzare (« in rilevato » ovvero « in viadotto », « in galleria » o « con la realizzazione di particolari opere d'arte ») e quindi la possibilità di scegliere soluzioni tecniche che avrebbero potuto determinare oneri rilevantissimi per la pubblica Amministrazione. Il passaggio da un'opera stradale « in rilevato » ad un'opera « in viadotto » può determinare un aumento dei prezzi del doppio e anche del triplo, a seconda della natura dei luoghi, e in ogni caso la soluzione tecnica avrebbe dovuto essere necessariamente comparata con i vantaggi da conseguire, con le esigenze reali anche ambientali dei territori serviti, con le disponibilità finanziarie dell'Amministrazione pubblica, elementi che sicuramente non potevano essere rimessi a una valutazione del concessionario, tant'è che, in base alle convenzioni, dovevano appunto essere valutati dal concedente. D'altra parte l'apparato amministrativo di controllo dell'Amministrazione concedente, come si vedrà meglio in seguito, non ritenne di sottoporre ad analisi di fattibilità economico-finanziaria le soluzioni prospettate dal concessionario.

Non essendo la progettazione definita in sede preliminare, ma essendo rimessa a un progetto esecutivo affidato al concessionario, si è realizzata una situazione di « progettazione continua » cosicché, anche dopo la redazione e la approvazione di un progetto esecutivo, il progetto subì una continua evoluzione determinata da una complessità di fattori, in parte derivanti dalla difficoltà tecnica della

realizzazione delle opere, in parte derivanti dalla spinta inevitabile e progressivamente crescente delle amministrazioni locali. Di fronte alla possibilità di inserire miglioramenti nei servizi, si sono avanzate necessità di svincoli viari, bretelle di raccordo, accessi ai servizi laterali (stazioni, ospedali e altro) rispondenti ad asserite esigenze locali, ma al di fuori del progetto iniziale, e le amministrazioni locali hanno sostenuto queste esigenze scegliendo un concessionario che era interessato ad accoglierle per trovare maggiore raccordo con le amministrazioni locali e conseguire anche ulteriori profitti, conseguenti alla realizzazione di opere quantitativamente maggiori che avrebbero portato ad un aumento dell'importo globale dell'appalto.

Questo complesso di elementi (concessione di opere per obiettivi, definizione della progettazione di massima e del progetto esecutivo rimessa al concessionario, insufficienza tecnica di una verifica alternativa da parte della pubblica Amministrazione, spinte locali e ragioni tecniche, geologiche e altro, che inducevano alla proposizione di varianti in corso d'opera) spiega in parte l'enorme variazione dei costi, quale è intervenuta nel corso dei vari rapporti fra le indicazioni iniziali e quelle attuali dei singoli appalti.

Gli elementi sopra accennati sono stati acquisiti dalla Commissione tramite l'esame di tutte le procedure di concessione, verificate nei loro atti iniziali, nelle estensioni e negli atti aggiuntivi. Per ciascuno di questi atti si rileverà che l'« atto iniziale » è costituito dalla concessione riguardante la realizzazione del nucleo industriale (*ex* articolo 32 della legge n. 219 del 1981), l'« atto aggiuntivo » è determinato invece dalla applicazione dell'articolo 30 della convenzione-tipo (con il cambiamento dell'oggetto sopra rilevato da « nucleo industriale » a « strada »), gli « atti integrativi » derivano dalla esecuzione di varianti in corso d'opera. In particolare, gli elementi sopradetti sono apparsi chiari nel corso delle audizioni riguardanti l'area industriale di Balvano, con le sue varianti conseguenti alla realizzazione dell'impianto idrico e le spinte derivanti dalle richieste delle amministrazioni locali; nel corso delle audizioni relative alla realizzazione delle opere riguardanti la bretella S.S. Ofantina-Calitri, con modifiche del tracciato pretese dalle amministrazioni locali; nel corso delle audizioni dei rappresentanti della società ICLA, che hanno messo in risalto le « sorprese geologiche » incontrate durante i lavori (si veda il paragrafo successivo).

Ma, più in generale, l'enorme dilatazione dei costi degli interventi di infrastrutturazione degli assi viari è descritta, opera per opera, concessione per concessione, nel capitolo III, parte 2^a, I, punto 5, della presente Relazione. Nella tabella ivi riportata gli importi sono identificati con riferimento:

- al momento della convenzione;
- all'atto dell'approvazione del progetto esecutivo;
- allo stato di avanzamento dei lavori.

Fra le tre fasi vi sono differenze di cifre di grande portata (per il concessionario COINFRA – Fondo valle Sele 1° lotto – si passa dai 43 miliardi di lire del primo importo, agli 84 miliardi di lire del secondo importo, ai 351 miliardi di lire del terzo importo. Per il concessionario COINSUD – Fondo valle Sele 2° lotto – si passa, da 30 miliardi di lire, a 77,5 miliardi di lire ed a 153,3 miliardi di lire. Per il concessionario INFRAV – Fondo valle Sele 3° lotto – si passa da 33,7 miliardi di lire, a 123,5 miliardi di lire, a 214,7 miliardi di lire). Ma gli incrementi sono propri di tutti gli interventi in concessione e assumono particolare dimensione a proposito del collegamento dell'abitato di Calitri con la strada statale Ofantina (da 9 miliardi di lire, a 33,5 miliardi di lire, a 54,7 miliardi di lire), al collegamento Nerico-Muro Lucano, affidato al concessionario ICLA, che passa da 26 miliardi di lire, a 109 miliardi di lire, a 327,6 miliardi di lire. Non diversamente per il concessionario INCOMIR, per il collegamento della strada Ofantina con San Mango sul Calore che passa da 26 miliardi di lire, a 68,5 miliardi di lire, a 159,7 miliardi di lire. E così anche per il concessionario MALTAURO, per il collegamento della strada Basentana con Baragiano che lievita da 12 miliardi di lire, a 40,5 miliardi di lire, a 82,8 miliardi di lire e anche per il concessionario PIZZAROTTI per il collegamento Isca Pantanelle-Tito-Brienza che passa in variante da 10 miliardi di lire, a 44,4 miliardi di lire, a 51 miliardi di lire).

Per quanto riguarda gli importi delle convenzioni, si nota che coincidono sostanzialmente con gli importi autorizzati dal CIPE nella più volte richiamata delibera dell'8 giugno 1983. Nei vari atti l'importo della delibera del CIPE è considerato come corrispettivo spettante al concessionario per la realizzazione dell'opera detta, ma esso viene « provvisoriamente stimato ai soli fini dell'anticipazione ... ». In altri termini l'importo indicato come corrispettivo della concessione non è un vero e proprio corrispettivo, ma è soltanto un acconto affinché il concessionario possa godere dell'anticipazione e far partire quegli studi progettuali di concessione ed esecuzione di cui sopra si è detto.

Ciò appare in contrasto con le premesse dello stesso atto aggiuntivo laddove al punto *n*) si afferma che il concedente procede alla stipula dell'atto aggiuntivo della convenzione « fissando tempi e importi ». Si precisa poi che la stima provvisoria sarà aggiornata a seguito della approvazione della progettazione esecutiva per la quale viene concesso un termine di sessanta giorni.

Ma la previsione di variazione dei costi era indispensabile in quanto doveva procedersi a detta progettazione esecutiva, sia per adeguare gli originari progetti alle sopravvenute classificazioni di sismicità, sia perché i tracciati delle strade come degli acquedotti ed elettrodotti, dovevano tener conto della nuova realtà delle aree industriali.

Ma la convenzione prevedeva anche la facoltà del concedente di revocare la concessione a suo insindacabile giudizio, ed innanzitutto

quindi nel caso non fosse stato possibile sostenerne i costi, facoltà che peraltro non risulta essere stata esercitata.

In sede di progettazione esecutiva si hanno valori di molto aumentati rispetto a quelli previsti nella delibera CIPE, ma la Commissione non ha potuto operare alcuna comparazione fra gli elementi progettuali, che il CIPE avrebbe dovuto tenere presenti nelle sue valutazioni, e i progetti effettivamente approvati dal concedente per l'assoluta mancanza dei documenti di riferimento. L'incertezza derivante per il concedente dalla situazione progettuale ora indicata, ha inciso pesantemente su qualsiasi previsione economica degli interventi così da raggiungere, per taluna opera, in sede di progetto esecutivo — approvato senza l'esercizio della facoltà di revoca — indici fino al doppio od al triplo dell'importo indicato dalla delibera CIPE e di 3-4 volte quelli indicati nel progetto esecutivo.

Né si tratta di importi definitivi perché per tutte le opere mancano i collaudi definitivi e, anzi, per taluni di essi, le opere sono ancora in corso e sono esse stesse soggette, ancora una volta, alle incertezze delle progettazioni in realizzazione.

c) Il caso della S.S. bretella Ofantina-Calitri e della S.S. Ofantina-Nerico-Muro Lucano.

L'audizione dell'amministratore unico della associazione temporanea di imprese ICLA, ingegner Massimo Buonanno (resa nella seduta del 27 settembre 1990) ha permesso di delineare il mondo operativo nel quale si sono sviluppati i rapporti di concessione relativi alla costruzione della più importante opera pubblica fra quelle previste dal programma del CIPE del giugno 1983.

Ricorda l'ingegner Buonanno che, come atto iniziale, il suo raggruppamento ha avuto in concessione la realizzazione del nucleo industriale di Nerico (importo attuale di concessione 28 miliardi di lire circa) in data 27 settembre 1982 (alla Commissione risulta che in pari data alla medesima impresa fu affidata anche la realizzazione del nucleo industriale di Calitri: importo attuale di concessione 64 miliardi di lire circa). La Commissione ha potuto appurare che alla data di acquisizione della concessione il capitale sociale della ICLA apparteneva alla COGECO s.p.a. di Roma (fatta salva una ulteriore partecipazione minoritaria di BASTOGI-IRBS); ma poco dopo la sottoscrizione della concessione (10 dicembre 1982) l'intero pacchetto azionario veniva diviso fra Giustino Gennaro e la EDILIMPIANTI s.p.a. La provenienza del pacchetto era dunque da Giustino Gennaro e non dalla BASTOGI, come erroneamente affermato dall'ingegner Buonanno nel corso della audizione resa nella seduta del 27 settembre 1990. Ciò per breve tempo, giacché il successivo 5 marzo 1983 il Giustino cedeva l'intera sua partecipazione (e la EDILIMPIANTI s.p.a. una parte) a Massimo Buonanno e Iolanda

Cavallo (attuali proprietari della ICLA attraverso la partecipazione al 100 per cento della finanziaria PAFI s.p.a. di Milano).

Si è notato che, in realtà, l'associazione temporanea di imprese ICLA era costituita fra ICLA, FIMTEC, EDILIMPIANTI e COGECO. Senonché COGECO e EDILIMPIANTI erano stati o erano all'epoca della acquisizione dei lavori soci della ICLA. In particolare COGECO (di provenienza BASTOGI) ha partecipato fittiziamente alla associazione temporanea di imprese, se è vero — come l'ingegner Buonanno ha affermato — che BASTOGI, cedendo la sua partecipazione in ICLA posseduta attraverso COGECO (così come quella posseduta attraverso BASTOGI-IRBS), intendeva smobilitare tutta la parte relativa alle imprese di costruzione.

La Commissione non conosce la posizione della FIMTEC s.p.a. Risulta che alla associazione temporanea di imprese ICLA il 18 luglio 1983 è stata affidata la realizzazione della bretella Nerico-Muro Lucano (importo originario di concessione di lire 26 miliardi di lire, importo attuale 327 miliardi di lire circa) e anche la realizzazione del collegamento Calitri-S.S. Ofantina (importo originario di concessione 9 miliardi di lire, attuale 54 miliardi di lire circa) (lettere *f* e *h* del decreto 18 luglio 1983 del Ministro designato onorevole Scotti). A sua volta, l'impresa Giustino (che usciva dall'impegno di realizzazione dei nuclei industriali di Nerico e Calitri per l'intervenuta sopraddetta cessione a favore dei nuovi soci della ICLA) rimaneva assegnataria, insieme a ITALSTRADE, della realizzazione del nucleo industriale di Morra De Sanctis e di quello di Conza della Campania (consorzio GIIT).

Il 30 giugno 1983 l'ingegner Buonanno veniva nominato fra i consiglieri della ICLA e ciò alla vigilia dell'affidamento dell'inizio delle opere di grandi infrastrutture di cui alla concessione del 21 luglio 1983 riguardante la realizzazione del collegamento viario S.S. Ofantina-Nerico-Muro Lucano. Per queste ultime strade statali, l'ingegner Buonanno precisa che « nell'atto aggiuntivo in data 21 luglio 1983 era definito che, ai soli fini dell'anticipazione, l'importo fosse di 26 miliardi di lire. Poiché la strada è lunga ben 37 chilometri ed è una strada di valico di montagna, è chiaro che 26 miliardi per 37 chilometri erano una cifra talmente esigua da non poter assolutamente far parlare di primo importo. L'importo valeva soltanto ai fini della anticipazione ». Per quanto riguarda i lavori da eseguire, l'amministratore della ICLA aggiunge : « C'era una idea di massima perché sia per le aree sia per le strade c'erano le aree individuate dalla Comunità montana. L'area di Nerico mi sembra che fosse individuata dalla Comunità montana del Marmo-Platano, quella di Calitri dalla Comunità montana del Terminio-Cervialto, e la strada S.S. Ofantina-Nerico-Muro Lucano — come tracciato generale — dalla Comunità montana del Marmo-Platano. Già c'era il progetto di massima, però importi non c'è n'erano ». E così l'ingegner Buonanno prosegue: « Mi sembra — se ricordo bene — che qualche cosa che riguardasse finanziamenti relativi a tale strada

fosse in qualche progetto, ma come canovaccio, presso la Cassa per il Mezzogiorno ». Le parole dell'amministratore della ICLA — nonostante le contraddizioni evidenti ed un altrettanto evidente proposito di mantenersi nel vago, mostrando di ignorare la esistenza, o non, di progetti per opere da centinaia di miliardi di lire — descrivono in modo preoccupante per la Commissione lo stato di confusione e di assoluta incertezza progettuale in cui vennero consegnati i lavori alle imprese concessionarie, sulla base di idee di massima, tracciati, canovacci, che non si riesce a comprendere a quale autorità amministrativa avessero mai fatto capo. In realtà si è affidata la progettazione ai concessionari stessi, rimettendosi alla loro discrezionalità tecnica. L'ingegner Buonanno racconta che per la progettazione erano imposti tempi limitatissimi e a quel punto il suo raggruppamento di imprese ha presentato tre stralci « che sono stati approvati per certi importi (alla Commissione risulta un importo complessivo di circa 108 miliardi di lire), che non erano quelli che noi progettisti e concessionari avevamo presentato, perché noi già avevamo presentato importi con dei numeri superiori. Però tali importi di 108 miliardi di lire, sempre su 37 chilometri, equivalevano a circa 2,5-3 miliardi di lire al chilometro.

Quindi erano ancora numeri irrisori. Perché era stato fatto ciò? Perché ci riservavamo, in sede esecutiva, una volta entrati sulle aree.... ».

Quindi in questo caso la struttura tecnica di supporto al Ministro designato aveva esercitato un controllo riducendo gli importi, tagliando e modificando il progetto, ma non si era data carico di accertare se l'opera poteva essere realizzata in conformità al progetto stesso e con quell'importo, o se lo stesso dovesse, come poi è avvenuto, essere triplicato.

Occorre essere grati alla franchezza dell'ingegner Buonanno, che ha ricostruito in un modo probabilmente veritiero una vicenda che, attenendo all'amministrazione delle risorse dello Stato per opere di pubblica utilità, lascia quantomeno sconcertati, specie per la consapevolezza dell'ampia diffusione di questi sistemi di gestione delle risorse pubbliche nel settore. Il passaggio poi dai 108 miliardi di lire del progetto esecutivo approvato ai 327 miliardi di lire dell'importo attuale di concessione (tre volte il progetto approvato dalla concedente nei termini della concessione) è stato operato mediante perizie di variante e perizie suppletive per aggiunte di nuovi lavori, come l'adeguamento degli svincoli e la costruzione di nuove gallerie « ma principalmente » dice ancora l'ingegner Buonanno « il grosso è dovuto dalla cosiddetta sorpresa geologica, perché tutta una lunga sfilza di sondaggi *in loco* hanno determinato queste caratteristiche dei terreni in cui si è potuto fare la cosiddetta "progettazione esecutiva di cantiere", che noi chiamiamo "progettazione costruttiva" ».

Non c'è dubbio che il terremoto è stato una vera occasione per la ICLA se il suo fatturato è passato — a detta del suo amministra-

tore unico — dai 18-20 miliardi di lire 1982, ai 900-1.000 miliardi di lire attuali in tutto il territorio nazionale. In particolare, all'interno degli interventi *ex* articolo 32 della legge n. 219 del 1981, il raggruppamento di imprese ICLA « complessivamente ha avuto, considerando gli ultimi affidamenti della Castelgrande-Laviano, circa 600 miliardi ».

d) *Il sistema dei controlli.*

Il sistema amministrativo definito per controllare la realizzazione delle opere appare caratterizzato dalla presenza di:

— una direzione dei lavori nella persona di un soggetto specificato in ciascuno dei contratti di concessione. Ma non risultano i criteri con cui sono stati scelti i direttori dei lavori, né risulta se essi erano dotati di una qualificazione sufficiente in relazione alle difficoltà particolari delle opere da realizzare nei territori in questione, né sarebbe spettato alla direzione dei lavori di dover partecipare ai compiti di progettazione, né comunque le direzioni dei lavori avrebbero avuto strumenti sufficienti per verificare le convenienze di alternativa rispetto alle situazioni progettuali, con riferimento anche alle esigenze effettive, sociali e politiche, delle popolazioni interessate; la questione è particolarmente delicata ed investe in generale il settore dei lavori pubblici: infatti non esistono criteri di massima per la scelta dei direttori dei lavori, che pure hanno il precipuo compito di rappresentare l'Amministrazione nella direzione, appunto, del lavoro per assicurare la migliore rispondenza dell'esecuzione agli interessi pubblici;

— l'indicazione dell'ingegnere capo, recuperato dalle figure di cui al regolamento del 1865, era destinato, nell'ambito di una organizzazione amministrativa efficiente, a disegnare un compito specifico e rilevante. Per le opere eseguite nei territori terremotati l'ingegnere capo, ovviamente, non è stato tratto dalle strutture dell'Amministrazione, perché questa mancava; mancando inoltre una autonoma definizione dei compiti affidatigli, deve farsi riferimento ai compiti istituzionalmente propri di questa pubblica funzione, quale organo straordinario della pubblica Amministrazione: a tale conclusione si perviene anche perché manca, comunque, il suo inquadramento in un qualunque « autonomo » sistema amministrativo di responsabilità.

La posizione del direttore dei lavori e dell'ingegnere capo, nell'ambito dell'esecuzione dei lavori sopraddetti, va tenuta presente perché essi hanno importato per l'Amministrazione (ancorché compresi negli importi pagati a *forfait* dal concessionario) un onere di grande rilevanza, atteso che per tali figure in un primo tempo sulla base dei lavori iniziali delle concessioni — valori, in prosieguo, in alcuni casi, quasi decuplicati — era previsto il riconoscimento di un compenso forfettario ed onnicomprensivo (onorari, diritti, vacanze, spese, maggiorazioni per urgenza e per incarico parziale, contabilità,

controllo della qualità, ecc., e ciò anche per le attività di collaborazione alla progettazione) pari al 3,20 per cento; per il direttore dei lavori ed all'1 per cento; per l'ingegnere capo; compensi poi ridotti, dopo la abnorme lievitazione dei valori delle singole opere, in conformità a quanto previsto dalle tariffe della Cassa per il Mezzogiorno (ora Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno).

Senza tale riduzione l'onere complessivo, ancorché a carico dei concessionari e non dell'Amministrazione, sarebbe stato di enorme portata, se si pensa che per ogni singolo tratto della strada Fondo valle Sele, in particolare per il tratto del 1° lotto (COINFRA), l'importo dei lavori in concessione è stato di circa 400 miliardi di lire, dal che sarebbe conseguito, per le citate due figure professionali, un compenso-rimborso di molti miliardi di lire. Peraltro può anche supporre che la riduzione dei compensi professionali ai direttori dei lavori ed agli ingegneri capo, intervenuta con atto autoritativo in corso d'opera, abbia spinto i concessionari a mostrare la loro « solidarietà » per la iniquità subita da coloro che dovevano controllarli e si sia creata una comunione di intenti che ha visto controllori e controllati cooperare nella ulteriore lievitazione dei costi: i primi per recuperare parte del compenso perduto con la riduzione delle aliquote (unilateralmente operata dal concedente), applicando queste ad importi sempre maggiori; i concessionari per incrementare i profitti.

Nella carenza dei profili professionali dei predetti incaricati, la Commissione ha tratto la sensazione, nell'ambito dei colloqui informali esperiti, che — almeno in alcuni casi — mancassero i presupposti di esperienze tecniche e professionali necessari per affrontare casi così complessi come quelli della viabilità in zone di assoluta delicatezza geologica. Da qui la sensazione che nel complesso l'apparato amministrativo sia rimasto sostanzialmente in balia degli eventi e delle determinazioni del concessionario, privo anche dell'assistenza necessaria.

e) *Le concessioni del giugno 1989.*

In altra parte di questa relazione (capitolo III, parte 2°, punto 5) sono indicate, con i numeri da 1 a 10, le opere di infrastrutturazione approvate dal CIPE con la delibera dell'8 giugno 1983 (allegato I.2.). A tali opere, negli anni successivi, si sono aggiunte quelle indicate (sempre al capitolo III, parte 2°, punto 5) con i numeri da 11 a 32. La Commissione si è soffermata sulle opere di infrastrutturazione esterna il cui atto di concessione è stato sottoscritto il 26 giugno 1989, convinta che, quanto più ci si distaccava nel tempo dall'epoca del terremoto, tanto più venivano a mancare quei presupposti di necessità e urgenza a suo tempo messi a fondamento dell'eccezionale disposizione derogatoria dalle leggi. L'inserimento di nuove opere finiva per l'innescare un meccanismo di ulteriore spesa per lo Stato, probabilmente senza fine, atteso che qualsiasi opera viabilistica può essere collegata con un'altra allo scopo di abbreviare percorsi o

soddisfare nuove esigenze municipalistiche. Gli atti relativi, nella forma dell'atto aggiuntivo, sottoscritti dal titolare dell'Ufficio speciale ingegner Elveno Pastorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri Ciriaco De Mita pochi giorni prima della data (30 giugno 1989) di cessazione dei poteri dell'Ufficio speciale, riguardano:

– il collegamento Fondo valle Sele-Laviano (importo attuale di concessione 99 miliardi di lire circa);

– il tratto Laviano-Castelgrande (importo attuale di concessione 96 miliardi di lire);

– il collegamento Isca Pantanelle-autostrada Salerno-Reggio Calabria (importo attuale di concessione 38 miliardi di lire circa);

– la bretella abitato di Balvano-S.S. Basentana-Baragiano (importo attuale di concessione 38 miliardi di lire circa);

– il collegamento Fondo valle Sele-ospedale di Oliveto Citra (importo attuale di concessione 15 miliardi di lire circa).

Si tratta di strade che, pur avendo riportato il parere favorevole delle regioni Campania e Basilicata, sono state decise sulla base di pressioni locali, al di fuori di qualsiasi valutazione di pianificazione generale. In questa direzione va la testimonianza delle rappresentanze sindacali e dei sindaci della zona che – secondo il titolare dell'Ufficio speciale – « imploravano » ora che venissero fatti nuovi collegamenti stradali, ora che venissero realizzati i raccordi fra l'area industriale di Oliveto Citra e l'ospedale « per poter raggiungere l'ospedale stesso in casi di infortunio di un operaio dell'area industriale di Oliveto o di Palomonte o di Calabritto, che altrimenti avrebbero dovuto rivolgersi agli ospedali di Sant'Angelo dei Lombardi o di Lioni ... ».

La Commissione nota che per dette strade non può richiamarsi l'esercizio dei poteri derivanti dall'articolo 9 della legge n. 187 del 1982, e successive modificazioni, e che in passato le procedure adottate apparivano in contrasto con le leggi speciali riguardanti la ricostruzione *post-terremoto* e, ovviamente, con le norme generali dello Stato.

Dall'insieme degli atti in suo possesso la Commissione ha tratto quindi il convincimento che:

– non poteva essere invocato per quelle opere il presupposto dell'urgenza e dell'eccezionalità degli interventi a distanza di nove anni dal sisma;

– le singole opere, così come configurate dai progetti, ancorché costituenti risposta alle attese degli amministratori pubblici locali, andavano in taluni casi oltre i reali bisogni;

— l'oggetto delle concessioni era in contrasto con quanto previsto dalla legge n. 219 del 1981, perché le opere non apparivano connesse con i nuclei industriali realizzati (in particolare, per la Fondo valle Sele-Laviano-Castelgrande e per la Fondo Valle Sele — ospedale di Oliveto Citra);

— non avrebbero potuto essere decise, in ogni caso, al di là dei limiti posti dalla legge per l'esercizio del potere di ordinanza;

— in particolare, per quanto riguarda la superstrada Fondo valle Sele-Laviano-Castelgrande, si nota che essa attraversa territori fragilissimi dal punto di vista geologico, che non hanno alcuna relazione, né come terminale di partenza, né come terminale di arrivo, con alcuno dei 20 nuclei industriali. Per detta superstrada la Soprintendenza per i beni ambientali, architettonici, artistici e storici di Salerno e Avellino, competente per territorio, con nota in data 25 ottobre 1990, ha espresso parere contrario all'esecuzione dei lavori « in quanto la realizzazione dell'intervento proposto per il tratto che va da Ponte Sele all'abitato di Laviano, comprometterebbe irreparabilmente una zona boschiva ancora integra e di rilevante valore ambientale, di fatto, una delle aree di maggiore bellezza dell'alta Valle del Sele » (allegato IX.3.c.).

La gravità della situazione coinvolta dalle richiamate concessioni va considerata con riferimento alla deroga operata rispetto alle norme sulla contabilità dello Stato; e la Commissione ritiene di dare ad essa particolare rilevanza, anche in vista di una auspicata revisione dei criteri e delle procedure di spesa per le grandi infrastrutture in corso di esecuzione nelle zone terremotate.

Analoghe osservazioni vanno formulate con riferimento alle altre opere eseguite *ex* articolo 32 della legge n. 219 del 1981, non correlate in modo funzionale con i nuclei industriali realizzati, tenendo presenti i necessari richiami di legge alla preventiva delibera del CIPE. Si fa riferimento, in particolare, alla bretella di collegamento dell'abitato di Oliveto Citra con la strada Fondo valle Sele, al collegamento dell'abitato di Contursi con la stazione FF.SS. di Contursi, alla bretella di collegamento dell'area industriale di Lioni-Sant'Angelo dei Lombardi con l'area industriale di Porrara, al collegamento dell'abitato di Rapone con la strada Nerico-Muro Lucano, al collegamento del comune di Muro Lucano con Baragiano Scalo, alla bretella di collegamento dell'area industriale di Valle di Vitalba con la S.S. Ofantina ed il comune di Rapone, e così via. Tali opere, peraltro, sono state estese con atti aggiuntivi in modo abnorme, fino a comprendere manufatti che non hanno nulla a che vedere con gli interventi previsti dal legislatore (superstrade, svincoli, accessi a santuari e ospedali, viabilità sostitutiva di quella locale, bretelle stradali, ecc.).

3. — *La realizzazione delle opere mediante il sistema della concessione:*

a) *La scelta dei concessionari.*

Anche la scelta dei concessionari ha subito il processo di trasciamento legislativo che caratterizza il complesso intervento relativo alla realizzazione dei nuclei industriali per piccole e medie imprese nelle zone interne della Campania e della Basilicata.

Per quanto riguarda l'individuazione dei soggetti idonei per la realizzazione delle opere di infrastrutturazione interna delle aree industriali, due atti hanno rilevanza:

— l'ordinanza del Ministro designato del 18 giugno 1982, con la quale vennero indicati i criteri preferenziali per l'ammissione dei soggetti da considerare idonei alla realizzazione delle opere;

— l'ordinanza Ministro designato del 3 agosto 1982, di assegnazione ai consorzi e ai raggruppamenti di imprese delle concessioni per la realizzazione delle opere infrastrutturali.

Di fronte a 28 soggetti ritenuti idonei, il Ministro designato ritenne « più conforme alla necessità di sollecita realizzazione degli interventi, utilizzare a pieno le capacità produttive di tutti i consorzi e raggruppamenti idonei », assemblandoli tra loro, come per altro espressamente previsto dal bando (« è in facoltà del Ministro disporre l'aggregazione di consorzi e raggruppamenti »). Coticché ritenne di poter assemblare la totalità dei soggetti ritenuti idonei all'interno delle 20 formazioni imprenditoriali destinate a realizzare i 20 nuclei industriali. In questo modo nessuna impresa è rimasta esclusa dall'esecuzione dei lavori, ma è mancato un criterio di selezione riferito alla migliore capacità produttiva dei singoli partecipanti.

La distribuzione del complesso dei lavori nei termini ora detti non presenterebbe particolare rilevanza critica, se non si dovesse tener conto, per effetto di quanto è avvenuto negli anni successivi, che quelle assegnazioni hanno costituito un titolo permanente (nell'arco dei dieci anni dell'Amministrazione straordinaria) per le singole imprese assegnatarie, per ottenere l'assegnazione di altri lavori al di fuori dei principi di concorrenza e di corrispondenza agli interessi dell'Amministrazione così come definiti dall'articolo 12 della legge n. 1 del 1978.

Invero, sulla base dei documenti in atti, la Commissione ha accertato che la scelta dei concessionari — ai quali sono state affidate le cosiddette infrastrutture esterne di carattere viario (bretelle stradali, assi autostradali, collegamenti indicati nella delibera CIPE dell'8 giugno 1983) — è stata operata per estensione automatica degli atti di concessione stipulati nel settembre del 1982 con formulazione sostanziale identica per tutti i concessionari. L'affidamento è stato

dato agli stessi soggetti chiamati a eseguire le opere di infrastrutturazione dei nuclei industriali « in funzione della connessione funzionale con le opere già ad essi affidate in concessione ». Ma si trattava di opere oggettivamente diverse (assi stradali e non aree industriali), che prevedevano la realizzazione di opere di viabilità di particolare complessità tecnica, progettuale ed ecologica. Ciò risulta in contrasto sia con l'articolo 12 della legge n. 1 del 1978, che prevedeva detto regime di concessioni a condizione che i nuovi lavori consistessero nella ripetizione di opere simili a quelle che avevano formato oggetto del primo appalto, sia con lo stesso bando destinato a individuare i soggetti idonei alla realizzazione delle opere (provvedimento del Ministro designato in data 18 giugno 1982; allegato 8 alla relazione presentata alla Presidenza della Camera dei deputati del 31 gennaio 1984) (1), secondo cui le opere oggetto dell'invito di qualificazione erano soltanto gli interventi relativi all'approntamento delle venti aree industriali nella regione Campania e nella regione Basilicata. Attraverso l'automatica estensione, realizzatasi negli anni con il succedersi di « atti aggiuntivi », è mancata una qualificazione dei soggetti idonei dal punto di vista tecnico-imprenditoriale alla realizzazione delle opere e si è realizzata una sorta di prenotazione preferenziale per i lavori disposti dall'Ufficio speciale a favore di singole imprese.

Altri rilievi sono stati formulati, nel corso della verifica amministrativo-contabile presso l'Ufficio speciale per l'attuazione degli interventi di cui agli articoli 21 e 32 della legge 14 maggio 1981, n. 219, nella relazione a firma del dirigente superiore dei Servizi ispettivi di finanza della Ragioneria generale dello Stato (allegato V.4.a.).

b) *Il sistema della concessione – Deviazioni rispetto ad una applicazione ordinaria.*

Come è noto, la realizzazione di opere pubbliche tramite la concessione è un sistema di esecuzione indiretta mediante il quale l'Amministrazione affida la realizzazione dell'opera ad un ente pubblico o ad un privato, che a sua volta provvede alla realizzazione dell'opera stessa direttamente o mediante appalti.

L'istituto è previsto dalla legge 24 giugno 1929, n. 1137, con le modifiche introdotte dalla legge 15 gennaio 1951, n. 34.

Il pagamento può avvenire in una unica soluzione oppure in non più di trenta rate annuali comprensive di capitale e interessi. Esso può esser effettuato in tre modi:

– in modo invariabile, a corpo, qualunque sia per risultare l'effettivo costo dell'opera;

(1) Atti Camera dei deputati, IX legislatura, doc. LX-bis, n. 1.

— a misura, sulla base di prezzi unitari, con l'aumento eventuale della spesa di non più di un quinto nel caso di lavori supplementivi;

— a consuntivo, sulla base dell'effettiva spesa sostenuta dal concessionario, integrata dal compenso per gli oneri generali nel caso di concessione a consorzi o ad altri enti pubblici che contribuiscono nella spesa delle opere concesse.

Con l'istituto della concessione sopra descritto sono state realizzate in Italia grandi opere, in particolare interventi per progetti speciali intersettoriali disposti dalla Cassa per il Mezzogiorno, quelli previsti per le opere di ammodernamento e potenziamento della rete ferroviaria, nonché quelli concernenti la materia dell'edilizia residenziale pubblica.

L'originario sistema della concessione, disciplinato dalla legge del 1929, è stato successivamente modificato fino alla entrata in vigore della legge n. 219 del 1981 in più occasioni (leggi 24 dicembre 1959, n. 1145; 29 dicembre 1969, n. 1042; 5 febbraio 1970, n. 21; 23 gennaio 1974, n. 15; 5 agosto 1975, n. 412; 8 agosto 1977, n. 584; decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218; leggi 3 aprile 1979, n. 122; 26 maggio 1979, n. 151; 15 febbraio 1980, n. 25; 14 maggio 1981, n. 219).

Altro sistema di concessione più recente, previsto dalla legge finanziaria n. 41 del 1986, è quello a prezzo chiuso, consistente nel prezzo del lavoro al netto del ribasso d'asta, aumentato del 5 per cento ogni anno, escludendo quindi il ricorso alla revisione dei prezzi.

L'istituto della concessione ha dato nel complesso risultati positivi. Ciò è dovuto al fatto che il concessionario, trattandosi di sistema chiuso nel senso che non sono ammesse maggiori spese per lavori supplementivi salvo la maggiorazione di un quinto per il sistema a misura, ha tutto l'interesse ad elaborare un progetto effettivamente esecutivo, in particolar modo dal punto di vista economico, allo scopo di evitare l'alea della maggiore spesa che resta a suo carico.

Per gli interventi previsti dall'articolo 32 della legge n. 219 del 1981, riguardante le infrastrutture interne ed esterne delle aree da industrializzare è stato adottato un sistema di concessione che ha stravolto quello previsto dalle norme sopra richiamate, in quanto l'alea del concessionario è divenuta di fatto pressoché nulla, essendogli riconosciuta la facoltà quasi piena di gestire l'intervento come meglio ritiene; i vantaggi per il concessionario stesso non sono di poco conto ove si consideri che:

— è previsto l'aggiornamento dei prezzi ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 741 del 1981 e tale aggiornamento ha comportato, in meno di tre anni, per le opere realizzate in Campania aumenti fino all'87 per cento per le opere igieniche, all'84 per cento per le opere

stradali, al 77 per cento per le opere idrauliche, al 70 per cento per le opere in cemento armato, al 69 per cento per le opere edilizie e al 56 per cento per le linee elettriche. Per le opere realizzate in Basilicata, in poco più di un anno, ha comportato aumenti fino al 23 per cento per le opere igieniche, al 21 per cento per le opere stradali e quelle idrauliche, al 19 per cento per le opere in cemento armato, al 18 per cento per le linee elettriche e al 17 per cento per opere edilizie;

— è prevista l'anticipazione di una somma pari al 25 per cento dell'importo contrattuale;

— è concessa una revisione dei prezzi forfettizzata nel 10 per cento per i primi 15 mesi (l'inflazione all'epoca era del 18 per cento annuo) e nelle misure di legge per i periodi successivi;

— per dare inizio alle opere di infrastrutturazione il concessionario doveva elaborare il progetto di massima con il programma dei lavori e, dopo l'approvazione di questi da parte del concedente, doveva elaborare un progetto esecutivo, tenendo conto delle prescrizioni impartite in sede di approvazione del progetto di massima. Il tutto, contrariamente a quanto asserito da qualche concessionario, nel termine complessivo di 140 giorni, certamente non insufficiente ad una seria progettazione realizzata con idonei mezzi. Tenuto conto delle numerosissime perizie di variante, in particolare per quanto attiene alle infrastrutture esterne, può dedursi agevolmente che i progetti esecutivi approvati erano evidentemente molto approssimativi, tant'è che le progettazioni esecutive vere e proprie sono state effettuate dal concessionario sostanzialmente nel corso dei lavori, con la conseguente necessità di perizie di variante e atti di concessione aggiuntivi con spese sempre maggiori (per la strada Fondo valle Sele (1° lotto) sono intervenute 26 perizie di variante; per la strada Nerico-Muro Lucano 5; per la San Mango sul Calore-S.S. Ofantina 7; per la strada S.S. Basentana-Baragiano 9).

c) Le questioni relative all'aggiornamento dei prezzi.

In relazione al carattere prevalentemente tecnico delle considerazioni formulate ed al fatto che il merito è rimasto aperto a ulteriori definitive valutazioni, la Commissione ritiene opportuno rinviare al testo di cui all'appendice n. 9 (tomo II) e, per le definitive formulazioni, alle richieste formulate nella Relazione propositiva.

d) Le questioni relative alla revisione dei prezzi.

La Commissione ha soffermato la sua attenzione anche sulla revisione dei prezzi introdotta ai sensi dell'articolo 20 delle convenzioni stipulate per la infrastrutturazione delle aree industriali. Detto articolo aveva stabilito che « in considerazione dei termini di esecuzione dei lavori, la revisione dei prezzi conseguiti alle variazioni dei

costi che potranno sopravvenire entro il 31 dicembre 1983 è determinata in via forfettaria e aleatoria in misura pari al 10 per cento dei prezzi unitari determinati a norma del precedente articolo 18, primo comma ».

In sede di esecuzione l'Amministrazione determinò la revisione forfettaria dei prezzi per la infrastrutturazione interna come segue:

— tempo per la presentazione dei progetti e per le relative approvazioni: mesi 5;

— tempo tra la data di convenzione ed il 31 dicembre 1983: mesi 15;

— tempo tra l'approvazione del progetto esecutivo e la data ultima per la revisione dei prezzi: mesi 10;

— revisione media: 1,5 per cento al mese.

La revisione dei prezzi dopo il 31 dicembre 1983 e per gli anni a venire venne ipotizzata nell'1 per cento al mese.

Per quanto attiene invece alle infrastrutture esterne, l'articolo 7 dell'atto aggiuntivo sancì, a modifica dell'articolo 20 della convenzione originaria, che « in considerazione dei termini di esecuzione dei lavori la revisione dei prezzi — conseguente alla variazione dei costi sopravvenuti e che potranno sopravvenire dalla data di stipula delle convenzioni originarie fino alla data di definitiva consegna dei lavori e limitatamente alla parte concernente l'opera di cui all'articolo 3 della presente convenzione — viene concordemente ed immodificabilmente determinata in una aliquota, forfettaria ed aleatoria, pari al 27 per cento dei prezzi unitari determinati a norma dell'articolo 18, primo e ultimo comma, della convenzione originaria.

Nessuna modifica potrà essere apportata alla suddetta revisione forfettaria, qualunque sia l'anticipo od il ritardo, per qualsivoglia causa, nella consegna delle opere ultimate ».

Nel contesto di che trattasi sono state complessivamente impegnate sotto la voce revisione dei prezzi:

— per la realizzazione delle aree industriali, su di un impegno totale di lire 728.858.557.767 (esclusi gli svincoli ferroviari e l'ampliamento dell'area di Morra De Sanctis, per i quali era contrattualmente esclusa ogni forma di revisione dei prezzi): lire 88.972.505.867, pari al 12,21 per cento;

— per la realizzazione delle infrastrutture esterne, su di un impegno totale di lire 1.546.855.889.050 (escluse le opere per le quali era esclusa ogni forma di revisione dei prezzi, lire 297.580.749.921, pari al 19,24 per cento).

La Commissione premesso a riguardo che:

– i computi metrici estimativi dei progetti, nonché quelli relativi alle successive e numerose perizie di variante, delle infrastrutture interne ed esterne alle aree, industrializzate, sono stati redatti con i prezzari della Campania e della Basilicata in vigore rispettivamente nel mese di gennaio del 1980 e in quello di luglio del 1981 con un aggiornamento, come previsto dall'articolo 18 delle convenzioni originarie, ai mesi di agosto e settembre del 1982, mesi questi ultimi in cui sono state stipulate le convenzioni originarie stesse;

– il sistema adottato per individuare le percentuali fisse per la revisione dei prezzi (27 per cento per le infrastrutture esterne e 10-17,50 per cento per quelle interne) fa riferimento, per le variazioni dei prezzi, alla data della stipula delle convenzioni (settembre 1982) e prevede una variazione media mensile dell'1,50 per cento, con scadenza del tempo per l'esecuzione dei lavori al 20 dicembre 1983 per le infrastrutture interne ed al 31 luglio 1985 per quelle esterne;

– allo stato attuale molte opere sono ancora incomplete e nuove perizie di variante sono in corso di approvazione;

– i notevoli tempi di esecuzione delle opere, che sono risultate di gran lunga maggiori di quelli previsti, in alcuni casi hanno dato origine a controversie e a seguito delle risultanze dei relativi arbitrati e delle transazioni, richiesti dai concessionari, le suddette percentuali per la revisione dei prezzi sono state incrementate.

La Commissione ha motivo di ritenere che sarebbe stato opportuno, tenuto conto della consistenza notevole degli importi degli atti aggiuntivi, che in sede di elaborazione delle perizie di variante si esponessero i prezzi in vigore anziché quelli degli anni 1980-1981, escludendo in tal modo l'aggiornamento ed adottando il sistema della revisione parametrica.

Ne consegue che gli importi revisionati, se elargiti in difformità alla norma vigente, debbono essere quantificati in sede di accertamento amministrativo e giudiziario.

Le somme ricavate a seguito dell'indagine amministrativa in relazione agli errati conti revisionali, ai ribassi incongrui e alle fatturazioni false, vanno interamente recuperate dalla Amministrazione competente e destinate esclusivamente alla ricostruzione edilizia.

e) *Gli effetti delle deviazioni nel sistema delle concessioni – Si è costruito il superfluo – Vantaggi dei concessionari.*

Nel corso di visite *in loco* compiute dalla Commissione si è constatato, soprattutto nella valle del Sele, l'esistenza di opere abnormi che andavano ben oltre i reali bisogni. In zone soggette a dissesto idrogeologico era possibile ipotizzare la copertura delle pen-

dici delle montagne con colate di cemento e con blocchi inchiodati per centinaia di metri lungo le pendici dei monti e per chilometri lungo i fondali della valle. Per i collegamenti fra i nuclei industriali e la preesistente rete stradale, si sono progettati e realizzati svincoli faraonici (San Mango sul Calore valga per tutti) con arcate, pilastri, ancoraggi, al livello delle più ardite infrastrutture dell'Autostrada del Sole nelle zone impervie della Calabria. Per collegare l'area industriale (ancora) di San Mango sul Calore con la rete ferroviaria si sono progettate e realizzate opere di innesto dei raccordi ferroviari che sono costati decine di miliardi di lire per servire le esigenze di due sole delle ditte insediate in un comprensorio che, per le sue caratteristiche fisico-tecniche non è soggetto a possibilità di sviluppo e quindi di ampliamento. Anziché limitarsi all'essenziale si è costruito il superfluo con uno sperpero di denaro che ha trovato incentivo nel sistema della concessione così come sopra brevemente riepilogato e quindi nei vantaggi economici che con l'esecuzione delle opere più costose sono derivati ai concessionari, ai subconcessionari e allo stesso apparato amministrativo di controllo (direzione dei lavori).

Considerato il particolare tipo di concessione utilizzato nelle operazioni in questione, fra Amministrazione committente ed esecutore materiale dell'opera si è inserito un soggetto privato (il concessionario), che predispone il progetto di massima, predispone il progetto esecutivo, seleziona gli appaltatori sostituendosi all'Amministrazione pubblica e, agendo senza seguire alcuna regola vincolante ma unicamente indirizzata dalla definizione di un obiettivo espresso in termini generlissimi (una idea progettuale) e ad un preordinato stereotipo strumento convenzionale, realizza infine l'opera da lui stesso discrezionalmente individuata e progettata.

Nè si può pretendere che il concessionario sia portatore di una valenza di interesse generale, tale da sorreggere e animare le sue scelte in contrapposizione con i vantaggi economici che allo stesso concessionario derivano dall'ampiezza discrezionale delle decisioni a lui rimesse. Infatti i compensi sono calcolati, in base allo strumento convenzionale, nella misura costante del 12 per cento sull'importo dei lavori in modo indifferente rispetto alla complessità e alla difficoltà delle opere da eseguire, cosicché quanto più il concessionario avesse ritenuto di approfondire la fase progettuale esecutiva nella comparazione fra scelte progettuali alternative, tanto più avrebbe incontrato maggiori oneri, all'interno di un compenso sempre fisso e costante.

Si aggiunge che le anticipazioni riconosciute dal concedente sono variate di caso in caso, arrivando in taluni casi sino al 50 per cento della commessa. Non è stato possibile alla Commissione accertare le differenze fra il prezzo riconosciuto dal committente e il prezzo pagato dal concessionario all'appaltatore perché sono mancate le informazioni riguardanti i contratti di appalto e di subappalto, che pure le associazioni di impresa si erano impegnate a fornire, a

seguito delle precise direttive del Ministro designato onorevole Scotti consacrate nell'accordo intervenuto in sede prefettizia, nel quale si fissava anche il tetto massimo dei ribassi praticabili agli appaltatori nella misura del 15 per cento (relazione presentata alla Presidenza della Camera dei deputati in data 31 gennaio 1984 (1)).

Cosicché la Commissione ha ragione di suggerire l'opportunità che anche questo aspetto divenga oggetto di un approfondimento ulteriore in sede di indagine amministrativa, ivi compresa la verifica di tutti i contratti di subappalto, tenendo conto che gli stessi dovrebbero essere stati depositati presso i provveditorati alle opere pubbliche e presso gli uffici dell'alta vigilanza, allo scopo di quantificare gli scarti tra le somme incamerate mediante fatturazione da parte dei concessionari e gli importi effettivamente corrisposti ai subappaltatori depurati delle spese generali riconosciute. Dalle verifiche che si effettueranno, ai vari livelli di competenza, in ordine alla revisione prezzi, ai subappalti, nonché alle fatturazioni definitivamente accertate come false, dovrà essere ricavata la somma complessiva da recuperare, ove la pretesa sia fondata.

Si ha ragione di ritenere inoltre che siano fondate le indicazioni di diversa provenienza secondo cui la differenza tra i sopraddetti prezzi ha raggiunto cifre talora molto elevate. Si richiama al riguardo quanto asserito dal segretario confederale della CGIL (nel corso dell'audizione resa nella seduta 30 maggio 1990), secondo il quale: « Per fare un esempio, nel caso di una operazione di sbancamento e movimento terra, un metro cubo di materiale rimosso costa 6.000 lire all'ente che assume l'iniziativa: nella catena degli appalti e dei subappalti questa quota diviene di 800 lire date a chi manovra la pala, con 5.200 lire di intermediazione. Se questi erano i margini delle operazioni di subappalto, all'interno del cosiddetto sistema della concessione fiduciaria, si spiegano anche i numerosi interventi che hanno avuto per oggetto grandi livelli di sbancamento e movimento terra (i lavori di Balvano per l'ampliamento dell'iniziale nucleo industriale, i lavori di San Mango per la eliminazione dell'intera configurazione collinare dell'antico nucleo del paese ..). In particolare tali differenze sarebbero state ancora più rilevanti nei confronti dei subappalti per opere di scavo esterne ».

Nel sistema contrattuale previsto, il concessionario non corre alcun rischio né assicura vantaggi al concedente in termini di economia di impresa, costi e tempi di esecuzione. L'effetto constatato è, per contro, il maggior costo delle opere a carico del concedente che finisce comunque per trovarsi coinvolto nella stessa gestione delle opere come è tenuta la pubblica amministrazione (approvazione di progetti, varianti in corso d'opera, contabilità dei lavori, ecc.). Le difficoltà geologiche incontrate nella esecuzione dei lavori, la non accertata perizia delle strutture progettuali, la certezza del compenso

(1) Atti Camera dei deputati, IX legislatura, doc. LX-bis, n. 1, pagg. 129 e segg.

comunque assicurato sotto il profilo della revisione dei prezzi, hanno inoltre indotto a rallentare l'esecuzione delle opere se si comprendono i lunghi periodi intercorsi tra la stipula delle singole convenzioni regolanti il regime concessorio e la fase terminale o quasi delle opere affidate (vedasi, per tutte, la convenzione Coinfra, stipulata il 15 settembre 1982 con contratti aggiuntivi sottoscritti ancora negli anni 1989 e 1990).

4. — *I contributi finanziari alle imprese industriali:*

a) *Le incertezze del processo di industrializzazione.*

Nel capitolo III della presente Relazione, e nei prospetti in appendice, sono state evidenziate le somme impegnate per contributi alle imprese che hanno chiesto di insediarsi nelle aree industriali, le imprese in produzione o in fase di avviamento della produzione, le imprese per le quali i lavori sono ancora in corso e quelle per le quali i lavori non sono iniziati, e ciò con riferimento alla data del 30 settembre 1990. La Commissione ha potuto disporre di una ricostruzione della situazione di fatto, azienda per azienda, sufficientemente completa anche per quanto riguarda gli addetti inizialmente previsti e quelli effettivamente assunti alla sopraddetta data del 30 settembre 1990.

A prescindere dalla difficile individuazione del numero delle aziende effettivamente in produzione, non è dubbio che l'intera opera di industrializzazione forzata avviata con incentivi concessi dallo Stato a norma della legge n. 219 del 1981, e successive integrazioni, si trova in una fase di profonda difficoltà e chiede di essere valutata con estrema attenzione, allo scopo di poter offrire alle iniziative *in itinere* un appoggio per il loro consolidamento.

La Commissione ritiene che non sia suo compito formulare previsioni di carattere tecnico ed economico intorno alla validità e alle prospettive future della fase di sviluppo industriale avviata con i provvedimenti adottati a termini dell'articolo 32 della legge n. 219 del 1981, e successive modificazioni ed integrazioni.

Questa valutazione dovrà essere compiuta anche con capacità programmatica nei confronti delle future esigenze delle aziende insediate, ma competerà ad una sede di esperienza tecnica che non coincide con la sede dell'inchiesta parlamentare.

La Commissione ha dovuto constatare che nel corso dei suoi lavori sono state prospettate valutazioni profondamente diverse e di esse in ogni caso ritiene debba tenersi conto, soprattutto se si intende, come sembra giusto, conservare gli effetti positivi degli investimenti effettuati dallo Stato e cercare di far perno su di essi per dare esito positivo alle avviate prospettive di lavoro.

Una valutazione parzialmente positiva è stata data dal vicepresidente della Confindustria, Luigi Abete, nel corso dell'audizione resa nella seduta pomeridiana del 29 maggio 1990. In quella sede è stato ritenuto che l'approccio all'attività di produzione industriale delle zone interessate dal sisma è stato un approccio complessivamente coerente per alcuni risultati già conseguiti. Ciò sulla premessa che si tratta di investimenti realizzati in zone sostanzialmente senza alcun livello di industrializzazione, in località interne, con problemi di localizzazione, di infrastrutture e di operatori: cosicché il livello dell'effetto quantitativo degli investimenti non può essere misurato con lo stesso metro con il quale si può valutare un analogo investimento realizzato in una realtà a cultura industriale avanzata, o con infrastrutture di servizi di gestione e di carattere generale in grado di risultare competitivi.

Ben diversa è apparsa, invece, la posizione espressa dalle rappresentanze sindacali di CISL, UIL e CGIL nelle audizioni rese nella seduta del 30 maggio 1990 e nella seduta pomeridiana del 17 luglio 1990. Da una parte (Sergio D'Antoni, Segretario generale aggiunto della CISL) è stato osservato che, pur fra tante contraddizioni, il processo di industrializzazione avviato presenta aspetti positivi e sarebbe una grande perdita se questi aspetti positivi venissero dispersi, ovvero se l'avvio faticoso che si è avuto e che ha messo in moto anche un processo di cultura, venisse bloccato e interrotto. A questo punto si perderebbe tutto, anche l'avvio di una speranza! D'altra parte si sono avute dichiarazioni più drastiche e in un certo senso drammatiche da parte della UIL e della CGIL. Adriano Musi, responsabile della UIL, ha dichiarato che: « Dopo dieci anni dobbiamo registrare che la scommessa, alla quale avevamo aderito di buon grado, si è rilevata un totale fallimento ... Abbiamo assistito ad una opera di industrializzazione forzata rispetto alla quale ho sentito esprimere anche giudizi positivi ... dobbiamo però considerare che tale industrializzazione è stata realizzata, in aree assolutamente inadeguate a riceverla, senza tenere minimamente conto delle vocazioni naturali e delle capacità autopropulsive dei territori interessati ... Abbiamo assistito a grossi sprechi per creare opere che indubbiamente hanno poco a che fare con la ristrutturazione ... per esempio ... a fronte degli 8-9.000 posti di lavoro che dovevano essere creati in seguito ai notevoli investimenti operati, ci troviamo in presenza di soli 2.800 nuovi posti di lavoro. I costi sono inoltre elevatissimi: in base ad una analisi da noi svolta è risultato che in alcune zone un posto di lavoro è venuto a costare sino a 1.770 milioni, quando normalmente, in una zona di media industrializzazione, esso costa intorno ai 150 milioni ».

La Commissione non ritiene che debba conseguirne che i nuovi posti di lavoro e le nuove industrie debbano crearsi soltanto nelle zone almeno di « media industrializzazione ».

Il Segretario confederale della CGIL, Paolo Brutti, ha affermato che: « È sotto gli occhi di tutti il fatto che ci troviamo di fronte al

fallimento di un intervento; mi sembra che in proposito non ci siano dubbi. Non si è proceduto all'attuazione di quanto era indicato nei capisaldi della legge istitutiva degli interventi, ma si è cercato di fare un po' di tutto sovrapponendo intervento ordinario e straordinario ... Si deve riconoscere il fallimento dell'intervento mediante strumenti eccezionali ».

La Commissione, per quanto direttamente constatato, ritiene condivisibile il giudizio formulato nella ricerca effettuata dalla « Commissione tecnica della spesa pubblica » del Ministero del Tesoro (allegato I.11.a. pagg. 209 e segg.).

b) *Elementi di riflessione critica – Il disciplinare-tipo adottato per l'assegnazione e l'erogazione dei contributi.*

Dalle considerazioni svolte dalle rappresentanze sindacali, anche attraverso la documentazione scritta esibita alla Commissione e inoltre attraverso una serie di verifiche e informazioni raccolte dalla Commissione nell'ambito dell'inchiesta, è stato possibile porre in rilievo una serie di elementi che hanno inciso ed incidono sul regolare svolgimento del processo di industrializzazione avviato dallo Stato nelle zone terremotate. Sembra opportuno riepilogare tali elementi, seppure sinteticamente, per quanto riguarda il disciplinare-tipo oggetto del decreto del Ministro designato del 26 maggio 1982, contenente le modalità di assegnazione e di erogazione dei contributi ai sensi dell'articolo 32 della legge n. 219 del 1981 e gli effetti della sua applicazione.

Come più sopra già si è notato a proposito delle grandi infrastrutture, il rapporto contrattuale posto in essere dal concedente per la regolamentazione dei singoli interventi ha costituito un elemento rilevante per lo sviluppo delle iniziative e per la valutazione dei loro costi. Per le grandi infrastrutture un ruolo decisivo – già si è visto – è stato svolto dall'istituto della concessione nei termini e con i contenuti sopra riepilogati.

Analoga rilevanza, a parere della Commissione, ha avuto il citato decreto ministeriale del 26 maggio 1982, che ha definito i criteri di concessione dei contributi alle industrie. Alcuni elementi appaiono decisivi. Si è ammesso a contributo il 75 per cento della spesa funzionalmente necessaria per la realizzazione degli stabilimenti, ivi comprendendosi le spese per la formazione di scorte di materie prime e semilavorate adeguate alle caratteristiche del ciclo di lavorazione e delle attività d'impresa (articolo 1. 1). In base al citato decreto ministeriale dette scorte avrebbero potuto raggiungere il 40 per cento degli investimenti fissi ammessi a contributo. Più oltre (paragrafo 2.3) il citato decreto ministeriale ha stabilito che l'acquisto ed il montaggio degli impianti e delle macchine, comprese le spese per i mobili di ufficio, e quelle destinate all'impianto delle attrezzature e delle dotazioni, dovrà essere pari ad almeno il 50 per

cento del totale delle spese di cui ai paragrafi *b)*, *c)* e *d)*, e cioè delle spese per la costruzione degli edifici e degli uffici, per la realizzazione di tutte le opere murarie e impiantistiche; ciò al fine di garantire il finanziamento ad imprese tecnicamente organizzate e non ad operazioni edilizie.

Dall'esame delle domande di contributo quali analiticamente riepilogate nel capitolo III della presente Relazione, è possibile valutare l'incidenza che la normativa proposta con il citato decreto ministeriale ha prodotto nei confronti delle domande presentate a contributo. Si nota una costante: la voce per gli impianti (paragrafo 2. 1, lettera *f)* è quasi sempre più elevata di quella prevista per le opere civili.

Esemplificando a caso, si nota che la società Irpinia-Alimenti, insediata nel nucleo industriale di Lioni, all'interno di un costo totale dell'intervento ammesso per 14 miliardi di lire circa, ne indica 1,8 per opere civili e 8,8 per impianti; la COINSUD, insediata nel nucleo industriale di Buccino, all'interno di un costo ammesso di 15,5 miliardi di lire ne indica 7 per impianti e 2,6 per opere civili; l'ABI-Italia, che produce nastri magnetici a Balvano, all'interno di un costo ammesso di 23 miliardi di lire circa, ne indica 3 per opere civili e 11 per impianti; la TUBISUD Italia, a San Mango sul Calore, all'interno di un costo ammesso totale di 50 miliardi di lire circa, ne indica 10 per opere civili e 26 per gli impianti.

Non è dubbio che, quanto più accentuato è l'aspetto tecnologico delle produzioni previste, tanto più elevata è l'incidenza delle spese per impianti e per macchine. Ma è altrettanto evidente che questi dati vanno esaminati in correlazione con la previsione che concede all'impresa ammessa, in sede di prima erogazione, ben il 60 per cento del contributo totale ammesso: si constata allora che si è data possibilità all'impresario di ricevere in sede di anticipazione (l'anticipazione veniva data non per stati di avanzamento dei lavori, ma all'inizio dell'opera, sul semplice rilascio della concessione edilizia) ben il 60 per cento del contributo previsto, in esso comprendendosi quelle parti (macchinari e impianti) che normalmente vengono acquisiti allorché le opere civili sono terminate e quindi con un lungo passaggio di tempo dall'epoca di inizio dei lavori. Il fenomeno si accentua se si considera che nell'importo ammesso a contributo trovava parte anche il contributo riferito alle « scorte » e cioè riferito a quei materiali che assistono la produzione quando essa è prossima ad essere effettivamente avviata, anticipando così una procedura che, in tempi di meno grave inflazione monetaria e maggiore stabilità dei cambi, diverrà di carattere generale con la legge 1 marzo 1986, n. 64, ed in tutte le successive leggi di incentivazione. Ciò al fine di consentire all'imprenditore di sottrarsi a gravosi interessi bancari, di definire con congrui acconti le forniture degli impianti fissandone i prezzi, di sottrarre il soggetto pubblico incentivante alle integrazioni del contributo che per giurisprudenza costante sono dovute a seguito di svalutazione monetaria. Non a caso

quando il Parlamento ha deciso di accordare su questi contributi l'integrazione per svalutazione monetaria, ha ovviamente sottratto all'integrazione le somme accordate in anticipo.

Se si considera il lungo tempo trascorso fra la data di ammissione ai contributi (1983) e la data di entrata effettiva in produzione (laddove ciò si è verificato, dato che per un numero variante fra un terzo e la metà delle ditte interessate la produzione non è invece ancora iniziata), si constata che il meccanismo contrattuale messo in opera con il decreto ministeriale del 26 maggio 1982 purtroppo ha costituito in certi casi un sostanziale incentivo alla non-operatività.

I mezzi finanziari, assicurati all'imprenditore avrebbero potuto suggerirgli difatti l'opportunità evidente di condurre con sufficiente lentezza le opere edili, giustificare con l'apparato amministrativo di vigilanza le difficoltà sopravvenute nella produzione e nel contempo maturare presso il sistema finanziario gli interessi attivi derivanti dall'avvenuto incameramento dei contributi.

Si spiega così, all'interno di questo meccanismo, l'accento fatto dal dottor Vittorio Paravia, già amministratore dell'Agenzia per l'intervento industriale nelle zone terremotate della Campania e della Basilicata (Agensud) (si veda l'audizione resa nella seduta del 30 maggio 1990) a proposito degli imprenditori che, « avendo ricevuto gli anticipi da parte dello Stato sugli investimenti da compiere, avevano investito quegli anticipi in BOT »; e a quegli imprenditori che « avevano ricevuto gli anticipi e che, anziché tenerli depositati a nome della società, li consegnavano al direttore della banca loro amico e aprivano un conto corrente con il tasso del 3-4 per cento (visto che non è scritto nella legge che dovessero essere previsti tassi minori), facendo poi accreditare a se stesso, o a qualcun altro, la differenza ».

Nei confronti di questa deviazione non avrebbe potuto operare alcuna delle cautele previste dall'Amministrazione concedente (fidejussione a garanzia del contributo concesso e riserva di proprietà sulle opere eseguite), perché in nessuno dei casi ora accennati si poneva un problema di inadempimento rispetto alle previsioni della convenzione di concessione dei contributi, ma era lo stesso meccanismo contrattuale messo in opera dal concedente a produrre effetti paralizzanti e abnormi.

c) Ipotesi di gonfiamento della spesa.

Il meccanismo brevemente riepilogato al punto precedente può, inoltre, avere sofferto in ripetute occasioni, secondo quanto accennato nel corso delle audizioni, di una sorta di « gonfiamento » dei preventivi spesso difficili da valutare nella loro obiettiva consistenza. Da parte di diversi interlocutori è stato affermato che diverse pratiche potevano essere gonfiate: si è parlato di un fenomeno complessi-

vamente gonfiato delle domande, accennando a stime non realistiche compiute dallo IASM. Se i preventivi di impresa fossero stati aumentati, anche per ragioni di semplice cautela imprenditoriale, di alcuni punti percentuali, si sarebbe permesso all'imprenditore di fronteggiare le esigenze di avvio ed esecuzione dei lavori edili sino alla loro ultimazione senza anticipare alcunché dei propri mezzi finanziari.

D'altronde è questo un fenomeno ricorrente, che tutti i soggetti pubblici che erogano incentivi combattono, come nella specie, affidando l'istruttoria delle pratiche ad istituti di credito speciale (IMI, BNL, ISVEIMER, ecc.), che assumono la responsabilità delle loro istruttorie.

d) *Un sistema di incentivazioni eccessive.*

Si è posto in essere un sistema di incentivazioni eccessive, non sufficientemente controllate. Nei primi anni, sino al 1986, un apporto collaborativo venne offerto dalla Confindustria e dalle Partecipazioni statali attraverso la costituzione dell'Agenzia per l'intervento industriale nelle zone terremotate della Campania e della Basilicata (Agensud), una associazione di fatto che, costituita a termini del codice civile come « comitato di sostegno dell'iniziativa pubblica », disponeva di mezzi finanziari piuttosto scarsi, ma aveva la possibilità di inserirsi nel mondo imprenditoriale per dare una testimonianza di impegno civile nei confronti dei vari settori della produzione. Agensud operò anche in parallelo con i compiti di Italtecnica. Alla Commissione sono state indicate le ragioni di profondo contrasto fra le iniziative dell'una e dell'altra sino a quando la Confindustria non ritenne di far cessare l'intervento di Agensud alla scadenza statutaria del dicembre 1986.

In una sorta di così difficile collaborazione, si spiega che una serie di « agenti » abbiano potuto promuovere, nei mesi di pendenza dei termini per l'ammissione al contributo, una serie di iniziative presso imprenditori (soprattutto del nord Italia) facendo ritenere credibile l'ipotesi che il contributo dello Stato sarebbe stato erogato a fondo perduto, senza alcun rischio da parte dell'imprenditore.

L'attività svolta in diverse sedi dai predetti agenti e fra questi da un certo geometra Pirovano, di Como, è indice evidente della possibilità di allettamento realizzata nei confronti di un numero rilevante di imprese del centro e del nord Italia per la partecipazione alla sfida industriale aperta nelle zone del cratere.

È connaturato con un sistema di incentivazioni eccessive il fatto che i procacciatori degli investimenti (la prova è stata raggiunta dalla Commissione per il predetto geometra Pirovano) concordavano con gli imprenditori compensi ragguagliati non al valore delle opere edili da realizzare (come sarebbe stato se si fosse trattato di una

semplice operazione di assistenza professionale ai progetti da realizzare), ma calcolati sull'importo complessivo del contributo ammesso nella misura dell'8-10 per cento dello stesso e quindi raggugliando il compenso anche a quelle parti del contributo, come i macchinari e le scorte, che non avrebbero sopportato l'applicazione di una tariffa professionale, configurando una vera e propria corresponsione di tangente.

e) *La debolezza dell'apparato amministrativo di controllo.*

La gestione dell'intera iniziativa industriale presenta sintomi di deviazione rispetto alle attese iniziali, anche per l'estrema debolezza dell'apparato amministrativo di controllo posto in opera per la sua realizzazione.

È stato osservato che vi sono imprese che hanno localizzato in quelle aree le attività manifatturiere, ma che hanno altrove il loro « cervello », sono completamente carenti di servizi, non sono in grado di costituire un vero meccanismo produttivo. Nel corso delle audizioni la Commissione ha verificato la situazione di talune di queste aziende, che hanno sede in località del settentrione: si fa riferimento in particolare alla MAPIER di Castelfranco di Bologna, che opera nel nucleo industriale di Nerico con un padiglione di alcune migliaia di metri quadrati, ultimato nella parte edile, sostanzialmente vuoto di impianti, con cinque unità lavorative che producono « porte » senza direzione tecnica in luogo, sulla base di istruzioni, e quindi di disegni, che arrivano per *fax* (le cinque unità lavorative sono residue dal licenziamento di altre dodici unità, effettuato al termine dei corsi di formazione-lavoro, cosicché il sindaco di Pescopagano ha potuto affermare davanti alla Commissione che nessun vantaggio sostanziale è derivato fino a questo momento dalla realizzazione del nucleo industriale di Nerico).

Altre aziende, proprio perché deboli soprattutto nel *management*, subiscono fasi di crisi. Esse hanno previsto una determinata occupazione sulla base di una produzione superdimensionata (così è stato constatato dalla Commissione nella visita a Calaggio), ma non sono stati decurtati i finanziamenti in relazione a tale ridotto livello lavorativo. Nella nuova situazione entrano in crisi e hanno bisogno di ridurre l'occupazione; e tutto ciò è fonte di situazioni drammatiche nei confronti dei prestatori di lavoro perché non vige l'istituto della cassa integrazione e non esistono interventi di sostegno. Il problema si pone in modo generalizzato per tutte le aziende che hanno una solida consistenza come la PARMALAT a Nusco, che occupa un numero di maestranze ridotto rispetto alle previsioni iniziali.

Sulla questione occupazionale, in relazione agli obiettivi in base ai quali le aziende hanno ricevuto il contributo, si constata che alla data del settembre 1990 siamo a circa il 32,4 per cento di quanto inizialmente previsto (n. 4.739 occupati nei confronti di 14.231 previsti).

f) *Alcuni esempi di protezioni nel mercato del lavoro e della formazione professionale.*

La situazione del mercato del lavoro desta ragioni di grave preoccupazione. La Commissione ha tratto convincimento che in pochi casi si sono rispettate le norme sul collocamento e che le commissioni provinciali per l'impiego della manodopera abbiano approvato i progetti di formazione lavoro senza un ulteriore controllo sulla esecuzione dei medesimi.

Nel corso delle visite *in loco* (nelle aree industriali presso il municipio di S. Angelo dei Lombardi, nelle aree industriali di Buccino e di Calabritto) sono state raccolte proteste anche violente per l'asserita parzialità nella assunzione dei lavoratori, dettata prevalentemente, se non esclusivamente, da ragioni politico-clientelari.

Sintomo di un metodo che incide profondamente sulla libertà del lavoro e comprime la personalità stessa dell'individuo è stato offerto all'attenzione della Commissione dalla nota del 4 dicembre 1987, stesa dal direttore generale del consorzio MRG, incaricato della manutenzione delle opere del nucleo industriale di Baragiano. In una lettera in pari data diretta al presidente del consorzio e ad altri membri dell'ufficio di presidenza, avente per oggetto « assunzione personale », si descrive l'elenco delle persone « da assumere nella settimana dal 7 novembre 1987 al 14 novembre 1987. Per gli otto nominativi che seguono sono indicate, oltre alle mansioni, l'età e il nome del padrino politico di riferimento. Dall'esame di questo documento si è tratto il convincimento che non si trattasse di una situazione occasionale, ma di una comunicazione a regime.

Infatti nella nota allegata alla predetta lettera, in data 17 dicembre 1987, « si classificano gli addetti da assumere secondo questa ripartizione: assunzioni 17 nominativi; chiamati e non si sono presentati: 6 nominativi; chiamati e lavorano: 1 nominativo; non rintracciabili perché manca indirizzo: 2 nominativi »; sintomatica la conclusione che procede in un « siamo completamente mancanti di nominativi sulle aree di Calaggio, San Mango, Calabritto, Contursi, Lioni/Nusco, Conza, Morra De Sanctis ». Quanto ai padrini politici la classifica presenta alcuni parlamentari e taluni sindaci.

g) *Possibili infiltrazioni camorristiche.*

Un preciso elemento di deviazione rispetto alla impostazione iniziale dell'intervento sostenuto dallo Stato è riscontrabile nella tecnica adottata per modificare dall'interno la composizione sociale e lo scopo sociale delle aziende interessate.

È stato riscontrato che, nel corso degli anni, per talune aziende si sono verificate delle mutazioni sostanziali che hanno portato a modificare sia la composizione della compagine sociale, sia l'oggetto

stesso dell'attività prevista. Talora queste modifiche sono conseguenti a mutamenti avvenuti nella situazione del mercato. Talune attività sono state costrette difatti ad entrare in produzione in tempi molto differiti rispetto alle attese imprenditoriali iniziali, anche a causa della scarsa efficienza pubblica nel governo della operazione di industrializzazione forzata. Altre volte tali mutazioni sono dipese invece da situazioni e da fenomeni estremamente più preoccupanti, che, nell'ipotesi meno grave, tendono a configurarsi come un semplice *business* commerciale operato alle spalle della vigilanza amministrativa pubblica, o mascherano, nei casi più gravi, infiltrazioni camorristiche.

È stato notato che l'infiltrazione delle organizzazioni criminali, camorristiche in particolare, non si spiega più con i metodi di una volta, come negli anni '70, quando ci si trovava di fronte ad una criminalità che si limitava a chiedere tangenti, a svolgere attività di estorsione, a chiedere di essere utilizzata per le protezioni del cantiere o dell'attività industriale, oppure nella esecuzione di alcune opere minori (in particolare movimenti di terra), criminalità che svolgeva la sua influenza entro margini abbastanza delimitati. Con gli interventi *post-terremoto* si assiste all'emergere, come soggetti protagonisti, di imprese appartenenti a famiglie camorristiche, o infiltrate dalla presenza di elementi camorristici oppure colluse (così si è espresso il segretario confederale della CGIL nell'audizione resa nella seduta pomeridiana del 17 luglio 1990).

Importante è anche l'osservazione secondo la quale è molto difficile distinguere l'impresa, nella quale si registra una presenza camorristica come soggetto imprenditoriale, da quella che invece si limita semplicemente ad accettare immissioni di denaro, assumendo i camorristi come finanziatori, allo scopo di favorire il riciclaggio. È difficile distinguere la responsabilità soggettiva dell'imprenditore secondo che questi ammetta l'ingresso di nuovi soci oppure si avvalga dell'apporto di un puro e semplice finanziatore. Ci si trova di fronte a un intreccio molto spesso fra corrotto e corruttore; è difficile resistere a una richiesta proveniente da organizzazioni criminali volta a ottenere la « cortesia » di immettere denaro nell'impresa.

Si è notato anche che le grandi imprese, che svolgono la propria attività anche in altre parti d'Italia e che hanno ottenuto appalti nell'area del terremoto, quivi giunte, hanno manifestato immediatamente l'intenzione di venire a patti. Anzi, quanto più le imprese sono forti, ricche e importanti sotto il profilo finanziario, tanto più sono disponibili a « venire a patti », perché i costi che ne derivano sono relativamente sopportabili, trattandosi di costi marginali.

Con la relazione del 31 ottobre 1990 (allegato I, 8), l'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa, in relazione ad alcuni quesiti posti dalla Commissione, testualmente dichiara che: « la presenza della criminalità organizzata nei lavori di ricostruzione non può essere messa in dubbio,

semmai può essere fonte di dubbio l'ampiezza e lo spessore di una tale presenza. ... È ragionevole supporre che la criminalità organizzata, sempre attenta ai flussi finanziari pubblici anche in situazioni non caratterizzate dall'emergenza e dall'assenza di controlli di spesa, abbia profuso il massimo dell'energia per una operazione che presentava, a fronte di rilevanti possibilità di illeciti profitti, un rischio assai modesto ...

Non può escludersi — anzi può ritenersi altamente prevedibile — che la possibilità di accedere con relativa facilità a ingenti finanziamenti pubblici abbia catalizzato l'attenzione di imprenditori o pseudo tali privi di scrupoli, non necessariamente legati, almeno in fase iniziale, alla criminalità organizzata e con essi dell'indispensabile contorno di figure secondarie (mediatori, procacciatori, prestanomi, ecc.), tutti protesi al conseguimento del massimo lucro ad ogni costo, senza disdegnare gli artifici, i raggiri e le interessate compiacenze. Non può escludersi che il terremoto tra le sue tragiche conseguenze debba quindi annoverare anche l'insorgenza di una specifica criminalità del "colletto bianco" non meno insidiosa di quella mafiosa ».

Di fronte a una situazione così pericolosa dal punto di vista sociale, si sarebbe dovuto approntare — e si dovrà approntare — un adeguato sistema di controllo pubblico.

Quello realizzato sino ad ora appare assolutamente carente, anche perché la Commissione ha constatato le incertezze e le perplessità che hanno caratterizzato l'operato dell'Ufficio speciale nei confronti delle operazioni di passaggio dei pacchetti azionari. Il cosiddetto « caso Castelruggiano » valga per tutti (si veda al riguardo il successivo punto *i*); ma è pertinente il richiamo a molte altre situazioni di trasferimento del pacchetto azionario, nelle quali si sono autorizzati passaggi di titolarità di azioni nell'ambito delle partecipazioni di minoranza, senza accertare (né mai risultano promosse inchieste per indagare a fondo) se al di là dei cambiamenti di titolarità nelle minoranze non si fosse realizzato — come invece quasi sempre si è realizzato — un contestuale passaggio anche delle partecipazioni di maggioranza.

La Commissione ha potuto constatare che:

a) l'Ufficio speciale è stato richiesto di autorizzazione per quanto riguarda le partecipazioni di minoranza, allo scopo di assicurare un « gradimento » sul nome del subentrante;

b) l'Ufficio speciale non si è posto in grado di conoscere, come la Commissione invece ha conosciuto, l'esistenza di atti contemporanei (così per esempio nei passaggi dell'azienda BAS di Oliveto Citra) che garantivano con scrittura privata a favore del subentrante il controllo di maggioranza della società.

D'altra parte la stessa composizione dell'Ufficio speciale, affidato a funzionari ancorché esperti di protezione civile, non poteva rispon-

dere ad un processo sofisticato di conoscenze strettamente attinenti ad analisi finanziarie, negoziali e industriali come quelle sopra descritte.

h) *I casi di San Mango sul Calore (gruppo Abate), Morra De Sanctis, Aeritalia.*

Nell'ambito delle deviazioni del sistema operato, sono anche da ricordare i casi nei quali si è verificata coincidenza di soggetti fra i titolari dei contributi concessi dallo Stato e i partecipanti ai consorzi delle imprese destinate a realizzare i nuclei industriali e le infrastrutture di servizio per gli stabilimenti che essi stessi poi avrebbero dovuto condurre.

Il caso di San Mango sul Calore è esemplare al riguardo a proposito del gruppo Abate, che compare come titolare delle due iniziative aziendali più importanti del nucleo industriale e contemporaneamente come partecipante al raggruppamento di imprese che ha realizzato il nucleo industriale stesso. Se si considera che nell'ambito del raggruppamento di imprese una delle società aveva specifica competenza nel campo progettuale, si può notare che per detta area industriale la Struttura speciale ha autorizzato la realizzazione di uno « scalo ferroviario » (deviazione di alcuni binari con il costo di alcune decine di miliardi di lire) al servizio dell'azienda del gruppo, segnalando una esigenza che poteva essere anche giustificata in fatto, se si tiene presente che — secondo le dichiarazioni rese dal consigliere delegato della ditta alla Commissione — l'intera produzione dello stabilimento di San Mango (che si trova nell'Alta Irpinia a 70 chilometri a sud di Avellino) è destinata ad essere commercializzata a nord di Bologna; ma come si dirà subito di seguito, quell'area è destinata anche ad un cospicuo investimento dell'Aeritalia, destinato a sviluppare intensi rapporti anche con l'estero.

Ad ulteriori approfondimenti dovrà essere portata la questione relativa all'insediamento dell'Aeritalia, di importanza strategica per lo sviluppo industriale delle zone in questione. Le incertezze intorno alla localizzazione, i ritardi nell'avvio della produzione in contrasto con le intese internazionali che il gruppo imprenditoriale avrebbe raggiunto con *partners* inglesi, l'insediamento nella località di Morra De Sanctis in Alta Irpinia (fra le ultime in graduatoria fra quelle richieste dal mercato come gradimento per l'insediamento industriale) induce la Commissione a dubitare che si sia fatta un'attenta analisi dei costi e dei benefici legati all'operazione di insediamento, e che una eventuale industrializzazione forzata del nucleo di Morra De Sanctis possa portare a extra-costi non sopportabili dall'economia di mercato dell'azienda da insediare (salvo che non si voglia scaricare sul sistema delle partecipazioni statali, del quale la Aermacchi è parte, anche un extra-costi del genere ora detto).

Nel corso dell'audizione svoltasi presso la Commissione è stato appurato che l'Aeritalia S.A.I.P.A. non ha ancora potuto iniziare i lavori relativi all'insediamento degli impianti industriali previsti perché i lavori di ampliamento dell'area di Morra De Sanctis non sono ancora ultimati, anche in relazione a una sorta di contenzioso apertosi fra la società concessionaria di detti lavori e gli uffici del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno. Nel frattempo la società beneficiaria, con nota in data 4 luglio 1990, ha avanzato istanza di variazione della compagine sociale, del piano degli investimenti e della denominazione sociale, nonché di adeguamento della produzione inizialmente prevista, cosicché il relativo decreto di variazione, che ha già riportato il parere favorevole del comitato tecnico amministrativo, è ancora in fase di formalizzazione.

i) *Il caso della società per azioni Castelruggiano.*

Negli anni 1989-1990 la « Castelruggiano » ha subito una serie di vicende che hanno fatto apparire gravemente compromesse le possibilità di avvio dell'attività industriale (imbottigliamento di vini).

Dalle testimonianze rese alla Commissione, dagli stessi accessi in luogo compiuti dalla Commissione e dalle indagini rimesse ai collaboratori della Commissione è risultato che:

– il pacchetto azionario di maggioranza della società è stato ceduto ad altro imprenditore per una somma irrilevante; il compratore è apparso soggetto privo di requisiti basilari di affidabilità;

– contro la società sono pendenti presso il Tribunale di Salerno istanze di fallimento da parte di fornitori di impianti non pagati;

– il compratore del pacchetto di maggioranza ha presentato domanda per portare il contributo dello Stato sino a circa 50 miliardi di lire dopo la revoca del finanziamento da parte dell'Ufficio speciale;

– l'Ufficio speciale ha accolto la domanda con una procedura di particolare urgenza per un importo di 6 miliardi di lire, revocando la precedente deliberazione di revoca del contributo;

– l'accoglimento della domanda è stato deliberato senza una sufficiente valutazione dei requisiti soggettivi dell'acquirente.

Una serie di rilievi sono affiorati nel corso delle audizioni sull'opera del progettista, sui compensi da lui percepiti per assistere la Castelruggiano, con emolumenti calcolati sul totale del contributo erogato dallo Stato (e non sull'opera edilizia progettata), e sui rapporti da costui trattenuti con le strutture della vigilanza amministrativa.

Ulteriori rilievi sono stati formulati nei confronti della società di vigilanza e sull'Ufficio speciale per il modo come è stata gestita

l'intera operazione. La Commissione ha disposto la trasmissione degli atti relativi, in data 27 luglio 1990, ai Procuratori della Repubblica di Roma e di Salerno.

5. — *La situazione delle imprese che hanno chiesto di insediarsi nelle aree industriali in forza dell'articolo 8, commi 1 e 2, della legge n. 120 del 1987.*

La Commissione ritiene di dover richiamare l'attenzione sulla situazione delle imprese che hanno chiesto di insediarsi nelle aree industriali a termini dell'articolo 8, commi 1 e 2, della legge n. 120 del 1987.

Nel capitolo III della presente Relazione è stato precisato che lo Stato ha impegnato nel contesto di che trattasi la complessiva somma di lire 1.439.392.129.170 e che alla data del 30 settembre 1990 la situazione relativa alle 94 iniziative *in itinere* indicava che nessuna impresa era ancora in produzione, che 54 imprese presentavano lavori fra l'1 e il 60 per cento del totale, che 40 imprese non avevano ancora iniziato i lavori.

Le ragioni dell'attenzione posta dalla Commissione si collegano da un lato all'importanza che si deve riconoscere all'avvio effettivo della produzione per tali aziende allo scopo di integrare, sostenere e incentivare il processo globale di sviluppo delle aree interessate dalle prospettive industriali promosse con la legge n. 219 del 1981; dall'altro lato all'esigenza che — come è stato manifestato da diverse fonti — il discorso dei termini di legge per l'ultimazione dei lavori non abbia ad essere valutato in termini burocratici tali da impedire l'avvio della produzione per quelle aziende che sono vicine a tale traguardo; per altro verso ancora al fatto che anche in questo caso si sia operato con il meccanismo della concessione anomala, del quale più sopra si è detto, e pertanto sono sorti timori in merito al fatto che il sistema degli incentivi offerti dallo Stato possa costituire, anziché un incentivo alla accelerazione della produzione, una vera e propria remora al suo sviluppo.

Si richiamano a questo proposito gli accertamenti compiuti dalla Commissione in merito a talune delle aziende in questione. Si è notato che in taluni casi (IPREM s.p.a.) l'impresa ha beneficiato di un contributo di 15 miliardi di lire, quando ancora era in fase di costituzione e nell'atto costitutivo veniva previsto che il capitale sociale doveva essere interamente detenuto dalla cooperativa.

In altri casi (MICA FER s.r.l di Manfredonia) è stato accertato che lo stesso giorno (27 settembre 1988) in cui l'impresa ha ricevuto il contributo dallo Stato ha proceduto al suo versamento alla cooperativa MICA FER s.r.l., quale anticipo sull'importo dei lavori per la realizzazione, con consegna chiavi in mano, dello stabilimento.

PARTE IV

IL TITOLO VIII DELLA LEGGE 14 MAGGIO 1981, N. 219, E GLI INTERVENTI DEL DOPO TERREMOTO NEL COMUNE E NELL'AREA METROPOLITANA DI NAPOLI

1. — *Premessa.*

Nella legge n. 219 del 1981, nella sua primitiva impostazione, la logica dell'ordinario è stata prevalente rispetto a quella dell'emergenza. Perfino per i comuni disastriati la legge aveva previsto di affidare ai poteri ordinari — seppure con procedure semplificate ed abbreviate — l'organizzazione e la realizzazione della ricostruzione.

Napoli, con il titolo VIII della stessa legge, diventa destinataria di un intervento di notevole portata e per effetto più che del terremoto di un degrado « storico » della città e del fabbisogno abitativo. Pertanto Napoli, nell'ottica del legislatore, doveva essere affrontata con una soluzione di emergenza, in corrispondenza con un programma-obiettivo precisamente identificato: 20.000 alloggi e connesse urbanizzazioni.

La soluzione d'emergenza (Commissari straordinari di Governo, poteri e procedure straordinarie) si giustificava con la previsione di realizzare in diciotto mesi, 20.000 alloggi, con un costo di 1.500 miliardi di lire. Si è invece arrivati, alla fine del 1990, a un programma prevalentemente consistente in infrastrutture, del costo di 15.256 miliardi di lire (di cui 2.475 ancora non attribuiti). Questo è il risultato dell'intreccio tra soluzione d'emergenza, poteri di deroga, gestioni fuori bilancio, insufficienti controlli sulle concessioni, scelte progettuali aperte, flusso nel tempo degli stanziamenti. Tutto ciò ha coinciso con rilevanti infiltrazioni camorristiche e con il prodursi di illeciti che hanno portato a rinvii a giudizio anche di amministratori pubblici.

2. — *Il rispetto dei contenuti del programma straordinario di edilizia residenziale (PSER).*

I contenuti del programma-obiettivo furono modificati dalle modalità di attuazione previste: la scelta del Commissario straordinario-sindaco di Napoli (priva di alternative, anche in ragione dei tempi previsti per l'avvio delle operazioni) di dare attuazione agli strumenti urbanistici già adottati — piani di zona 167 e « piano delle periferie » — per la realizzazione del Programma straordinario di edilizia residenziale (PSER), quantificava il numero di alloggi ubicabili entro l'area di Napoli in 13.578, che equivalgono, dati gli alloggi da abbattere per predisporre urbanizzazioni secondarie, ad un bilancio complessivo di circa 6.000 alloggi aggiuntivi rispetto alla preesistente consistenza del patrimonio abitativo urbano. La Presidenza del Consiglio dei ministri (con nota in data 22 maggio 1981: allegato VIII.1. b) condivise questa scelta.

Da quel momento in poi la formulazione di « legge per obiettivi » fu assunta per il titolo VIII e acquisì un significato indeterminato sì da poter essere utilizzata (1) per giustificare l'inserimento nel programma di opere di contenuto e comportanti oneri non ricomprendibili nel dettato del titolo VIII della legge n. 219 del 1981, ininfluenti rispetto all'obiettivo di recuperare il degrado di Napoli.

L'inserimento nel programma, oltre che di un maggior numero di opere di urbanizzazione rispetto a quelle connesse ai 20.000 alloggi, delle infrastrutture, spesso di ingente portata finanziaria, avvenne in base a quanto disposto con gli articoli 5-bis e 5-ter della legge n. 456 del 1981 e con l'articolo 23 della legge n. 187 del 1982. Considerando i contenuti del programma all'inizio del 1989, le infrastrutture costeranno (al lordo della loro quota sulle spese generali) 2.454 miliardi di lire pari al 39,7 per cento del fabbisogno finanziario complessivo per la parte napoletana, e 9.238 miliardi di lire, pari all'84 per cento per la parte regionale. Questa corsa alle grandi opere avrebbe dovuto essere frenata dall'imposizione di un vincolo finanziario (legge n. 46 del 1986, articolo 2), ma quel vincolo non fu rispettato dal Commissario straordinario-presidente della Giunta regionale della Campania, che ritenne solo di garantirsi con la clausola inserita nelle convenzioni che ne subordinava la completa esecuzione ad ulteriori stanziamenti.

Così, il criterio di ripartizione delle risorse finanziarie tra le due gestioni, che fino al 1988 era rimasto ancorato alla distribuzione degli alloggi — due terzi a Napoli e un terzo all'area metropolitana — fu modificato (con la ripartizione del settembre 1989, assegnando

(1) Si vedano le dichiarazioni dell'onorevole Fantini, già presidente della Giunta regionale della Campania-Commissario straordinario del Governo nel corso dell'audizione resa nelle sedute della Commissione del 19 giugno (antimeridiana) e del 20 giugno 1990.

2.400 miliardi di lire su 2.800 ripartiti, alla gestione relativa al programma per l'area metropolitana di Napoli. Il CIPE così sanò la situazione creata dal Commissario straordinario-presidente della Giunta regionale della Campania, stralciando nello stesso tempo dai progetti approvati opere parziali per 2.447 miliardi di lire. Il criterio utilizzato per « stralciare » è stato quello di escludere le opere non classificabili come « operazioni in corso », e tali sono state considerate anche le opere di completamento di un'opera principale, talvolta indispensabili per la sua funzionalità.

3. — *L'iter di inserimento delle grandi infrastrutture nel programma per l'area metropolitana di Napoli.*

Le vicende che segnano il decollo delle grandi infrastrutture inserite nel programma per l'area metropolitana di Napoli, meritano di essere ricapitolate.

Con l'ordinanza n. 190 del 10 agosto 1984 (allegato VIII; 15.a.) il Commissario straordinario-presidente della Giunta regionale della Campania, onorevole Fantini, affida — ai sensi dell'articolo 5-bis della legge n. 456 del 1981 — la progettazione e realizzazione di un'importante opera viaria (non rinvenibile tra le richieste presentate nel 1981 dai comuni), l'asse mediano, al CONSAFRAG, consorzio di imprese incaricato della realizzazione di alloggi ed urbanizzazioni nel XII comparto. Il 25 ottobre 1984 un funzionario del Ministero del bilancio e della programmazione economica fa sapere al Commissario straordinario del Governo che il CIPE, informato dell'ordinanza, ne ha preso atto. Con successiva ordinanza n. 201 del 29 ottobre 1984 il Commissario straordinario del Governo approva il progetto di massima. Il 26 novembre 1984 lo stesso funzionario del Ministero del bilancio e della programmazione economica comunica al Commissario straordinario del Governo che il CIPE ha in preparazione una delibera. Ed il 31 dicembre 1984 il CIPE delibera a favore dell'inserimento nel programma di un'opera già finanziata (ex articolo 5-ter della legge n. 456 del 1981): la circonvallazione del lago Patria, con 52,5 miliardi di lire trasferiti dall'ANAS.

Ormai la scadenza del 30 ottobre 1984 (prevista nell'articolo 84-bis del titolo VIII della legge n. 219 del 1981) è trascorsa, ed il 19 gennaio 1985 il Commissario straordinario del Governo richiede al comitato tecnico amministrativo un parere sulle nuove opere che possono essere inserite a norma dell'articolo 5-bis della legge n. 456 del 1981. La preparazione del parere è laboriosa e passa per una fitta corrispondenza tra il Commissario straordinario del Governo e il comitato, nel corso del 1985 (allegato VIII. 15.b.). Intanto, il 19 settembre 1985 il CIPE delibera l'inserimento nel programma dell'asse perimetrale Pomigliano-Casoria con 11 miliardi di lire trasferiti dall'ANAS (ex articolo 5-ter della legge n. 456 del 1981). Ed ancora il

31 ottobre 1985 il CIPE delibera l'inserimento dell'asse centro direzionale-Pomigliano (8,65 miliardi di lire Casmez), dell'emissario Bruscianno-Castelcisterna (4,268 miliardi di lire Casmez) e del collettore Frascatoli (6,719 miliardi di lire Casmez) ed il 20 marzo 1986 delibera l'inserimento della ferrovia San Giorgio a Cremano-Volla (46,645 miliardi di lire Casmez, sempre *ex* articolo 5-*ter* della legge n. 456 del 1981). L'articolo 5-*ter* della legge n. 456 del 1981 è intanto stato abrogato dal decreto-legge 30 dicembre 1985, n. 791 (articolo 2).

Acquisita finalmente un'opinione conforme ai suoi *desiderata* dal comitato tecnico amministrativo, il Commissario straordinario del Governo include nel programma altre opere stradali, ferroviarie ed idrauliche, non ancora finanziate *ex* articolo 5-*bis* della legge n. 456 del 1981), assegnandole ai consorzi già costituiti o ad altri soggetti. Per le opere inserite in base al citato articolo 5-*bis*, è dunque sufficiente che il Governo (CIPE) proceda ad una presa d'atto, della quale rimane traccia nei verbali, ma non nelle delibere. Il Governo non verificò, come peraltro era suo compito se si trattasse di « ulteriori opere di urbanizzazione necessarie all'organica attuazione del programma di intervento originario » e se agli impegni così assunti corrispondesse un'adeguata copertura finanziaria a valere sugli stanziamenti già deliberati dal Parlamento (legge n. 46 del 1986).

Nello stesso tempo, poi, la coincidenza tra avocazione di opere ed uso dei fondi già stanziati per esse, si rivelava non esclusiva: se i progetti dovevano essere rivisti per tener conto del « rischio sismico », non si poteva pretendere che gli importi corrispondenti restassero quelli originariamente stabiliti. La revisione dei progetti andò molto al di là del « rischio sismico », modificando radicalmente le caratteristiche di molte delle opere avocate. Ma il CIPE fu acquiescente. In tutti i casi — si deduce dalla Relazione del « funzionario CIPE » (allegato VIII. 2.b.) — prese atto, anche quando, il 30 aprile 1986, il Commissario straordinario del Governo inviò al CIPE comunicazione delle ordinanze relative alle varianti già approvate concernenti le sopra elencate opere.

Così, nelle linee generali, si è arrivati al programma di opere infrastrutturali che il Commissario straordinario-presidente della giunta regionale della Campania formalizzò non entro l'ottobre del 1984, ma entro l'aprile del 1986, per completarlo entro il settembre dello stesso anno (non sotto il profilo delle grandezze finanziarie, che continuano ad aumentare). Anche l'attribuzione delle opere che non risultano autorizzate con delibera del CIPE continuò ad aver corso nel 1985, quando la scadenza del 30 ottobre 1984 era spirata da un pezzo e ancora non erano state definite nuove norme per « concludere » il programma di cui al titolo VIII della legge n. 219 del 1981.

Queste norme saranno infatti inserite nella legge n. 472 del 1986, di conversione del decreto-legge n. 309 del 30 giugno 1986, dove al comma 3 dell'articolo 2 si stabilisce che: « Entro il 30 settembre 1986, il CIPE delibera il programma per gli interventi di

urbanizzazione primaria e secondaria ancora necessari al completamento della funzionalità interna dei singoli ambiti territoriali in cui è articolato il programma di cui al titolo VIII ... sulla base dei programmi già trasmessi dai Commissari straordinari del Governo al momento dell'entrata in vigore del presente decreto. Il CIPE formula altresì direttive alle amministrazioni statali, regionali e locali competenti finalizzate alla realizzazione degli altri interventi previsti nei programmi medesimi, da considerare prioritaria nell'ambito delle loro attività ». Il comma è stato, però, abrogato dall'articolo 23 del decreto-legge 28 febbraio 1987, n. 52: il tentativo di bloccare la corsa alle grandi infrastrutture da inserire nello PSER, da parte del Commissario straordinario del Governo per le « aree esterne », viene dunque reso nuovamente vano.

La vicenda delle grandi opere incluse nella parte metropolitana dello PSER, non è solo anomala per l'interpretazione spregiudicata che con essa si è data degli articoli 5-*bis* e 5-*ter* della legge n. 456 del 1981 o per la noncuranza in cui furono tenuti i vincoli posti dalla legge n. 46 del 1986 o perché il CIPE legittimò questi comportamenti. Lo è anche sotto altri profili. Sebbene autorizzato ad affidare le opere (si trascura, per un momento, che le grandi opere non erano previste) ai consorzi già assegnatari dei lavori di edilizia residenziale e di urbanizzazione, il Commissario straordinario del Governo non si attenne sempre a questa linea di condotta e non vi si attenne soprattutto via via che le varianti di progetto facevano lievitare i costi, molto al di là degli stanziamenti già a disposizione della gestione fuori bilancio, o comunque votati dal Parlamento e da ripartire.

Nuovi consorzi furono creati *ad hoc* (ATI-CORIN, ATI-ASCOSA, COSNO), tra alcune delle imprese già incluse nei consorzi preesistenti ed eventuali nuove imprese locali, senza nessuna giustificazione logica, come può essere quella che fa ritenere conveniente affidare un'opera — avocata — all'impresa che ne ha curato il progetto. E ancora non è tutto, perché i concessionari cambiano nel tempo, talvolta con singolari coincidenze.

Le contraddizioni non sono tuttavia semplici da sciogliere, visto il faticoso decorso delle norme che hanno per obiettivo di limitare l'utilizzabilità dell'articolo 5-*bis*, e considerato il disegno di legge n. 1674 presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri Gorla nell'autunno 1987, che evidentemente si proponeva di sbrogliare la matassa, ma che non sarà discusso, in tempi rapidi e nel testo originale, dal Parlamento. E visti anche i numerosi rinvii in cui incorre la ripartizione da parte del CIPE dei 6.000 miliardi di lire stanziati a favore degli interventi di cui al titolo VIII della legge n. 219 del 1981 dalle leggi finanziarie 1987 e 1988 (6.000 miliardi di lire) sono più o meno equivalenti alla somma dei fabbisogni finanziari ulteriori denunciati dai due Commissari straordinari del Governo nel giugno del 1986: 2.400 miliardi di lire per le « aree esterne » e 3.200 per Napoli.

Ma al momento della ripartizione emerge che il Commissario straordinario per le « aree esterne » ha preso impegni per somme molto superiori ai 2.400 miliardi di lire dichiarati, mentre il Commissario straordinario per Napoli ha predisposto un programma aggiuntivo ma non ha assunto impegni. Il fatto che la mancata ripartizione dei fondi stanziati derivi da queste difficoltà è riconosciuto in molti documenti ufficiali, preesiste al secondo stanziamento (i 2.500 miliardi di lire della finanziaria 1988) e sussiste anche dopo di esso.

È del resto alle difficoltà di ripartizione di questi fondi che va attribuita la lunga serie, undici, di decreti-legge finalizzati al completamento dello PSER e non convertiti in legge dal Parlamento. Da un lato si vorrebbe infatti affidare al Parlamento il compito di stabilire criteri che facilitino la ripartizione dei fondi; dall'altro il Parlamento non li definisce e rinvia alle responsabilità del Governo. Così si spiega il perché dell'affossamento al Senato del citato disegno di legge n. 1674 – riesumato e riscritto sulla base del testo dell'ultimo decreto decaduto – approvato, finalmente, dalla Camera il 26 aprile 1989. Nel frattempo i Commissari straordinari del Governo sono stati sostituiti dal Presidente del Consiglio dei ministri che procede alla nomina di due funzionari delegati (fine 1987) in base a un decreto-legge che anch'esso non sarà convertito in legge.

A partire dalla fine del 1988 (decaduto l'ultimo decreto-legge) è il Governo a prendere l'iniziativa, non solo nel senso che si rifiuta di emettere un nuovo decreto-legge ed invita la Camera a procedere utilizzando il disegno di legge n. 1674, ma anche nel senso che il 30 marzo 1989 – mentre la Camera è impegnata nell'*iter* del suddetto disegno di legge – si avvale della facoltà di cui all'ultimo comma dell'articolo 84 della legge n. 219 del 1981, per nominare un « funzionario » per l'ultimazione del PSER, ed infine nel senso che non sollecita il Senato a completare l'*iter* legislativo sul testo inviato dalla Camera (il periodo maggio-giugno 1989 non era – come si ricorderà – utilizzabile per l'attività legislativa a causa della crisi di Governo) ma, appena il nuovo Governo è costituito, provvede a ripartire con delibera del CIPE, una parte dei 6.000 miliardi di lire. Le due delibere del CIPE del 12 settembre e 16 novembre 1989 (allegato I.2.), ripartiscono infatti tra le due gestioni 2.800 miliardi di lire dei 6.000 stanziati dalle leggi finanziarie 1987 e 1988, assegnandone 2.400 alla gestione « aree esterne » e 400 alla gestione « Napoli ».

Il riparto risulta fondato sulle relazioni presentate dal « funzionario CIPE » (allegati VIII. 2.a. e b.), da cui « emerge che, pur risultando in programma opere di largo respiro, in applicazione delle direttive contenute nella delibera di nomina, il medesimo ha individuato le opere in corso da portare a compimento in quelle opere o porzioni di opere, effettivamente in corso e che sono apparse suscettibili, per la loro autonoma eseguibilità, di separazione dalle altre porzioni non in corso o non necessariamente da eseguire » e

sulla stima del « funzionario CIPE » del fabbisogno « per assicurare l'ultimazione delle opere in questione » in 3.697 miliardi di lire « da coprire tenendo conto anche delle sopravvenienze di ulteriori risorse FESR » (Fondo europeo sviluppo regionale). Nessun riferimento nelle due delibere del CIPE citate al fabbisogno totale ed alle ragioni del suo così rilevante modificarsi dopo il luglio del 1986, in contrasto con quanto previsto dalla legge tuttora in vigore, la n. 472 del 1986.

Le iniziative del Governo qui ricapitolate segnano un punto di crisi evidente, non essendo né l'una né l'altra confortate da un contesto normativo e fattuale che le possa far ritenere legittime ».

4. — *La questione dell'utilità delle opere.*

Pur disponendo di due canali equivalenti (quello prefigurato dal titolo VIII della legge n. 219 del 1981 e quello definito dall'articolo 4 della legge n. 80 del 1984) quanto a poteri e procedure per realizzare le grandi opere di cui si sta dicendo, il Commissario straordinario ha insistito per mantenerle entro il titolo VIII della legge n. 219 del 1981, non per problemi formali ma per ragioni di « fattibilità finanziaria », ritenendo evidentemente più difficile acquisire nell'ambito del « piano regionale di sviluppo » risorse così ingenti. Dopo gli « Indirizzi di assetto territoriale » approvati dal Consiglio regionale della Campania nel 1982, il « Piano regionale di sviluppo » definito a norma della legge n. 80 del 1984, e contenente le grandi opere di cui sopra, fu sottoposto al Consiglio regionale della Campania, ma nell'ipotesi che i fondi necessari sarebbero venuti dal titolo VIII della legge n. 219 del 1981. Esso fu infatti approvato e finanziato dal CIPE, ma i finanziamenti assegnati al « Piano di sviluppo » non erano finalizzati alle grandi infrastrutture inserite nello PSER, che pure erano individuate tra gli interventi prioritari.

Durante i lavori della Commissione, l'accento è stato posto (si vedano le audizioni sia dell'onorevole Fantini sia del Ministro del bilancio e della programmazione economica, onorevole Cirino Pomicino) più che sulla legittimità dell'inserimento nel programma di opere così importanti, sulla loro « utilità », come se l'« utilità » di un'opera giustificasse il ricorso a procedure eccezionali che hanno portato ad un superamento delle disponibilità finanziarie.

L'insistenza di questi riferimenti richiede, tuttavia, che sulla categoria « utilità » applicata ad un'opera pubblica ci si soffermi un poco. Prima di tutto, l'« utilità » di un'opera non può essere valutata se non mettendo quell'opera a confronto con altre opere, o con altre modalità di erogazione delle risorse pubbliche. In secondo luogo, per valutare l'« utilità » di un'opera occorre rapportarla, nelle sue carat-

teristiche specifiche, alle esigenze che sarà chiamata a soddisfare. Per essere più chiari una strada dovrà corrispondere ad una certa domanda di mobilità ed, in base a questa ed agli effetti esterni che la sua realizzazione, stante il modo in cui è progettata e costruita, produce, si può stabilire la sua « utilità » che, messa a confronto con l'« utilità » di altre opere, stradali e non, dirà se la sua costruzione debba o no essere considerata prioritaria, ossia più utile.

Risulta — è vero — che nel 1985 il Commissario straordinario del Governo aveva affidato ad una società di consulenza l'incarico di verificare la fattibilità economico-finanziaria di queste opere con risultati positivi, ma i progetti ed i costi definiti al 1985 sono molto diversi — anche nelle ipotesi che la valutazione sia stata correttamente esperita — da quelli che poi diverranno i progetti ed i costi finali. Infatti, una volta che le opere sono state individuate, gli incaricati della progettazione si sono sbizzarriti, giustificando una fortissima lievitazione dei costi rispetto alla configurazione che l'opera aveva al momento della sua avocazione od identificazione originaria.

Nulla perciò può assicurare dell'« utilità » di queste opere, mentre vi sono elementi per metterla in dubbio. Ogni giustificazione teleologica delle procedure indebite adottate per inserirle nelle due parti dello PSER viene così a cadere. Ed acquista semmai maggiore peso il criterio relativo alla disponibilità dei fondi necessari per eseguirle: disponibilità di fondi che, all'epoca delle ordinanze che le affidavano ai consorzi, sussisteva per il Commissario straordinario-sindaco di Napoli, ma non per il Commissario straordinario-presidente della Giunta regionale della Campania.

Quest'ultimo Commissario straordinario, però, ritenne « non rinvenendo vincoli all'esercizio del proprio potere diversi da quelli del rispetto della connessione fisico-funzionale del programma edilizio, » di temperare « la regola dell'affidamento unitario » peraltro imposto dallo stesso titolo VIII della legge n. 219 del 1981 « con l'inserimento negli atti aggiuntivi di apposite clausole contrattuali che ne prevedono la risoluzione » senza oneri per la pubblica Amministrazione « qualora il legislatore non avesse dato corso a successivi stanziamenti in misura sufficiente alla realizzazione di tutti o parte dei lotti funzionali degli interventi ». Questo comportamento duramente stigmatizzato dalla Corte dei conti (allegato VIII.3.), non può non essere valutato negativamente anche dalla Commissione.

5. — *L'evoluzione della normativa ed il vuoto legislativo dopo il 1986.*

All'emanazione di una serie notevolissima di provvedimenti legislativi bisogna aggiungere anche le ordinanze emanate dai soggetti pubblici ai quali la legge ha devoluto tale potere.

Tali atti, che hanno inciso sia sull'organizzazione dei pubblici poteri sia sulle situazioni dei privati, costituiscono con i provvedi-

menti legislativi e i decreti ministeriali un complesso normativo di dubbia costituzionalità.

La vicenda appena ricapitolata è all'origine della situazione di vuoto legislativo che contraddistingue dal 1986 il titolo VIII della legge n. 219 del 1981, visto che tutti i decreti-legge successivamente emanati dal Governo sono stati respinti o sono decaduti. Il disegno di legge approvato dalla Camera il 26 aprile 1989, non è stato ancora esaminato dal Senato.

Questo vuoto legislativo induce perplessità sulla correttezza delle delibere del CIPE del 30 marzo, 12 settembre e 16 novembre 1989. Lo stato di attuazione del programma non giustificava — come è reso evidente dagli accadimenti successivi al marzo 1989 — la nomina del « funzionario » per l'ultimazione del PSER, al punto che il « funzionario CIPE » stesso ha dovuto, dopo la nomina, definire cosa dovesse intendersi per « operazioni in corso ». La situazione era poi compromessa dalle difficoltà già registrate di consegnare agli enti competenti, comuni in particolare, le opere via via che venivano ultimate e collaudate. Essa si è infine ulteriormente aggravata con le occupazioni abusive, nel febbraio 1990, di oltre 4.000 alloggi, con danni calcolati ad oggi in 120 miliardi di lire e con infiltrazioni cammorristiche peraltro non confermate dal Ministro dell'interno.

La Commissione lamenta di avere più volte sollecitato il Presidente del Consiglio dei ministri, i Ministri dell'interno e di grazia e giustizia a provvedere al ripristino della legalità non ancora attuato.

Affermando all'articolo 84, ultimo comma, della legge n. 219 del 1981, che « alla data del 31 dicembre 1982 cessano tutti i compiti e i poteri conferiti con le disposizioni del presente titolo. Le eventuali operazioni in corso sono ultimate da un funzionario nominato dal CIPE », il Legislatore non aveva certamente immaginato i ritardi registrati poi dalla realizzazione del programma straordinario (anche a prescindere dall'estensione dei suoi contenuti), né poteva prevedere la complessità delle operazioni tuttora in via di svolgimento nella primavera del 1989 e palesemente non destinate a rapida conclusione.

La scelta del Governo avviene senza tener conto che il Parlamento non aveva proceduto alla conversione di decreti-legge e stava discutendo un nuovo disegno di legge.

Le successive delibere del CIPE, ed in particolare quella del 12 settembre 1989, di cui la successiva è un'integrazione, modificano — come già detto — radicalmente il criterio di ripartizione tra le due gestioni, mantenuto fermo dalle delibere precedenti, anche se mai confermato da una norma di legge. E poiché la ripartizione (come ammesso dalla relazione di presentazione al disegno di legge n. 1674 del 1987 — e dalle relazioni della Corte dei conti) era il fattore sostanziale che aveva giustificato la mancata conversione dei decreti-

legge, il pretesto che il criterio fino ad allora in uso non era definito per legge non è sufficiente a ridare correttezza al comportamento del Governo, che si sostituisce con una delibera del CIPE al vuoto legislativo.

Infine, appare poco sostenibile sul piano della legittimità la scelta del Governo, con tre decreti-legge successivamente emanati dall'agosto del 1990, di attingere alle somme non ancora ripartite per finanziare un'opera acquedottistica estranea al programma (100 miliardi di lire). La stessa osservazione vale per le direttive al « funzionario CIPE » contenute in una delibera CIPE del 4 dicembre 1990, in cui si prevede di assegnare al « funzionario CIPE » a valere sui fondi di cui al titolo VIII della legge n. 219 del 1981, compiti di manutenzione delle urbanizzazioni secondarie anche nel caso in cui siano consegnate ai destinatari finali, con la costituzione all'uopo di un apposito ufficio, e di ingiungere al « funzionario CIPE » di pagare sulle somme residue di cui alla legge n. 211 del 1985 (150 miliardi di lire, invece dei 200 che risultano dalle indagini della Commissione) gli alloggi identificati dall'amministrazione comunale di Napoli che poi li assegnerà ai senzatetto.

6. — *I consorzi concessionari.*

È riferibile ad autonoma decisione dei Commissari straordinari di Governo (all'epoca il presidente della Giunta regionale della Campania De Feo ed il sindaco di Napoli Valenzi) la scelta di affidare in concessione le opere via via inserite nello PSER non a singole imprese, ma a consorzi di imprese (ricorrendo a questa soluzione per non procedere ad una ulteriore selezione delle imprese già rispondenti ai requisiti generali previsti).

Risulta, infatti, che l'idoneità è stata oggetto di valutazione per il consorzio nel suo insieme, e non per le singole imprese: era sufficiente che alcune imprese consorziate avessero i requisiti previsti e prestassero la prevista fidejussione. Nessuno si preoccupò di controllare né che le imprese affidabili partecipassero effettivamente ai lavori, né che esse svolgessero almeno un ruolo di direzione del consorzio. Molte imprese di rilevanza nazionale nei consorzi si fecero rappresentare da professionisti locali e non parteciparono a nessuna delle fasi di realizzazione del programma, mentre le imprese locali fungevano da organizzatori di lavori appaltati e subappaltati a terzi, in una catena che nessuno controllò e che quindi è difficile ricostruire. La facoltà di appaltare i lavori era accordata, nel caso del Commissario straordinario-sindaco di Napoli, ai consorzi, ma con la direttiva n. 19 del 29 marzo 1983 (allegato VIII.14.a.) fu accordata anche alle singole imprese consorziate, così come avveniva per l'altro Commissario straordinario del Governo. Questo esaltò evidentemente la autonomia della singola impresa nell'individuazione di appaltatori e fornitori, al di fuori di un effettivo controllo da parte

del concedente. Di tale situazione resta traccia, tuttavia, nel numero assolutamente sproporzionato (nel senso di esiguo) di lavoratori regolarmente assunti. Talvolta le imprese incluse nei consorzi non rispondevano ai requisiti previsti (ad esempio per le dimensioni del fatturato), ma perfino alcune imprese escluse dovettero essere riammesse in seguito a sentenza del TAR. Per la scelta dei concessionari si è usato un sistema che contrastava totalmente con i criteri di selezione basati sui principi della concorrenza e quindi della migliore offerta per l'interesse della pubblica Amministrazione. Sostenuti dalle ragioni di urgenza, si è proceduto a valutare le imprese in sede di pre-qualificazione tecnica per i loro requisiti soggettivi, senza incidere sulle ragioni di convenienza dei prezzi e, più in generale, sulle clausole contrattuali di interesse della pubblica Amministrazione. Sono state così ammesse ai lavori — ad opera e con la partecipazione stessa del concorrente — tutte le imprese pre-qualificate, ripartendo fra esse singole parti dei lavori e ciò sulla base di pattuizioni di interesse esclusivamente privato, dalle quali il concedente è risultato sostanzialmente estraneo. Si spiegano così le ragioni per le quali talora i consorzi e le associazioni temporanee di imprese presentano sigle meramente apparenti, altra volta sono operate cessioni di rapporti a soggetti inizialmente non partecipanti, in altri casi ancora si apre la possibilità di infiltrazioni di soggetti non pre-qualificati nella esecuzione effettiva dei lavori. I consorzi sono stati nei fatti un filtro tra il concedente e le imprese che non lasciava trasparire le vere relazioni che tra le imprese si stabilivano, con inevitabili conseguenze anche sulle modalità di esecuzione dei lavori.

Questo ha contribuito a svuotare il presupposto del titolo VIII della legge n. 219 del 1981, che prevedeva che le imprese concessionarie si sostituissero al potere pubblico assumendone tutte le responsabilità.

Di fatto, le imprese raggruppate nei consorzi si sono comportate come « appaltatori » nei confronti del concedente, sfuggendo sia alle responsabilità derivanti dal peculiare rapporto di concessione, sia ai vincoli che sarebbero derivati da un rapporto d'appalto.

Le convenzioni predisposte (a partire dal 1981 dai Commissari straordinari del Governo in carica De Feo e Fantini per la regione Campania, Valenzi e Scotti per il comune di Napoli e per il medesimo chiuse da Carlo D'Amato nel 1985) per regolare il rapporto di concessione introdotto dal titolo VIII della legge n. 219 del 1981, non erano definite con sufficiente precisione (specie per quanto concerne temi rilevanti come tempi, costi, materiali, ecc.) da garantire coerentemente l'interesse pubblico. Questo per quanto riguarda le convenzioni iniziali riferite al cosiddetto « programma originario » (edilizia e urbanizzazioni), perché per le infrastrutture si configurarono addirittura delle convenzioni aperte — o di scopo — che per la parte napoletana del programma furono chiuse nel 1985, ma per la parte metropolitana furono chiuse all'atto degli stralci operati nel 1989. Le convenzioni aperte sono state il supporto della lievitazione

degli oneri e quindi del mancato rispetto del vincolo finanziario di cui si è detto.

Il confronto tra le documentazioni raccolte (tra distribuzione dei lavori teoricamente affidati e dei lavori fatturati) chiarisce che i concedenti non sono stati in grado di controllare la ripartizione dei lavori. Il rapporto tra concedente e concessionario si è sostanzialmente tradotto in un rapporto tra Commissari straordinari prima e funzionari poi e il Comitato di coordinamento dei concessionari, una struttura informale che non poteva arrogarsi alcuna responsabilità specifica quanto all'esecuzione delle opere.

7. — *L'evoluzione dei consorzi.*

I consorzi hanno subito nel tempo mutamenti di composizione legati, da un lato, al modificarsi delle caratteristiche delle imprese originariamente in essi incluse; dall'altro, al ruolo preponderante assunto nel tempo da alcune imprese consorziate; infine, dalla proliferazione di consorzi di consorzi. La terza fattispecie è presente solo nella parte dell'area metropolitana.

Molte imprese — soprattutto le grandi imprese di costruzioni non campane — hanno solo nominalmente partecipato ai consorzi, evitando di assumere lavori ed in qualche caso riservandosi soltanto il ruolo di impresa mandataria nell'ambito delle associazioni temporanee di imprese che si sovrapponevano ai consorzi. Altre imprese, talvolta subentrate successivamente nei consorzi, hanno assunto invece ruoli preponderanti nell'assunzione di lavori e/o nella successiva attribuzione di appalti e forniture.

Alcuni casi noti indicano che poteva avvenire che la composizione dei consorzi (quanto a quote di lavori affidati alle singole imprese consorziate) si modificasse in coincidenza con atti del Governo — delibere del CIPE — intesi a ripartire gli stanziamenti via via definiti dalle successive leggi finanziarie. Ciò non legittima pienamente l'ipotesi che vi siano state imprese « protette », il cui ruolo, in termini di lavori controllati, si accresceva in ragione dell'afflusso di nuovi stanziamenti e/o della loro successiva ripartizione tra le due gestioni fuori bilancio, ma certamente consente di avanzarla. Le imprese per cui questa ipotesi può essere formulata sono imprese locali, o erano all'epoca dei fatti imprese locali. Né va trascurato che queste imprese hanno conosciuto nel periodo dal 1985 ad oggi processi molto rilevanti di espansione, acquisendo il controllo di altre imprese di maggiore tradizione e con rilevante esperienza nazionale ed internazionale.

Questi processi hanno consentito ad un numero molto ridotto di imprese napoletane di raggiungere dimensioni molto rilevanti e di realizzare grandi profitti, che le mettevano in grado di assumere il controllo di altre imprese, edili e non. Non è però avvenuto — come

nel 1981 in molti auspicavano — che questo abbia favorito un rafforzamento della competitività delle imprese di costruzione campane, perché la loro attività si svolgeva in un mercato protetto: protetto da prezzi remunerativi fissati al di fuori di qualsiasi meccanismo concorrenziale e protetto dalla possibilità di avvalersi impunemente di un tessuto di piccole imprese irregolari e di lavoro nero, con ribassi sui prezzi prefissati che arrivano al 40-50 per cento. Seguendo i dati parziali sugli appalti registrati dal concedente, si identificano le imprese che eseguivano direttamente almeno alcuni lavori, che devono essere considerate distintamente rispetto a quelle che hanno fundamentalmente giocato un ruolo « finanziario » evidentemente anomalo, perché coperto dal fatto che si trattava di lavori pubblici, e avallato dalle protezioni politiche che potevano vantare. Hanno inoltre, per il ribasso dei prezzi citato, edificato in difformità dai progetti approvati, utilizzato materiali scadenti, con la conseguente precarietà di interi parchi-alloggi (come la Commissione ha potuto verificare durante i sopralluoghi effettuati nei centri di Caivano, Afragola, ecc.).

Le organizzazioni camorristiche sono entrate in questo gigantesco affare acquisendo il controllo di forniture essenziali, come gli inerti, il calcestruzzo, i movimenti terra, ecc. e come garanti del sistema dei subappalti: queste attività risultano essere state i canali essenziali per il rafforzamento di nuove « famiglie » (il *clan* Nuvoletta, il *clan* Alfieri, il *clan* D'Alessandro, ecc.), anche in opposizione a quelle tradizionali, e uno dei fattori scatenanti la guerra di camorra che ha collocato l'area napoletana tra quelle che registrano il *record* nei morti ammazzati.

Tra le imprese cui gli interventi *post-terremoto* (non solo il titolo VIII della legge n. 219 del 1981) hanno permesso di uscire da una situazione di precarietà per salire fino ai più alti livelli nelle graduatorie dell'Associazione nazionale costruttori, assume particolare rilevanza la società ICLA. Nel 1981-1992 l'impresa (allora facente capo al gruppo BASTOGI) presentava un volume d'affari modesto e decrescente nel tempo. Entra tuttavia in un consorzio, il CR-8, del programma Napoli. In corrispondenza dell'attribuzione in concessione di alcuni lavori (*ex* articolo 32 della legge n. 219 del 1981), subentrano ai precedenti proprietari due imprenditori locali (Gennaro Giustino e EDILIMPIANTI), che poco dopo ne cedono il controllo a professionisti locali.

L'impresa arricchisce il suo portafoglio-ordini con le opere realizzate in seguito al bradisismo flegreo (Monteruscello) ed entra successivamente (1984-1985) in altri consorzi concessionari di opere previste dal titolo VIII della legge n. 219 del 1981. In tutti i casi citati, la ICLA opera con COGECO, già del gruppo BASTOGI. In particolare, nel caso del consorzio GOI (Grandi opere idrauliche), intestatario di una delle grandi infrastrutture, opera acquedottistica, inserite nel programma relativo all'area metropolitana, la documentazione disponibile consente di ricostruire i mutamenti di composizione come segue: in data 2 luglio 1986 (il 3 luglio il CIPE delibera

il riparto di 3.000 miliardi di lire stanziati dalla legge finanziaria 1986) con atto aggiuntivo il commissario straordinario del Governo ratifica il subentro alla Carriero & Baldi – cui, il 29 ottobre 1985, era stata affidata la realizzazione della ristrutturazione dell'acquedotto del Serino – del consorzio Grandi Opere Idrauliche (GOI), composto dalla stessa impresa (33,3 per cento), dalla ICLA (16,66 per cento), dalla COGECO (16,66 per cento), e da tre imprese napoletane (Pianese, Di Donna e Fiore) ciascuna con l'8,33 per cento.

Il progetto esecutivo approvato il 18 agosto 1986 (« ai soli fini economici ») comportava investimenti per un « importo presunto e provvisorio lordo di lire 107.232.706.163 oltre maggiorazioni e ribasso ». Il 15 novembre 1986 il costo dell'opera è approvato per lire 164.232.036.658 (il 53,2 per cento in più) « ai fini della riscossione dell'anticipazione del 10 per cento ». Con ordinanza n. 848 del 3 dicembre 1986 il Commissario straordinario del Governo ha affidato l'esecuzione del primo stralcio « in attesa della totale definizione del progetto esecutivo, il cui importo in via presuntiva e provvisoria di lire 215.902.105.229, per effetto delle maggiorazioni e dei ribassi contrattuali, ascende a lire 323.823.104.000 ». Nell'ambito del GOI si conviene, il 10 novembre 1988, che la ICLA s.p.a. « in proprio e nella qualità di mandataria dell'associazione temporanea di imprese ICLA-COGECO deve realizzare una parte di tali opere per un importo complessivo di lire 107.930.240.563, pari al 33,3 per cento dell'importo assentito » e che « i lavori di competenza della ICLA sono iniziati il 28 aprile 1987 ». L'importo della convenzione iniziale (Carriero & Baldi) era di 70 miliardi di lire. Nel 1989, prima dei tagli, i lavori affidati al GOI risultavano commisurati in 836,74 miliardi di lire. Dopo i tagli ammonteranno a 421 miliardi di lire.

La ICLA s.p.a. conferisce il ramo aziendale relativo all'attività edilizia alla ICLA s.r.l. nel 1990. Nel frattempo la ICLA s.p.a. ha acquisito partecipazioni in altre aziende del settore costruzioni e non, fino all'ultima acquisizione della prestigiosa FONDEDILE s.p.a.

Il caso ICLA può non essere isolato. La ICLA, che ha l'1,55 per cento dei lavori affidati (176 miliardi di lire su 11.330), ha il 2,81 per cento dei lavori eseguiti (179,3 miliardi di lire su 6.391,7). La Zecchina passa rispettivamente dal 3,21 per cento al 3,41 per cento, la Schiavo dall'1,68 per cento al 2,25 per cento, Corsicato dall'1,22 per cento al 2,02 per cento, De Sanctis dall'1,98 per cento al 2,54 per cento, la ICAR dall'1,32 per cento all'1,72 per cento, Balsamo dal 0,71 per cento all'1,48 per cento, il Consorzio cooperative costruttori di Bologna dal 5,97 per cento al 5 per cento, la COSMA-Maltauro dal 2,21 per cento all'1,78 per cento, la Carriero & Baldi dal 2,59 per cento all'1,87 per cento. Il confronto spesso è ostacolato dalla successiva formazione, entro i consorzi concessionari, di altri consorzi o associazioni temporanee di imprese.

Ma quello della ICLA non è l'unico caso di singolari coincidenze di date tra delibere del CIPE e costituzione di nuovi consorzi di imprese, entro i quali si prevede la redistribuzione dei finanziamenti

a vantaggio di alcune imprese: l'associazione temporanea di imprese ASCOSA per la ferrovia Alifana e l'associazione temporanea di imprese CORIN per i Regi lagni sono costituite il 4 luglio 1986, il giorno dopo la citata delibera CIPE del 3 luglio 1986. Nel luglio 1986 altri movimenti (ingresso di imprese nuove, recessione di altre precedentemente inserite) si verificano.

I consorzi di imprese formatisi successivamente ed entrati nei consorzi concessionari sono numerosi: COBNA (Costanzo & Buontempo), EDINCO (Giustino, SCI, ETERNIT), PONSEC (Brancaccio, Vitolo, Farsura e Cassina), IRNA (Colla, EDILINDUSTRIALE, Sviluppo silicalcite, Costantino Antonino), IMAFID (INFRASUD, De Luca, Manfredi, De Sanctis), COINFRA (CBTL di Bologna, ICCIS di Napoli, COMECO, Brancaccio, SUD-ITALIA, Zecchina) per il programma relativo alla città di Napoli; COMEL, CONVISUD, Assi stradali, IGI (Giglio, ICAR), CORINA, COOP-SUD, COSAFRA, ASCO, Cantieri stradali, Cobra, Due-ASCOSA, Tre-ASCOSA, ASCOFER, Regi lagni, CONREL, GOI-FIOR-DI, CIRCUMFER, Canal Sarno (dove non indicata, la composizione non è nota) nel programma relativo all'area metropolitana. In quest'ultimo poi i consorzi originari (ASCOSA, CORIN) danno luogo a nuovi consorzi, che diventano intestatari delle opere più rilevanti: quelle che partono con stanziamenti di decine di miliardi di lire per arrivare a progetti di centinaia e centinaia di miliardi di lire.

Ma non è questo l'unico sintomo delle grandi trasformazioni che si sono verificate sotto l'apparente continuità dei rapporti di concessione. Varie imprese locali sono state successivamente escluse dai consorzi, come la CODELFA, la Merolla, o sono recedute, come la Scipione Capece, la Maggiò, la Eugenio Marino. Le escluse sono fallite.

Anche imprese non locali sono state escluse, come la INCO di Parma, la COMAPRE, la SOGENE, la ETERNIT, la Farsura. Altre sono recedute, come la Callisto Pontello di Firenze, l'Antonnicola di Latina, la ITALCONSULT e la F.lli Lombardi, la FEAL, la Cassina (ma Farsura e Cassina entravano contemporaneamente in un consorzio, il PONSEC, con le imprese locali Brancaccio e Vitolo), la Ferraro (fallita), la Spazzapan, la GENERALVIE, la Molinari, la SOGE-CONSULT. Altre hanno attraversato difficoltà, a volte con cambio di denominazione (come nel caso della Vittadello divenuta INTERCANTIERI). Altre si sono fuse, come nel caso della incorporazione della FINCOSIT e della EDILP da parte della Grandi Lavori, della SOCIT da parte della SOGESTRA e della SOGESTRA da parte della Todini.

Tra le imprese originariamente partecipanti ai consorzi, la Sorrentino è risultata poi appartenere a famiglia camorristica. La Sorrentino è stata successivamente rilevata da Raiola.

Altre imprese, come Farsura e Cassina e le imprese del gruppo Costanzo, sono segnalate in vicende relative alla mafia siciliana.

Si può segnalare che le imprese che nelle vicende giudiziarie intercorse sono state citate come coinvolte nella raccolta di fondi per il dissequestro di *Ciro Cirillo*, non hanno avuto nel tempo un ruolo molto significativo all'interno dei consorzi: alcune sono recedute, altre sono rimaste ma con un relativamente modesto volume di affari.

L'ipotesi che tutte le vicende ricapitolate consentono di formulare è che la formazione dei consorzi di imprese e l'influenza che elementi esterni hanno avuto via via sulla ripartizione dei lavori hanno creato condizioni privilegiate per alcune imprese e difficoltà per altre, inducendo una riorganizzazione su vasta scala del settore delle costruzioni, almeno per il comparto delle imprese grandi.

La Commissione non ha comunque potuto esaminare la mole enorme di documentazione disponibile presso gli uffici cui è ora preposto il « funzionario CIPE ».

8. — *Le anticipazioni.*

Il sistema della concessione, pensato per la gestione dei pubblici servizi ed usato nel passato per la realizzazione di opere pubbliche « a pagamento differito », assume con la legislazione per il terremoto il carattere di « pagamento anticipato » e contraddice totalmente le ragioni stesse del ricorso alla concessione, perché il concessionario perde la sua figura di sostituto della pubblica Amministrazione nel compimento di determinate opere di interesse collettivo.

In altri termini, l'impegno dello Stato a pagare in epoca successiva i lavori affidati ad imprese o a società private, attraverso l'onere di corresponsione soltanto di contributi sugli interessi, utilizzando l'articolo 16 della legge n. 219 del 1981, si trasforma in un prestito ai privati, erogato con largo anticipo sull'inizio dei lavori ed in sostanza non garantito.

L'anticipazione finanziaria alle imprese concessionarie da parte dei Commissari straordinari del Governo per la ricostruzione raggiunge importi del 37 per cento; somme da recuperare con gli stati di avanzamento dei lavori.

I Commissari straordinari, in contrasto con la legge, favorendo i privati, hanno ritenuto in diversi casi di « recuperare » le somme anticipate dopo l'esecuzione del 50 per cento delle opere.

In questo modo per anni si è permesso indebitamente ai privati di lucrare su consistenti somme di denaro pubblico.

Da una interpretazione non conforme a legge ed eccepita dalla Corte dei conti, nasce (a partire dal 1981) l'anomalo « sistema » delle anticipazioni — illustrato in precedenza e che qui si richiama —: la previsione, sul tetto del 37 per cento fissato, di una anticipazione del 17 per cento revisionabile e di una anticipazione del 20 per cento

non revisionabile. Sicché si è avuta una ulteriore lievitazione dei costi delle opere a tutto vantaggio delle imprese concessionarie attraverso la revisione dei prezzi, che in nessun modo poteva essere consentita.

La Corte dei conti ha sottolineato con particolare insistenza la non cumulabilità in base alle clausole contrattuali del beneficio dell'anticipazione con quello della revisione dei prezzi.

In sostanza la Corte dei conti ha ritenuto irregolare la revisionabilità dei prezzi in presenza di una anticipazione in corso d'opera.

9. — *I costi.*

Come risulta dal capitolo della presente Relazione illustrativo dei fatti, l'evoluzione dei costi per le opere incluse nel cosiddetto « programma originario » giustifica le seguenti considerazioni: *a)* per gli alloggi sono rilevanti gli incrementi registrati per gli alloggi di recupero, e non, non ancora ultimati (+ 74 per cento circa); *b)* per le opere di urbanizzazione, primarie e secondarie, non ancora ultimate, l'incremento medio è stato ancora superiore (oltre l'83 per cento). Si tratta di dati relativi alla parte napoletana del programma straordinario, mancando per l'altra la distinzione tra « ultimato » e « da ultimare ».

Per le opere infrastrutturali, i costi relativi alla parte napoletana sono lievitati del 46 per cento (sugli oneri previsti dalle convenzioni) e quelli relativi alla parte dell'area metropolitana sono lievitati del 197 per cento (sugli oneri previsti dalle convenzioni); dell'89 per cento, considerando le opere stralciate.

Per comprendere i meccanismi di queste abnormi lievitazioni nei costi, è opportuno riferirsi ad alcuni esempi:

a) — Il raddoppio della ferrovia Circumvesuviana tra Pomigliano e San Vitaliano.

L'opera è avocata dal Commissario straordinario - presidente della Giunta regionale della Campania, che la include nel programma del titolo VIII della legge n. 219 del 1981, con ordinanze peraltro attualmente *sub-iudice* presso la magistratura amministrativa.

Il progetto prevedeva la costruzione di un secondo binario. La concessione è affidata ad un nuovo consorzio, il COSNO, e all'Ansaldo Trasporti per l'armamento. Il COSNO sostituisce il progetto con un progetto nuovo, che prevede la realizzazione di una nuova linea a doppio binario su viadotto. Il percorso è sinuoso con evidente rapporto con la scelta dei terreni da espropriare. Le stazioni sono spesso lontane dai centri abitati che la ferrovia è chiamata a

servire. L'impatto ambientale è reso più negativo dagli attraversamenti delle zone abitate. I costi iniziali sono definiti in 80 miliardi di lire (opere civili) e 20 miliardi di lire (attrezzaggio); quelli del progetto approvato in 181 e 129 miliardi di lire, ridotti con le opere stralciate a 171 e 119 miliardi di lire.

b) — *L'asse mediano.*

L'opera è avocata. Il progetto è ridefinito e riclassifica la strada in una categoria superiore. Il grosso del tracciato è su viadotto, che in alcuni segmenti raggiunge altezze molto considerevoli. Le finiture sono sofisticate, prevedendo barriere antisuono, illuminazione di tipo urbano, ecc. L'impatto ambientale negativo è evidente. La concessione è affidata al consorzio CONSAFRAG per il 1° lotto e al consorzio CORECA per il 2° lotto. I costi iniziali sono pari rispettivamente a 62 e 16 miliardi di lire. I costi corrispondenti al progetto approvato sono pari a 260 e 54 miliardi di lire, ridotti poi a 238 e 49 miliardi di lire.

c) — *I Regi laghi.*

L'opera è avocata. Il progetto è più volte ridefinito e comporta la irregimentazione delle acque reflue (bianche e nere), attraverso consistenti opere civili sul vecchio canale.

I tecnici considerano l'opera di difficile agibilità e scarsamente funzionale. La concessione è affidata all'associazione temporanea di imprese CORIN (che è un consorzio di consorzi). I costi iniziali ammontano a 70 miliardi di lire. Quelli corrispondenti al progetto approvato sono pari a 923 miliardi di lire, ridotti con le opere stralciate a 536 miliardi di lire.

10. — *Gli appalti, il lavoro e gli inserimenti camorristici.*

In base a quanto previsto dalle convenzioni definite dai Commissari straordinari del Governo, solo per alcune tipologie di appalti i concessionari dovevano fornire informazioni al concedente, e le informazioni erano limitate all'identità dell'impresa appaltatrice o fornitrice di prestazioni, all'importo massimo dei lavori ad essa affidati, al sussistere dei presupposti affermati con le certificazioni antimafia. Si è potuto valutare che questi appalti coprono non più di un terzo degli appalti cui effettivamente i concessionari hanno fatto ricorso.

Il rapporto di concessione ha in sostanza consentito alle imprese partecipanti ai consorzi di operare in totale autonomia e con una sostanziale mancanza di trasparenza quanto: a) alle modalità di suddivisione dei lavori tra di loro; b) alla individuazione dei lavori da dare in appalto o delle forniture esterne; c) alle condizioni degli

appalti e delle forniture; *d*) alla selezione delle imprese appaltatrici e fornitrici.

Sebbene sia noto che il ricorso al subappalto, è stato generalizzato, la Commissione non ha potuto acquisire alcuna documentazione in merito. Anche le infrazioni contestate nelle poche ispezioni dell'Ispettorato provinciale del lavoro, non sono note nelle motivazioni. Dai dati dello stesso ufficio risulta anche che il numero di posti di lavoro regolari, creato attraverso la realizzazione delle opere di cui qui si parla, è molto ridotto (dell'ordine di meno di 10.000), mentre stime ufficiali (ISTAT) fanno ammontare i posti di lavoro ad oltre dieci volte tanto.

Tra le imprese fornitrici e appaltatrici, peraltro solo parzialmente conosciute, compaiono altre imprese coinvolte in indagini giudiziarie per fatti di camorra, come la ormai notissima BITUM-BETON. Si tratta sia di imprese facenti capo al *clan* Nuvoletta (Agizza-Romano), sia di imprese facenti capo al *clan* Alfieri, sia di imprese facenti capo ad altre organizzazioni con sede principale nel casertano.

La Commissione non ha potuto esaminare la documentazione pervenuta solo nel 1991 al « funzionario CIPE » a seguito delle nuove norme introdotte con la legge n. 55 del 1990 (revisione della legge « Rognoni-La Torre »). Le è tuttavia noto che da tale documentazione risulta che i contratti d'appalto e di fornitura sono stati spesso stipulati con ribassi dei prezzi dell'ordine del 40-50 per cento.

I settori privilegiati sono, oltre alle forniture di cemento e calcestruzzo, le demolizioni, gli scavi, i movimenti terra, le cave.

L'intreccio che l'esecuzione delle opere ha determinato tra imprese incluse nei consorzi ed imprese esterne è dunque di rilievo. E più significativo diviene, ove si consideri che solo nella fase iniziale — almeno per la parte napoletana — appalti e forniture dovettero essere affidati dal consorzio come tale, e quindi dall'impresa mandataria, mentre successivamente le singole imprese consorziate furono autorizzate a procedere direttamente senza passare per i consorzi di appartenenza. È così che alcune imprese ricorrono nelle schede degli appalti autorizzati come stazioni appaltanti, e si tratta fundamentalmente di imprese locali. Tra queste vi sono anche imprese locali che entrano negli ultimi anni a far parte dei consorzi e segnalano l'acquisizione sia di lavori affidati, sia di appalti per importi significativi. Si pensi che ad una famiglia camorristica faceva capo (attualmente è sotto sequestro) l'impresa ing. P. Messere, che risulta aver avuto un volume molto significativo di lavori affidati in qualità di appaltatrice e di consorziata.

Il caso della Messere è particolarmente inquietante, perché casualmente scoperto dai magistrati inquirenti. La Commissione avrebbe solo potuto verificare che la Messere si trovava in difficoltà

intorno al 1987-1988 quando fu rilevata dai Romano. I dati acquisiti sulle recessioni di molte imprese dai consorzi e sui fallimenti di non poche imprese consorziate acquistano così un significato più drammatico, sebbene ulteriori indagini si rendano necessarie per illuminarne le implicazioni.

11. — *Il bisogno di case a Napoli nel 1981 e negli anni successivi e la gestione delle opere realizzate.*

È noto del resto che, pur calcolandosi in decine di migliaia i senzatetto a Napoli nel periodo successivo al terremoto, questi non erano per la quasi totalità terremotati, se non perché (e non è noto in quale proporzione) erano stati espulsi dai proprietari in seguito a ordinanze di sgombero di fabbricati spesso del tutto agibili e talvolta non agibili non tanto in conseguenza del terremoto, quanto piuttosto a causa del loro carattere « improprio » (bassi, scantinati, ecc.) o del loro stato di fatiscenza. Del resto, è noto che le condizioni dell'abitare a Napoli sono caratterizzate da sempre (e lo restano ad oggi) da un livello considerevole di disagio, così com'è noto che l'accesso ad un'abitazione pubblica è, nello schema della sopravvivenza, una possibile fonte di reddito cui si aspira con convinzione, al punto da rendersi disponibili a ricorrere a tutti i possibili stratagemmi per coronare l'obiettivo. Il passaggio successivo è — come testimonia la elevatissima morosità — di non pagare alcun affitto, oltre a disporre dell'alloggio pubblico per le più svariate utilizzazioni o a rinunciare, se del caso, a disporne per cederlo ad altri.

Questa situazione si è andata per di più aggravando con gli anni, perché l'offerta di edilizia economica e popolare non ha sostanzialmente ridotto la quota di popolazione più bisognosa (essendo diffusa, anche per mancanza di controlli, la pratica di « vendere » il diritto all'assegnazione di un alloggio pubblico) e perché comportamenti illegali, come l'occupazione abusiva di alloggi destinati ad altri, sono stati di fatto ammessi come titoli per acquisire priorità nell'assegnazione di un alloggio pubblico. Così l'amministrazione comunale non ha mai garantito lo sgombero e la restituzione alle destinazioni d'uso compatibili degli alloggi « impropri », via via che i residenti inseriti nella graduatoria alla categoria B diventavano assegnatari di un alloggio dello PSER.

Quando, nel 1985-1986, saranno evacuate quasi per intero le sistemazioni provvisorie (campi-containers ed altro) realizzate a Napoli nel dopo-terremoto, circa 3.000 famiglie non avranno diritto all'alloggio nell'ambito dello PSER, perché invece di rientrare nell'alloggio di provenienza, che ha goduto dei contributi alla riattazione a carico dello Stato, avevano accettato di essere « liquidati » dai proprietari desiderosi di utilizzare diversamente quell'alloggio. Con le ordinanze n. 2196 e 4690 del 1985, emesse in applicazione delle leggi nn. 211 e 422 del 1985, il Commissario straordinario-

sindaco di Napoli Carlo D'Amato sanò l'irregolare posizione di queste famiglie ed assegnò ad esse alloggi dello PSER, in attesa dell'acquisto sul mercato (sempre a spese dello Stato) di altri alloggi per reintegrare i circa 3.000 alloggi mancanti. L'acquisto non fu poi perfezionato che per la metà degli alloggi, per l'impossibilità di identificarne sul mercato 3.000 acquisibili alle condizioni prefissate. Fu questo un nuovo episodio di condiscendenza nei confronti di comportamenti irregolari ed illegali.

Intanto, le sistemazioni provvisorie, salvo i campi-*containers* smantellati ed alcuni alberghi che avviano lavori di ammodernamento e ristrutturazione, continuano ad esistere in un numero difficile da precisare e con abitanti di cui non è nota l'identità.

In sintesi, lo stravolgimento delle regole vigenti, la condiscendenza nei confronti di chi pretende con la violenza o con la furbizia il soddisfacimento di un bisogno, l'assoluta disattenzione al rispetto dei criteri che regolano le destinazioni d'uso dell'edificato, ecc., tutti questi fattori hanno contribuito a rendere l'offerta di alloggi pubblici a Napoli un dato che attiva esplosioni sociali, motiva la formazione di movimenti, ecc.

Per le caratteristiche del programma relativo alla città di Napoli, con le esigenze di temporaneo reinsediamento che derivavano dal « piano delle periferie », la gestione delle assegnazioni fino alla fase finale non poteva che risultare complessa e sostenibile solo in presenza di comportamenti trasparenti e coerenti.

Le occupazioni abusive degli alloggi dello PSER (allegato VIII. 4) che si protraggono ormai da circa un anno (per 2.500 alloggi), rischiano di mettere in forse, perciò, la conclusione del programma, impedendo il rientro della (di parte almeno della) popolazione trasferita nei luoghi di origine.

I ritardi, la parzialità e la lentezza degli sgomberi realizzati dalle forze dell'ordine, gettano pesanti ombre sul completamento del programma.

Ancora grave è il numero elevato delle attrezzature produttive (commercio, artigianato, ecc.) e delle urbanizzazioni secondarie (servizi sociali e USL, impianti sportivi, ecc.) e a volte anche primarie, che non sono state consegnate al destinatario finale ed hanno subito atti vandalici, in alcuni casi comportanti la loro distruzione.

12. — *Pianificazione territoriale.*

Va posto in particolare risalto la negatività dell'inosservanza del titolo IV della legge n. 219 del 1981 per quanto esso prescrive alla regione Campania in materia di pianificazione territoriale urbanistica.

La formazione prioritaria — in relazione agli interventi di ricostruzione e di sviluppo — del piano territoriale dell'area epicentrale (come antecedente alla redazione del piano territoriale dell'intero territorio regionale) e l'impostazione contestuale del programma di sviluppo economico e sociale a tutt'oggi non sono state rispettate.

Il comitato tecnico scientifico della regione Campania, istituito allo scopo, che pure aveva redatto gli indirizzi di assetto del territorio ed aveva così posto le basi per il piano regionale, fu tacitamente sciolto.

L'assenza di uno strumento di pianificazione territoriale ha consentito di includere nel programma del titolo VIII della legge n. 219 del 1981 opere di qualsiasi tipo, entità finanziaria e provenienza, con le relative estensioni e con fortissime dilatazioni dei costi, attivando un meccanismo di accordi, di affidamenti, di concessioni al di fuori di ogni trasparenza e di ogni controllo.

Il programma straordinario per Napoli è divenuto un « contenitore-accumulatore », una sommatoria di progetti e di finanziamenti pubblici che la Commissione giudica negativamente, da non ripetere in avvenire — neanche sotto forma di accordi ed intese di programma — di piano di sviluppo regionale, di programma triennale e di piano annuale ai sensi della legge n. 64 del 1986.

13. — *Le strutture di gestione.*

Il Governo ha fronteggiato il vuoto legislativo nominando il 30 marzo 1989 il funzionario previsto dal titolo VIII, articolo 84, ultimo comma, della legge n. 219 del 1981. Le condizioni di fatto, però, non erano e non sono quelle ipotizzate dalla citata norma.

Il funzionario ha operato con le strutture già a disposizione dei Commissari straordinari del Governo; strutture che appaiono, da un lato, pletoriche e, dall'altro, non adeguate a controllare e governare il completamento dei diversi spezzoni in cui i due programmi si sono articolati. Tutto ciò considerato che lo stato di attuazione del « programma originario » e soprattutto delle abitazioni è fermo da oltre dodici mesi, aggravato dalle occupazioni abusive.

Il carattere pletorico di queste strutture deriva in gran parte dalle assunzioni effettuate, soprattutto dal Commissario straordinario - presidente della Giunta regionale della Campania, anche molto dopo l'avvio del programma, fino al 1987 (allegato VIII. 5.).

Esso è inoltre in evidente contraddizione con l'assunzione in consegna da parte del comune di Napoli, che ne ha affidato la gestione alla società GIPI, degli alloggi ultimati dello PSER (1° gennaio 1991).

14. — *I collaudatori.*

La Commissione, attraverso numerose audizioni, ha potuto verificare che gli ordinari controlli amministrativo-contabili sono stati poco efficaci rispetto al modulo gestorio della contabilità fuori bilancio. Questa situazione, che ha indebolito le forme ordinarie di controllo e creato commistioni tra controllori e controllati, ha aggravato l'allarme creato nell'opinione pubblica dai cosiddetti magistrati-collaudatori. Nel documento conclusivo della I commissione del Consiglio superiore della Magistratura del 15 giugno 1989, a tal proposito, si afferma che « la questione della partecipazione di numerosissimi magistrati alle commissioni di collaudo ha costituito certamente motivo di turbamento negli ambienti forensi e nell'opinione pubblica locale e nazionale ». Ancor prima, nel dicembre 1986, il *plenum* del Consiglio superiore della Magistratura, sempre in relazione alla questione dei collaudatori, aveva affermato: « di notevole delicatezza, non solo perché riguarda questioni attinenti all'autonomia ed all'indipendenza dei magistrati ma anche perché su alcune di quelle opere pubbliche convergono sospetti (e, pare, anche indagini) per presunte irregolarità. Il che determina, come è facile comprendere, situazioni di ulteriore preoccupazione ».

Grave è stato il fenomeno degli incarichi extra-giudiziari anche nel campo della Magistratura amministrativa, con particolare riferimento alla Corte dei conti.

La Magistratura contabile, infatti, ha dovuto esercitare il suo controllo sulle opere *post-terremoto* nel momento in cui alcuni suoi membri erano impegnati in incarichi di amministrazione attiva come collaudatori delle opere pubbliche della ricostruzione, con un intreccio perverso tra i vari livelli di autonomia dell'ordinamento.

Grande preoccupazione hanno altresì sollevato le incompatibilità esistenti per tutti gli alti gradi della pubblica Amministrazione; così come non sono mancati casi in cui commistioni di funzioni si sono rivelate inopportune.

15. — *Conclusione del programma.*

Esistono ancora risorse non attribuite (2.475 miliardi di lire). Il Governo ha dichiarato in Commissione che il programma di cui al titolo VIII della legge n. 219 del 1981 deve considerarsi concluso con il completamento dei lavori già finanziati entro il 1992.

16. — *Le risposte ai quesiti della legge istitutiva.*

I capitoli della presente Relazione illustrativi dei fatti rispondono ai quesiti formulati dall'articolo 2, comma 1, della legge 7

aprile 1989, n. 128. Se ne deduce infatti che le somme complessivamente destinate al finanziamento degli interventi previsti dal titolo VIII della legge n. 219 del 1981, e successive integrazioni e modificazioni, ammontano a 15.256 miliardi di lire, di cui 2.475 ancora da trasferire. Su questi fondi i finanziamenti di origine FESR (CEE) pesano per 1.280 miliardi di lire. Sull'evoluzione legislativa, le sue conseguenze, gli eventuali atti e comportamenti non conformi, si rinvia alle precedenti note.

Nel caso del titolo VIII della legge n. 219 del 1981, non vi era una previsione di adozione di piani e programmi particolari. I criteri per la ripartizione delle somme stanziare sono stati illustrati. E nei capitoli della presente Relazione illustrativi dei fatti è stato ricapitolato lo stato di attuazione raggiunto.

PARTE V.

GLI INTERVENTI DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

(Rinvio).

Le considerazioni valutative e le proposte in materia risultano organicamente inserite nei singoli paragrafi che costituiscono il capitolo V della presente Relazione.

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SULLA ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI PER LA
RICOSTRUZIONE E LO SVILUPPO DEI TERRITORI
DELLA BASILICATA E DELLA CAMPANIA COLPITI DAI
TERREMOTI DEL NOVEMBRE 1980 E FEBBRAIO 1981**

RELAZIONE PROPOSITIVA

PREMESSA

LE INIZIATIVE DELLA COMMISSIONE

ONOREVOLI SENATORI, ONOREVOLI DEPUTATI! — La legge 7 aprile 1989, n. 128, articolo 2, comma 2, ha affidato alla Commissione il compito di presentare al termine dei suoi lavori anche 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.

La Commissione ha ritenuto, fin dall'inizio, di dover onorare questo incarico, facendo sentire il proprio parere, anche durante la sua attività, ogni qualvolta si sia trovata in presenza di situazioni e fatti in corso di svolgimento, o di provvedimenti *in itinere* i cui contenuti avrebbero in seguito, con ampio margine di certezza, formato oggetto di proposte totalmente divergenti da parte della Commissione stessa, cosicché — qualora nulla fosse stato tentato per impedirne il progredire — sarebbero risultati vani gli stessi scopi per i quali la Commissione è stata istituita.

In questo spirito e per tal fine la Commissione ha svolto una serie di interventi presso il Parlamento e presso il Governo di cui si ricordano i più significativi.

a) All'inizio dei propri lavori, in un incontro richiesto dall'Ufficio di Presidenza della Commissione al Presidente del Consiglio dei ministri in data 7 febbraio 1990, è stato posto il problema di definire gli interventi governativi ancora necessari per completare la dolorosa ripresa dopo il terremoto che sciolse nel 1980-81 la Campania e la Basilicata. E ciò la Commissione si è premurata di fare mentre, da talune parti, veniva formulata l'accusa — raccolta da vari organi di stampa — di aver essa stessa causato intralcio, se non addirittura la sospensione dei lavori di ricostruzione e sviluppo ed il blocco dei finanziamenti.

Tale problema ha formato costantemente oggetto delle premure della Commissione ed è stato ancora una volta riproposto all'attenzione del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro del bilancio e della programmazione economica, in occasione di una delle ultime audizioni pubbliche, tenuta dalla Commissione stessa in data 15 novembre 1990.

In quella occasione è stato fatto presente dalla Commissione che, in base ai dati raccolti ed alle informazioni pervenute dai Ministeri competenti, l'entità delle risorse da impegnare a carico dello Stato per soddisfare le domande di ricostruzione già presentate dagli interessati presentava grande rilevanza economica, fra i 15.000 e i 20.000 miliardi di lire, cosicché si poneva l'esigenza di definire una rigorosa priorità a favore della ricostruzione civile per venire incontro alle necessità urgenti della gente ancora senza casa. La Commis-

sione chiedeva che di ciò si tenesse conto in sede di approvazione del disegno di legge finanziaria 1991, trovando le risorse necessarie per far fronte alle dette esigenze di urgenza e introducendo criteri per definire le opportune priorità di spesa.

b) Nel corso dei vari incontri avuti dall'Ufficio di Presidenza della Commissione con il Presidente del Consiglio dei ministri, è stata sollecitata la pubblicazione di un testo unico delle leggi, promulgate dal 1980 ad oggi, per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori colpiti dagli eventi sismici del 1980-81. Il testo unico è stato emanato con decreto legislativo 30 marzo 1990, n. 76 (1), ai sensi della legge di delega n. 12 del 1988, colmando una carenza più volte lamentata, dagli operatori pubblici e privati ed, in particolare, da parte degli amministratori locali, anche se il testo licenziato in talune sue parti mostra ulteriori insufficienze e, pertanto, non esclude una prossima revisione legislativa diretta alla correzione e al miglior coordinamento delle disposizioni così definite.

c) In occasione della discussione alla Camera dei deputati (seduta del 1° marzo 1990) del disegno di legge di delega al Presidente della Repubblica per la concessione di un'amnistia, l'Ufficio di Presidenza della Commissione, in considerazione della necessità di non vanificare, benché parzialmente, le eventuali risultanze delle indagini per le quali la Commissione medesima è stata istituita, ha sollecitato il Governo e la II Commissione Giustizia della Camera dei deputati, referente all'Assemblea, a presentare alcuni propri emendamenti al testo del provvedimento idonei ad escludere l'applicazione dell'amnistia ai reati commessi da pubblici ufficiali contro la pubblica Amministrazione (previsti dal libro secondo, capo I°, titolo II°, del codice penale), ai reati di falsità in atti (previsti dal libro secondo, capo III°, titolo VII°, del codice penale), nonché ai reati di cui agli articoli 353 e 354 (turbata libertà degli incanti ed astensione dagli incanti) e 471 (uso abusivo di sigilli e strumenti veri) del codice penale, quando risultino compiuti in relazione ad eventi di calamità naturali ovvero ai conseguenti interventi di ricostruzione e sviluppo dei territori colpiti.

Qualora infatti il testo del disegno di legge non fosse stato così emendato, l'amnistia sarebbe stata concessa per reati provvisti di una pena detentiva inferiore nel massimo ai quattro anni, come ad esempio l'abuso e l'omissione di atti di ufficio ovvero i falsi in atti pubblici ed in scritture private eventualmente commessi da amministratori pubblici o pubblici ufficiali e da professionisti, tecnici o beneficiari dei finanziamenti, che hanno operato nell'ambito della ricostruzione e dello sviluppo delle regioni colpite dai sismi.

Ciò avrebbe assunto un significato ancor più grave in relazione all'autonomia amministrativa e contabile di cui sono dotati gli enti locali, non soggetti ai controlli dell'Amministrazione centrale e della

(1) *Supplemento ordinario* n. 23 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 86 del 12 aprile 1990.

Corte dei conti, ma al solo controllo di legittimità dei CORECO, ed ai quali inoltre la legge aveva affidato il compito di gestire l'utilizzo e la destinazione dei fondi per la ricostruzione *post-sismica*, subordinando l'accertamento dei danni alla semplice produzione di perizie giurate e dando vita ad un'enorme pluralità di centri di spesa.

La concessione dell'amnistia per questi reati avrebbe privato lo Stato della possibilità di conoscere e perseguire gli eventuali illeciti da essi previsti, non soggetti in tal modo a sanzioni né amministrative né penali. Avrebbe peraltro impedito allo Stato di poter distinguere chi ha operato con onestà e correttezza da chi invece ha abusato delle proprie funzioni o del proprio *status* ed avrebbe di conseguenza alimentato il successo di giudizi generici ed onnicomprensivi sulla ricostruzione e lo sviluppo della Campania e della Basilicata.

Poiché scadevano i termini regolamentari per la presentazione in Assemblea degli emendamenti al testo del disegno di legge, nell'incertezza se il Governo o la Commissione Giustizia volessero provvedervi direttamente, il Presidente Scalfaro, raccogliendo gli orientamenti emersi in seno alla Commissione d'inchiesta, presentò a sua firma gli emendamenti desiderati, che furono approvati.

Il testo del provvedimento, così emendato, divenne poi la legge 11 aprile 1990, n. 73.

d) Nel corso dell'inchiesta è emerso un rilievo in merito all'eccessiva onerosità della spesa — gravante sui fondi di cui al titolo VIII della legge n. 219 del 1981 — per gli emolumenti spettanti ai numerosi dipendenti assunti a contratto o comandati per distacco presso gli uffici dei Commissari straordinari del Governo per l'attuazione del programma straordinario di edilizia residenziale nel comune e nell'area metropolitana di Napoli e tuttora impiegati presso le strutture del funzionario governativo delegato per il completamento del suddetto programma.

L'organico che aveva raggiunto complessivamente nel 1987 i 1.040 dipendenti, si è attualmente di poco ridotto, per effetto di collocamenti a riposo e di altre cause di cessazione o modifica dei rapporti, a 986 unità, delle quali 725 comandate per distacco da altre amministrazioni e 261 assunte a contratto.

La spesa per il trattamento economico spettante a questo personale ha gravato, negli anni dal 1981 al 1989 e nei primi cinque mesi del 1990, per quasi 205 miliardi di lire e grava attualmente per oltre 3.145.000.000 di lire al mese.

La questione ha quindi assunto nell'ambito dell'inchiesta una particolare rilevanza, tant'è che l'Ufficio di Presidenza della Commissione nel mese di giugno del 1990 ha ritenuto di doverla sottoporre

all'attenzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nell'ambito delle funzioni propositive affidate dalla legge alla Commissione medesima.

Si è infatti ritenuto che per il completamento del programma straordinario di edilizia residenziale siano necessarie drastiche riduzioni degli organici del personale addetto, in considerazione del fatto che il programma stesso è ormai in buona parte realizzato ed è stato ridimensionato per le ridotte disponibilità di fondi e per la conseguente diminuzione delle esigenze di quegli uffici.

Tali riduzioni degli organici, pur non implicando alcun licenziamento né determinando la perdita del posto di lavoro per nessuno, tendono ad attenuare l'onere che attualmente grava sui fondi destinati alla realizzazione del programma straordinario ed a creare chiarezza e trasparenza in un contesto particolarmente delicato.

A tal fine l'Ufficio di Presidenza della Commissione ha proposto di adottare in linea di massima i seguenti criteri (allegato alla Relazione conclusiva VIII.5.):

– restituire alle amministrazioni di appartenenza il personale distaccato o comandato avente qualificazione professionale non più coerente con le esigenze degli uffici;

– limitare il perpetuarsi del distacco o del comando solo ai dipendenti di enti pubblici aventi qualifiche coerenti con le esigenze degli uffici, evitando il ogni caso che ciò avvenga nei confronti di persone che per altri rilevanti impegni non sono stati né sono in grado di dare alcun concreto apporto, come nel caso di consiglieri comunali, assessori municipali e titolari di altri incarichi elettivi per loro natura assorbenti ed in taluni casi incompatibili;

– sollecitare l'adozione di provvedimenti amministrativi atti a ridurre ulteriormente l'ammontare massimo delle ore di lavoro straordinario retribuite ai dipendenti (previsto con ordinanze dei due Commissari straordinari del Governo (sindaco di Napoli e presidente della Giunta regionale della Campania) in 135 ore mensili, ore ridotte dal « funzionario CIPE » a 105 ore mensili).

Il Presidente del Consiglio dei ministri nel mese di ottobre del 1990 ha indirizzato alcune direttive volte a consentire il rientro del personale in esubero alle amministrazioni di provenienza.

Il funzionario incaricato dal CIPE dell'ultimazione del programma straordinario di edilizia residenziale nel comune e nell'area metropolitana di Napoli, in data 30 novembre 1990, ha infine comunicato, in attuazione delle richiamate direttive ed in coerenza con i fini indicati dalla Commissione di inchiesta, una serie di proposte volte ad una graduale riduzione del personale delle strutture a lui facenti capo (allegato alla Relazione conclusiva VIII.5.).

e) Nella fase finale della propria attività, avendo constatato che alcuni lavori di importo particolarmente rilevante, riferiti alla costruzione di infrastrutture viarie esterne alle aree industriali, erano stati approvati solo qualche giorno prima della cessazione dell'attività dell'Ufficio speciale per l'attuazione degli interventi di cui agli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981, nonostante la modesta utilità di dette opere nel quadro generale del programma di sviluppo industriale ed in rapporto ai costi preventivati, la Commissione ha invitato il nuovo direttore dell'Ufficio speciale (gestione stralcio) a considerare l'opportunità di soprassedere alla realizzazione — non ancora intrapresa — di tali manufatti, per destinare più utilmente i relativi fondi al completamento del predetto programma di sviluppo industriale.

In tal senso l'anzidetto funzionario ha formulato proposte al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, prevedendo anche la soppressione (quanto meno temporanea) dei lavori per la realizzazione delle due aree industriali di Calaggio e Campagna, non ancora iniziate e praticamente non indispensabili, considerato che nelle venti aree già realizzate esistono ancora numerose disponibilità di lotti per la allocazione di nuovi impianti industriali (allegato alla Relazione conclusiva V.5.).

f) Infine la Commissione, sempre nel corso della sua attività, ha formulato alcuni interventi critici — dei quali si dà conto nel prosieguo — su alcuni punti della proposta di legge, recentemente approvata dal Parlamento, istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile, contribuendo in tal modo al rinvio del provvedimento alle Camere, da parte del Presidente della Repubblica, per un più approfondito e coordinato esame (1).

(1) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. I, n. 6.

CAPITOLO I

PROPOSTE DI INTERVENTI LEGISLATIVI
E REGOLAMENTARI

1 — *Proposte di interventi legislativi e regolamentari necessari a garantire, nel futuro, procedure di controllo più efficaci sulla gestione delle risorse pubbliche negli interventi di emergenza, di ricostruzione e di ripresa economica e sociale successivi a gravi calamità naturali.*

La legislazione conseguente ad avvenuti di calamità naturali desta da anni critiche e rilievi incentrati soprattutto sulla necessità di addivenire in tempi rapidi ad una complessiva riconsiderazione delle gestioni fuori bilancio dei fondi messi a disposizione e sul potere di ordinanza in deroga alla legislazione vigente.

Il perdurare di tali forme gestionali, nonostante l'affermato carattere di transitorietà ed eccezionalità, la rilevante entità delle risorse loro destinate con periodici rifinanziamenti, l'ampiezza dei poteri derogativi alle norme generali conferiti agli organi ad esse preposti, hanno indotto la Corte dei conti, in sede di relazioni annuali al Parlamento, a compiere nel settore una particolare rassegna critica degli aspetti talora patologici di carattere finanziario ed organizzativo che lo caratterizzano.

Anche recentemente, nel referto (allegato alla Relazione conclusiva I.9.) reso — su richiesta del Presidente del Senato della Repubblica — dalla Corte medesima a sezioni riunite nell'adunanza del 5 dicembre 1990 sulla spesa ordinaria nel Mezzogiorno, si insiste in tal senso, sottolineando che: « La legislazione per interventi urgenti o per particolari esigenze sollecita — di nuovo — un riferimento ad osservazioni già svolte, su di un piano generale e di principio, in precedenti relazioni, sia sotto il profilo della metodologia che sotto il profilo più strettamente contabile ».

« Sotto il primo profilo va rammentato come, attraverso un uso improprio delle procedure d'urgenza, alle strutture ordinarie dello Stato si siano sostituiti organi straordinari che hanno evidenziato nei fatti le stesse carenze e gli stessi ritardi imputati alle prime ».

« In termini gestionali — in contrasto con la dichiarata indifferibilità degli interventi — sono emersi, al contrario, distorsioni e ritardi nell'utilizzazione delle risorse ».

« Da ultimo, in ordine alla attività del Ministro per il coordinamento della protezione civile, si rileva che essa è stata caratterizzata, spesso, da competenze operative (e non di coordinamento), con l'attribuzione di compiti eccedenti quelli tipici della funzione e, talora, non correlati alle competenze delle regioni e degli enti locali. La Corte comunque è pienamente consapevole che sussiste — peraltro — l'esistenza di assicurare necessarie funzioni di coordinamento e di

garantire gli interventi di “primo soccorso” in caso di catastrofe o calamità naturale di particolare gravità ed estensione; ma ciò è da attuare evitando, sempre, alterazioni dell’assetto istituzionale ».

In sostanza, d’accordo con le osservazioni della Corte dei conti, su questi rilievi si esprimono le seguenti considerazioni di carattere generale.

Non si ritiene che nelle sue osservazioni la Corte sia infallibile, ma a volte pare che le relazioni che presenta al Parlamento siano atti fini a se stessi; anche in questa circostanza è giusto precisare che la funzione istituzionale della Corte, che costituisce una insostituibile garanzia, deve essere sempre presa in attenta considerazione e ascoltata modificando atteggiamenti che hanno subito critiche e rilievi; e nel caso quelle osservazioni non siano condivise, è doveroso argomentare in replica, motivando seriamente la non condivisione.

Altra considerazione di carattere generale riguarda il comportamento ormai facile a ripetersi, per cui di fronte a fatti che escono dalla normalità si seguono procedure e scelte eccezionali che però molte volte non sortiscono l’effetto voluto.

Si ha la sensazione di una tal quale pigrizia, che spinge a scegliere scorciatoie per non correggere la via maestra.

È possibile che si continui ad avventurarsi su strade impervie per deroghe ardite e onnicomprensive fatalmente generatrici di irregolarità, di abusi, di irresponsabilità, pur di non volersi impegnare in correzioni delle procedure ordinarie, che vengono abbandonate perché ritenute troppo pesanti, farraginose ed eccessivamente garantiste?

Ciò vale anche per gli sconfinamenti di competenze motivati dall’urgenza e da casi gravi, non ricordando che ogni atto, ogni fatto che esce dai binari delle norme scritte è sempre fautore di disordini, che è vano lamentare dopo.

Ciò premesso, si possono formulare le seguenti proposte.

La proposta fondamentale, nel settore normativo, attiene certamente ai temi che fanno capo al provvedimento legislativo pendente davanti al Parlamento, che prevede l’istituzione del Servizio nazionale della protezione civile (1).

Questo provvedimento, presentato senza successo al Parlamento da alcune legislature dai vari responsabili dei Dicasteri competenti, è stato portato fino all’approvazione dall’attuale Ministro per il

(1) Atti Camera dei deputati, X legislatura, proposta di legge n. 395; atti Senato della Repubblica, X legislatura, disegno di legge n. 2203.

coordinamento della protezione civile, giustamente preoccupato dell'urgenza assillante dei complessi e laceranti problemi connessi al verificarsi delle calamità nel nostro Paese.

Tale progetto di legge conteneva quindi strumenti legislativi che la Commissione, la quale ha dato inizio ai propri lavori nell'ottobre del 1989, ha ritenuto inadeguati allo scopo.

È per questo che, nel messaggio di rinvio alle Camere del 15 aprile 1990 (1), il Presidente della Repubblica, nel richiamare — quale compito della Commissione d'inchiesta — « la facoltà di presentare 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 », sottolineava che « non appare coerente che, al tempo stesso, non si attenda la presentazione della Relazione della Commissione ».

L'autorevole richiamo conferisce ancora maggior rilievo al compito propositivo che il Parlamento ha ritenuto di dare alla Commissione di inchiesta.

È bene anzitutto osservare che la legge 8 dicembre 1970, n. 996, ed il relativo regolamento di esecuzione emanato solo nel febbraio del 1981 (decreto del Presidente della Repubblica n. 66 del 1981), ebbero a tracciare un quadro sufficientemente organico degli interventi di protezione civile, (la cui area è stata poi ampliata alla prevenzione ed allo spegnimento degli incendi (decreto-legge 10 luglio 1982, n. 428, convertito in legge 12 agosto 1982, n. 547).

Punti qualificanti di tale disciplina sono: la definizione degli eventi (calamità naturali o catastrofi) in presenza dei quali le varie strutture in cui si articola la protezione civile sono tenute ad intervenire; la competenza ad emettere la dichiarazione di calamità o catastrofe; la previsione di un organo, il Commissario straordinario di Governo, con compiti di direzione e coordinamento dei soccorsi; la specificazione dei tipi di interventi attribuiti alle varie componenti della protezione civile.

Il disegno così concepito del legislatore del 1970 è stato radicalmente disatteso in occasione del terremoto del novembre 1980. Il decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776, convertito in legge 22 dicembre 1980, n. 874, ha infatti inteso concentrare nelle mani del Commissario straordinario di Governo i più ampi poteri, da quello di ordinanza, con facoltà di deroga a qualsiasi norma vigente, non limitato al periodo di emergenza in senso stretto, all'assunzione di ogni iniziativa sia per il soccorso e l'assistenza alle popolazioni

(1) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. I, n. 6.

colpite, sia per l'avvio della ripresa civile, amministrativa, sociale ed economica dei territori danneggiati.

A tal fine il Commissario straordinario di Governo è stato autorizzato ad amministrare un fondo, con amministrazione autonoma e gestione fuori bilancio, destinato all'attuazione di ogni intervento previsto dalla legislazione speciale d'urgenza riconducibile al potere d'ordinanza.

È agevole notare come il sistema normativo posto in essere in occasione del terremoto del 1980 prescinda in maniera pressoché assoluta dal principio della divisione dei poteri, basilare nel nostro ordinamento giuridico, nonostante il protrarsi della gestione commissariale diretta e di quella « stralcio » affidata ad organi delegati.

Le numerose anomalie connesse ad una siffatta situazione hanno determinato negativi riflessi sul piano organizzativo, della efficacia ed economicità degli interventi.

Ciò induce a sottolineare l'esigenza della posizione e del rispetto di rinnovate regole in tema d'intervento pubblico in caso di calamità, cui riconoscere valore di norme-quadro e sostanziale dignità di norme inderogabili.

I concetti ispiratori essenziali di un tale provvedimento legislativo, a parere della Commissione, sono soprattutto due: la necessità di norme eccezionali per il periodo di assoluta emergenza, ben delimitato nel tempo, ed il ritorno alla normalità legislativa appena superato tale periodo, affinché disposizioni e provvedimenti diano piena garanzia per tutti a cominciare proprio da coloro che sono danneggiati.

Le questioni di fondo che meritano di essere poste in chiaro e che hanno sollevato problemi nella legislazione presente riguardano in particolare:

a) cosa si debba intendere per « emergenza », in relazione alla sua dichiarazione, alla durata ed al suo termine;

b) quale autorità sia competente a dichiarare lo stato di emergenza;

c) chi debba gestire « l'emergenza » e le fasi successive all'evento calamitoso;

d) come si debba attuare tale gestione: potere di ordinanza, potere di normazione in deroga, potere di delega.

Attualmente la legge n. 938 del 1982, di conversione del decreto-legge n. 829 del 1982, attribuisce al Ministro per il coordinamento della protezione civile il potere di provvedere — anche in deroga alle disposizioni vigenti — agli « interventi per far fronte alle emergenze ».

La proposta di legge istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile, ancora pendente in Parlamento, ha confermato l'attuale assetto delle competenze, prescrivendo l'intervento del Ministro incaricato solo per esigenze di coordinamento e di programmazione (articolo 2, lettera *b*, ed articolo 5, comma 1), nonché per esigenze di intervento diretto assolutamente straordinarie nei casi di calamità naturali, catastrofi od altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari (articolo 2, lettera *c*, ed articolo 6); ha inoltre individuato le attività svolgibili, per l'esercizio della funzione di protezione civile, da parte degli organi del Servizio nazionale.

La Commissione ritiene anzitutto doveroso richiamare l'attenzione del Parlamento sulle osservazioni che il Presidente della Repubblica prospetta nel citato messaggio alle Camere del 15 agosto 1990, in merito al problema della dichiarazione dello stato di emergenza, come previsto dall'articolo 6 della proposta di legge:

« Il problema della dichiarazione e della gestione degli "stati di emergenza" è uno dei problemi più delicati dal punto di vista costituzionale in uno Stato di diritto ed in un regime di libertà collettive ed individuali ».

« Vi è innanzitutto da notare che la nostra Costituzione, — in questo radicalmente differente da altre moderne Costituzioni europee, — non ha solo "ignorato" ma ha "voluto ignorare" la possibile esistenza di "stati di emergenza", cioè di situazioni la cui gestione può richiedere un diverso "ordine di funzionamento" dei pubblici poteri, politici e amministrativi, ed una capacità di deroga all'ordinamento vigente in via ordinaria, e non ha conseguentemente né previsto né disciplinato gli istituti, le forme, i modi, i limiti, le "speciali capacità" per la gestione di detti stati di emergenza ».

« Da tale constatazione non deriva però che possa escludersi in via assoluta che anche nel nostro ordinamento costituzionale si prevedano, anche solo con legge ordinaria, "stati di emergenza" e "regimi istituzionali particolari" per la loro gestione. Ciò è certamente possibile, ma da un lato, la legittimità costituzionale richiede che essi si muovano strettamente nell'ambito del sistema di garanzie e diritti del cittadino e nel sistema di governo istituito dalla Costituzione e, dall'altro lato, la "convenienza" e la "correttezza costituzionale", oltre ad una ordinata tecnica legislativa — che peraltro acquista rilevanza istituzionale per i valori di *certezza* e quindi riconoscibilità giuridica degli atti che essa predispone — richiedono la massima chiarezza e l'aderenza a rigorosi criteri di necessità nell'istituire regimi speciali di esercizio di funzioni amministrative, in deroga all'organizzazione ordinaria ed alla legislazione vigente in via permanente ed ordinaria ».

« A questo proposito gran parte della dottrina ritiene che, soprattutto sotto il profilo della "garanzia", la dichiarazione e la

gestione degli “ stati d'emergenza ” — specie se con gli effetti del tipo di quelli previsti dalla legge in esame — siano “ procedure ” da cui non si possa escludere il Presidente della Repubblica quale Capo dello Stato, od anche il Presidente del Consiglio dei ministri quale Capo dell'Esecutivo, almeno nella fase dell'instaurazione degli “ stati di emergenza ” ».

« Quando la legge conferisce questo potere ad un Ministro di incerta configurazione costituzionale, più che di opportunità costituzionale, anche se di grado relevantissimo, si può ben parlare di assai probabile sostanziale illegittimità costituzionale ».

« Un altro aspetto che desta gravi perplessità, sul piano della convenienza istituzionale, è quello di cui al comma 2 dell'articolo 6, sul regime degli interventi “ necessari per fronteggiare l'emergenza ” ». « La norma prevede che si possa a tali interventi provvedere anche a mezzo di delegati, che è figura amministrativa che non trova né in questa né in altre leggi neanche un principio o un criterio di regolamentazione, né sotto il profilo della istituzione e della nomina, né sotto quello della individuazione delle funzioni, e ciò in aperto contrasto con l'articolo 97 della Costituzione e col fondamentale principio di legalità, che può ben considerarsi principio strutturale dello Stato di diritto e quindi del nostro ordinamento costituzionale ».

La Commissione ritiene primariamente che nell'attività di protezione civile debbano tenersi nettamente distinte le fasi dell'emergenza, dell'accertamento dei danni e della ricostruzione. Quindi sulle varie questioni esprime le seguenti considerazioni e proposte.

2. — *L'emergenza.*

« L'emergenza » è stata definita sia dalla Corte costituzionale (sentenza n. 210 del 1987) sia dalla Corte dei conti (delibera della sezione di controllo n. 1711 del 1987), con riferimento al particolare potere di ordinanza “ in deroga ”.

La Corte dei conti ha definito attività destinate a fronteggiare l'emergenza quelle « dirette, in un rapporto di regolarità causale, ad evitare il pericolo immediato di danni o di maggiori danni a persone o a cose, da svolgersi in logici limiti temporali antecedenti (prevenzione) al previsto evento calamitoso o susseguenti (soccorso) all'evento calamitoso stesso ».

La Corte costituzionale ha sottolineato che i poteri derogatori « devono adeguarsi alle dimensioni, territoriali e temporali, della concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare » in un

necessario « proporzionamento delle misure alle dimensioni territoriali ed a quelle temporali dell'evento ».

In sostanza, il concetto di « emergenza », ristretto a compiti di previsione e prevenzione o di soccorso, non può essere esteso anche ad esigenze di miglioramento e di ripresa civile, mentre l'intervento esercitato, con poteri straordinari, deve essere limitato ad attività dirette a fronteggiare il pericolo immediato di maggiori danni « in un rapporto di regolarità causale » e con un congruo « proporzionamento delle misure alle dimensioni territoriali ed a quelle temporali dell'evento » calamitoso che legittima l'emergenza stessa.

La disciplina che intende introdurre la richiamata proposta di legge istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile importa, da una parte, l'esplicita inclusione, nella categoria degli interventi di protezione civile dell'avvio della ripresa civile e, dall'altra, una nuova configurazione degli eventi che legittimano lo Stato ad intervenire direttamente e con poteri straordinari.

Sotto il primo profilo, va osservato che l'avvio della ripresa civile — concettualmente estraneo al pericolo immediato di maggiori danni, al cui fronteggiamento sono finalizzate le attività di protezione civile — deve considerarsi nettamente staccato da questa e connesso all'attività di recupero delle attività lavorative future, anche per necessità di inquadramento programmatico con le prospettive di ricostruzione delle zone colpite dalle calamità naturali.

Sotto il secondo profilo, va precisato che gli eventi eccezionali legittimanti l'intervento diretto dello Stato con poteri straordinari sono (solo) quelli per il soccorso a seguito di « calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari » (articolo 2, lettera c, ed articolo 6, comma 2), dichiarati tali dal Consiglio dei ministri (articolo 6, comma 1), nonché nei casi in cui occorranza interventi per « evitare danni o maggiori danni a persone o cose » (articolo 6, comma 3).

3. — *Dichiarazione dello stato di emergenza.*

La dichiarazione dello stato di emergenza deve essere riservata al Consiglio dei ministri, sia perché è dichiarazione che determina poteri eccezionali e riduce le normali garanzie del cittadino e quindi non può essere di competenza di un solo Ministro, sia perché è indispensabile la collegialità e la massima autorevolezza dell'organo che assume una tale delicata responsabilità.

Allo stesso Consiglio dei ministri, che delibera lo stato di emergenza, deve competere inoltre il compito di stabilirne la durata e

disporre motivatamente le proroghe, in presenza di particolari ed impreviste esigenze, nonché di dichiararne al termine, con propria deliberazione, la fine.

La dichiarazione dello stato di emergenza potrà assumere la forma del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri; con la stessa procedura dovranno essere disposte le motivate proroghe e la fine dell'emergenza stessa.

Allo stesso Consiglio dei ministri competerà inoltre la nomina, su proposta del Ministro per il coordinamento della protezione civile, del responsabile di tutto il complesso delle attività.

È bene, secondo la Commissione, che tale responsabilità sia assunta da un'unica autorità di vertice, che si collochi al di fuori del Consiglio dei ministri, per sottrarla alle alterne fisiologiche vicende politiche che hanno visto, come si è già osservato, il molteplice susseguirsi dei responsabili con conseguenze certo non positive.

4. — *Titolarietà della gestione dell'emergenza.*

Anche su questo tema la Commissione ritiene opportuno sottolineare i rilievi che il Presidente della Repubblica muove nel suo messaggio alle Camere del 15 agosto 1990:

« La configurazione del Ministro " senza portafoglio " incaricato per la protezione civile, delineata dalla legge, non solo appare in contrasto, dunque, con i principi della tecnica legislativa, che è mirata alla certezza del diritto; non solo non appare congrua con la legislazione organica vigente né coerente con l'assetto generale dell'istituzione Governo; ma per la incertezza che genera sul piano della responsabilità politica e della titolarità di funzioni di Governo, nell'esercizio di competenze delicatissime, deve senz'altro dirsi certo costituzionalmente inopportuna, ma forse anche costituzionalmente illegittima. La legge introduce infatti nell'ordinamento istituzionale la figura, non generale ma singolare, di un Ministro di dubbia natura costituzionale e di incerta collocazione nel sistema delle competenze-responsabilità politiche, amministrative e giuridico-costituzionali, essendo incerto — mentre incertezza in tale materia non è possibile avere — se il Ministro di cui si tratta sia ancora un Ministro " senza portafoglio ", od un Ministro *plena potestate*; e se il Dipartimento della protezione civile sia ancora una semplice articolazione della Presidenza del Consiglio o un vero e proprio Dicastero ministeriale, od una nuova figura istituzionale di ripartizione di ufficio complesso avente rilevanza costituzionale, qual'è la Presidenza del Consiglio, in una sorta di Dicastero " semi-ministeriale ", di incerto inquadramento teorico e pratico nel nostro ordinamento costituzionale e amministrativo ».

« Il Parlamento può ben istituire un nuovo Ministro, così come può ben istituire un nuovo Ministero, ma se intende far ciò è opportuno che espressamente lo statuisca: le implicazioni costituzionali della istituzione di un Ministro e della costituzione di un Ministero sono infatti, lo ripeto nella mia responsabilità, troppo gravi e rilevanti — ai fini del funzionamento del sistema parlamentare e dei controlli sul Governo — per lasciare tutto a norme ambigue e quindi di incerta interpretazione ».

« Sul piano della convenienza istituzionale, sembrerebbe poi opportuno disporre in modo da evitare ogni possibile equivoco per la sovrapposizione di competenze tra Ministro dell'interno da un lato, Ministro senza portafoglio per il coordinamento della protezione civile e Dipartimento della protezione civile dall'altro ».

« Occorre al riguardo portare attenzione ai seguenti testi, oltre alla legge in esame: decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 agosto 1989, con il quale si conferisce ad un Ministero senza portafoglio delega per la protezione civile; decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 settembre 1985, concernente la riorganizzazione degli uffici centrali dell'Amministrazione civile dell'interno, ed in particolare all'allegato Tabella E, relativo alla organizzazione della Direzione generale della protezione civile e del Servizio antincendi del Ministero dell'interno, con riguardo specifico alla organizzazione ed alle competenze della Direzione centrale della protezione civile e dei servizi logistici, cui è preposto un dirigente generale; legge 8 dicembre 1970, n. 996: " Norme sul concorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità — Protezione civile ", nonché relativo regolamento di esecuzione approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 febbraio 1981, n. 66 ».

* * *

Anche durante lo stato di emergenza, deve subentrare automaticamente la seconda « fase dell'accertamento dei danni », al cui adempimento potrebbero provvedere in ciascun comune uno o più comitati tecnico-amministrativi, rappresentativi.

* * *

La terza « fase della ricostruzione » deve infine rientrare nella competenza degli enti istituzionalmente competenti (Stato, regioni, province, comuni) per ciò che attiene agli interventi di riparazione e ricostruzione di beni di proprietà privata e per il riassetto del territorio, nonché dei beni di pertinenza degli enti locali, con amministrazione di risorse finanziarie a ciò destinate a carico del bilancio

statale ed a fronte delle quali le amministrazioni riceventi, operanti in nome e per conto dello Stato, devono essere tenute alla resa del conto trimestrale, soggetto al controllo delle ragionerie provinciali dello Stato e della delegazione della Corte dei conti, con procedure rapide ed idonee, da un lato, ad accelerare l'attuale *iter* procedimentale e, dall'altro, a correggere tempestivamente eventuali anomalie procedurali.

Gli interventi interessanti le grandi opere pubbliche, i beni patrimoniali dello Stato, anche d'interesse storico, culturale, per l'ambiente, ecc. competono alle singole amministrazioni, che vi devono provvedere con ricorso a forme efficaci di decentramento.

5. — *Modalità di attuazione dei poteri straordinari di normazione e di gestione.*

Altro problema da chiarire è la necessaria distinzione tra chi esercita poteri di coordinamento e di direzione e chi svolge compiti e funzioni operative.

Non è giovato e non giova alla chiarezza delle responsabilità e ancor più ad un possibile controllo che il potere di ordinanza, con deroga o senza, sia esercitato da chi ha compiti operativi: in concreto con l'ordinanza la stessa autorità dispone ciò che poi deve attuare! È necessaria una netta distinzione di funzioni; e se nella fase più acuta questa « somma di poteri » (sarebbe più esatto dire « confusione di poteri ») fosse del tutto ineliminabile, correttezza e garanzia vogliono che chi ha la responsabilità di direzione e coordinamento, o chi comunque è autorità superiore, ratifichi l'ordinanza emessa in quella forma di speciale urgenza.

Ora la proposta di legge istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile consente al Ministro di provvedere direttamente agli interventi necessari per fronteggiare l'emergenza, introducendo in tal modo la possibilità che il Ministro in questione assuma, oltre alle funzioni di coordinamento e di direzione, anche la funzione « operativa ».

La Commissione esprime perplessità su tale accentramento di funzioni, che emergono se si considera che al Ministro medesimo andrebbe riconosciuto anche il potere di « deroga ad ogni disposizione vigente, comprese le norme di contabilità, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico » da esercitare mediante « ordinanze ».

Infatti si verificherebbe così un accentramento della funzione di indirizzo e di coordinamento, della funzione normativa (esercitabile mediante le ordinanze) e della funzione esecutiva, che parifica la

prospettata situazione a quella determinatasi nell'attuazione degli interventi (anche di ricostruzione e ripresa) connessi al terremoto del 1980, la quale ha presentato anomalie di svolgimento degli interventi, essenzialmente per effetto della mancanza di un concreto assolvimento della funzione di coordinamento e vigilanza e dell'accentramento delle funzioni normativa ed operativa.

Proprio per tener distinte le funzioni di vigilanza e coordinamento nonché normativa, da un lato, e la funzione operativa, dall'altro, è opportuno prevedere, un tempestivo riscontro delle scelte operative (che conseguono a scelte normative del medesimo organo), tramite la sottoposizione delle ordinanze ad un controllo di legittimità « successivo » che, senza subordinare l'efficacia dell'ordinanza (che resta immediata), eviti un tardo esame dell'esercizio di tale rilevante funzione.

Altro aspetto di rilievo del potere d'ordinanza riguarda le sue modalità di esercizio che, nella esperienza passata, hanno evidenziato il ricorso all'ordinanza « in deroga », senza alcuna concreta preventiva verifica di utilizzazione degli strumenti giuridici esistenti, ed hanno determinato una copiosità di ordinanze ed una disciplina « particolare » per i tanti interventi.

Appare pertanto necessario prevedere una sia pur succinta motivazione contenente l'indicazione delle principali norme che si intendono derogare.

Ulteriore notazione merita il previsto sistema di pubblicità delle ordinanze, che non può essere limitato alle sole ordinanze con contenuto normativo, che interessino la generalità dei cittadini e la cui pubblicità risponda ad esigenze di carattere informativo diffuso e ad un solo mezzo di pubblicità (pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*).

Invero, tale limitazione — inconcepibile sul piano teorico, che fonda l'obbligatorietà della pubblicazione sulla semplice natura normativa — potrebbe determinare in concreto una scelta non sufficientemente vincolata (o finanche arbitraria) delle ordinanze normative da sottoporre a pubblicità.

Peraltro, mentre lo strumento della *Gazzetta Ufficiale* appare congruo rispetto alle ordinanze normative, non devono sfuggire ai criteri della pubblicità sia le ordinanze amministrative generali (stanziamenti di fondi per specifiche finalità, delega di funzioni, individuazione di esigenze di intervento, ecc.), che le ordinanze amministrative particolari (come tali comportanti deroghe normative in casi di specie).

Non v'è chi non veda la assoluta esigenza di pubblicità delle ordinanze non aventi contenuto normativo, la quale — non certamente finalizzata all'effetto legale della osservanza degli atti norma-

tivi — potrebbe porsi come utilissimo complemento di controllo sociale dell'uso dei poteri straordinari.

In sostanza ed in sintesi: il potere di ordinanza deve essere riconosciuto a chi esercita il compito di responsabile dell'intera operazione come mezzo necessario proprio per adempiere alle sue complesse funzioni.

Resi edotti dall'esperienza qui esaminata, il problema delicato sta nell'esercizio del potere di ordinanza in costanza del potere di « deroga » da ogni rispetto di norme vigenti.

Questo potere di « ordinanza con deroga » può essere riconosciuto a chi riveste l'autorità solo nel periodo di assoluta emergenza. Non si spiega e non può ritenersi legittimo l'uso del potere di « ordinanza in deroga » oltre questo periodo eccezionale.

Si aggiunga l'assoluta necessità che ogni ordinanza sia motivata, salvo casi di forza maggiore, e sia sempre sottoposta a pubblicità.

Appena quindi il Consiglio dei ministri dichiara chiusa l'emergenza, si deve rientrare nella normalità, cioè nel rispetto di tutte le norme vigenti, a cominciare da quelle della contabilità generale dello Stato e del controllo.

6. — *Gestione fuori bilancio.*

In relazione alle questioni attinenti alla gestione finanziaria, la proposta di legge istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile prevede sostanzialmente la « gestione fuori bilancio » del fondo per la protezione civile, senza alcuna discriminazione tra le esigenze finanziarie connesse a situazioni di emergenza e quelle per il funzionamento del Servizio nazionale.

In merito, si osserva che la gestione finanziaria extra-bilancio:

a) rende celere l'azione amministrativa, essenzialmente attraverso lo spostamento del controllo in via susseguente (controllo « consuntivo » su rendiconto periodico degli atti pregressi) ed attraverso lo svincolo delle attività dagli ordinari procedimenti amministrativi;

b) garantisce la finalizzazione degli stanziamenti (non soggetti alle regole sulle « economie di spesa » e sulla « perenzione amministrativa »);

c) altera tuttavia l'ordinario assetto delle procedure amministrative e contabili nonché la funzione di tempestività dei controlli;

d) viola inoltre il principio di « universalità del bilancio » e quindi la trasparenza del bilancio medesimo.

La Commissione è dell'avviso che — con marginali e neutrali interventi nella sede emendativa — sia possibile realizzare appieno le esigenze che normalmente giustificano il mantenimento delle gestioni fuori bilancio e quindi sopprimere la gestione fuori bilancio, con la conseguente eliminazione degli aspetti negativi di tale modulo.

Come si è già osservato, si ritiene utile ripetere che le gestioni fuori bilancio non sono servite ad impedire che trascorressero dieci anni dal terremoto, essendo ancora ben lontana la conclusione della ricostruzione!

In particolare, per soddisfare l'esigenza di celerità dei pagamenti, si dovrebbe prevedere che le spese effettuate non siano soggette agli ordinari limiti di somma previsti per gli « ordini di accreditamento » in favore di funzionari delegati. In tal modo, si utilizzerebbe un ordinario sistema di pagamento che, in virtù del controllo consuntivo cui è soggetto, presenta caratteri di celerità e contemporaneamente di ordinarietà.

La finalizzazione degli stanziamenti passati e futuri dovrebbe essere realizzata mediante la dichiarazione di inapplicabilità a tali stanziamenti di istituti contabili (economie di spese e perenzione dei residui) che incidono su tale finalizzazione.

7. — *Controlli.*

Quanto infine alle prestazioni inerenti ai « controlli », accogliendo la proposta di soppressione della gestione extra-bilancio del fondo, la gestione finanziaria viene ricondotta alle ordinarie modalità di controllo: preventivo per l'attività ordinaria, successivo sulle ordinanze e consuntivo sui rendiconti dei delegati per l'attività connessa all'emergenza.

Per razionalizzare il sistema di verifica (in senso ampio), la Commissione propone di:

a) eliminare la duplicità del controllo giuridico sui rendiconti, ripartendo la funzione, tra la Ragioneria generale di Stato e la Corte dei conti, in relazione alla natura degli atti compresi nei rendiconti medesimi;

b) introdurre un sistema di controllo valido, snello e rapido di gestione, di ispezione e di vigilanza, relativamente alle attività di emergenza.

CAPITOLO II

L'EMERGENZA E GLI INTERVENTI DI RICOSTRUZIONE
AFFIDATI AI COMUNI

1. — *L'emergenza e gli interventi di ricostruzione affidati ai comuni.*

Le annotazioni sviluppate nel volume II della Relazione conclusiva convergono nel far ritenere indispensabili modifiche all'attuale impianto legislativo come configurato dal testo unico. È questa del resto l'opinione che, con l'ultima relazione presentata al Parlamento il 1° dicembre 1990 (1), manifesta anche il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, che enumera le norme da ridefinire per rendere certi i tempi di completamento della ricostruzione. Altri aspetti puntuali che meritano di essere ridefiniti, sono:

a) i « limiti di convenienza » rivisti e strettamente delimitati nelle modalità attuative;

b) l'intervento delle Soprintendenze per il controllo dei piani di recupero: vanno reintrodotte le norme eliminate nel testo unico approvato con decreto legislativo 30 marzo 1990, n. 76;

c) una migliore definizione dei piani di recupero e delle loro procedure: si deve utilizzare il piano di recupero solo quando si interviene sull'edificato ed entro ambiti di densa edificazione che abbiano carattere storico. I cittadini non danneggiati non hanno diritto ai contributi previsti dagli articoli 9 e 10 della legge n. 219 del 1981. Il comune può utilizzare i fondi dell'edilizia economica e popolare (secondo procedure da definirsi) per incentivare i proprietari non danneggiati ad attenersi alle prescrizioni dei piani di recupero, quando (come per gli edifici multipiano) ciò risulti indispensabile;

d) i criteri di determinazione dei compensi dei progettisti devono essere ridefiniti, tenendo conto dei criteri utilizzati dalla Cassa per il Mezzogiorno (e successivamente dall'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno);

e) il divieto per gli amministratori-tecnici di emettere parcelle a valere sui fondi della legge n. 219 del 1981 e di partecipare come soci, consulenti o collaboratori a ditte che emettano fatture a valere sugli stessi fondi; e naturalmente che gli amministratori locali non possano fungere da tecnici, progettisti e collaudatori nelle opere pubbliche e private del loro comune;

(1) Atti Camera dei deputati, X legislatura, doc. LX-bis, n. 9.

f) la revisione dell'accezione degli immobili vincolati o d'interesse storico, stabilendo che sono tali solo quelli così classificati in base alla legge n. 1089 del 1939 ed escludendo dalle maggiorazioni le ricostruzioni e le delocalizzazioni degli stessi immobili;

g) l'imposizione degli *standards* in uso, a scala intercomunale, per le urbanizzazioni secondarie già realizzate a valere, *in toto* o in parte, sui fondi della legge n. 219 del 1981; i comuni devono dar luogo a consorzi o associazioni di comuni adatti a permettere una loro efficiente gestione a scala intercomunale. Le proposte formulate dai comuni saranno sottoposte alla regione per l'approvazione. La regione si sostituisce ai comuni che non abbiano provveduto entro il 30 giugno 1991;

h) la norma di cui all'articolo 4 della legge n. 80 del 1984, lettera e, deve essere soppressa.

Il giudizio formulato sull'evoluzione della ricostruzione non può dar luogo, tuttavia, solo a suggerimenti di modifiche puntuali da apportare alla legislazione in essere. Alcuni errori iniziali (1981) o successivi possono essere recuperati con modifiche di maggior rilievo, che si iscrivano nella tendenza del graduale rientro nella legislazione ordinaria:

a) la delimitazione dell'area terremotata va rivista e ridotta ai comuni che, sulla base della documentazione disponibile, risultino aver riportato all'epoca danni significativi;

b) i sindaci devono essere impegnati a verificare, in tutti i casi (anche ove non sussista la necessità della presentazione di domanda), l'attendibilità dei presupposti del preesistere di un'abitazione e del danno attribuibile al sisma;

c) per quelli dei 687 comuni a cui sono stati riservati gli interventi della legge n. 219 del 1981 e successive integrazioni e modificazioni, che non fossero ricompresi nell'area di cui alla precedente lettera a), le assegnazioni ancora spettanti sulla base delle domande sottoposte a verifica come indicato alla lettera b), si configureranno come trasferimenti aggiuntivi in conto capitale e afferiranno al loro bilancio;

d) nell'ammissione delle domande di finanziamento sottoposte a verifica, si dà priorità a quelle presentate entro il 31 marzo 1984. Ulteriore criterio di priorità per l'ammissione al finanziamento degli interventi di ricostruzione-riparazione abitativa è che il beneficiario dei contributi, residente nel comune, non risulti proprietario o simile di alcun alloggio in sito, e/o titolare di un altro diritto al contributo;

e) per i già locatari di abitazioni distrutte o danneggiate che non risultino comunque titolari di un diritto a contributo per la ricostruzione-riparazione di un alloggio, e siano tuttora alloggiati nelle sistemazioni precarie apprestate dopo il sisma, i comuni (testo unico, articolo 9, lettera e) eseguono interventi straordinari di edilizia economica popolare.

f) le somme provenienti dalla alienazione degli alloggi costruiti con i fondi della ricostruzione ed allocate nella parte corrente del bilancio comunale debbono essere riportate nella contabilità prevista dalla legge n. 219 del 1981.

Va data altresì priorità alla edilizia privata e, più vastamente, alla ricostruzione dei centri storici. Entro tale ambito sarà incentivata la ricostruzione dei quartieri, specie per mezzo dei consorzi volontari ove già costituiti.

I comuni, la cui attività è stata analizzata in maggiore dettaglio dalla Commissione, configurano varie modalità della ricostruzione e consentono di mettere in luce i problemi conseguenti. Solo alcuni identificano la fattispecie della « ricostruzione bloccata ».

Queste segnalazioni devono essere fatte oggetto di ulteriori verifiche, ai fini soprattutto del completamento di una casistica realizzata sulla base di un'inchiesta di ampiezza limitata. In generale, per i comuni la cui ricostruzione è « bloccata » e sussiste una continuità nei vertici dell'amministrazione comunale, devono essere individuate le modalità opportune per eventualmente sottrarre all'ente locale la responsabilità dell'opera di ricostruzione e soprattutto per garantire che la stessa sia realizzata in tempi brevi e certi, assicurando la massima trasparenza, oggettività e funzionalità dell'intervento.

Per quanto concerne, infine, la legislazione per gli interventi in caso di calamità, alcuni punti risultano di particolare interesse:

a) l'opportunità di non abbinare, in un unico provvedimento, ricostruzione e sviluppo (se non accentuandone la diversità);

b) l'esigenza di dotarsi di un puntuale catasto del danno e la conseguente delimitazione accurata dell'area colpita;

c) l'importanza di riservare all'area che ha subito danni rilevanti (area colpita) gli interventi di ricostruzione, prevedendo contributi limitati alla riparazione per altri immobili semplicemente lesionati;

d) l'opportunità di non attribuire ai comuni, e specialmente a quelli disastriati in senso stretto, compiti che vanno al di là delle loro capacità senza un'adeguato e temporaneo supporto;

e) la necessità di disporre di idonei strumenti di controllo sull'intero decorso della ricostruzione, quanto agli aspetti civili e sociali, economico-finanziari, di tutela del patrimonio storico-artistico e paesistico-ambientale;

f) l'identificazione di un programma-base entro cui circoscrivere temporalmente e finanziariamente l'opera di ricostruzione, sulla base del quale identificare gli stanziamenti da rendere via via disponibili.

Si propone inoltre che:

h) venga affidata alla Presidenza del Consiglio dei ministri o ad un Ministro delegato una verifica amministrativa per la valutazione dello stato di attuazione delle opere pubbliche già finanziate e per la fattibilità di quelle ancora da realizzare, nonché degli oneri gestionali ad essi connesse;

i) venga demandata al Ministro dell'ambiente una verifica per valutare gli impatti ambientali delle opere per infrastrutture pubbliche e servizi di igiene e difesa del territorio (smottamenti, frane ed opere di difesa fluviale);

l) venga interessato il Ministro delle finanze per una verifica, nei riguardi di amministratori pubblici, delle situazioni di irregolarità dovute al concorso di responsabilità derivante dal cumulo di funzioni ed incarichi, oltretutto per una verifica fiscale di consulenti tecnici e collaudatori impegnati nell'opera di ricostruzione;

m) venga adeguato istituzionalmente il controllo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, secondo i rispettivi regolamenti, nelle competenti sedi delle Commissioni permanenti:

sulla realizzazione e sui risultati degli interventi previsti dall'articolo 3 del testo unico;

sulla ripartizione delle risorse finanziarie dello Stato per le finalità in questione;

sulle proposte di adeguamento della legislazione alla evoluzione della situazione e alle risultanze emerse dai lavori della Commissione d'inchiesta.

L'ultimo elemento da tenere in conto è quello della prevenzione. È vista con crescente favore anche in Italia, infatti, la pratica che incentiva la conservazione in buono stato del patrimonio immobiliare, ritenendosi accertato che questo è il primo presupposto per un'attenuazione del rischio sismico. In altri Paesi si ricorre a formule assicurative i cui premi sono inversamente proporzionali allo stato di conservazione degli immobili, ma si tratta di Paesi in cui lo Stato soccorre le popolazioni colpite, ma non si assume *in toto* il compito della ricostruzione.

Il passaggio ad una situazione di maggiore responsabilizzazione del cittadino non può pertanto che essere graduale: a partire dalle zone con più elevata sismicità, la diffusione di formule assicurative del tipo di quelle richiamate potrebbe essere oggetto di modeste modalità di incentivazione, fermo restando che, nel caso di successive catastrofi, lo stato di abbandono del patrimonio immobiliare dovrebbe essere contemporaneamente considerato come condizione di decadenza di ogni diritto a contributi pubblici.

Non è rituale, ma assume spessore istituzionale e politico un richiamo specifico alla necessità che i comuni si attrezzino per l'applicazione della legge n. 241 del 1990 sul procedimento ammini-

strativo e sul diritto d'accesso ai provvedimenti amministrativi. In questa medesima ottica occorrerebbe che le regioni avviassero la pubblicazione del notiziario semestrale sugli appalti e le gare effettuate, con l'indicazione dei lavori affidati, delle ditte appaltatrici, degli impianti liquidati, delle eventuali penali e sanzioni applicate per gli inadempimenti previsti dalla legge n. 80 del 1987.

Appaiono inoltre opportune:

– una verifica contabile sui costi del programma di prefabbricati pesanti realizzato dal comune di Avellino in comparazione con i costi di mercato dell'epoca, distinguendo i costi di urbanizzazione e valutando la qualità edilizia;

– una rapida approvazione delle proposte di legge relative all'adeguamento antisismico degli edifici, attualmente in discussione alla Camera dei deputati.

La Commissione infine, rilevato che l'attuazione della legge n. 219 del 1981 ha messo i comuni in grado di disporre, anche per periodi di tempo relativamente lunghi, di mezzi finanziari a volte ingenti, che non passavano attraverso i loro bilanci, senza che fossero contestualmente previste dalla legge (che non le supposeva) efficienti modalità di controllo, sottolinea la esigenza che nelle norme da assumere la lacuna così determinatasi sia efficacemente risolta, prevedendo anche la contemporaneità tra l'erogazione dei fondi e l'avvio dei lavori di realizzazione delle opere.

2. – *Il ruolo delle banche nel processo della ricostruzione.*

A proposito del ruolo svolto dalle banche nel contesto degli interventi di ricostruzione abitativa affidati ai comuni, premesso che:

– è ben vero – e lo stesso Governatore della Banca d'Italia (1) ha voluto precisarlo – che gli istituti di credito privati perseguono finalità prevalentemente, se non esclusivamente, economiche e sono tanto più meritevoli di apprezzamento, quanto più florida diviene la loro situazione gestionale e più rapido il loro sviluppo, sotto il profilo patrimoniale e della raccolta di fondi;

– è altresì vero che non tocca all'organo di vigilanza eccepire su situazioni di fatto – come ad esempio il possesso di azioni di istituti bancari da parte di un numero considerevole di soggetti minorenni (ad esempio, Banca popolare dell'Irpinia) – non vietate da una specifica norma;

– non può essere sottaciuta una valutazione critica: e cioè quella che, in occasione di una immane sciagura che ha causato

(1) Cfr. *Resoconto stenografico* dell'audizione resa nella seduta della Commissione del 23 gennaio 1990.

lutti, distruzioni e sacrifici per l'intera comunità nazionale, non è accettabile, quanto meno in sede di giudizio etico e sociale, che alcune banche abbiano tratto da un siffatto tristissimo evento un rilevante tornaconto, realizzando in pochi anni incrementi di portata assolutamente eccezionale, con sensibili riflessi positivi sugli azionisti e sul trattamento economico attribuito ai dipendenti;

— oltretutto è da chiedersi fino a che punto sviluppi patrimoniali e gestionali così rilevanti, nonché incrementi tanto consistenti di strutture, verificatisi in breve volger di anni in alcuni istituti di credito delle aree terremotate, siano da valutarsi *tout-court* come un risultato positivo o non lascino, invece, seri dubbi sulla loro effettiva redditività, in una prospettiva di medio termine;

— il flusso di denaro per la ricostruzione andrà ineluttabilmente ad esaurirsi nel volger di qualche anno e si deve considerare che — purtroppo — non è da attendersi uno sviluppo industriale delle zone terremotate di rilevanza tale da assicurare, per altro verso, una entità cospicua e costante del flusso di raccolta di fondi, per cui c'è da chiedersi se potranno veramente appalesarsi redditizie le molte filiali create ed i numerosi sportelli aperti, negli ultimi dieci anni, da quegli istituti di credito;

— rimane dubbio quale proficuo impiego (ed a quale costo) potranno avere i numerosi dipendenti assunti dalle stesse banche dopo il terremoto, fino a raddoppiare gli organici anti-sisma;

appare auspicabile che per l'avvenire, nella triste eventualità di analoghe calamità nazionali:

a) si studino oculatamente le norme che regolano il ruolo delle banche, evitando di riproporre quelle procedure che possono determinare facili locupletamenti da parte delle stesse, così come si è verificato con il deprecato regime delle « anticipazioni » sui contributi accordati;

b) si richieda all'organo di vigilanza della Banca d'Italia di predisporre, in dolorosi eventi della specie, dei programmi di controllo e di verifica, più approfonditi e d'immediata attuazione, nei confronti di quelle aziende di credito che, per localizzazione geografica, si trovino a « beneficiare » degli effetti indotti dalle calamità;

c) si studi per l'Istituto di emissione una norma, non dissimile da quelle vigenti nell'ambito di alcune amministrazioni dello Stato, che faccia divieto ai funzionari della Banca d'Italia, che hanno espletato compiti di vigilanza, di essere assunti presso istituti di credito privati, prima che siano trascorsi un certo numero di anni dal loro collocamento in quiescenza, e ciò sia che si tratti di un rapporto di lavoro dipendente, sia che si instauri un rapporto di consulenza.

CAPITOLO III

GLI INTERVENTI PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE

La Commissione rappresenta l'opportunità che il Parlamento consideri l'occasione della legge finanziaria 1991, relativamente all'impiego dei 3.000 miliardi di lire stanziati in Tabella B per gli interventi nelle zone colpite dal terremoto in Campania e Basilicata, per una decisiva correzione di rotta, avendo riguardo ai meccanismi di programmazione a quelli di migliore coinvolgimento delle istituzioni regionali, alla rottura di quei meccanismi di deviazione amministrativa riscontrati nell'ambito degli accertamenti compiuti dalla Commissione; in sintesi l'opportunità del riesame, ai fini della migliore gestione dell'intervento in materia industriale, del decreto del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno del 29 settembre 1989, con il quale si è data applicazione alla legge n. 48 del 1989.

La Commissione chiede inoltre che il Presidente del Consiglio dei ministri, nell'ambito delle attribuzioni conferitegli dall'articolo 5 della legge n. 400 del 1988, sottoponga a verifica amministrativa, da concludersi al massimo in un anno, presso gli organismi di competenza, e quindi riferisca al Parlamento, affinché:

a) sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici, siano valutati i criteri con i quali sono stati operati l'aggiornamento e la revisione dei prezzi nell'ambito delle concessioni per la realizzazione delle grandi infrastrutture (appendice n. 9, volume I, tomo II);

b) per tutte le aziende ammesse a contributo e per le imprese che hanno avuto affidata in concessione la realizzazione di grandi opere, venga verificato il trasferimento di partecipazioni di capitale, avendo riguardo alla mutazione dei soci, ai gruppi economici di riferimento e alle modificazioni dell'oggetto sociale;

c) sia condotta una indagine sulle domande non revocate di contributi o indennizzi avanzati in applicazione della legge n. 219 del 1981, al fine di accertarne la fondatezza con riferimento al tempo trascorso dalla concessione del contributo, con trasmissione degli atti all'Autorità giudiziaria competente ove si riscontri l'inesistenza del diritto al contributo o all'indennizzo;

d) siano verificate dalla Guardia di finanza le operazioni di appalto e subappalto in ciascuno dei consorzi, e delle associazioni

temporanee di imprese, assegnatari dei lavori nei nuclei industriali e nelle grandi infrastrutture, tenuto conto della impossibilità in cui si sono trovati gli uffici che hanno collaborato con la Commissione di pervenire in materia ad accertamenti e conclusioni, in relazione alla ristrettezza dei tempi assegnati;

e) sia verificata, a cura degli uffici finanziari e degli organi di polizia tributaria, la regolarità della posizione fiscale dei soggetti ai quali sono stati attribuiti compiti di progettazione, di direzione dei lavori e di ingegnere capo nelle concessioni relative alle opere per la ricostruzione *post-terremoto*; la verifica va estesa anche agli amministratori-tecnici;

f) si proceda alla rinegoziazione, al fine di conseguire economie, dei contratti delle opere pubbliche con oneri anche parzialmente a carico del fondo di cui all'articolo 3 della legge 14 maggio 1981, n. 219, e successive integrazioni e modificazioni, che abbiano avuto a qualunque titolo una lievitazione dei costi oltre il triplo del corrispettivo iniziale, ancorché soltanto stimato;

g) si provveda alla sospensione dei lavori per indire pubbliche gare al ribasso per eventuali lavori ancora da compiersi in conformità al progetto approvato, con la sanzione della risoluzione del contratto originario ove l'importo dei lavori ancora da eseguirsi comporti una economia superiore al 20 per cento dell'importo;

h) si dispongano accertamenti di responsabilità nei confronti delle direzioni dei lavori, degli ingegneri capo e degli organi di alta vigilanza preposti alla realizzazione delle infrastrutture interne e esterne deliberate *ex* articolo 32 della legge n. 219 del 1981;

i) sia dichiarata la incompatibilità politica e la inopportunità amministrativa della partecipazione di magistrati di qualsivoglia Autorità giudiziaria alle commissioni di collaudo secondo l'elenco rassegnato dalla Commissione in relazione agli atti da essa acquisiti, con trasmissione degli atti al Consiglio superiore della Magistratura per eventuali iniziative di legge;

l) non vengano autorizzati contratti di formazione-lavoro per quelle imprese che risultino ancora ad organico zero.

CAPITOLO IV

IL TITOLO VIII DELLA LEGGE N. 219 DEL 1981 E GLI
INTERVENTI DEL DOPO TERREMOTO NEL COMUNE E
NELL'AREA METROPOLITANA DI NAPOLI

Le annotazioni sviluppate nel capitolo IV della Relazione conclusiva costituiscono il presupposto per la formulazione delle seguenti proposte:

a) Le delibere assunte dal CIPE dopo la fine del 1988, ovvero dopo che numerosi decreti-legge non erano stati convertiti dal Parlamento, risentono della situazione eccezionale di vuoto legislativo che si è così determinata. Per quanto constatato durante i suoi lavori, la Commissione non ritiene che la nomina di un funzionario per « concludere le operazioni in corso » (delibera CIPE del 30 marzo 1989), rappresenti una soluzione adeguata a permettere un'efficace ed effettiva conclusione del programma straordinario di edilizia residenziale, dato il suo stato di attuazione, le complesse modalità del trasferimento delle opere ai destinatari finali, le difficoltà recentemente insorte con il verificarsi delle occupazioni abusive degli alloggi.

Inoltre, non è conforme al dettato dell'ultimo comma dell'articolo 84 della legge n. 219 del 1981, l'attribuzione al « funzionario CIPE » della facoltà di avvalersi delle « procedure straordinarie » previste nel titolo VIII della legge n. 219 del 1981.

La delibera del CIPE del 12 settembre 1989, relativa alla parziale ripartizione degli stanziamenti all'epoca disponibili, ha avuto conseguenze fattuali che non permettono di pensare ad una sua revisione, ma inducono la Commissione a proporre che le somme residue, non ancora ripartite, siano destinate in via preferenziale al finanziamento delle opere definite dal Commissario straordinario del Governo per il programma comunale al novembre 1987. Le delibere del CIPE del 4 dicembre 1990, di cui già si è parlato, dovrebbero essere ritirate, perché assegnano al suddetto « funzionario CIPE » compiti non previsti dalla legge neppure per i Commissari straordinari del Governo e modificano le norme contenute nella legge n. 211 del 1985.

La Commissione ritiene, inoltre, non congruo l'utilizzo di 100 miliardi di lire, a valere sulle somme stanziata a favore degli interventi previsti dal titolo VIII della legge n. 219 del 1981, e non ancora ripartite, per il finanziamento delle opere dell'acquedotto campano occidentale.

b) Per quanto concerne gli alloggi, finanziati con i fondi previsti dal titolo VIII della legge n. 219 del 1981, abusivamente occupati, la Commissione prende atto della lettera inviata il 14 gennaio 1991 dal Ministro dell'interno al Presidente del Consiglio dei ministri (allegato IX.4), che alla Commissione l'ha fatta pervenire, e dell'impegno in essa contenuto a completare gli sgomberi entro il febbraio 1991; ma rileva come questo indichi che per il ripristino della legalità, per quel che concerne la restituzione degli stessi alloggi, è stato impiegato un intero anno, e come le modalità di soddisfazione del nuovo fabbisogno abitativo (che gli occupanti abusivi denuncerebbero), di cui si parla nella citata lettera, siano per più aspetti anomale.

La Commissione sollecita, perciò, l'urgenza di più accurate indagini per individuare i responsabili delle occupazioni abusive, nonché delle vandalizzazioni di cui sono stati fatte oggetto le abitazioni, i locali commerciali, alcune attrezzature, con l'accertamento anche delle eventuali responsabilità delle imprese concessionarie. I comportamenti del Governo, come dell'ente locale, devono, secondo il parere della Commissione, essere ispirati all'esigenza improrogabile di por fine alla lunga catena di sanatorie di illeciti che ha caratterizzato gli ultimi decenni, contribuendo non poco ad alimentare un bisogno-casa non finalizzato al godimento dell'alloggio, ma ai proventi ottenibili dalla sua disponibilità.

In questo quadro, la Commissione ritiene che il comune e l'Istituto autonomo delle case popolari di Napoli debbano provvedere immediatamente alla realizzazione dell'anagrafe degli assegnatari di alloggi di proprietà pubblica.

c) Altrettanto importante sotto il profilo del mantenimento della legalità, oltre che della rapida conclusione del programma, è la individuazione del piano definitivo di reinsediamento della popolazione coinvolta nel programma dei 20.000 alloggi, completo nelle sue puntuali scadenze e nell'individuazione degli assegnatari definitivi di tutti gli alloggi. Questo piano deve essere pronto entro il 31 marzo 1991. Deve essere, quindi, disposto lo scioglimento della commissione per le assegnazioni, e deve essere definita la data di scioglimento delle altre strutture di consulenza già istituite dai Commissari straordinari di Governo. Entro il 30 giugno 1991 deve aver luogo la consegna di tutte le strutture ultimate ai destinatari finali.

d) Alla Commissione appare opportuno che al « funzionario CIPE » debba sostituirsi una autorità di Governo, con il compito di chiudere il programma assicurando il rispetto di tutte le scadenze previste ed identificando proposte per l'utilizzazione dei finanziamenti residui (con procedure ordinarie).

e) Contestualmente all'esaurirsi delle operazioni in corso ed alla consegna al comune di Napoli e agli altri comuni delle opere ulti-

mate, deve aver corso un programma certo di riallocazione integrale, agli uffici di provenienza, del personale utilizzato nelle strutture per l'attuazione del titolo VIII della legge n. 219 del 1981.

f) Il rispetto del principio della suddivisione dei poteri e della generale esigenza di buon andamento e funzionalità della pubblica Amministrazione (articolo 97 della Costituzione) richiede che sia rivista la composizione delle commissioni di collaudo, che annoverano tra i propri membri un gran numero di soggetti appartenenti all'ordine giudiziario, provenienti sia dal ramo della Giustizia ordinaria, che da quello della Giustizia amministrativa (presidenti di sezione e magistrati della Corte dei conti, capi di Avvocatura dello Stato, presidenti di sezione del Consiglio di Stato, presidenti di sezione e consiglieri di Cassazione, presidenti dei CORECO, procuratori della Repubblica, ecc.). Tali membri dell'ordine giudiziario sono tuttora nell'esercizio delle loro funzioni, che condividono con l'attività svolta all'interno delle commissioni di collaudo. Al di là del giudizio di merito sul loro operato, resta il fatto che è assai criticabile la prassi che porta questi soggetti ad essere membri di organi sulla cui attività gli stessi si potranno poi trovare a dover giudicare sia dal punto amministrativo che penale. Tutto ciò non contribuisce a favorire la trasparenza e tecnicità cui dovrebbero essere improntate le commissioni di collaudo. La Commissione auspica perciò, oltre a provvedimenti immediati, una normativa *ad hoc* che faccia definitivamente chiarezza. Al di là di queste valutazioni di particolare rilievo, la Commissione ritiene che le commissioni di collaudo possano essere dimensionate in modo più congruo rispetto ai lavori da collaudare, e che da esse debbano essere escluse le persone prive delle idonee qualificazioni tecniche.

g) La Commissione ritiene indispensabili indagini amministrative molto approfondite per l'accertamento delle modalità di ricorso all'appalto (e successivo subappalto) da parte dei consorzi e delle imprese presenti nei consorzi concessionari e sugli intrecci tra queste istituiti attraverso associazioni temporanee, consorzi e consorzi di consorzi, società consortili, ecc. La Commissione rileva come dalle sue indagini emergano pericoli gravi di inquinamento del sistema delle imprese, di scarsa trasparenza dell'organizzazione imprenditoriale e di specifiche infiltrazioni criminali.

h) Una disposizione di legge dovrebbe sancire la trasformazione immediata delle due « gestioni fuori bilancio » — la cui scadenza è superata da tempo — in « gestioni stralcio » con scadenza finale al 31 dicembre 1991 e successivo trasferimento dei fondi per il pagamento delle opere ancora da ultimare a un capitolo di spesa del bilancio dell'autorità politica incaricata del completamento del programma straordinario.

i) Le opere infrastrutturali di ambedue i programmi, comunale e regionale, il cui stato di attuazione non superi il 50 per cento, vanno stralciate e attribuite, con i relativi stanziamenti, alle amministrazioni competenti per materia. Le suddette amministrazioni, prima di proseguire il programma dei lavori previsto, devono valu-

tare la proponibilità delle soluzioni tecniche già adottate, in particolare sotto i profili della funzionalità e dell'impatto ambientale, e procedere eventualmente alla revisione dei progetti esecutivi. Sulla base degli esiti di queste valutazioni, dette amministrazioni hanno facoltà di appaltare i lavori ulteriori a imprese diverse da quelle già concessionarie degli stessi. Gli oneri che dalla rescissione delle convenzioni dovessero derivare ricadranno sui fondi del titolo VIII della legge n. 219 del 1981, fatta salva la possibilità da parte della Magistratura amministrativa di rivalersi sui proponenti.

Tra queste opere alcune assumono rilevanza particolare, come nel caso della sistemazione del vallone S. Rocco di Napoli.

I progetti di opere, come la sistemazione dei Regi laghi e la costruzione della ferrovia Circumvesuviana Pomigliano-S.Vitaliano, devono essere sottoposti ad una verifica di funzionalità e ad un controllo della fattibilità economico-finanziaria da parte del nucleo ispettivo del Ministero del bilancio e della programmazione economica, ed a valutazione di impatto ambientale da parte del Ministero dell'ambiente, al fine di accertare eventuali errori nella definizione del progetto ed individuare i provvedimenti da assumere conseguentemente nei confronti dei proponenti e del concedente dell'epoca. Queste verifiche e valutazioni dovrebbero essere esperite con la necessaria tempestività ed i loro risultati dovrebbero essere immediatamente portati a conoscenza della Magistratura amministrativa, che ha in corso indagini sulle opere stesse, in modo da consentire ad essa di rivedere, eventualmente, i provvedimenti già assunti quanto alla sospensione dei lavori.

La Commissione propone, inoltre, che il Ministro dell'ambiente, così come ha già fatto per le opere di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981, predisponga un'analisi completa dell'impatto ambientale delle opere infrastrutturali inserite nei programmi di cui al titolo VIII della legge n. 219 del 1981, e formuli suggerimenti e indicazioni circa i provvedimenti da assumere da parte del Governo per porre almeno rimedio alle situazioni più gravi.

l) La Commissione considera improponibili ulteriori proroghe alla scadenza prevista per l'ultimazione del programma straordinario per Napoli dalla legge n. 128 del 1990.

m) Tutto ciò che richiede una norma di legge può essere inserito nel provvedimento giacente al Senato, per un rapida approvazione.

CAPITOLO V

GLI INTERVENTI DELLE AMMINISTRAZIONI
DELLO STATO

Le considerazioni valutative e le proposte in materia risultano organicamente inserite nei singoli paragrafi che costituiscono il capitolo V della Relazione conclusiva.

A dette considerazioni e proposte la Commissione ritiene di aggiungere le seguenti, che attengono a problemi legati alle attività dei comuni, dello sviluppo industriale e del programma straordinario per Napoli.

Poiché il Ministro dell'ambiente, nella relazione inviata alla Commissione (allegato IX.1.), rileva che « nove o delle venti » aree industriali insistono su terreni di fondovalle, in fregio ai maggiori corsi d'acqua, e poiché molte delle industrie o imprese ivi insediate non sono ancora state completate ed altre, pur risultando finito l'edificio, non sono mai entrate in funzione, mentre i titolari o quantomeno i richiedenti gli stanziamenti sono irreperibili, appare opportuna:

a) l'emanazione di un testo legislativo che stabilisca a quali criteri debba rispondere la creazione di un insediamento industriale o di un'area di sviluppo industriale, da osservare in futuro almeno per i casi di duplicazione e di fortissima intrusione ambientale, come quelli di Calitri, Nerico e Balvano e delle nove aree industriali costruite sul fondovalle con opere di « sistemazione idraulica » devastanti; questo anche in considerazione dell'incoerenza delle localizzazioni dal punto di vista della domanda di insediamento industriale (la richiesta per una sistemazione nelle aree industriali più esterne al cratere);

b) una selezione delle aree industriali:

— le aree industriali meno idonee potrebbero essere sostanzialmente chiuse e nel tempo ripristinate; i criteri di selezione, per la chiusura e il ripristino, dovrebbero considerare oltre che l'attuale e futura domanda di insediamento anche, per esempio, la demolizione delle opere idrauliche che stanno tuttora arrecando danno al regime dei fiumi (si veda la Relazione conclusiva);

— quanto alle aree industriali nate in applicazione dell'articolo 32 della legge n. 219 del 1981 è opportuna l'elaborazione di un piano di sviluppo generale da parte del Governo o di altro ente che premetta ad ogni ulteriore avanzamento dei lavori la costruzione di impianti volti allo smaltimento dei rifiuti e alla depurazione delle acque, l'abbandono di tutti quegli insediamenti che non sono stati costruiti in ottemperanza delle normative antisismiche e l'eliminazione, per quanto possibile, delle duplicazioni di infrastrutture (confronta il caso di San Mango sul Calore);

c) che il Ministro dell'ambiente, facendo riferimento e valorizzando il lavoro svolto dal Servizio valutazione dell'impatto Ambientale, si faccia carico di:

— ampliare il campo di indagine all'area di Napoli e ai centri abitati di grandi dimensioni, inizialmente esclusi dalla relazione inviata alla Commissione;

— sviluppare, a seguito delle osservazioni formulate, anche possibili prescrizioni (interventi di ripristino ambientale, blocco di alcuni interventi, ecc.); da questo punto di vista, per quel che riguarda i tre esempi di lievitazione dei prezzi citati nella Relazione conclusiva (Circumvesuviana, asse mediano, Regi Iagni), nelle more dell'approfondimento dell'indagine del gruppo di valutazione dell'impatto ambientale, andrà sospesa qualsiasi prosecuzione dei lavori e quindi qualsiasi finanziamento, anche in relazione alle indagini giudiziarie in corso;

— approfondire la ricerca di una soluzione al caso del collettore fognario che conferisce i reflui delle aree industriali all'impianto di Battipaglia. Infatti le motivazioni accennate nella relazione inviata dal Ministro dell'ambiente (allegato IX.1., pagg. 22 e segg.) e le osservazioni sul probabile danno economico e ambientale richiedono un intervento risolutivo;

— approfondire la situazione complessiva del sistema di depurazione, adeguando gli impianti e i relativi trattamenti alle esigenze reali o aggregando le lavorazioni in base al tipo di trattamento necessario (meccanico, biologico e chimico), con lo scopo di garantire l'efficacia della depurazione e di ridurre i costi di gestione;

— garantire la presenza di impianti di trattamento e/o di recupero dei rifiuti, che appaiono attualmente inesistenti;

— intervenire con estrema urgenza sul caso di Conza della Campania, che presenta probabilmente caratteri di assoluta incompatibilità con la presenza di un invaso, nonché sulle sistemazioni idrauliche più gravi (Baragiano, Buccino, Contursi, San Mango sul Calore) (allegato IX.1., pag. 11 e seg.);

— analogo ragionamento andrebbe fatto per le infrastrutture viarie (per esempio a pagina 15 della relazione del Ministero dell'ambiente [allegato IX.1.] si rileva la trasgressione del decreto ministeriale 11 gennaio 1981).

Il Ministro dell'ambiente, concludendo, potrebbe applicare l'articolo 6 e l'articolo 18 della legge n. 349 del 1986, relativa alla istituzione di quel Ministero, e avvalersi così della possibilità di intervenire bloccando le opere laddove sia ancora possibile e obbligando l'autore di « qualunque fatto doloso o colposo in violazione delle disposizioni di legge » che comprometta « l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo, distruggendolo, in tutto o in parte » al risarcimento nei confronti dello Stato.

APPENDICI
A-E

APPENDICE A

COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SULLA ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI PER LA RICOSTRUZIONE
E LO SVILUPPO DEI TERRITORI DELLA BASILICATA
E DELLA CAMPANIA COLPITI DAI TERREMOTI
DEL NOVEMBRE 1980 E FEBBRAIO 1981

(nominata il 19 settembre 1989; costituita il 28 settembre 1989).

Presidente: SCÀLFARO Oscar Luigi (DC), *deputato*

Vicepresidenti: CUTRERA Achille (PSI), *senatore* —
CORRENTI Giovanni (PCI), *senatore*

Segretari: GOTTARDO Settimo (DC), *deputato* —
ULIANICH Boris (Sin. Ind.), *senatore* (1)

Deputati:

AIARDI Alberto (DC)
BARBIERI Silvia (PCI)
BECCHI Ada (Sin. Ind.)
CECCHETTO COCO Alessandra (Verde) (2)
D'ADDARIO Amedeo (PSI)
D'AMBROSIO Michele (PCI) (3)
GREGORELLI Aldo (DC) (4)
LUCENTI Giuseppe (PCI)
MANNA Angelo (MSI-DN) (5)
MENSURATI Elio (DC) (6)
NOCI Maurizio (PSI)
ORSINI Gianfranco (DC)
QUERCINI Giulio (PCI)
ROCELLI Gianfranco (DC)
RUSSO SPENA Giovanni (Dem. Prol.)
SANTORO Italo (PRI)
SAPIO Francesco (PCI)
SERRENTINO Pietro (PLI) (7)
VAIRO Gaetano (DC) (8)

Senatori:

ANDÒ Antonio (DC)
BEORCHIA Claudio (DC)
BISSO Lovrano (PCI) (9)
BOATO Marco (FEE) (10)
CAPPUZZO Umberto (DC) (11)
CARDINALE Emanuele (PCI)
DI LEMBO Osvaldo (DC)
DUJANY Cesare (Misto-ADP)
FABRIS Pietro (DC)
FLORINO Michele (MSI-DN)
FRANZA Luigi (PSI)
LIBERTINI Lucio (PCI)
MONTRESORI Pietro (DC)
PAGANI Maurizio (PSDI) (12)
PETRARA Onofrio (PCI) (13)
PIERRI Luigi Rosario (PSI)
TAGLIAMONTE Francesco (DC)

-
- (1) Sostituisce il senatore Massimo RIVA dal 27 settembre 1989.
(2) Sostituisce il deputato Gianluigi CERUTI dal 20 aprile 1990.
(3) Sostituisce il deputato Silvano RIDI dal 16 ottobre 1989.
(4) Sostituisce il deputato Agazio LOIERO dal 27 marzo 1990.
(5) Sostituisce il deputato Antonio GUARRA dal 7 novembre 1989.
(6) Sostituisce il deputato Eugenio TARABINI (che sostituiva il deputato Sergio COLONI dal 15 dicembre 1989) dal 16 luglio 1990.
(7) Sostituisce il deputato Raffaele COSTA dal 10 aprile 1990.
(8) Sostituisce il deputato Vincenzo BUONOCORE dal 24 ottobre 1990.
(9) Sostituisce il senatore Giuseppe VIGNOLA dal 27 settembre 1989.
(10) Sostituisce il senatore Lorenzo STRIK LIEVERS (che sostituiva il senatore Gianfranco SPADACCIA dal 17 maggio 1990) dal 25 settembre 1990.
(11) Sostituisce il senatore Carmelo AZZARA dal 18 ottobre 1990.
(12) Sostituisce il senatore Vincenza BONO PARRINO dal 24 ottobre 1989.
(13) Sostituisce il senatore Roberto VISCONTI dal 27 settembre 1989

APPENDICE B

LEGGE 7 APRILE 1989, N. 128

*(Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 1989)***Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla attuazione degli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori della Basilicata e della Campania colpiti dai terremoti del novembre 1980 e del febbraio 1981.**

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato:

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

PROMULGA

la seguente legge:

ARTICOLO 1.

1. Ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione è istituita una *Commissione d'inchiesta sull'attuazione degli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori della Basilicata e della Campania colpiti dai terremoti del novembre 1980 e del febbraio 1981.*

2. La Commissione è composta da venti senatori e venti deputati nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati in modo che sia osservato il criterio della proporzionalità tra i gruppi parlamentari e comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascuna componente politica costituita in gruppo in almeno un ramo del Parlamento.

3. I Presidenti delle due Camere, d'intesa, procedono alla nomina del presidente della Commissione, al di fuori dei predetti componenti della Commissione, tra i membri dell'uno e dell'altro ramo del Parlamento e alla convocazione della stessa perché proceda all'elezione di due vice presidenti e due segretari.

ARTICOLO 2.

1. 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) se i comportamenti e gli atti, sia dei titolari degli organi dello Stato che delle regioni, dei comuni, degli enti ed organismi pubblici e a partecipazione pubblica, sia dei privati, siano stati conformi alle disposizioni legislative e, nelle fattispecie, al sistema introdotto dalla legge 14 maggio 1981, n. 219, e successive modificazioni ed integrazioni, previa una esauriente ricognizione critica di tutte le iniziative legislative proposte e di tutte le norme emanate nella materia;

d) se sono stati adottati i piani e i programmi legislativamente prescritti;

e) i criteri seguiti per la riparazione ed utilizzazione delle somme stanziare a valere sui fondi di cui all'articolo 3 e al titolo VIII della legge 14 maggio 1981, n. 219, e successive modificazioni ed integrazioni, e successivi finanziamenti;

f) lo stadio concreto cui è giunta l'attuazione degli interventi;

g) gli effetti che le opere di ricostruzione e di sviluppo hanno determinato sull'assetto del territorio e sulla salvaguardia dell'ambiente, sulla situazione urbanistica e sullo sviluppo socio-economico.

2. La Commissione potrà inoltre presentare alle Camere, contestualmente alla relazione di cui all'articolo 6, 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.

ARTICOLO 3.

1. Le persone ascoltate dalla Commissione sono ad ogni effetto equiparate ai testi del processo penale.

2. 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.

ARTICOLO 4.

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.

ARTICOLO 5.

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.

ARTICOLO 6.

1. La Commissione completa i suoi lavori entro dodici mesi dal suo insediamento. Entro i successivi sessanta giorni presenta alle Camere 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.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì 7 aprile 1989.

COSSIGA

DE MITA, *Presidente del Consiglio dei ministri.*

Visto, *il Guardasigilli:* VASSALLI.

APPENDICE C

ORDINE DEL GIORNO ACCOLTO DAL GOVERNO
NELLA SEDUTA DEL 30 MARZO 1989

« La Camera dei deputati,

premesso che

è interesse del Paese, che la Commissione parlamentare d'inchiesta sull'attuazione degli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori della Basilicata e della Campania colpiti dai terremoti del novembre 1980 e del febbraio 1981, sia immediatamente istituita, senza ulteriori dilazioni e ritardi, e che essa utilizzi le facoltà ed i poteri che le sono propri in modo idoneo a consentire l'identificazione de " gli interventi legislativi o regolamentari necessari a garantire 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 " (comma 2 dell'articolo 2 del d.d.l. AC n. 3738);

e considerato che:

a) la legislazione cui fare riferimento per indagare sulle modalità della ricostruzione e sviluppo è molto più ampia della legge 14 maggio 1981, n. 219, e successive integrazioni e modificazioni;

la complessità della normativa vigente è testimoniata, tra l'altro, dal fatto che il Governo non è stato finora in grado di produrre per essa un testo unico, e dai continui rinvii delle scadenze a tal fine definite;

essa comprende, infatti, non solo le disposizioni recate dalla legge del 14 maggio 1981, n. 219, e successive integrazioni e modificazioni, ma anche quelle recate da precedenti provvedimenti legislativi (come la legge 22 dicembre 1980, n. 874), che sono stati utilizzati sia per l'approntamento di alloggi provvisori per i senzatetto, sia per la realizzazione di operazioni di riparazione degli edifici danneggiati, o da provvedimenti legislativi successivi alla legge n. 219 del 1981, che non sono identificabili come di integrazione e modifica alle norme in essa contenute, e che tuttavia contengono norme comunque riferite all'opera di ricostruzione e sviluppo in Campania e Basilicata, alla sua organizzazione, ai limiti territoriali e temporali a cui i soggetti, privati e pubblici, devono sottostare, ecc;

non è raro il caso di scelte realizzate e azioni intraprese a valere su norme emanate da decreti-legge che non sono poi stati convertiti dal Parlamento, ma fatte salve nelle immediate conseguenze da disposizioni di legge successive, sì da rendere necessarie complesse ricerche di archivio per ricostruire i fondamenti " giuridici " di iniziative compiute od eventualmente ancora in corso;

b) le norme contenute nella legge n. 219 del 1981, nei provvedimenti precedenti e in vari provvedimenti successivi istituivano poteri e procedure straordinari, attribuiti ai diversi soggetti incaricati di procedere alla realizzazione degli interventi di ricostruzione e sviluppo, ricollegando la straordinarietà di tali poteri e procedure all'obiettivo della massima tempestività ed urgenza nel condurre a termine l'opera di ricostruzione e nell'avviare quella finalizzata allo sviluppo;

in contraddizione con questo motivo ispiratore della legislazione, risulta dall'ultima relazione del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno sullo stato di attuazione della legge 14 maggio 1981, n. 219, e successive integrazioni (gennaio 1989) (pag. 19), che la ricostruzione non sarebbe partita se non dopo il varo, a partire dalla legge n. 80 del 1984, di provvedimenti che più che consentirla la incentivavano, ed inoltre risulta, anche dalla relazione sopra citata, che — per quanto manchino dati certi sulla ricostruzione già realizzata — questa può essere considerata ben lungi dall'essere completata, con la conseguenza che notevoli sarebbero le risorse finanziarie da stanziare ancora a questo scopo;

è importante perciò verificare perché poteri e procedure definiti nell'intento esplicito (dalla legge n. 219 del 1981 al decreto-legge n. 57 del 1982, ai vari provvedimenti successivi) di accelerare la ricostruzione non abbiano raggiunto questo obiettivo; se le ragioni di questa discrasia stiano nel come le norme erano definite o nel come erano applicate, anche in presenza di comportamenti del tutto legittimi da un punto di vista formale;

in presenza di poteri e procedure straordinari, d'altra parte, ciò che è importante verificare non è se ci si è attenuti alle norme che li istituivano, ma come essi sono stati effettivamente utilizzati;

ed infine ribadito che:

gli organismi incaricati, in varie disposizioni di legge, di informare il Parlamento del decorso dell'opera di ricostruzione e sviluppo, vi hanno provveduto in modo per lo meno non esauriente, sicché manca un quadro d'insieme dei fondi complessivamente stanziati dallo Stato italiano come da organismi internazionali, soprattutto manca un quadro attendibile dei risultati raggiunti in termini sia di abitazioni ricostruite e riparate e di abitazioni ancora da ricostruire e riparare, sia di attività economiche ricostruite e da ricostruire, sia di nuove industrie localizzate e da localizzare nelle zone di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981;

è nel contempo legittimata, anche dalle autorità di Governo, l'idea, in totale contrasto con lo spirito della legge n. 219 del 1981, che lo sviluppo delle regioni Campania e Basilicata sia propiziato non dalle trasformazioni del sistema economico, orientate alla modernizzazione e all'efficienza, ma dalla costruzione del maggior numero di abitazioni, magari destinate ad essere utilizzate per pochissimi giorni l'anno o a non essere utilizzate;

impegna il Governo

a coadiuvare l'operato della Commissione parlamentare d'inchiesta, apportandole tutti i documenti e dati in suo possesso, o comunque acquisibili attraverso le amministrazioni e gli enti o attraverso le stesse imprese, o consorzi di imprese, destinatari tramite l'istituto della concessione di facoltà e poteri tipici di soggetti pubblici, ed in particolare:

a fornire tutta la documentazione relativa alle modalità di attribuzione ai soggetti aventi titolo, dei fondi variamente resi disponibili per gli interventi di ricostruzione e sviluppo: *ex* legge n. 874 del 1980, *ex* articolo 3 ed *ex* articolo 85 della legge n. 219 del 1981, nonché fondi FIO, fondi FESR, prestiti BEI, ecc;

a promuovere d'intesa con la Banca d'Italia, la predisposizione di una documentazione aggiornata e completa sul ricorso da parte dei comuni, come dei privati, alle anticipazioni bancarie previste dall'articolo 15 della legge n. 219 del 1981, e successive integrazioni e modificazioni;

a fornire dati storici, aggiornati e completi, sul fenomeno delle giacenze bancarie collegate agli interventi di ricostruzione e sviluppo (fenomeno in varie occasioni denunciato dal Ministro del tesoro, che su di esso aveva inteso intervenire con le norme del decreto-legge n. 173 del 1988);

a fornire dati precisi sui risultati ottenuti con l'intervento speciale per l'industrializzazione dell'area del cratere (articolo 32 della legge n. 219 del 1981), quanto a industrie localizzate, loro condizioni operative, numero addetti, orari effettivi da essi prestati in ragione di ore/settimane ed ore/anno;

a realizzare, attraverso gli ispettorati del lavoro competenti per territorio, gli interventi necessari al fine di fornire un quadro completo delle modalità di organizzazione del lavoro e del numero degli occupati nei cantieri della ricostruzione, nonché degli organici, del tipo di contratti utilizzati per le assunzioni e delle modalità di impiego della forza lavoro nelle attività economiche che abbiano ottenuto fondi per la loro riparazione, ricostruzione o costruzione *ex-novo*, in base a quanto disposto dalla legge n. 219 del 1981 (titolo III ed articolo 32);

a mettere a disposizione le informazioni acquisite dall'Alto Commissario per la lotta alla mafia, in merito alle infiltrazioni di organizzazioni criminali negli interventi di ricostruzione e sviluppo ».

(9/3738/1).

Becchi, Sapio, Calderisi, Lanzinger.

APPENDICE D

LEGGE 8 AGOSTO 1990, N. 246 (*Gazzetta Ufficiale* n. 196 del 23 agosto 1990) E LEGGE 28 NOVEMBRE 1990, N. 349 (*Gazzetta Ufficiale* n. 278 del 28 novembre 1990) RECANTI PROROGHE DI TERMINI PER L'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

LEGGE 8 agosto 1990, n. 246.

Modifica dell'articolo 6 della legge 7 aprile 1989, n. 128, recante: « Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sull'attuazione degli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori della Basilicata e della Campania colpiti dai terremoti del novembre 1980 e febbraio 1981 ».

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

PROMULGA

La seguente legge:

ARTICOLO 1.

1. L'articolo 6 della legge 7 aprile 1989, n. 128, recante: « Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sull'attuazione degli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo dei terremoti della Basilicata e della Campania colpiti dai terremoti del novembre 1980 e febbraio 1981 », è sostituito dal seguente:

« Articolo 6. — 1. La Commissione completa i suoi lavori entro quattordici mesi dal suo insediamento. Entro lo stesso termine presenta alle Camere 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 ».

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì 8 agosto 1990.

COSSIGA

ANDREOTTI, *Presidente del Consiglio dei ministri.*

Visto, *il Guardasigilli:* VASSALLI.

LEGGE 28 novembre 1990, n. 349.

Proroga del termine previsto per la presentazione della relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sull'attuazione degli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori della Basilicata e della Campania colpiti dai terremoti del novembre 1980 e febbraio 1981.

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

PROMULGA

la seguente legge:

ARTICOLO 1.

1. Il termine previsto dall'articolo 6 della legge 7 aprile 1989, n. 128, come sostituito dall'articolo 1 della legge 8 agosto 1990, n. 246, è prorogato di sessanta giorni ai soli fini della presentazione alle Camere della relazione.

2. L'attività istruttoria della Commissione si intende conclusa alla data del 28 novembre 1990, fatta salva l'acquisizione di atti e documenti già richiesti nell'ambito delle indagini pregresse.

ARTICOLO 2.

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

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì 28 novembre 1990.

COSSIGA

ANDREOTTI *Presidente del Consiglio dei ministri.*

Visto, *il Guardasigilli:* VASSALLI.

APPENDICE E

REGOLAMENTO INTERNO
DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

(discusso e approvato nella seduta del 17 ottobre 1989).

ARTICOLO 1.

(Compiti della Commissione).

1. La Commissione esercita i suoi poteri secondo i principi e le finalità stabiliti dalla legge 7 aprile 1989, n. 128, e secondo le norme del presente regolamento.

ARTICOLO 2.

(Norme applicabili).

1. Nello svolgimento dei lavori della Commissione si osservano, per i casi non espressamente disciplinati dal presente regolamento ed in quanto applicabili, le disposizioni contenute nel Regolamento della Camera dei deputati.

ARTICOLO 3.

*(Sostituzione del Presidente e dei componenti —
Rinnovo della composizione della Commissione).*

1. In caso di impedimento definitivo o di dimissioni dalla Commissione, il Presidente e gli altri componenti la Commissione sono sostituiti da altri parlamentari nominati ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 aprile 1989, n. 128.

2. Non sono ammesse sostituzioni temporanee dei componenti la Commissione.

3. In caso di rielezione di una o di entrambe le Camere per scadenza del mandato o per anticipato scioglimento, la Commissione continua ad esercitare i suoi poteri fino alla prima riunione della nuova o delle nuove Camere. Successivamente si provvede, secondo le modalità di cui al comma 1, al rinnovo dei componenti la Commissione appartenenti alla Camera o alle Camere disciolte.

ARTICOLO 4.

(Partecipazione alle sedute della Commissione).

1. Non è ammessa la partecipazione alle sedute della Commissione di parlamentari che non ne facciano parte o di altri estranei, fatta eccezione dei componenti la segreteria e dei collaboratori di cui all'articolo 4 della legge 7 aprile 1989, n. 128.

ARTICOLO 5.

(Funzioni del Presidente, dei Vicepresidenti e dei Segretari).

1. Il Presidente della Commissione la rappresenta, la convoca formulandone l'ordine del giorno; presiede la seduta; convoca l'Ufficio di Presidenza, integrato, quando lo ritenga opportuno o ne sia fatta richiesta, dai rappresentanti designati dai Gruppi. Esercita altresì gli altri compiti attribuitigli dalla legge 7 aprile 1989, n. 128, e dal presente regolamento.

2. I Vicepresidenti sostituiscono il Presidente in caso di assenza o di impedimento. I Segretari verificano i risultati delle votazioni e controllano la redazione del processo verbale.

3. In casi straordinari di necessità ed urgenza, il Presidente esercita i poteri spettanti all'Ufficio di Presidenza, riferendo entro 48 ore all'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi.

ARTICOLO 6.

(Funzioni dell'Ufficio di Presidenza).

1. L'Ufficio di Presidenza:

a) propone il programma e il calendario dei lavori della Commissione, indicando i criteri per la formulazione dell'ordine del giorno della seduta;

b) propone alla Commissione la deliberazione delle spese, ad eccezione di quelle di ordinaria amministrazione di cui al comma 1 dell'articolo 19;

c) coadiuva il Presidente nell'attuazione delle delibere della Commissione e nell'esame delle questioni che sorgano nel corso dell'attività della Commissione.

ARTICOLO 7.

(Convocazione della Commissione e ordine del giorno della seduta).

1. La Commissione è convocata dal Presidente con avviso personale ai suoi componenti, diramato di norma almeno 48 ore prima

della riunione. Con l'avviso di convocazione viene trasmesso ai componenti la Commissione l'ordine del giorno della riunione, il quale deve essere stampato e pubblicato.

2. La convocazione può essere richiesta al Presidente da un quarto dei componenti per la discussione di argomenti di particolare rilevanza. In tal caso il Presidente convoca la Commissione con la procedura di cui al comma 1.

3. La Commissione non può deliberare su argomenti che non siano all'ordine del giorno della seduta.

ARTICOLO 8.

(Numero legale).

1. Il Presidente deve verificare se la Commissione sia in numero legale, quando ciò sia richiesto da tre componenti la Commissione e questa stia per procedere ad una votazione. Per la validità delle deliberazioni della Commissione è necessaria la presenza di un terzo dei componenti.

2. Se si accerta la mancanza del numero legale, il Presidente sospende la seduta per un'ora. Qualora alla ripresa, dopo la sospensione, la Commissione non risulti in numero legale, il Presidente toglie la seduta annunciando la data e l'ora della seduta successiva con lo stesso ordine del giorno della seduta che è stata tolta.

ARTICOLO 9.

(Deliberazioni della Commissione).

1. Le deliberazioni della Commissione sono adottate a maggioranza dei presenti, salvi i casi per i quali sia richiesta una maggioranza speciale.

2. La Commissione vota normalmente per alzata di mano, a meno che tre commissari chiedano la votazione nominale; la richiesta, anche verbale, deve essere presentata dopo la chiusura della discussione e prima che il Presidente abbia invitato la Commissione a votare per alzata di mano.

3. Hanno luogo a scrutinio segreto soltanto le votazioni riguardanti persone.

ARTICOLO 10.

(Pubblicità dei lavori).

1. Le sedute della Commissione sono pubbliche, salvo che la Commissione medesima disponga diversamente a maggioranza dei due terzi dei presenti.

2. Delle sedute della Commissione si redige un processo verbale ed un resoconto con l'indicazione degli argomenti trattati, degli intervenuti nella discussione e delle deliberazioni adottate. Il resoconto è pubblicato nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

3. La pubblicità dei lavori della Commissione è altresì assicurata mediante la pubblicazione di un resoconto stenografico.

4. La stampa ed il pubblico seguono lo svolgimento dei lavori in separati locali attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

5. La Commissione decide, a maggioranza dei due terzi dei presenti, quali dei suoi lavori debbano rimanere segreti.

6. Quando la Commissione si riunisce in seduta segreta, si redige soltanto il processo verbale, salvo che la Commissione stabilisca che si rediga altresì il resoconto stenografico a fini esclusivamente interni della Commissione.

ARTICOLO 11.

(Svolgimento dell'inchiesta — Poteri e limitazioni).

1. 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 nonché raccogliere informazioni 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.

2. Qualora la Commissione proceda alla formazione di gruppi di lavoro, questi sono considerati come articolazioni interne della Commissione medesima, finalizzate allo svolgimento di attività di studio e di ricerca, prive del potere di compiere atti aventi rilevanza esterna.

ARTICOLO 12.

(Audizioni).

1. La Commissione può procedere a libere audizioni.

2. I parlamentari, i membri del Governo, i magistrati sono sempre ascoltati con la procedura della libera audizione.

3. Le persone che la Commissione intende ascoltare in libera audizione sono convocate dal Presidente di norma mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento.

ARTICOLO 13.

(Testimonianze).

1. La Commissione può procedere alla assunzione di testimonianze.
2. Le persone da ascoltare in sede di testimonianza sono convocate dal Presidente con le modalità previste dall'articolo 12 o mediante notifica a mezzo della polizia giudiziaria.
3. Il Presidente della Commissione può disporre l'accampagnamento coattivo a mezzo della forza pubblica nel caso di rifiuto di comparire o di mancata presentazione senza giustificato motivo della persona convocata.
4. Il Presidente della Commissione avverte i testimoni dell'obbligo di dire tutta la verità e rammenta loro le pene stabilite degli articoli 366 e 372 del codice penale.

ARTICOLO 14.

(Norme procedurali relative alle audizioni e alle testimonianze).

1. La Commissione decide caso per caso se procedere mediante libere audizioni o mediante testimonianze. La Commissione può decidere di passare, valutate le circostanze, dalla libera audizione alla testimonianza.
2. Le persone ascoltate, sia con libera audizione che con testimonianza, qualora siano indiziate o imputate in procedimenti penali connessi con la materia oggetto dell'inchiesta, possono essere assistite da un avvocato.
3. Le domande sono rivolte per il tramite del Presidente ovvero dai singoli componenti la Commissione nell'ordine e nei modi fissati dal Presidente. Qualora la Commissione lo deliberi, le domande dovranno essere predisposte in appositi capitoli e comunicate agli interessati al momento della loro convocazione.
4. Il Presidente decide sull'ammissibilità delle domande.
5. Alle persone ascoltate sarà sottoposto il resoconto stenografico dell'audizione o della deposizione perchè lo sottoscrivano. Delle eventuali richieste di rettifica è fatta menzione in allegato al resoconto e di esse il Presidente informa la Commissione.

ARTICOLO 15.

(Denuncia di reati).

1. Se il testimone commette alcuno dei fatti di cui all'articolo 372 del codice penale, il Presidente della Commissione, premessa, se crede, una nuova ammonizione circa la responsabilità penale conseguente a questi fatti, ne fa compilare processo verbale che trasmette all'autorità giudiziaria competente.

ARTICOLO 16.

(Segreto funzionale).

1. I documenti formati a seguito di accertamenti direttamente effettuati o comunque disposti dalla Commissione sono coperti dal segreto funzionale.

2. Di fronte ad eventuali richieste da parte dell'autorità giudiziaria o di pubbliche autorità di documenti coperti dal segreto funzionale, la Commissione valuterà l'opportunità della loro trasmissione in deroga a quanto disposto nel comma 1 del presente articolo.

3. In ogni caso il Presidente indicherà le fonti delle notizie contenute nei documenti richiesti in modo da consentire alle autorità richiedenti l'effettuazione di propri autonomi accertamenti in merito.

ARTICOLO 17.

(Archivio della Commissione).

1. Gli atti, le delibere e la documentazione completa raccolta dalla Commissione sono depositati in apposito archivio riservato. Il Presidente sovrintendente all'archivio, ne cura la funzionalità, cura la conservazione dei documenti, adotta, d'intesa con i Presidenti delle Camere, le misure di sicurezza che ritenga opportune.

2. Gli atti depositati in archivio sono consultabili dai Commissari e dai collaboratori della Commissione.

3. Non è consentito estrarre copia di atti e documenti formati dalla Commissione riunita in seduta segreta e di quelli assoggettati a segreto dall'Autorità giudiziaria.

4. Gli atti e i documenti formati dalla Commissione riunita in seduta segreta possono essere resi pubblici previa autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza.

ARTICOLO 18.

(Pubblicazione di atti e documenti).

1. Contestualmente alla deliberazione della relazione conclusiva e di quella propositiva da presentare alle Camere, la Commissione decide quali atti e documenti formati o acquisiti nel corso dell'inchiesta debbono essere pubblicati. In nessun caso è consentita la pubblicazione di scritti anonimi.

2. Tutti gli atti comunque inerenti allo svolgimento dell'inchiesta vengono versati nell'Archivio storico del ramo del Parlamento cui appartiene il Presidente della Commissione.

ARTICOLO 19.

(Dotazione finanziaria della Commissione).

1. La Commissione dispone di un apposito fondo per le spese di ordinaria amministrazione, alla cui gestione sovrintende il Presidente.

2. Le decisioni di spesa della Commissione sono comunicate all'amministrazione di competenza, che procede a ripartire i relativi oneri tra i due rami del Parlamento.

ARTICOLO 20.

(Sede e segreteria della Commissione).

1. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione dispone di una sede e di un adeguato personale assegnati dai Presidenti delle Camere, di intesa fra loro.

ARTICOLO 21.

(Collaborazioni).

1. Al fine di consentire alla Commissione di avvalersi di tutte le collaborazioni ritenute necessarie per il migliore espletamento della sua attività, il Presidente sottopone all'Ufficio di Presidenza le relative deliberazioni. I nominativi dei collaboratori sono comunicati alla Commissione.

2. I collaboratori prestano giuramento circa l'osservanza del vincolo del segreto; svolgono gli incarichi loro affidati conformandosi alle istruzioni del Presidente e, se autorizzati, assistono ai lavori della Commissione. Riferiscono alla Commissione ogni qual volta sia loro richiesto.

3. Ai collaboratori spetta, qualora ciò sia consentito dalle leggi in vigore, un compenso adeguato alle funzioni cui sono preposti, il cui ammontare è fissato dall'Ufficio di Presidenza.

ARTICOLO 22.

(Modifiche al regolamento della Commissione).

1. Ciascun componente la Commissione, ai sensi della legge istitutiva, può proporre modifiche e aggiunte alle norme del presente regolamento, attraverso la presentazione al Presidente di una proposta redatta in articoli e accompagnata da una relazione. La proposta, se positivamente valutata dall'Ufficio di Presidenza, è stampata e distribuita agli altri commissari e posta all'ordine del giorno della Commissione. La proposta è quindi votata secondo le norme degli articoli 8 e 9 del presente regolamento.

INDICE DEGLI ALLEGATI
ALLA RELAZIONE CONCLUSIVA

INDICE DEGLI ALLEGATI ALLA RELAZIONE CONCLUSIVA

Allegati riferiti al quadro normativo e allegati di contenuto generale.

VOLUME II - TOMO I

Allegato I.1.:

Risposta del Ministro per i rapporti con il Parlamento, onorevole Sergio Mattarella, alle interrogazioni presentate alla Camera dei deputati sulla gestione degli interventi pubblici per la ricostruzione delle zone terremotate in Basilicata e Campania e intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, onorevole Ciriaco De Mita (seduta antimeridiana di martedì 20 dicembre 1988).

Allegato I.2.:

Delibere del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), dal 1981 al 1990, relative alla attuazione degli interventi di ricostruzione e sviluppo delle zone colpite dal sisma, corredate dalle relazioni propositive (*prima parte: 1981-1985*).

VOLUME II - TOMO II

Allegato I.2.:

Idem (seconda parte: 1986-1990).

VOLUME II - TOMO III

Allegato I.3.:

- a) Provvedimenti relativi alla costituzione presso il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno dell'Ufficio per la ricostruzione e lo sviluppo delle zone della Campania, della Basilicata e della Puglia colpite dal terremoto del 1980-1981, e successive modificazioni.
- b) Rendiconti per gli esercizi 1983-1989 delle spese di funzionamento dell'Ufficio per la ricostruzione e lo sviluppo delle zone terremotate della Campania, della Basilicata e della Puglia costituito presso il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.
- c) Nominativi dei funzionari, distinti per settore di intervento, cui sono stati conferiti compiti di responsabilità per l'attuazione degli interventi di ricostruzione e sviluppo delle zone colpite dal sisma.

- d) Composizione degli organi consultivi operanti presso l'Ufficio per la ricostruzione e lo sviluppo delle zone della Campania, della Basilicata e della Puglia colpite dal terremoto del 1980-1981; compensi corrisposti ai componenti.

Allegato I.4.:

- a) Relazione della Ragioneria generale dello Stato sull'attuazione degli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo delle zone colpite dal sisma.
- b) Parere del Consiglio di Stato sull'ambito di applicazione e i limiti dell'articolo 29 del regio decreto n. 2440 del 1923 e dell'articolo 23 della legge n. 1037 del 1939.
- c) Lettera del Presidente della Corte dei conti relativa agli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo delle zone colpite dal sisma.
- d) Relazione della Corte dei conti – ufficio di controllo sugli atti del Ministero del bilancio e della programmazione economica – sui trasferimenti di fondi e la ricostruzione dei territori colpiti dal sisma.

Allegato I.5.:

Atti della regione Campania sull'attuazione degli interventi di ricostruzione e sviluppo delle zone colpite dal sisma.

Allegato I.6.:

- a) Relazione della regione Basilicata sull'attuazione degli interventi di ricostruzione e sviluppo delle zone colpite dal sisma (*documento pervenuto dopo la conclusione dell'inchiesta*).
- b) Funzionari della regione Basilicata che hanno avuto incarichi di responsabilità nei settori di intervento per la ricostruzione e lo sviluppo delle zone colpite dal sisma.

Allegato I.7.:

Documenti trasmessi dalle organizzazioni sindacali CGIL, UIL, FLC (Federazione lavoratori delle costruzioni) di Potenza, Confindustria.

VOLUME II - TOMI IV E V

Allegato I.8.:

Rapporti dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa.

VOLUME II - TOMO VI

Allegato I.9.:

Referto della Corte dei conti in data 5 dicembre 1990 sulla spesa ordinaria nel Mezzogiorno.

Allegato I.10.:

Relazione generale dell'Istituto nazionale di geofisica sui terremoti e le loro manifestazioni.

Allegato I.11.:

- a) Relazione della Commissione tecnica per la spesa pubblica del Ministero del tesoro su: « La spesa pubblica nelle aree terremotate del Friuli e della Campania-Basilicata: due esperienze a confronto ».
- b) Atti trasmessi dal Presidente della regione Lombardia riguardanti i finanziamenti per la ricostruzione della Valtellina e delle zone adiacenti interessate dalle calamità dell'estate 1987 (*documento pervenuto dopo la conclusione dell'inchiesta*).

Allegati riferiti all'emergenza ed agli interventi di ricostruzione affidati ai comuni.

A) - Emergenza.

VOLUME III - TOMO I

Allegato II.1.:

- a) Ordinanze del Commissario straordinario del Governo per le zone terremotate della Campania e della Basilicata: 24 novembre 1980 - 31 dicembre 1981 (*prima parte: 24 novembre 1980-12 marzo 1981*).

VOLUME III - TOMO II

Allegato II.1.a.:

Idem (seconda parte: 13 marzo 1981-31 dicembre 1981).

VOLUME III - TOMO III

Allegato II.1.:

- b) Ordinanze e istruzioni del Ministro per il coordinamento della protezione civile: 1° gennaio 1982 - 30 giugno 1987.

Allegato II.2.

Funzionari con compiti di responsabilità che hanno affiancato il Commissario straordinario del Governo ed i Ministri per il coordinamento della protezione civile.

Allegato II.3.:

Convenzione con la società Bonifica per la fornitura di una struttura tecnico-amministrativa di supporto.

Allegato II.4.:

- a) Rendicontazione delle risorse finanziarie erogate dal 1° dicembre 1980 al 30 giugno 1984: prospetti riassuntivi delle entrate e delle uscite.
- b) Relazione della Corte dei conti – ufficio controllo atti Presidenza del Consiglio dei ministri – sulla gestione fuori bilancio *ex* articolo 2 del decreto-legge n. 776 del 1980 per il soccorso e l'assistenza alle popolazioni e la ripresa civile, amministrativa, sociale ed economica dei territori danneggiati dal sisma.

Allegato II.5.:

- a) Contabilità relative alla gestione delle « disponibilità residue »: 1° luglio 1984 - 31 ottobre 1989.
- b) Quadro riassuntivo delle entrate e delle uscite.
- c) Rapporti dei prefetti in merito agli impegni ancora pendenti, a valere sulle « disponibilità residue », alla data del 31 dicembre 1989 (province di: Avellino, Benevento, Caserta, Foggia, Matera, Napoli, Potenza, Salerno).

Allegato II.6.:

Lavori relativi alla realizzazione di opere pubbliche con onere a carico del bilancio della Cassa per il Mezzogiorno.

VOLUME III - TOMO IV**Allegato II.7.:**

Documentazione relativa alla vicenda della « prefabbricazione pesante » nel comune di Avellino.

B) - Interventi affidati ai comuni.**VOLUME IV - TOMO I****Allegato III.1.:**

Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e relativi atti istruttori recanti la classificazione dei comuni terremotati.

Allegato III.2.:

Prospetti riepilogativi dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno riferiti a:

- a) entità dei danni rilevati in base alle domande di contributo (elaborazione: 30 gennaio 1990);
- b) ripartizione negli anni delle domande di contributo (elaborazione: 23 ottobre 1990);
- c) assegnazione dei fondi ai comuni (elaborazione: 30 gennaio 1990);
- d) confronto fra assegnazioni di competenza ed impegni assunti per opere private e pubbliche (elaborazione: 10 luglio 1990);
- e) progetti ultimati con indicazione dell'ammontare dei contributi definitivi a consuntivo calcolato per metro quadrato (elaborazione: 12 ottobre 1990);
- f) costo medio degli interventi calcolato per componente dei nuclei familiari (elaborazione: 24 agosto 1990).

VOLUME IV - TOMO II

Allegato III.3.:

Documento del gruppo consiliare comunista della regione Basilicata, presentato dai senatori Cardinale e Petrarà, relativo allo stato della ricostruzione in quella regione.

Allegato III.4.:

Comune di Bisaccia (Avellino).

- a) Risposta al questionario inviato dalla Commissione sullo stato di attuazione degli interventi di ricostruzione dell'edilizia residenziale privata e delle opere pubbliche.
- b) Relazioni sulle indagini tecniche e geognostiche eseguite sul territorio del comune.

Allegato III.5.:

Comune di Caposele (Avellino).

- a) Relazione del nucleo di polizia giudiziaria della Guardia di finanza a disposizione della Commissione sugli accertamenti svolti nel comune.
- b) Rapporto della legione dei carabinieri di Salerno sulle indagini svolte nel comune.

Allegato III.6.:

Comune di Colliano (Salerno).

Risposta al questionario inviato dalla Commissione sullo stato di attuazione degli interventi di ricostruzione dell'edilizia residenziale privata e delle opere pubbliche.

Allegato III.7.:

Comune di Conca della Campania (Caserta).

Relazione del nucleo di polizia giudiziaria della Guardia di finanza a disposizione della Commissione sugli accertamenti svolti nel comune.

Allegato III.8.:

Comune di Conza della Campania (Avellino).

Relazione del nucleo di polizia giudiziaria della Guardia di finanza a disposizione della Commissione sugli accertamenti svolti nel comune.

Allegato III.9.:

Comune di Fisciano (Salerno).

Relazione del nucleo di polizia giudiziaria della Guardia di finanza a disposizione della Commissione sugli accertamenti svolti nel comune.

Allegato III.10.:

Comune di Laviano (Salerno).

- a) Relazione del nucleo di polizia giudiziaria della Guardia di finanza a disposizione della Commissione sugli accertamenti svolti nel comune.
- b) Esposto delle sezioni del PCI e del PSI del comune sull'attuazione degli interventi di ricostruzione *post*-sismica.
- c) Relazione del prefetto di Salerno in ordine agli interventi di cui al predetto esposto.
- d) Rapporto della legione dei carabinieri di Salerno sulle indagini svolte nel comune.

VOLUME IV - TOMO III

Allegato III.11.:

Comune di Muro Lucano (Potenza).

- a) Pro-memoria della regione Basilicata sulle vicende riguardanti la ricostruzione *post*-sismica nel comune.
- b) Ricorso al TAR della Basilicata da parte dell'Ordine degli architetti della provincia di Potenza avverso la delibera del consiglio comunale relativa alla convenzione di affidamento della gestione dei servizi tecnico-amministrativi inerenti alla ricostruzione *post*-sismica.

Allegato III.12.:

Comune di Palomonte (Salerno).

- a) Relazione del nucleo di polizia giudiziaria della Guardia di finanza a disposizione della Commissione sugli accertamenti svolti nel comune.

- b) Relazione del prefetto di Salerno in merito al rilascio di buoni contributo per interventi di ricostruzione edilizia nel comune.
- c) Rapporto del comando generale dell'Arma dei carabinieri sugli accertamenti esperiti nel comune.
- d) Rapporto del comando generale dell'Arma dei carabinieri sulle procedure giudiziarie in corso.

Allegato III.13.:

Comune di Ruvo del Monte (Potenza).

- a) Relazione del nucleo di polizia giudiziaria della Guardia di finanza a disposizione della Commissione sugli accertamenti svolti nel comune.
- b) Rapporto della legione dei carabinieri di Salerno sulle indagini svolte nel comune.

Allegato III.14.:

Comune di S. Mango sul Calore (Avellino).

Relazione del nucleo di polizia giudiziaria della Guardia di finanza a disposizione della Commissione sugli accertamenti svolti nel comune.

Allegato III.15.:

Comune di Santomenna (Salerno).

- a) Relazione del nucleo di polizia giudiziaria della Guardia di finanza a disposizione della Commissione sugli accertamenti svolti nel comune.
- b) Relazione del prefetto di Salerno sullo stato della ricostruzione nel comune.
- c) Appunto trasmesso dal presidente dell'ENEL sulla situazione degli allacciamenti alla rete elettrica delle abitazioni ultimate.

Allegato III.16.:

Comune di S. Antonio Abate (Napoli).

Relazione del nucleo di polizia giudiziaria della Guardia di finanza a disposizione della Commissione sugli accertamenti svolti nel comune.

Allegato III.17.:

Comune di Torre Orsaia (Salerno).

Relazione del nucleo di polizia giudiziaria della Guardia di finanza a disposizione della Commissione sugli accertamenti svolti nel comune.

Allegato III.18.:

Comune di Valva (Salerno).

Risposta al questionario inviato dalla Commissione sullo stato di attuazione degli interventi di ricostruzione dell'edilizia residenziale privata e delle opere pubbliche.

Allegato III.19.:

Comune di Vietri di Potenza (Potenza).

- a) Relazione del nucleo di polizia giudiziaria della Guardia di finanza a disposizione della Commissione sugli accertamenti svolti nel comune.
- b) Atti relativi a due contenziosi giudiziari sorti in merito all'attuazione degli interventi di ricostruzione *post*-sismica.

VOLUME IV - TOMO IV

Allegato III.20.:

- a) Prospetti riepilogativi dello stato di attuazione dei piani urbanistici nei comuni colpiti dal sisma.
- b) Nota della regione Basilicata sullo stato di approvazione degli strumenti urbanistici nei comuni colpiti dal sisma (*documento pervenuto dopo la conclusione dell'inchiesta*).
- c) Nota della regione Campania sulla strumentazione urbanistica nei comuni colpiti dal sisma (*documento pervenuto dopo la conclusione dell'inchiesta*).

Allegato III.21.:

Circolare della Tesoreria provinciale dello Stato di Salerno sulle procedure di prelevamento dei fondi dalle contabilità speciali aperte a favore dei comuni colpiti dal sisma.

Allegato III.22.:

Rapporti dei prefetti in merito agli amministratori comunali che hanno avuto incarichi tecnici negli interventi di ricostruzione di opere private e pubbliche nei comuni colpiti dal sisma (province di: Avellino, Benevento, Caserta, Foggia, Matera, Napoli, Potenza e Salerno).

Allegato III.23.:

Rapporti dei prefetti in merito agli amministratori dei comuni colpiti dal sisma posti in aspettativa ed alle variazioni degli organici comunali per effetto di assunzioni di tecnici avvenute con onere a carico dei fondi per gli interventi di ricostruzione delle zone colpite dal sisma (province di: Avellino, Benevento, Caserta, Foggia, Matera, Napoli e Potenza).

Allegato III.24.:

- a) Rapporti dei prefetti in merito alle parcelle professionali connesse ad incarichi svolti da professionisti per gli interventi di ricostruzione nelle zone colpite dal sisma (province di: Avellino, Benevento, Matera, Potenza).

- b) Rapporto del prefetto di Udine in merito alle parcelle professionali connesse con incarichi svolti da professionisti iscritti agli albi di quella provincia per interventi di ricostruzione delle aree terremotate della Basilicata e della Campania.

VOLUME IV - TOMO V

Allegato III.25.:

Rapporti dei prefetti in merito agli atti di concessione di committenza generale posti in essere da comuni colpiti dal sisma (province di: Avellino, Benevento, Caserta, Foggia, Matera, Napoli, Potenza e Salerno).

Allegato III.26.:

- a) Rapporti dei prefetti in merito all'ammontare delle giacenze complessive di fondi per gli interventi di ricostruzione nei comuni colpiti dal sisma, alla data del 30 settembre 1990, nelle contabilità speciali aperte presso le tesorerie provinciali dello Stato (province di: Avellino, Benevento, Caserta, Foggia, Matera, Napoli, Potenza e Salerno).
- b) Elaborati concernenti l'ammontare presso istituti di credito delle giacenze di fondi assegnati ai comuni colpiti dal sisma.

Allegato III.27.:

- a) Rapporti dei prefetti in merito agli immobili ultimati ma ancora non abitati (province di: Benevento, Foggia, Matera, Napoli, Potenza e Salerno).
- b) Appunto trasmesso dal presidente dell'ENEL sulla situazione degli allacciamenti per la fornitura di energia elettrica nei comuni colpiti dal sisma.

Allegato III.28.:

Rapporti dei prefetti in merito alle famiglie ancora alloggiate precariamente (province di: Avellino, Benevento, Caserta, Foggia, Matera, Napoli, Potenza e Salerno).

Allegato III.29.:

Rapporti dei prefetti in merito ai complessi edilizi ed alle opere pubbliche donate a comuni colpiti dal sisma (province di: Avellino, Benevento, Caserta, Foggia, Matera, Napoli, Potenza e Salerno).

Allegato III.30.:

Rapporti dei prefetti in merito ai contributi in denaro offerti da enti e comunità nazionali e straniere a comuni colpiti dal sisma (province di: Avellino, Benevento, Caserta, Foggia, Matera, Napoli, Potenza e Salerno).

VOLUME IV - TOMO VI

Allegato III.31.:

Tabulati dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno riferiti all'assegnazione di fondi ed all'entità dei danni rilevati in base alle domande di contributo in ciascun comune colpito dal sisma (elaborazione: 30 gennaio 1990).

VOLUME IV - TOMO VII

Allegato III.32.:

Tabulati dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno riferiti alla ripartizione negli anni delle domande di contributo in ciascun comune colpito dal sisma (elaborazione: 23 ottobre 1990).

VOLUME IV - TOMO VIII

Allegato III.33.:

Tabulati dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno riferiti alla situazione degli interessi attivi e passivi maturati da ciascun comune colpito dal sisma (elaborazione: 14 novembre 1990).

VOLUME IV - TOMO IX

Allegato III.34.:

Tabulati dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno riferiti al confronto tra assegnazioni di competenza ed impegni assunti per opere private e pubbliche in ciascun comune colpito dal sisma (elaborazione: 30 gennaio 1990).

Allegati riferiti al ruolo delle banche nel processo di ricostruzione.

VOLUME V - TOMO I

Allegato IV.1.:

Considerazioni introduttive del Governatore della Banca d'Italia, Carlo Azeglio Ciampi, all'audizione resa nella seduta della Commissione del 23 gennaio 1990.

Allegato IV.2.:

Elenco delle aziende di credito aventi sede legale in Campania e Basilicata, con l'indicazione per ciascuna di esse dei principali aggregati della situazione patrimoniale.

Allegato IV.3.:

Riferimenti forniti nel dicembre 1988 dalla Banca d'Italia al Ministro del tesoro ai fini delle risposte del Governo alle interrogazioni parlamentari riguardanti la Banca popolare dell'Irpinia.

Allegato IV.4.:

Rapporto relativo all'ispezione condotta nel 1989 dalla Banca d'Italia presso la Banca popolare dell'Irpinia.

Allegato IV.5.:

Controdeduzioni della Banca popolare dell'Irpinia ai rilievi formulati dalla Banca d'Italia a seguito dell'ispezione.

Allegato IV.6.:

Statuti sociali della Banca popolare dell'Irpinia omologati nel 1978 e nel 1984.

Allegato IV.7.:

Contratto integrativo aziendale (stralcio della parte economica) in vigore nel marzo 1990 presso la Banca popolare dell'Irpinia e nota di osservazioni della banca.

Allegato IV.8.:

Tabelle trasmesse dalla Banca d'Italia contenenti dati sui principali aggregati della situazione patrimoniale, nonché sul numero dei soci e dei dipendenti della Banca popolare dell'Irpinia e della Banca popolare di Pescopagano e Brindisi.

Allegato IV.9.:

Appunto e relativa documentazione trasmessi dalla Banca d'Italia in merito alle vicende della Banca popolare cooperativa fra i commercianti di Aversa.

VOLUME V - TOMO II

Allegato IV.10.:

- a) Relazioni della Banca d'Italia sull'andamento dell'economia della regione Campania per gli anni 1982-1988.
- b) Relazioni della Banca d'Italia sull'andamento dell'economia della regione Basilicata per gli anni 1982-1988.

VOLUME V - TOMO III

Allegato IV.11.:

Relazioni e bilanci della Banca popolare dell'Irpinia per gli esercizi finanziari dal 1981 al 1988.

Allegati riferiti agli interventi di ricostruzione e sviluppo industriale.**A) - Articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981.****VOLUME VI - TOMO I****Allegato V.1.:**

Provvedimenti di designazione dei ministri per l'attuazione degli interventi di cui agli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981; costituzione dell'Ufficio speciale per l'attuazione degli interventi di cui agli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981 e di conferimento della funzione di capo del predetto Ufficio speciale.

Allegato V.2.:

Provvedimenti normativi adottati con i poteri straordinari di cui all'articolo 9 della legge n. 187 del 1982, disciplinanti l'attuazione degli interventi di cui agli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981, corredati da appunti di sintesi in merito agli aspetti procedurali.

Allegato V.3.:

- a) Convenzione ed atti aggiuntivi stipulati con il consorzio ITALTECNA SUD, corredati da scheda riepilogativa delle attività affidate al consorzio, elenco del personale addetto ed analisi dei costi di gestione.
- b) Bilanci del consorzio ITALTECNA SUD relativi agli esercizi finanziari 1982-1989.

VOLUME VI - TOMO II**Allegato V.4.:**

- a) Verbale della verifica amministrativo-contabile della Ragioneria generale dello Stato presso l'Ufficio speciale per l'attuazione degli interventi straordinari di cui agli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981.
- b) Controdeduzioni del predetto Ufficio speciale ai rilievi formulati dalla Ragioneria generale dello Stato.
- c) Appunto della Corte dei conti sul modulo di organizzazione del predetto Ufficio speciale.

Allegato V.5.:

Appunto riepilogativo dei problemi connessi al completamento degli interventi di industrializzazione delle zone colpite dal sisma.

Allegato V.6.:

Onorari spettanti ai liberi professionisti per progettazione, direzione e collaudo dei lavori finanziati dall'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno.

Allegato V.7.:

Atto costitutivo e statuto dell'Agenzia per l'intervento industriale nelle zone terremotate della Campania e della Basilicata (Agensud).

Allegato V.8.:

Elenco degli interventi convenzionati e dei disciplinari sottoscritti prima del 30 giugno 1989, le cui prescrizioni conservavano a quella data valore vincolante ai sensi del decreto ministeriale 25 settembre 1989.

B) - Articolo 21 della legge n. 219 del 1981.

VOLUME VII - TOMO I

Allegato VI.1.:

Schede relative allo stato dell'*iter* delle procedure di concessione del contributo di cui all'articolo 21 della legge n. 219 del 1981 (elaborazione: 30 settembre 1990).

Allegato VI.2.:

- a) Elenco alfabetico dei collaudatori con l'indicazione per ciascuno di essi delle imprese beneficiarie del contributo di cui all'articolo 21 della legge n. 219 del 1981 presso le quali sono stati incaricati di effettuare i collaudi.
- b) Elenco delle imprese beneficiarie del contributo di cui all'articolo 21 della legge n. 219 del 1981 con l'indicazione per ciascuna di esse dei nominativi dei collaudatori.

Allegato VI.3.:

Controlli eseguiti dalla Guardia di finanza presso imprese che avevano richiesto l'ammissione al contributo di cui all'articolo 21 della legge n. 219 del 1981.

Allegato VI.4.:

- a) Relazione della Corte dei conti sulla gestione fuori bilancio per l'attuazione degli interventi di cui all'articolo 21 della legge n. 219 del 1981.
- b) Deliberazione n. 1961 del 26 maggio 1988 della sezione del controllo della Corte dei conti relativa al rendiconto per l'esercizio 1982 della gestione fuori bilancio per l'attuazione degli interventi di cui all'articolo 21 della legge n. 219 del 1981.
- c) Osservazioni dell'ufficio di controllo della Corte dei conti in data 24 ottobre 1988 relative al rendiconto per l'esercizio 1983 della gestione fuori bilancio per l'attuazione degli interventi di cui all'articolo 21 della legge n. 219 del 1981.
- d) Controdeduzioni dell'Ufficio speciale per l'attuazione degli interventi straordinari attribuiti al Presidente del Consiglio dei ministri alle predette osservazioni della Corte dei conti.

C) - Articolo 32 della legge n. 219 del 1981.

VOLUME VIII - TOMO I

Allegato VII.1.:

Delibere delle regioni Basilicata e Campania relative alla scelta delle aree industriali.

Allegato VII.2.:

Quadro della situazione delle procedure espropriative delle aree industriali (situazione al 28 febbraio 1990).

Allegato VII.3.:

Nuclei industriali realizzati ai sensi dell'articolo 32 della legge n. 219 del 1981 nelle regioni Campania e Basilicata (situazione al 30 settembre 1990).

Allegato VII.4.:

Schede riepilogative dello stato di attuazione delle infrastrutture esterne alle aree industriali (aggiornamento al 30 settembre 1990).

Allegato VII.5.:

Consegna all'ANAS di assi viari: strada a scorrimento veloce « Fondo Valle Sele », I e II lotto, strada S. Mango-Ofantina, strada Ofantina-Valle di Vitalba, strada Isca Pantanelle-Tito-Brienza.

Allegato VII.6.:

Elenco alfabetico delle imprese ammesse a contributo e schede relative alle modificazioni della composizione societaria e dell'assetto produttivo, ai nominativi dei progettisti ed al gruppo aziendale di riferimento (elaborazione: 30 settembre 1990).

Allegato VII.7.:

Iniziative industriali ammesse a contributo per le quali è stata disposta la revoca del contributo (situazione al 30 settembre 1990).

Allegato VII.8.:

Iniziative industriali ammesse a contributo per le quali è stato revocato il decreto di revoca con conseguente riammissione del contributo.

VOLUME VIII - TOMO II

Allegato VII.9.:

Documento, presentato dai senatori Cardinale e Petrarra, relativo ad esempi di mancato rispetto degli impegni da parte di aziende ammesse a contributo.

Allegato VII.10.:

Nota, presentata dal senatore Petrarà, sul reclutamento di lavoratori e sulla formazione professionale in Basilicata.

Allegato VII.11.:

Questioni interpretative delle disposizioni riguardanti i termini finali dei lavori di insediamento delle imprese nelle aree industriali e per l'avvio dell'attività produttiva.

Allegato VII.12.:

- a) Elenco dei tecnici nominati direttore dei lavori ed ingegnere capo dei lavori delle infrastrutture interne ed esterne alle aree industriali.
- b) Elenco dei collaudatori dei lavori delle infrastrutture interne ed esterne alle aree industriali.
- c) Elenco alfabetico dei collaudatori con l'indicazione per ciascuno di essi delle imprese ammesse a contributo presso le quali sono stati incaricati di effettuare i collaudi.
- d) Elenco delle imprese ammesse a contributo con l'indicazione per ciascuna di esse dei nominativi dei collaudatori.

Allegato VII.13.:

- a) Relazione della Corte dei conti sulla gestione fuori bilancio per l'attuazione degli interventi di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981.
- b) Deliberazione n. 1710 dell'11 dicembre 1986 della sezione del controllo della Corte dei conti relativa al rendiconto per l'esercizio 1982 della gestione fuori bilancio per l'attuazione degli interventi di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981.
- c) Osservazioni dell'ufficio di controllo della Corte dei conti in date 22 settembre 1987 e 18 maggio 1988 relative al rendiconto per l'esercizio 1983 della gestione fuori bilancio per l'attuazione degli interventi di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981.
- d) Controdeduzioni dell'Ufficio speciale per l'attuazione degli interventi di cui agli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981 alle predette osservazioni della Corte dei conti.
- e) Richiesta dell'ufficio di controllo della Corte dei conti di deferimento alla sezione del controllo dell'esame del rendiconto per l'esercizio 1983 della gestione fuori bilancio per l'attuazione degli interventi di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981.
- f) Osservazioni dell'ufficio di controllo della Corte dei conti in date 18 maggio 1988 e 20 settembre 1989 relative al rendiconto per l'esercizio 1984 della gestione fuori bilancio per l'attuazione degli interventi di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981.

Allegato VII.14.:

Documentazione trasmessa alle Procure della Repubblica di Roma e Salerno relativa alle ditte Castelruggiano e BAS (già FAMUP-SUD) (*prima parte*).

VOLUME VIII - TOMO III

Allegato VII.14.:

Idem (seconda parte).

VOLUME VIII - TOMO IV

Allegato VII.15.:

- a) Convenzioni, atti aggiuntivi e appendici per l'affidamento in concessione dei lavori di realizzazione delle aree industriali e delle infrastrutture esterne.

VOLUME VIII - TOMO V

Allegato VII.15.a.:

Idem (seconda parte).

VOLUME VIII - TOMO VI

Allegato VII.15.a.:

Idem (terza parte).

VOLUME VIII - TOMO VII

Allegato VII.15.:

- b) Atti di concessione, atti aggiuntivi e appendici stipulati con la società CASTALIA, l'Ente autonomo acquedotto pugliese e gli istituti di credito incaricati dell'istruttoria bancaria delle domande di contributo ai sensi dell'articolo 32 della legge n. 219 del 1981.
- c) Contratto di appalto tra la società CASTALIA e l'associazione temporanea di imprese fra la società ITALIMPIANTI ed il consorzio MRG, corredato da nota sulla commessa relativa alla gestione degli impianti e delle infrastrutture a servizio delle aree industriali previste dall'articolo 32 della legge n. 219 del 1981.

Allegato VII.16.:

Elementi utilizzati dall'Ufficio speciale per l'attuazione degli interventi straordinari attribuiti al Presidente del Consiglio dei ministri per l'aggiornamento dei prezzi delle opere realizzate ai sensi dell'articolo 32 della legge n. 219 del 1981, corredati dalle tabelle revisionali e di rilevamento dei costi delle regioni Campania e Basilicata e dalle tabelle delle medie ponderali.

Allegato VII.17.:

- a) Piantine dei nuclei industriali con indicazione delle aziende assegnatarie dei lotti infrastrutturati.
- b) Esempi di planimetrie allegate alle convenzioni per la realizzazione dei nuclei industriali.

Allegato VII.18.:

Risposte del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno ai quesiti posti nel corso dell'audizione del 3 novembre 1989.

VOLUME VIII - TOMO VIII

Allegato VII.19.:

- a) Rapporto di sintesi della società ECOTER su: « Una ipotesi di sviluppo delle attività produttive promosse e indotte nell'area terremotata lucano-campana ».
- b) « Reconstruction and socio-cultural system. A long-range study of reconstruction processes following the november 23, 1980 earthquake in southern Italy »: preliminary report n. 1 prepared by Rocco Caporale, Ino Rossi e Anna Chairetakis (1985).
- c) « Toward a systemic theory of natural disasters: a study of the 1980 earthquake in Campania-Basilicata (southern Italy) »: report on the four years research (1982-1986) conducted from the National Science Foundation to the Institute for Italian-American Studies, New York (1989).

VOLUME VIII - TOMO IX

Allegato VII.19.:

- d) Rapporto di ricerca commissionato dalla società Bonifica al Comitato internazionale per il Mezzogiorno sulle aree industriali del cratere.
- e) Rapporto di ricerca commissionato dal Consiglio regionale della Basilicata al Comitato internazionale per il Mezzogiorno sulle aree industriali della Basilicata.

Allegati riferiti al titolo VIII della legge n. 219 del 1981 ed agli interventi del programma straordinario di edilizia residenziale nel comune e nell'area metropolitana di Napoli.

VOLUME IX - TOMO I

Allegato VIII.1.:

- a) Decreti di nomina dei Commissari straordinari del Governo per l'attuazione del programma straordinario di edilizia residenziale nel comune e nell'area metropolitana di Napoli (PSER).
- b) Lettera di istruzioni del Presidente del Consiglio dei ministri in data 22 maggio 1981 ai Commissari straordinari del Governo.

Allegato VIII.2.:

- a) Relazione del funzionario incaricato dal CIPE dell'ultimazione del programma straordinario di edilizia residenziale per la parte inerente al territorio del comune di Napoli.
- b) Relazione del funzionario incaricato dal CIPE dell'ultimazione del programma straordinario di edilizia residenziale per la parte inerente alle aree esterne al comune di Napoli.
- c) Pro-memoria presentato dal funzionario incaricato dal CIPE dell'ultimazione del programma straordinario di edilizia residenziale nel comune e nell'area metropolitana di Napoli nel corso dell'audizione resa nella seduta del 6 febbraio 1990 e risposte ad alcuni quesiti.

VOLUME IX - TOMO II

Allegato VIII.3.:

- a) Relazione della Corte dei conti sulle gestioni fuori bilancio dei fondi per l'attuazione del programma straordinario di cui al titolo VIII della legge n. 219 del 1981 nel comune e nell'area metropolitana di Napoli.
- b) Deliberazioni della sezione di controllo della Corte dei conti n. 1444 del 4 maggio 1984, n. 1962 del 26 maggio 1988, n. 1968 del 9 giugno 1988, n. 2055 del 29 dicembre 1988 e n. 2183 del 12 ottobre 1989, relative ai rendiconti per gli esercizi 1981, 1982 e 1983 delle gestioni fuori bilancio dei fondi per l'attuazione del programma straordinario di cui al titolo VIII della legge n. 219 del 1981 nel comune e nell'area metropolitana di Napoli.
- c) Osservazioni della Corte dei conti in date 28 novembre 1986, 17 settembre 1987, 5 marzo 1988 e 29 ottobre 1988, relative ai rendiconti per gli esercizi 1984 e 1985 delle gestioni fuori bilancio dei fondi per l'attuazione del programma straordinario di cui al titolo VIII della legge n. 219 del 1981, corredate dalle controdeduzioni del funzionario incaricato dal CIPE dell'ultimazione del predetto programma straordinario.

Allegato VIII.4.:

Atti relativi allo stato delle occupazioni abusive di alloggi da ultimare, nell'ambito del programma straordinario di edilizia residenziale nel comune e nell'area metropolitana di Napoli (PSER).

Allegato VIII.5.:

Atti relativi alla riduzione degli organici del personale in servizio presso le strutture dipendenti dal funzionario incaricato dal CIPE dell'ultimazione del programma straordinario di edilizia residenziale nel comune e nell'area metropolitana di Napoli (PSER), corredate dagli elenchi nominativi e da tabulati relativi agli emolumenti del personale addetto.

Allegato VIII.6.:

Riepilogo dei dati relativi ai costi del programma straordinario di edilizia residenziale nel comune e nell'area metropolitana di Napoli (PSER), corredato da nota esplicativa.

Allegato VIII.7.:

Relazione del funzionario incaricato dal CIPE dell'ultimazione del programma straordinario di edilizia residenziale nel comune e nell'area metropolitana di Napoli (PSER) sul contenzioso amministrativo, giudiziario e contabile.

VOLUME IX - TOMO III

Allegato VIII.8.:

- a) Tabulati trasmessi dal funzionario incaricato dal CIPE dell'ultimazione del programma straordinario di edilizia residenziale nel comune e nell'area metropolitana di Napoli relativi al programma « originario » ed al programma delle opere infrastrutturali, con l'indicazione dei concessionari, dei comprensori, degli estremi delle convenzioni stipulate, eccetera.
- b) Aggiornamento della composizione dei consorzi delle imprese concessionarie dei lavori nell'ambito del programma per la città di Napoli.
- c) Elenco dei concessionari dei lavori nell'ambito del programma per le aree esterne al comune di Napoli e ripartizione delle quote consortili.

Allegato VIII.9.:

- a) Elenchi delle ditte che hanno fatto parte delle formazioni concessionarie dei lavori di cui al titolo VIII della legge n. 219 del 1981, con l'indicazione degli importi ricevuti da ciascuna impresa per le opere eseguite.
- b) Schede relative alle imprese che hanno prestato la loro opera nei confronti dei concessionari dei lavori di cui al titolo VIII della legge n. 219 del 1981, con l'indicazione degli importi ricevuti da ciascuna impresa per le opere eseguite (*prima parte*).

VOLUME IX - TOMO IV

Allegato VIII.9.b.:

Idem (seconda parte).

VOLUME IX - TOMO V

Allegato VIII.9.b.:

Idem (terza parte).

- c) Rapporti dell'Ispettorato provinciale del lavoro di Napoli sulle rilevazioni eseguite dal 1982 al 1990 presso i cantieri edili impegnati nei lavori di realizzazione del programma straordinario di edilizia residenziale nel comune e nell'area metropolitana di Napoli (PSER).

Allegato VIII.10.:

- a) Nota del Ministro del bilancio e della programmazione economica relativa al quadro delle ripartizioni effettuate dal CIPE dei finanziamenti destinati alle grandi infrastrutture e ad altre opere del programma straordinario di edilizia residenziale nel comune e nell'area metropolitana di Napoli (PSER).
- b) Elenchi delle opere di urbanizzazioni primarie e secondarie del programma straordinario di edilizia residenziale nel comune e nell'area metropolitana di Napoli (PSER).
- c) Tabulati relativi alle opere infrastrutturali del programma straordinario di edilizia residenziale nel comune e nell'area metropolitana di Napoli (PSER) ricomprese tra quelle da completare, con l'indicazione degli importi dei lavori approvati, dello stato di avanzamento dei lavori e delle date di ultimazione contrattuale ed effettiva presunta.

Allegato VIII.11.:

Elenchi delle commissioni di collaudo delle opere del programma straordinario di edilizia residenziale nel comune e nell'area metropolitana di Napoli (PSER).

Allegato VIII.12.:

Dati consegnati dal Ministro del bilancio e della programmazione economica nel corso dell'audizione resa nella seduta della Commissione del 16 ottobre 1990.

Allegato VIII.13.:

Appunto trasmesso dal Ministro dell'interno relativo ai sistemi di distribuzione dei contributi di bilancio agli enti locali ed in particolare dei contributi perequativi degli incrementi di popolazione nelle zone colpite dal sisma.

VOLUME IX - TOMO VI

Allegato VIII.14.:

- a) Ordinanze e direttive dei Sindaci di Napoli — Commissari straordinari del Governo, e successori: 1981-1989 (*prima parte*).

VOLUME IX - TOMO VII

Allegato VIII.14.a.:

Idem (seconda parte).

VOLUME IX - TOMO VIII

Allegato VIII.14.:

- b) Relazioni al CIPE dei Sindaci di Napoli — Commissari straordinari del Governo sull'attuazione del programma straordinario di edilizia residenziale nel comune di Napoli.

VOLUME IX - TOMO IX

Allegato VIII.15.:

- a) Ordinanze dei Presidenti della Giunta regionale della Campania
– Commissari straordinari del Governo: 1981-1989.

VOLUME IX - TOMO X

Allegato VIII.15.:

- b) Relazioni al CIPE dei Presidenti della Giunta regionale della Campania – Commissari straordinari del Governo sull'attuazione degli interventi del programma straordinario di edilizia residenziale nell'area metropolitana di Napoli.

VOLUME IX - TOMO XI

Allegato VIII.16.:

Documentazione esemplificativa di procedure espropriative in alcuni comparti del programma straordinario di edilizia residenziale nel comune e nell'area metropolitana di Napoli (PSER) (planimetrie ed atti procedurali) (*prima parte*).

VOLUME IX - TOMO XII

Allegato VIII.16.:

Idem (seconda parte).

Allegati riferiti agli interventi delle Amministrazioni dello Stato.

VOLUME X - TOMO I

AMBIENTE.

Allegato IX.1.:

Relazione del Ministero dell'ambiente sugli effetti ambientali degli interventi di ricostruzione e sviluppo nelle aree della Campania e della Basilicata soggette agli eventi sismici del 1980-81.

AZIENDA NAZIONALE AUTONOMA DELLE STRADE (ANAS).

Allegato IX.2.:

Documentazione dell'Azienda nazionale autonoma delle strade (ANAS) relativa agli interventi per la riparazione dei danni provocati dal sisma.

BENI CULTURALI E AMBIENTALI.**Allegato IX.3.:**

- a) Relazione del Ministero dei beni culturali e ambientali – Soprintendenza generale di collegamento agli interventi *post-sismici* nelle regioni Campania e Basilicata e relativi allegati (situazione al 30 giugno 1989).

VOLUME X - TOMO II**Allegato IX.3.:**

- b) Lettera del Ministro dei beni culturali ed ambientali sui finanziamenti assegnati dal CIPE per gli interventi di recupero del patrimonio culturale.
- c) Documentazioni trasmesse da:
- Soprintendenza archeologica delle province di Napoli e Caserta;
 - Soprintendenza per i beni artistici e storici di Napoli;
 - Soprintendenza per i beni archeologici di Pompei;
 - Soprintendenza per i beni ambientali e architettonici di Potenza;
 - Soprintendenza per i beni ambientali, architettonici, artistici e storici di Salerno e Avellino;
 - Soprintendenza archeologica di Salerno.

VOLUME X - TOMO III**DIFESA.****Allegato IX.4.:**

- a) Nota del Ministro della difesa relativa ai provvedimenti adottati in favore delle zone colpite dal sisma.
- b) Relazione del direttore generale della leva e del reclutamento obbligatorio del Ministero della difesa sui provvedimenti in merito all'espletamento del servizio civile sostitutivo di cui all'articolo 68 della legge n. 219 del 1981.
- c) Documento presentato dall'onorevole Cecchetto Coco sull'impiego degli obiettori di coscienza nel servizio civile sostitutivo.

FINANZE.

Allegato IX.5.:

- a) Rapporti degli Intendenti di finanza relativi alla valutazione dei danni arrecati dal sisma al demanio dello Stato, nonché dei costi per ciascuna delle opere di ricostruzione e sviluppo realizzate (province di: Avellino, Benevento, Caserta, Foggia, Matera, Napoli, Potenza e Salerno).
- b) Rapporti degli Uffici tecnici erariali relativi ai danni arrecati dal sisma al demanio dello Stato (province di: Caserta, Foggia, Potenza e Salerno).

GRAZIA E GIUSTIZIA.

Allegato IX.6.:

Documentazione trasmessa dal Ministro di grazia e giustizia sugli interventi di riparazione e ricostruzione degli edifici giudiziari danneggiati dal sisma.

LAVORI PUBBLICI.

Allegato IX.7.:

Rapporti dei Provveditori regionali alle opere pubbliche per la Campania e la Basilicata relativi agli interventi effettuati sui beni demaniali danneggiati dal sisma.

POSTE E TELECOMUNICAZIONI.

Allegato IX.8.:

Relazione sugli interventi effettuati nel settore dell'edilizia postale nelle zone colpite dal sisma.

PUBBLICA ISTRUZIONE.

Allegato IX.9.:

- a) Relazioni sulla situazione dell'edilizia scolastica e sugli interventi per la normalizzazione del servizio scuola nelle zone colpite dal sisma.
- b) Relazione della Sovrintendenza scolastica per la Campania sullo stato di attuazione degli interventi di ricostruzione degli edifici scolastici e sul fabbisogno di aule nelle zone colpite dal sisma.
- c) Nota del Provveditore agli studi di Avellino sui danni provocati dal sisma ad edifici scolastici.

- d) Appunto del Provveditore agli studi di Napoli sulle principali problematiche relative alle strutture scolastiche della scuola napoletana nel decennio 1980-1990.
- e) Note relative alla scuola media « Teresa Confalonieri » di Napoli ed all'Istituto professionale di Stato per il commercio di Siano (Salerno).

SANITÀ.**Allegato IX.10.:**

Lettera del Ministro della Sanità.

TRASPORTI.**Allegato IX.11.:**

- a) Relazione sugli interventi effettuati dall'Ente ferrovie dello Stato a seguito del sisma.
- b) Prospetto degli interventi effettuati dalla direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione a seguito del sisma, e nota della direzione generale dell'aviazione civile.

UNIVERSITÀ E RICERCA SCIENTIFICA.**Allegato IX.12.:**

Relazione sui finanziamenti ed i programmi degli interventi concernenti le istituzioni universitarie dei territori colpiti dal sisma.