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**

9.

SEDUTA DI MARTEDÌ 19 DICEMBRE 1989

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **OSCAR LUIGI SCÀLFARO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla composizione della Commissione:		Correnti Giovanni	19
Scàlfaro Oscar Luigi, <i>Presidente</i>	3	Cutrerà Achille	12, 16, 17, 18, 28
Comunicazioni del presidente:		D'Ambrosio Michele	23
Scàlfaro Oscar Luigi, <i>Presidente</i>	3	Fabris Pietro	13
Sulla pubblicità dei lavori:		Gottardo Settimo	5, 9, 11, 28
Scàlfaro Oscar Luigi, <i>Presidente</i>	4	Libertini Lucio	22
Audizione del presidente di sezione, dottor Arnaldo Marcelli, e dei consiglieri, dot- tor Domenico Marchetta e dottor Gio- vanni Cirillo, della Corte dei conti:		Marcelli Arnaldo, <i>Presidente di sezione della Corte dei conti</i>	5, 7
Scàlfaro Oscar Luigi, <i>Presidente</i> . 4, 5, 7, 9, 11		Marchetta Domenico, <i>Consigliere della Corte dei conti</i>	7, 20, 25, 28
Cardinale Emanuele	23, 27, 28	Petrara Onofrio	23
Cirillo Giovanni, <i>Consigliere della Corte dei conti</i>	9, 10, 11, 14, 15, 16, 17	Sapio Francesco	11, 14, 15, 17, 27
18, 19, 20, 22, 27, 28, 29		Ulianich Boris	20, 24
		Vairo Gaetano	4
		Audizione dell'avvocato dello Stato, dottor Aldo Linguìti:	
		Scàlfaro Oscar Luigi, <i>Presidente</i>	29, 36, 37
		Becchi Ada	37
		Gottardo Settimo	36
		Florino Michele	37
		Linguìti Aldo, <i>Avvocato dello Stato</i>	30, 33, 37

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15,10.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla composizione della Commissione.

PRESIDENTE. Comunico che il Presidente della Camera dei deputati ha chiamato a far parte della Commissione il deputato Eugenio Tarabini in sostituzione del deputato Sergio Coloni.

Mi auguro che non si verifichino ulteriori variazioni nella composizione della Commissione, con tutto il rispetto per le autorità che le operano, poiché ciò va a detrimento del nostro lavoro.

Comunicazioni del presidente.

PRESIDENTE. Comunico che la Commissione di inchiesta si avvale della collaborazione di due dipendenti della Camera dei deputati: le signore Maria Rita Alfonsi Perugia e Marina Mamberti Hlaic. Pertanto i loro nominativi si aggiungono, ai sensi dell'articolo 21 del regolamento interno, a quelli dei collaboratori della Commissione di inchiesta già comunicati nel corso della seduta antimeridiana di venerdì 3 novembre 1989.

Comunico altresì che, ai sensi dell'articolo 14, comma 5, del regolamento interno, i ministri per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e per il coordinamento della protezione civile ed il ragioniere generale dello Stato hanno restituito, sottoscritti per la parte che li riguarda, i resoconti stenografici delle audizioni rese davanti alla Commissione rispettivamente nelle sedute antimeridiana

e pomeridiana di venerdì 3 novembre 1989 e di giovedì 23 novembre 1989, cui sono accluse alcune richieste di rettifica. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che delle relative lettere di trasmissione e delle rettifiche richieste sarà fatta menzione in documenti allegati ai resoconti stenografici delle richiamate sedute della Commissione di inchiesta, che saranno stampati e distribuiti.

(Così rimane stabilito).

Sono inoltre pervenute le seguenti documentazioni.

Il ministro della pubblica istruzione ha trasmesso una relazione sulla situazione dell'edilizia scolastica e sugli interventi per la normalizzazione del servizio scuola in Campania e in Basilicata.

I prefetti di Salerno e di Matera hanno trasmesso documenti e prospetti sul processo di ricostruzione e di sviluppo.

Il prefetto di Potenza ha trasmesso ulteriori documentazioni a parziale integrazione di quanto precedentemente inviato.

Il sovrintendente di collegamento agli interventi post-sismici delle regioni Basilicata e Campania ha trasmesso documenti relativi agli interventi di restauro e di valorizzazione del patrimonio archeologico nelle zone colpite dai terremoti del 1980-1981.

Il direttore generale dell'Ente ferrovie dello Stato ha trasmesso schede sugli interventi operati nelle fasi dell'emergenza e della ricostruzione.

L'associazione Amici della terra ha trasmesso una documentazione relativa al rischio di degrado ambientale e paesaggistico derivante dai lavori di raddoppio della linea ferroviaria circumvesuviana.

Il presidente della Corte dei conti e il consigliere Giovanni Cirillo hanno trasmesso alcune relazioni e delibere della

Corte medesima sulle gestioni fuori bilancio di competenza della Commissione.

Questi documenti sono depositati presso l'archivio della Commissione.

Il bibliotecario della Camera dei deputati informa che è pronta la documentazione bibliografica consistente in cinque dossier monografici contenenti articoli tratti da pubblicazioni periodiche italiane, ripartiti in base alle specifiche competenze di ciascun gruppo di lavoro. Tali documenti saranno distribuiti ai commissari in rapporto alla materia di competenza di ciascun gruppo di lavoro, fermo restando che presso la segreteria della Commissione saranno a disposizione dei colleghi tutti i dossier.

Desidero formulare, a nome della Commissione, fervidi auguri alla dottoressa Magda Michela Zucco che è stata recentemente nominata Vice Segretario generale della Camera dei deputati (*Vivi applausi*).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Informo che da questo momento la pubblicità dei lavori è assicurata anche mediante ripresa audiovisiva a circuito chiuso.

Audizione del presidente di sezione, dottor Arnaldo Marcelli, e dei consiglieri, dottor Domenico Marchetta e dottor Giovanni Cirillo, della Corte dei conti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dei magistrati della Corte dei conti: dottor Arnaldo Marcelli, presidente di sezione preposto all'ufficio di coordinamento del controllo consuntivo, dottor Domenico Marchetta, consigliere addetto allo stesso ufficio, e dottor Giovanni Cirillo, consigliere delegato per il controllo sulle gestioni fuori bilancio di tipo transitorio della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Prima di procedere a tale audizione, do lettura della lettera che il dottor Carbone, presidente della Corte dei conti, mi ha inviato l'11 dicembre scorso: « La rin-

grazio, signor presidente, della convocazione che la Commissione di inchiesta da lei presieduta ha voluto fare di una rappresentanza della Corte per l'audizione che avrà luogo il 19 dicembre 1989. L'opportunità che possano partecipare a tale audizione i magistrati della Corte che hanno più diretta responsabilità nell'esercizio dell'attività di controllo, mi induce a rivolgere preghiera di una parziale modifica. La rappresentanza dovrebbe essere costituita, oltre che dal consigliere dottor Giovanni Cirillo, già designato, dal dottor Arnaldo Marcelli, presidente di sezione preposto all'ufficio di coordinamento del controllo consuntivo, e dal dottor Domenico Marchetta, consigliere addetto al medesimo ufficio. Questi ultimi magistrati sostituirebbero i consiglieri che erano stati citati in lettere precedenti ».

Desidero esprimere il mio vivo ringraziamento per la disponibilità dimostrata dalla Corte dei conti.

Se i commissari sono d'accordo, sarei dell'avviso di introdurre tutti e tre i magistrati della Corte dei conti, dare quindi la parola, per una sintetica relazione, al dottor Arnaldo Marcelli, presidente di sezione, il quale, a sua volta, potrà invitare i consiglieri, il dottor Marchetta o il dottor Cirillo, ad intervenire su specifiche questioni.

GAETANO VAIRO. Mi chiedo quale sia l'utilità di questa procedura. In passato, abbiamo proceduto sempre a singole audizioni.

PRESIDENTE. Per la verità, in passato la procedura era la stessa. Per esempio, il ragioniere generale dello Stato è intervenuto accompagnato da un funzionario incaricato delle ispezioni (ossia, è venuto l'ufficio, per così dire). Pertanto anche in quest'occasione si potrebbero ascoltare insieme i magistrati della Corte dei conti, anche per non essere costretti a chiedere chiarimenti senza la presenza di uno di essi.

Desidero fare inoltre presente che, pur sapendo che i commissari possono avere impegni in altra sede (per esempio, votazioni in Assemblea), non sospenderò in

ogni caso la seduta. Pregherei quindi i colleghi di non assentarsi, per non procedere in pochi all'odierna audizione.

SETTIMO GOTTARDO. Faccio presente la necessità per noi deputati di prendere parte alle votazioni in Assemblea. So che stamattina è mancato il numero legale.

PRESIDENTE. Sì, ma per un fatto polemico. Ero presente in Assemblea alle 11,30 ed ho vissuto personalmente quanto è accaduto. Lei, onorevole Gottardo, ne ha cognizione solo perché glielo hanno raccontato i commessi (anche questo è un fatto positivo)!

In ogni caso, non sospenderò la seduta e prego coloro che possono trattenersi di compiere questo sacrificio. Non posso interrompere a metà un'audizione come quella di oggi, per rispetto ai magistrati che abbiamo invitato e perché il nostro lavoro deve in ogni caso proseguire.

Procediamo ora all'audizione dei magistrati della Corte dei conti.

(Vengono introdotti in aula i magistrati della Corte dei conti).

Rivolgo il mio cordiale saluto al dottor Arnaldo Marcelli, presidente di sezione preposto all'ufficio di coordinamento del controllo consuntivo, al dottor Domenico Marchetta, consigliere addetto allo stesso ufficio, e al dottor Giovanni Cirillo, consigliere delegato per il controllo sulle gestioni fuori bilancio di tipo transitorio della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Esprimo la mia gratitudine per la disponibilità che i magistrati qui presenti hanno dimostrato inviandoci delle relazioni, per la disponibilità presente e futura della Corte dei conti e prego il presidente di sezione Marcelli di esternare la riconoscenza mia e della Commissione al presidente della Corte stessa per la sua personale disponibilità degna di ogni elogio.

Invito il presidente Marcelli a svolgere una relazione di sintesi nell'ambito della quale ricorderà (egli stesso ha sottolineato tale esigenza, che condivido pienamen-

te) a ciascuno di noi i contenuti ed i limiti delle competenze della Corte dei conti. Ciò potrà servirci nel momento in cui dovremo avanzare richieste di documentazione o di chiarimento. Sarà poi lo stesso presidente Marcelli a dare la parola a chi dei due consiglieri ha seguito in modo particolare determinati settori.

ARNALDO MARCELLI, *Presidente di sezione della Corte dei conti.* Ringrazio innanzitutto il presidente per le sue parole di apprezzamento, delle quali mi renderò interprete presso il presidente della Corte.

Dopo una mia breve relazione introduttiva, il consigliere Cirillo illustrerà approfonditamente le gestioni fuori bilancio, essendo lui addetto al controllo delle stesse.

L'intervento legislativo relativo al terremoto avvenuto in Campania e in Basilicata nel novembre 1980 e a quello del febbraio 1981 si sostanzia essenzialmente in due provvedimenti. Innanzitutto, il decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776, convertito nella legge 22 dicembre 1980, n. 874, finalizzato principalmente al soccorso e all'assistenza delle popolazioni. In secondo luogo, la legge 14 maggio 1981, n. 219, che invece aveva ad oggetto la ricostruzione edilizia e delle attività produttive nelle zone terremotate ed era anche diretta alla ripresa delle zone disastrate; quella legge conteneva anche norme per la realizzazione di un programma straordinario di edilizia residenziale nell'area metropolitana di Napoli.

La normativa iniziale istituì cinque gestioni fuori bilancio. La prima per l'attività di soccorso e di assistenza, cioè per le esigenze finanziarie del commissariato straordinario incaricato. La seconda gestione fuori bilancio fu istituita per le attività di ricostruzione edilizia, cioè per il trasferimento dei mezzi finanziari ai comuni, alle comunità montane, alle province, agli enti pubblici nonché alle amministrazioni statali per le attività relative al soccorso alle popolazioni ed alla ripresa nelle zone terremotate. La terza gestione fuori bilancio fu invece costituita per la ripresa delle attività produttive e a tale scopo si prevedeva, nell'articolo 21

della legge n. 219, una pluralità di contributi, tra i quali quelli per la ricostruzione e la riparazione degli stabilimenti industriali, erogabili da parte del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato. La quarta gestione era destinata alle attività di ripresa delle zone disastrose per la realizzazione di aree industriali da parte delle comunità montane con la previsione della concessione di contributi da parte del ministro dell'industria. Infine, la quinta gestione era relativa al programma straordinario di edilizia residenziale a Napoli.

Queste cinque gestioni hanno comportato la nomina di commissari straordinari per la programmazione e l'affidamento dei lavori, senza una specifica previsione delle modalità di gestione.

Esse furono istituite da una serie di atti normativi successivi alla legge n. 219 del 1981 che, lasciando invariata la disciplina degli interventi di ricostruzione edilizia, modificarono le altre modalità di intervento. Con l'articolo 5 del decreto-legge 26 giugno 1981, n. 333, convertito nella legge n. 456 del 1981, fu istituita la gestione fuori bilancio per il programma di edilizia residenziale a Napoli, prevedendo l'apertura di due distinte contabilità speciali, una a favore del sindaco di Napoli e l'altra a favore del presidente della giunta regionale della Campania. L'articolo 9 del decreto-legge n. 57 del 1982, convertito nella legge n. 187 del 1982, istituì le gestioni che avevano il compito di provvedere agli interventi di cui agli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981, attribuendo anche al Presidente del Consiglio dei ministri, direttamente o a mezzo di altri ministri all'uopo designati, poteri di deroga legislativa.

L'originario assetto legislativo degli interventi fu quindi modificato, mantenendo l'attività di trasferimento per gli interventi di ricostruzione edilizia ed istituendo, accanto a quella originaria per il soccorso, altre quattro gestioni fuori bilancio con lo scopo di provvedere agli interventi di cui agli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981 e di cui al titolo VIII della medesima legge. Nel suo

intervento il consigliere Cirillo illustrerà in modo particolare la situazione di queste gestioni.

Voglio solo osservare che la Corte dei conti ha assoggettato a controllo preventivo i soli provvedimenti di ripartizione dei fondi di cui all'articolo 3 della citata legge n. 219, nonché i provvedimenti di spesa da parte delle singole amministrazioni statali a valere su tali fondi ripartiti o su propri stanziamenti di bilancio.

Sono stati invece assoggettati a controllo consuntivo – e qui si entra nel vivo della materia di interesse della Commissione – sia le spese operate dalle singole amministrazioni mediante funzionari delegati sia quelle effettuate attraverso le gestioni straordinarie. Quest'ultima parte attiene alla competenza del consigliere Cirillo, mentre la ripartizione dei fondi, essendo stata affidata alle varie amministrazioni statali, è stata assoggettata da parte della Corte dei conti ad un controllo preventivo e non consuntivo, perché quest'ultimo tipo di controllo riguarda soltanto la rendicontazione dei funzionari delegati e le gestioni extrabilancio.

In ordine al controllo preventivo, non si presentano particolari problemi, poiché esso ha per oggetto una semplice ripartizione di somme. Invece, per quanto riguarda l'individuazione delle spese effettuate dalle singole amministrazioni che hanno ricevuto questa ricognizione analitica, per cui fornire dati a questo riguardo sarebbe piuttosto problematico. In questa sede, possiamo riferire in modo preciso sulla parte riguardante le gestioni fuori bilancio.

La Corte dei conti ha sempre mosso rilievi critici a questo tipo di modello organizzativo, segnalati, con riferimento a quelli in esame, fin dalla relazione al Parlamento sull'esercizio finanziario 1983 e ribaditi anche in quelle successive.

Le ragioni di tale giudizio negativo devono essere individuate, innanzitutto, nel fatto che i vantaggi – che ci si era illusi si sarebbero verificati a seguito di questi moduli organizzatori – si sono rivelati insussistenti. Queste gestioni, predisposte per evenienze straordinarie finalizzate ad interventi per la ripresa civile e

la ricostruzione dei territori danneggiati dagli eventi sismici, sono state infatti amministrate con una certa disinvoltura. Il sistema stesso ha consentito questa libertà di movimento: non se ne deve far carico ai gestori, naturalmente, perché la legge stessa ha creato queste condizioni.

La Corte ha segnalato che la proroga, più volte autorizzata, della durata delle gestioni, istituite in presenza di urgenti necessità derivanti dai sismi in Campania ed in Basilicata, aveva determinato la notevole dilatazione dei tempi e dei costi degli interventi. Queste gestioni hanno costituito una specie di ...

PRESIDENTE. Di favoreggiamento !

ARNALDO MARCELLI, *Presidente di sezione della Corte dei conti* ... di « casse aperte », anche per successivi interventi legislativi che hanno inteso rifondere le loro carenze finanziarie. Ciò non era previsto dalle leggi iniziali, ma nel corso degli anni si è creata questa necessità, per cui quello che doveva essere un mezzo per limitare la spesa è diventato un mezzo per accrescerla.

Per tali gestioni, sorte per fronteggiare le esigenze delle zone terremotate, si registrava l'ampiezza dei poteri derogatori riconosciuti ai gestori. Inoltre, la normativa successiva, nel dettare norme di proroga dei termini di stanziamento di ulteriori mezzi nonché di ampliamento degli interventi, ha legittimato i ritardi nell'esecuzione dei programmi e la lievitazione degli importi, introducendo il convincimento che la legislazione disciplinante il programma straordinario di cui al titolo VIII della legge n. 219 del 1981 fosse una legislazione « di scopo », per la quale, cioè, gli oneri finanziari avrebbero dovuto essere valutati *ex post* e coperti solo al termine del programma stesso. In sostanza, un atteggiamento di apertura e di costante disponibilità da parte del Parlamento per l'ulteriore accrescimento dei finanziamenti si è tradotto in una posizione sostenuta anche dal punto di vista giuridico, cioè nella tesi che si trattasse di una legislazione « di scopo » che do-

vesse essere pertanto giudicata soltanto *ex post*, al termine dei finanziamenti e delle conseguenti spese.

La gestione fuori bilancio introduce perciò disomogeneità organizzativa nella pubblica amministrazione.

Relativamente agli interventi di cui agli articoli 21 e 32, nonché a quelli attuati dal ministro per il coordinamento della protezione civile, è stata accertata una figura organizzativa atipica. Cioè, è accaduto un fenomeno non previsto: l'affidamento di pubbliche funzioni amministrative e tecniche ad una società commerciale. Tale decisione è stata dovuta al fatto che i gestori da soli non riuscivano ad amministrare i fondi ed hanno perciò affidato parte della gestione ad una società commerciale.

La Corte ha segnalato, inoltre, che la gestione di risorse al di fuori del bilancio introduce minore trasparenza anche in sede di verifica dei relativi risultati, in considerazione del fatto che la rendicontazione, non di rado tardiva, si presenta spesso lacunosa.

La Corte ha altresì auspicato innovazioni normative che introducano efficaci strumenti conoscitivi, un nuovo tipo cioè di gestione provvisto di quell'apparato di controllo e di verifica in grado di ovviare agli inconvenienti che si presentano nella pratica.

Concludo qui il mio intervento relativo alla parte introduttiva e cedo la parola al consigliere Marchetta, che illustrerà il tema delle gestioni.

DOMENICO MARCHETTA, *Consigliere della Corte dei conti*. Signor presidente, vorrei illustrare, sia pure molto rapidamente per non togliere spazio alle domande che i commissari porranno, il tipo di controllo che la Corte dei conti esercita sulle gestioni dei fondi che sono stati utilizzati per la ricostruzione delle zone della Basilicata e della Campania colpite dai terremoti del 1980 e 1981. Lo farò precisando l'ambito dei poteri che la Corte dei conti esercita su tali gestioni. I quesiti che i membri della Commissione rivolgeranno ci consentiranno di fornire

ulteriori ed esaurienti notizie relativamente alla sfera d'influenza della Corte dei conti, secondo quanto previsto dall'attuale legislazione (anche se ciò rappresenta un limite preciso nei confronti del controllo che la Corte esercita su questo tipo di gestioni).

Il controllo della Corte dei conti sulle gestioni fuori bilancio è previsto dalla legge n. 1041 del 1971 che ha disciplinato le gestioni fuori bilancio che si svolgono nell'ambito dell'amministrazione dello Stato. Essa ha previsto, inoltre, che su tale tipo di gestioni il controllo venga esercitato sia dalla Ragioneria generale dello Stato sia dalla Corte dei conti, anche nel caso in cui questo non sia previsto dalle leggi istitutive delle singole gestioni. Si tratta, quindi, di una legge di carattere generale che si sovrappone a tutte le altre leggi relative a questa materia.

Come il presidente ed i commissari ricorderanno, la legge n. 1041 del 1971 fu il risultato di un dibattito più che ventennale - iniziato negli anni cinquanta - che ebbe il suo momento di coagulo in una Commissione di inchiesta analoga a questa, la Commissione Sturzo, che indagò sulle gestioni fuori bilancio nell'ambito dell'amministrazione dello Stato. Fu proprio grazie al lavoro di tale Commissione che si arrivò, dopo alterne vicende protrattesi per ben quattordici anni, all'approvazione della legge n. 1041.

Nel periodo antecedente al 1971 le gestioni fuori bilancio che si presentavano erano non soltanto illegittime dal punto di vista del modulo della gestione, ma anche illegali, perché si trattava di entrate di pertinenza dello Stato, la cui fonte non si ritrovava in una legge dello Stato, ma in circolari ministeriali. Basti ricordare taluni diritti di segreteria, i compensi in deroga (forse il presidente Scalfaro ricorderà alcune vicende che lo hanno visto protagonista in prima persona in questo campo).

Come dicevo, in quegli anni l'esigenza principale cui si volle far fronte era quella di assoggettare comunque le gestioni fuori bilancio ad un controllo. Si

ritenne che una soluzione possibile ed adeguata fosse quella di riferire a tale tipo di gestioni il controllo già previsto dall'ordinamento per i rendiconti dei funzionari delegati, costituiti da un elenco delle spese che tali funzionari compiono con i fondi accreditati. Tale elenco conteneva tutta la documentazione che giustificava, per periodi determinati, le spese sostenute.

Tuttavia, lo strumento apprestato dalla legge n. 1041 del 1971, se poteva essere adeguato e sufficiente per l'estensione e la tipologia delle gestioni fuori bilancio esistenti in quel periodo, oggi si rivela sempre più inadeguato rispetto al modo in cui il fenomeno si è sviluppato successivamente.

Infatti, le gestioni fuori bilancio per interventi nelle zone terremotate sono caratterizzate da una deroga sia per quanto riguarda il modulo della gestione, sia rispetto alla disciplina sostanziale dell'attività. Mi spiego meglio: le gestioni fuori bilancio sono derogatorie rispetto ai normali moduli di gestione del bilancio dello Stato essenzialmente perché i fondi relativi vengono prelevati dal bilancio dello Stato ed iscritti in contabilità speciale. Al momento di questo passaggio i fondi del bilancio statale sono già considerati spesi (ovviamente tutti i pagamenti sono imputati alla contabilità speciale). Questo di per sé già riduce la trasparenza e la significatività della rappresentazione di bilancio, perché - come ho detto - i fondi si considerano spesi rispetto al bilancio generale, ma in realtà sono giacenti in altre contabilità, per cui sorge l'esigenza - sempre che si voglia dare rappresentatività e significatività ai bilanci - di consolidare i dati delle contabilità speciali a quelli del bilancio generale. Ma quest'obbligo di consolidamento è intervenuto soltanto nel febbraio di quest'anno con la legge n. 50 che ha istituito appunto strumenti di consolidamento e di omogeneizzazione dei conti delle gestioni fuori bilancio con quelli del bilancio generale.

Quella che ho appena descritto è la prima deroga, mentre la seconda riguarda più specificamente i controlli. Il trasfe-

rimento dei fondi dal bilancio alla contabilità speciale fa sì che il controllo venga effettuato a consuntivo, per cui i pagamenti non incontrano il limite rappresentato dal visto preventivo della Corte dei conti per quanto riguarda la loro eseguibilità. Il controllo effettuato a consuntivo dalla Corte e dalla Ragioneria non rappresenta l'inconveniente principale, perché tale tipo di controllo è un fenomeno generalizzato nel nostro ordinamento (esiste, per esempio, da molti anni per i rendiconti dei funzionari delegati); ma se esso è di mera legittimità per le spese dei funzionari delegati, i quali si limitano a pagare straordinari e stipendi al personale oppure affrontano spese di ufficio e piccoli lavori in economia, è evidente che lo stesso tipo di controllo riferito a fenomeni come quello cui ci troviamo di fronte - spese che ammontano a migliaia di miliardi, appalti, concessioni e sub-concessioni - offre alla Corte dei conti e alla Ragioneria generale dello Stato armi spuntate per poter intervenire. Ora, a ciò si aggiunge che lo stesso controllo di legittimità a consuntivo nel caso di specie non dispone dei parametri per un raffronto, perché tutte queste gestioni sono caratterizzate, come dicevo, da poteri di deroga nella disciplina della loro attività. Di conseguenza, mentre nelle ordinarie procedure di gestione si arriva all'appalto, tanto per fare un esempio, attraverso determinate procedure di carattere generale, nel caso in questione le procedure sono fissate dallo stesso organo gestore. Esistono particolari gestioni in cui il potere di deroga dell'organo gestore è limitato soltanto dalle norme della Costituzione e dai principi generali dell'ordinamento giuridico. Ma è chiaro che nessuna norma di legge ordinaria è in grado di derogare alle norme costituzionali! Anche la norma che vincola il potere di ordinanza al rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico ha scarso significato: è già difficile interpretare il diritto quando stabilisce espressamente principi e disposizioni; possiamo immaginare se sia possibile individuare quali siano i principi generali dell'ordinamento

che non possono essere violati dall'ordinanza di un commissario.

Quella delineata è la situazione normativa reale in cui si è svolta la gestione dei fondi in questione. È chiaro che, in tali condizioni, l'attività di controllo della Corte dei conti ha incontrato molte difficoltà, pur essendo ugualmente riuscita a raggiungere determinati risultati.

La Corte dei conti, nella sua relazione annuale al Parlamento, ha spesso evidenziato le carenze da me poc'anzi indicate ed ha anche formulato ipotesi di soluzione. D'altra parte, la legge istitutiva di questa Commissione prevede che essa possa anche elaborare proposte sulle materie di sua competenza; nel caso in oggetto potrebbe delineare una proposta volta alla realizzazione di una gestione più trasparente dei fondi di cui ci stiamo occupando. Si può intravedere in proposito un parallelismo con la Commissione Sturzo, che si è occupata dello stesso problema: la proposta di legge presentata da quella Commissione venne approvata dopo quattordici anni; spero che eventuali proposte di questa Commissione possano avere migliore fortuna. In ogni caso confermo, anche a nome del presidente, che la Corte dei conti è a disposizione per l'eventuale elaborazione di proposte di legge rivolte nel senso indicato.

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. Ho fatto pervenire alla Commissione tre relazioni, che penso siano state distribuite.

SETTIMO GOTTARDO. Veramente, non sono state distribuite.

PRESIDENTE. Sono state certamente distribuite a tutti i commissari, a meno che non si sia verificato qualche disguido.

SETTIMO GOTTARDO. Forse saranno state inserite nelle caselle postali.

PRESIDENTE. Certamente, onorevole Gottardo, dal momento che la casella postale è il luogo in cui normalmente vengono posti i messaggi; difficilmente, in-

fatti, questi possono essere imbucati direttamente nelle tasche dei colleghi mentre camminano nei corridoi!

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. Nelle relazioni presentate, ho tracciato in buona sostanza l'assetto legislativo delle singole gestioni ed anche lo stato dei controlli della Corte dei conti. Per quanto riguarda tali aspetti, quindi, rinvio direttamente al contenuto delle relazioni.

Desidero rilevare in via preliminare che la legislazione dell'emergenza ha in qualche modo tradito lo spirito della legge n. 1041 del 1971 sulle gestioni fuori bilancio, la quale rappresentava solamente una normativa di base e disponeva che per le gestioni fuori bilancio fosse necessario un minimo di organizzazione e di controllo. Essa, ovviamente, rinviava al legislatore il compito di dettare una normativa specifica per ciascuna gestione. La legislazione d'emergenza non ha dettato tali normative specifiche, al contrario ha attribuito ai gestori il potere di realizzare gli obiettivi necessari senza essere vincolati da alcuna norma. In dottrina è andata profilandosi, per quanto riguarda il titolo VIII e gli articoli 21 e 32, una teoria particolare in merito ai poteri di deroga. È stato cioè sostenuto da alcuni che, mentre il ministro per il coordinamento della protezione civile in presenza di un'emergenza può derogare alle norme, ma con l'obbligo di motivare il provvedimento di deroga, il titolo VIII della legge n. 219 - in particolare l'articolo 84 - attribuirebbe invece tali poteri ai commissari straordinari, vincolandoli esclusivamente al rispetto delle norme costituzionali e dei principi generali dell'ordinamento giuridico. Stando a tale corrente dottrinale, non occorrerebbe neanche esplicitare la motivazione della deroga. Ovviamente, ciò non si è mai verificato: le deroghe sono sempre state in qualche modo motivate.

Concluso questo rilievo preliminare, vorrei chiarire che le gestioni per le zone terremotate vanno al di là delle quattro

da me indicate nelle relazioni, ossia la gestione ex sindaco di Napoli, quella ex presidente della giunta regionale campana (quindi, entrambe le gestioni per la realizzazione del programma edilizio a Napoli e nell'area circostante) e le gestioni di cui agli articoli 21 e 32, che derivano da una normativa successiva alla legge n. 219, ossia dal decreto-legge n. 57 del 1982, il quale ha modificato l'assetto originario. Inizialmente, infatti, il legislatore aveva pensato di usare gli strumenti ordinari, attribuendo per esempio al ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato la competenza relativa alla concessione dei contributi alle industrie danneggiate e quelli destinati ai nuovi insediamenti industriali.

Dicevo, comunque, che oltre alle quattro gestioni indicate ne esiste un'altra (per la verità di scarso rilievo), che riguarda l'Ufficio speciale per la ricostruzione delle zone terremotate, istituito presso gli uffici del ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno. A tale Ufficio è attribuita la somma di 3 miliardi da destinarsi ad analisi e ricognizioni ai fini dell'attività di indirizzo che spetta al ministro stesso.

Un'ulteriore gestione è poi sorta nell'anno 1988. In quell'anno, infatti, per la gestione relativa alla ricostruzione nella città di Napoli si passò dalla scelta politica dell'organo gestore (che era stato fino a quel momento un esponente dei poteri locali: il presidente della giunta regionale o il sindaco di Napoli, per esempio) alla soluzione istituzionale, del resto già prevista dalla legge n. 219: fu nominato, cioè, un funzionario designato dal CIPE. A quel punto, il presidente della giunta regionale campana rivendicò una parte dei fondi che erano affluiti alla gestione fuori bilancio dello stesso presidente della giunta regionale sulla base della legge finanziaria per il 1986, destinati ai cosiddetti « trasporti intermodali ». Tale legge finanziaria, come ricorderete, aveva infatti stanziato una cifra per realizzare un sistema di trasporti intermodali nell'area flegrea e questi fondi erano affluiti alla contabilità del presidente della giunta re-

gionale, in base alle disposizioni della stessa legge finanziaria.

FRANCESCO SAPIO. I 556 miliardi?

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. Sì. Inizialmente erano di meno, ma a mano a mano ... Questi fondi sono affluiti nella contabilità speciale del presidente della giunta regionale. Quando quest'ultimo non ha più rappresentato l'organo incaricato di gestire questo bilancio, ha rivendicato la continuazione diretta di tali fondi, nella sua qualità di presidente della giunta. Pertanto, la gestione per i trasporti intermodali, nel 1988, è stata formalmente autonoma.

Le mie relazioni riguardano essenzialmente le quattro gestioni operative relative alla ricostruzione. Né io, né i colleghi ci siamo soffermati su un'altra gestione fuori bilancio, che però esula dall'ambito assegnato a questa Commissione: mi riferisco a quella per il soccorso e l'assistenza alle popolazioni (*Interruzione del deputato Gottardo*). Consultando le disposizioni della legge, ho pensato - non so se i colleghi abbiano fatto altrettanto - che non vi rientrasse, perché si riferiscono alla legge n. 219 del 1981.

SETTIMO GOTTARDO. È solo il titolo che porta equivoco; il contenuto no.

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. Su questa materia, comunque, potrà fornire indicazioni il collega Marchetta, poiché è in possesso degli elementi necessari.

PRESIDENTE. Nel ringraziare i tre alti magistrati della Corte dei conti, vorrei fare una breve sottolineatura. Ci troviamo di fronte innanzitutto ad una parte critica, che riguarda la fase legislativa. Ci troviamo altresì di fronte ad una parte critica che riguarda la ricaduta nell'uso, o nell'abuso (si vedrà), delle gestioni fuori bilancio, in relazione alle quali si sarebbe andati persino oltre il disposto della legge n. 1041 del 1971, che aveva cercato in qualche modo di porle in un binario che consentisse un controllo valido.

Si trovano di fronte a noi rappresentanti autorevoli della Corte dei conti, la quale ha competenze di controllo preventivo sulla distribuzione di fondi che, essendo destinati ai ministeri - come diceva il presidente di sezione Marcelli -, determinano una certa evidente difficoltà di estrapolazione; ma la Corte è competente ad operare anche un controllo successivo, quello consuntivo di legittimità. Il termine « legittimità » indica quale sia il limite che la Corte si trova di fronte, che è particolarmente chiaro. Non vi è dubbio che, senza forzare i contenuti delle nostre domande, possiamo chiedere al presidente di sezione Marcelli e ai consiglieri intorno a quali punti, sui quali il controllo di legittimità si è dovuto esprimere in modo negativo, si possano elevare interrogativi che, non essendo di competenza della Corte, si pongono alla Commissione.

FRANCESCO SAPIO. Signor presidente, mi consenta di ringraziare, a nome del gruppo comunista, i magistrati della Corte dei conti che hanno svolto relazioni per certi versi fin troppo illuminanti. Naturalmente, non mi soffermerò sulle considerazioni in ordine alle gestioni fuori bilancio; le valutazioni attinenti alla legge n. 1041 del 1971 dovranno essere oggetto di maggiore attenzione in altra sede. D'altra parte, abbiamo già avuto modo di dolerci dello stesso argomento con i rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato.

Tra l'altro, non dovrò sprecare altre parole per riconoscere effettivamente la difficoltà nella quale si è trovata la Corte dei conti quando ha dovuto effettuare il controllo di legittimità a consuntivo, che è stato definito « un'arma spuntata ». Leggendo la documentazione trasmessaci dal dottor Cirillo, mi pare emergano gli elementi fondamentali per una prima valutazione, per lo meno sulle rendicontazioni effettuate. Mi voglio soffermare su questo aspetto, ponendo una serie di domande che risulteranno necessariamente non coordinate, ma che presuppongono una risposta maggiormente articolata, dal

momento che, nel leggere i documenti inviatici, non ho avuto modo di condividere alcune perplessità insorte e mi sono rimasti alcuni dubbi.

Inizio dall'istituzione dell'Ufficio speciale. Mi pare sia stato opportunamente fatto notare ai commissari che non bisogna confondere l'Ufficio speciale presso il ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno con quello operante nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri. Evitando di confondere i ruoli dei due uffici, perciò, vorrei immediatamente riferirmi all'attuazione delle direttive che hanno caratterizzato l'organizzazione dei lavori di tali istituti speciali. Vorrei innanzitutto sapere se risulti disattesa la direttiva ministeriale del 20 giugno 1987, che prevedeva l'erogazione di acconti, previa verifica dell'esistenza del danno da parte delle commissioni di collaudo nominate dopo l'emanazione del provvedimento di ammissibilità.

In secondo luogo, vorrei sapere se siano stati pagati interessi per le ipotesi di mancata utilizzazione dei contributi, o di deroga o di decadenza, in attuazione dell'ordinanza n. 15 del 13 giugno 1988. Ci è stato detto che, non per colpa della Corte dei conti, si è verificato un ritardo nell'esame dei rendiconti. Si sa che, a seguito della delibera n. 1710 dell'11 dicembre 1986 (concernente la forma di rendicontazione), i rendiconti sono stati esaminati in modo più esplicito e sicuro. In ordine al rendiconto dell'anno 1982, la sezione di controllo ha dichiarato l'irregolarità degli acconti di contributi in favore di sei imprese richiedenti. Quali sono le imprese in oggetto e quali gli importi?

Tra l'altro, mi risulta che sia stata allegata una nota istruttoria della procura generale della Corte dei conti, che purtroppo non è in mio possesso. Chiedo al dottor Cirillo di voler disporre l'inoltro alla Commissione, le nostre considerazioni risultino più puntuali. Purtroppo non siamo ancora riusciti a entrare in possesso della convenzione Italteknà del 24 giugno 1982 che è stata approvata con decreto ministeriale del 5 agosto 1982.

In occasione dell'audizione del ragioniere generale dello Stato, abbiamo avuto modo di parlare di questa fantomatica convenzione che ha disciplinato il rapporto con il consorzio dell'Italteknà, sulla quale si sono già appuntate le critiche della Ragioneria generale dello Stato, riprese dal dottor Cirillo nella sua relazione. Desidero maggiori informazioni sui compensi devoluti a professionisti, sui quali però l'Italteknà non ha fornito resoconto alcuno.

Per quanto riguarda in particolare i rendiconti degli esercizi 1984 e 1985 vorrei comprendere la natura dei rilievi che vengono sollevati; si afferma in generale che si è riscontrata la mancanza di documenti, decreti approvativi, deroghe, anticipazioni e che vi è necessità di chiarimenti. Ciò nonostante, non riesco a comprendere se si tratti di un'osservazione formale oppure sostanziale. Infatti, per quanto riguarda ad esempio l'erogazione dei contributi, i rilievi risultano consistenti; essi si riferiscono alla mancanza o alla irregolarità di documenti.

Vorrei comprendere quali siano le preoccupazioni che vi hanno spinto a chiedere chiarimenti in merito agli accertamenti svolti sui collegamenti tra imprese.

Sono state inoltre segnalate irregolarità - denuncia analoga è stata fatta anche dalla Ragioneria generale dello Stato - in alcune anticipazioni concesse al consorzio Italteknà; vorrei precisazioni in merito.

Per quanto riguarda il titolo VIII, mi riservo di porre la questione all'avvocato dello Stato Aldo Linguiti, la cui audizione è all'ordine del giorno della seduta odierna.

ACHILLE CUTRERA. Ringrazio, anche a nome del gruppo socialista, gli alti rappresentanti della Corte dei conti per aver aderito al nostro invito e per la loro disponibilità a collaborare anche in futuro con la nostra Commissione su linee *de iure condendo* che possono emergere nel corso dei nostri lavori, in particolare per quanto riguarda il problema dell'adeguamento normativo della legge n. 1041 del

1971, che richiede l'apporto e il supporto di competenze come le loro.

Il primo quesito che desidero porre fa riferimento all'intervento del dottor Marcelli, il quale ha parlato di straordinarietà nella situazione riguardante le gestioni fuori bilancio, ma, in particolare, ha posto l'accento sul problema ancora più straordinario dell'affidamento di pubbliche funzioni amministrative a una società commerciale. Desidero comprendere esattamente in cosa si sostanzino le « pubbliche funzioni amministrative », per specificare anche gli ambiti all'interno dei quali esse si sono mosse, con riferimento a quella convenzione che è poi non tanto fantomatica, ma forse straordinaria nelle ipotesi di contenuto.

Non comprendo per quale ragione la verifica sulla rendicontazione sia arretrata al 1985, sia per le questioni attinenti all'articolo 21, sia per quelle riguardanti l'articolo 32; per tale motivo la nostra Commissione non può avvalersi del giudizio della Corte dei conti per quanto concerne il 1986, il 1987, il 1988 e il 1989, cioè gli anni più rilevanti per l'esercizio concreto di queste attività.

Mi chiedo inoltre in quale situazione si trovino attualmente queste gestioni speciali.

Un'ulteriore domanda riguarda le conseguenze che normalmente un istituto di vigilanza come quello della Corte dei conti trae dalle conclusioni che si leggono nelle ultime righe della relazione sull'articolo 21; mi riferisco, per esempio, all'aver riscontrato un'insufficienza delle domande, carenza documentale e all'aver dichiarato che questi elementi sono essenziali e decisivi per l'esercizio del potere di vigilanza, in quanto avrebbero dovuto consentire la verifica dei requisiti richiesti per l'ammissione al benefici; in tal caso chiedo quali provvedimenti la Corte dei conti abbia o intenda assumere.

PIETRO FABRIS. A nome del gruppo democratico cristiano, ringrazio i magistrati della Corte dei conti oggi intervenuti nella nostra Commissione per offrirci il loro contributo.

Mi riallaccio all'ultimo quesito posto dal collega Cutrera quando ha accennato al punto finale della relazione sull'articolo 21, in cui si afferma che per gli anni 1983 e 1984 devono essere sollevati rilievi circa la scarsità della documentazione o la non congruità della medesima. Si conclude comunque affermando che nel tempo le varie dimostrazioni di spesa sono state presentate e che quindi le verifiche sugli anni 1983 e 1984 devono considerarsi chiuse, mentre è tuttora aperta quella per il 1985.

Desidero sapere se effettivamente, alla luce dei rilievi avanzati (che non riguardano l'aver conferito ad una società commerciale il controllo delle operazioni, ma piuttosto il fatto che tale controllo non si sia esplicato in maniera congrua e tale da giustificare le spese), la Corte dei conti ritenga esaurita la verifica sugli anni fino al 1984.

Ci troviamo, almeno per quanto è a mia conoscenza, di fronte ad un sostanziale svincolo da ogni dettato istituzionale – anzi direi da ogni pratica amministrativa – per quanto riguarda la gestione di questi fondi. Si è lamentato il conferimento di questo potere ad una società privata.

Chiedo se a loro risulti che a questa società privata siano state fornite linee di indirizzo, per valutare la fondatezza o meno delle domande. Al limite, potrebbe essere indifferente che il compito fosse eseguito da una struttura pubblica o da una privata, nella misura in cui si domandano le stesse cose, alle quali viene data la stessa risposta seria.

Vorrei sapere se a loro risulti che vi sia stata un'istruttoria o se siano state date direttive per quanto riguarda la giustificazione delle spese. In tal caso, potremmo essere più tranquilli sul fatto che i soldi siano stati spesi con equità e giustizia. Si tratta di un passaggio molto importante perché, ripeto, può essere indifferente il modo con cui si è proceduto – anche se non sempre ciò avviene – qualora la sostanza sia stata rispettata. Credo che la conoscenza di quanto effettivamente è avvenuto possa in una certa misura tranquillizzarci.

PRESIDENTE. I magistrati hanno espresso il desiderio di cominciare a fornire le risposte. Do pertanto la parola al dottor Cirillo.

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei Conti*. In merito alla richiesta dell'onorevole Sapiro relativa alle gestioni di cui agli articoli 21 e 32, faccio presente che l'applicazione di provvedimenti recenti, quali le ordinanze ministeriali 20 giugno 1987 e 13 giugno 1988, va verificata in sede di esame del rendiconto. Ricordo che i rendiconti vengono esaminati cronologicamente, in quanto il procedimento di spesa a volte inizia in un anno e poi prosegue in quelli a venire. È necessario pertanto esaminare i singoli rendiconti senza soluzioni di continuità.

Il senatore Cutrera ha rilevato che mancano i dati relativi agli anni 1987, 1988 e 1989. Sottolineo che quelli relativi al 1988 arriveranno, forse, ora alla Corte, mentre giungeranno alla fine del prossimo anno quelli riferiti al 1989. Teniamo conto del fatto che la stessa legge n. 1041 ha previsto un particolare procedimento che prevede prima l'esame contabile da parte della Ragioneria e poi l'esame della Corte dei conti. Ciò significa che un rendiconto perviene alla Corte stessa l'anno successivo, con uno scarto pertanto di due anni.

In merito all'applicazione delle ordinanze relative alla revoca di acconti e interessi, ho precise risultanze, avendo avanzato un'apposita richiesta che ha ricevuto formale risposta da parte dei responsabili delle gestioni ex articoli 21 e 32. Ogni qualvolta è stato esaminato un rendiconto - mi riferisco a quelli relativi agli anni 1982, 1983, 1984 e 1985 - ho chiesto ai responsabili della gestione (andando anche al di là dei poteri della Corte, la quale deve esaminare gli atti che le pervengono), di comunicarmi l'elenco delle ditte che negli anni suddetti avessero ottenuto contributi e acconti, che fossero stati poi revocati. Personalmente dispongo di tali elementi: so quali imprese hanno avuto la revoca del contri-

buto e devono pertanto restituire eventuali acconti e interessi.

L'onorevole Sapiro sottolineava come la normativa relativa al recupero ed al privilegio sia abbastanza recente: risale agli anni 1987, 1988.

FRANCESCO SAPIO. Naturalmente è retroattiva!

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. Certo! Per quanto riguarda il rendiconto 1982, mi ha chiesto quali siano le imprese: per la verità, non ho portato con me l'elenco; mi sembra che il presidente della Corte avesse trasmesso a suo tempo copia della delibera della sezione di controllo. Si tratta di sei aziende, tra le quali ricordo la Constalmetal ...

FRANCESCO SAPIO. Dove era ubicata?

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. Non lo so. Ricordo inoltre la Comitsud e la Fergas.

In ogni caso la delibera è stata già inviata. Lei giustamente ha fatto riferimento alla nota della procura che ha iniziato l'istruttoria per l'azione di responsabilità nei confronti dei responsabili della gestione. Non ho trasmesso la copia relativa per rispetto verso il procuratore generale, che ritengo vi provvederà personalmente, su richiesta.

PRESIDENTE. Potremmo allora chiedere direttamente alla procura generale in quali casi siano state iniziate le procedure, il loro numero e a che punto sono.

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. Sì. Sapete che il diniego di regolarità ai rendiconti può essere dato solo dalla sezione di controllo. Tutte le gestioni in esame, eccetto una, sono state esaminate da tale sezione in merito alla richiesta di dichiarazione di irregolarità, ma anche per questioni puramente formali. Quando la sezione rileva che, oltre l'illegittimità vi sia anche il danno, trasmette la delibera alla procura che a sua

volta inizia il procedimento di responsabilità. Pertanto, le delibere con le quali è stata dichiarata l'irregolarità - e normalmente è stato anche ipotizzato il danno - sono state tutte trasmesse alla procura che dovrà iniziare l'azione di responsabilità.

Per quanto riguarda la convenzione Italteknà, ho con me gli atti convenzionali che non sono soltanto quei due cui ha fatto riferimento l'onorevole Sapio, poiché vi sono state numerose modifiche ed alcuni atti aggiuntivi.

Forse è meglio, a questo punto, ricordare le vicende dell'Italteknà. Tale impresa viene utilizzata, per la prima volta, per gli interventi di cui all'articolo 32. Sapete certamente meglio di me che inizialmente questi due interventi erano stati affidati a due diversi ministri. Il ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno disponeva di un minimo di struttura *ad hoc*, in quanto l'articolo 9 del decreto-legge n. 57 prevedeva un ufficio speciale per l'istruttoria - che sarà poi molto semplificata - delle pratiche relative agli interventi di cui all'articolo 21.

Invece il ministro per i beni culturali e ambientali e (questo risulta nelle premesse)...

FRANCESCO SAPIO. Non era il suo dicastero, e quindi non poteva disporre di quei fondi.

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. In questo atto convenzionale è previsto espressamente che, poiché riteneva di non essere stato investito di questa funzione quale titolare del Ministero, non poteva utilizzare le strutture ministeriali per l'assolvimento di una funzione straordinaria. Va fatta però una precisazione. Ho letto nel resoconto stenografico dell'audizione del ragioniere generale dello Stato, che gli è stato chiesto come mai si fosse fatto riferimento ad un certo compenso. Devo dire che il compenso iniziale trova giustificazione - e, tra l'altro, un espresso riferimento nella convenzione - nel titolo VIII della legge n. 219. L'articolo 84 di quella legge pre-

vedeva che, per gli interventi di ricostruzione a Napoli e nell'area napoletana, il limite per le spese di organizzazione fosse l'1,50 per cento degli stanziamenti affluiti. Pertanto, il ministro per i beni culturali e ambientali, quando ha stipulato le convenzioni, nelle premesse ha sempre fatto riferimento a questo limite, in pratica dicendo: « Atteso che non organizzo una struttura *ad hoc*, e che affido la funzione istruttoria ad una società convenzionata, la compenso con la percentuale dell'1,50 per cento rapportata agli stanziamenti ».

Tra l'altro, questa percentuale è stata ridotta, forse solo da un punto di vista formale, perché con successivo atto aggiuntivo è stato previsto che il limite, oltre la soglia dei mille miliardi, fosse dell'1,25 per cento (poi dell'1 e, successivamente, dello 0,75). Comunque la convenzione, per questa parte, non ha avuto esecuzione innanzitutto perché all'epoca non si era raggiunta la cifra di mille miliardi, e quindi la percentuale era sempre dell'1,50 per cento, e, in secondo luogo, perché negli anni successivi essa fu modificata. Perciò, inizialmente, il rapporto con l'Italteknà sorse per gli interventi di cui all'articolo 32 della legge n. 219. Quando gli interventi di cui agli articoli 21 e 32 di quella legge vennero affidati allo stesso ministro per il coordinamento della protezione civile, quest'ultimo (credo nel febbraio del 1984), stipulò una convenzione con l'Italteknà per l'apprestamento di una struttura tecnico-amministrativa e legale idonea per lo svolgimento anche degli interventi di cui all'articolo 21, e il compenso previsto era lo stesso.

Successivamente, nel 1984, il ministro per il coordinamento della protezione civile ritenne di dover istituire un ufficio speciale che rappresentasse il tramite tra il ministro e l'Italteknà.

Mi è stato chiesto, se non erro dal senatore Fabris, se vi fossero linee di indirizzo. Nelle convenzioni non troviamo queste ultime, però nelle varie ordinanze che hanno disciplinato i procedimenti per la concessione di contributi, sia per l'articolo 21 sia per l'articolo 32, riscontriamo

il coinvolgimento dell'Italtekna, in particolare nel momento in cui quel consorzio deve preparare una cosiddetta monografia, cioè uno studio di opportunità, oppure deve effettuare la vigilanza. Tutto ciò è però previsto non nelle convenzioni, ma nelle singole ordinanze, delle quali posso richiamare quelle fondamentali per quanto riguarda gli interventi di cui all'articolo 21.

Gli interventi di cui all'articolo 21 sono inizialmente disciplinati da un decreto ministeriale del giugno 1982 che semplifica la concessione del contributo, prevedendo l'erogazione di un acconto sulla base di una domanda contenente una serie di dichiarazioni del richiedente. Appare evidente che la concessione dell'acconto si fondava su queste dichiarazioni e, in primo luogo, su quella relativa all'appartenenza dell'impresa al settore industriale perché, se l'impresa fosse rientrata tra quelle del settore artigianale e commerciale, i benefici erogati sarebbero stati non quelli di cui all'articolo 21, ma gli altri di cui all'articolo 22.

Nella domanda bisognava allegare solamente: una perizia giurata, una fotocopia della concessione comunale edilizia, se necessaria, un certificato di iscrizione alla camera di commercio o un certificato di vigenza del tribunale; questi ultimi servivano per individuare il settore di appartenenza. Però, nello schema di domanda erano previste anche altre rilevanti dichiarazioni, destinate a valutare l'opportunità della concessione, relative, per esempio, al numero degli addetti e alle prospettive del settore.

La procedura descritta è quella relativa agli anni 1982-1983, perché solo nel 1984 essa fu modificata. Quell'anno il procedimento di erogazione dei contributi di cui all'articolo 21 venne completamente riformato secondo questi schemi: l'immediata erogazione di un 30 per cento del contributo cui sarebbe seguita l'erogazione del 50 per cento...

ACHILLE CUTRERA. Il 30 per cento veniva sempre erogato sulla base dei documenti previsti nel 1982?

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. Il 30 per cento poteva essere erogato anche durante l'istruttoria, prima ancora che fosse conclusa, prima ancora che iniziasse...

ACHILLE CUTRERA. Sulla base della sola domanda?

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. Sulla base della sola domanda.

Bisogna tenere separati gli anni 1982-1983, in cui vi è la concessione di acconti provvisori, dal 1984 e dal 1985, perché l'8 febbraio 1985 intervenne un'altra ordinanza che modificò ulteriormente il procedimento introducendo, però, maggiori garanzie, con l'imposizione di una fideiussione. Dal 1985 in poi la concessione dell'acconto, elevato all'85 per cento dell'intero contributo ammesso, fu garantita da fideiussione bancaria o assicurativa.

Nel procedimento di concessione riscontriamo sempre, come si evince dal punto 3) dell'ordinanza dell'8 febbraio 1985, l'intervento del consorzio: « Il contributo è concesso dal ministro previa istruttoria tecnica, economica e finanziaria espletata dal consorzio appositamente convenzionato ». Per cui, il consorzio ha generici obblighi di istruttoria nelle convenzioni, mentre gli obblighi specifici vengono fissati a mano a mano dalle ordinanze che stabiliscono il procedimento per gli interventi di cui agli articoli 21 e 32.

Deve essere sottolineato il fatto che per gli interventi di cui all'articolo 21 non è prevista un'istruttoria bancaria, diversamente da quanto accade per gli interventi di cui all'articolo 32, per i quali infatti riscontriamo la previsione di un'istruttoria bancaria.

Per la verità - disponiamo dei relativi dati che saranno consegnati alla presidenza - abbiamo riscontrato alcuni casi (non siamo tecnici della materia, ma abbiamo acquisito una certa esperienza) di istruttorie bancarie che non ci sono sembrate complete, per lo meno per quanto riguarda i pareri. In alcuni casi ci siamo

trovati di fronte ad una difformità tra il contributo erogato ed il parere espresso, oppure ad una non piena congruità tra il decreto di concessione e l'istruttoria bancaria.

Per quanto riguarda le convenzioni con l'Italtekna, posso fornirle alla Commissione, anche se non abbiamo ancora avuto modo di esaminare in maniera approfondita l'ultima.

Ho letto nel resoconto stenografico della seduta del 23 novembre scorso che il dottor Scala ha segnalato che non esistevano ...

FRANCESCO SAPIO. Ha segnalato - e lo ha confermato - che non c'erano criteri per la definizione del compenso.

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. Inizialmente il criterio era quello che faceva riferimento espresso al titolo VIII della legge n. 219 del 1981. Effettivamente, l'ultima convenzione fissa un criterio per stabilire quale compenso esista. Bisogna verificare per quale via si è arrivati a fissare quell'aliquota: per l'anno 1988 è stato previsto il compenso percepito dall'Italtekna nel mese di novembre del 1987, che ha comportato un impegno di 21 miliardi di lire per l'anno 1988 (nell'ultimo atto aggiuntivo figura la fissazione del criterio).

ACHILLE CUTRERA. Sempre con l'aliquota dell'1,50 per cento, come stabilito dalla prima convenzione ?

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. Nella relazione, che lascerò alla Commissione, manifestò una perplessità sul fatto che tale compenso vada ad aggiungersi a quello base dell'1,50 per cento, oppure no. Dalla convenzione tutto questo non appare; anzi, esso viene qualificato come aggiuntivo, lasciando intendere che vi sia un compenso base a cui si aggiunge questo. Comunque, rimetto alla Commissione anche una copia di tale delibera.

PRESIDENTE. Mi scusi se la interrompo nuovamente, ma dalle sue parole

deduco che quella discesa dall'1,50 allo 0,75 per cento finisce per spegnersi nell'aumento di un *quid* aggiuntivo.

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. Dovrebbe essere così; comunque, tutto viene giustificato nella convenzione del dicembre 1987: poiché si protraggono i tempi di esecuzione, occorre un intervento aggiuntivo. Può anche darsi che voglia significare semplicemente aggiuntivo a quello che si è già percepito; ed è proprio questo il motivo per cui nella mia relazione ho affrontato la questione in maniera problematica.

FRANCESCO SAPIO. Nel mio intervento avevo fatto riferimento ad un vostro foglio di rilievo del 1988, con il quale segnalavate di ritenere non regolare un'anticipazione data sul controllo all'Italtekna. Di che anticipazione si trattava ?

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte di conti*. Si trattava di un'anticipazione concessa a termini di convenzione, in base alla quale l'Italtekna doveva ricevere, rispetto al compenso pattuito, un'anticipazione pari al 25 per cento dell'importo degli stanziamenti previsti. Nella delibera della sezione del controllo è stato fatto riferimento ad un fondo di 600 miliardi; tuttavia, all'epoca il fondo ex articolo 3 non era stato ancora ripartito, ma solo indicato in via presuntiva.

Devo aggiungere che non tutti gli stanziamenti erano affluiti alla contabilità speciale: immaginiamo un totale di 1.000 miliardi di stanziamento; se alla contabilità speciale affluiscono solo 400 miliardi, è evidente che ne mancano ancora 600. Ma, in sede di trasferimento degli ulteriori stanziamenti, quelli eccedenti la differenza dello stanziamento globale rispetto a quello già trasferito, va considerato che l'effettiva erogazione è di 400 miliardi, mentre gli altri 600 miliardi devono affluire alla contabilità speciale.

L'Italtekna aveva ottenuto un'anticipazione sui 600 miliardi previsti e, nel momento in cui è stato effettuato il trasferimento di questa somma, è stata concessa un'anticipazione del 25 per cento.

La Corte dei conti si è opposta, sostenendo che l'acconto doveva essere calcolato sulla rimanenza dei 400 miliardi, perché esso era stato già percepito in via presuntiva sui primi 200. Comunque, la risposta dei gestori sarà allegata agli atti che lasceremo alla Commissione (*Interruzione del deputato Francesco Sapiro*).

Bisognava valutare tutto in via presuntiva e in tal modo, quindi, considerare non mille miliardi, cioè quanti effettivamente erano, ma 1.200.

Per quanto riguarda i collegamenti tra le imprese, la Corte sta procedendo ad alcuni accertamenti. Per il momento posso dire che sono rilevanti, perché la normativa ministeriale sancita dagli articoli 21 e 32 e la legge n. 219, ovviamente, tendono ad evitare che la stessa impresa possa percepire, attraverso collegamenti, somme ad essa non destinate. Nelle ordinanze ministeriali è previsto un accertamento su questi collegamenti.

Come ho già detto, la Corte sta svolgendo accertamenti; in qualche caso abbiamo verificato in via teorica, che due imprese hanno sede sullo stesso terreno, ma riteniamo che vi sia stato un errore che, tuttavia, ancora non siamo riusciti ad individuare. Forse si tratta di una stessa impresa che ha costituito di fatto un'altra impresa ed ha ceduto il terreno; ma - ripeto - l'accertamento è ancora in corso.

ACHILLE CUTRERA. Avevo posto un quesito circa i documenti mancanti; in particolare chiedevo come il vostro ufficio intendesse agire dopo aver accertato la carenza di documentazione.

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. Per l'esercizio 1983 tutto è stato rimesso alla sezione del controllo: c'è da pensare che, come ha fatto per il rendiconto del 1982, essa dichiari irregolari questi pagamenti (i pagamenti dichiarati irregolari nell'esercizio 1982 riguardavano casi in cui non c'era la documentazione richiesta).

Come ho già detto in precedenza, la documentazione fino a quest'epoca è stata

molto ridotta. In mancanza di documentazione o in presenza di documentazione insufficiente abbiamo ritenuto che la domanda non fosse completa. Quindi, c'è da pensare che anche per questi succederà la stessa cosa: la sezione li dichiarerà irregolari.

ACHILLE CUTRERA. Desidero un chiarimento intorno alla corresponsione, da lei menzionata, di contributi alle imprese senza che l'istruttoria fosse conclusa. Ciò è avvenuto in base alle disposizioni contenute in un'ordinanza, ma l'ordinanza da lei richiamata mi sembrava facesse riferimento alla decretazione del contributo sulla base dell'istruttoria eseguita. Non riesco, quindi, a comprendere come si sia potuto interpretare che l'istruttoria potesse non essere ultimata.

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. Se ho compreso bene la domanda, ciò dovrebbe essere affermato nell'ordinanza.

ACHILLE CUTRERA. Sì.

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. L'ordinanza del 20 febbraio 1984, al punto 5.1, prevede che per le opere riguardanti le riparazioni o la ricostruzione il ministro possa concedere, in pendenza dell'istruttoria economico-finanziaria di cui al punto 3, un acconto provvisorio pari al 30 per cento delle spese ritenute ammissibili.

ACHILLE CUTRERA. Il contributo viene corrisposto, quindi, senza garanzie.

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. Sì, sulla base di una perizia giurata.

ACHILLE CUTRERA. Vorrei sapere se i magistrati della Corte dei conti siano in grado di definire la situazione che si è verificata in merito a contributi concessi in difformità del parere o in presenza di pareri incongruenti o addirittura in assenza di pareri. Vorrei sapere, inoltre, se

essi siano in grado di esporre l'iter della questione, dal procedimento di recupero delle somme fino alla fase in cui attualmente si trovano i procedimenti.

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. Per la verità, su tale punto proprio nei giorni scorsi svolgevo con i colleghi la seguente considerazione: può sembrare paradossale, ma se per ipotesi l'amministrazione non ci informasse di aver revocato i contributi, noi non avremmo gli strumenti per accertarlo. Infatti, dobbiamo verificare se le spese indicate nel rendiconto siano giustificate, ma per quanto riguarda le entrate, non avremmo neanche gli strumenti per accertare l'esistenza di un obbligo di acquisirle. Ciò è paradossale, per questo la Corte si è sempre preoccupata di segnalare che occorre una riforma della materia. Per la verità, la Corte ha affermato che bisognerebbe limitare il ricorso alla gestione fuori bilancio soltanto a casi davvero eccezionali, dettando inoltre norme chiare per le singole gestioni.

PRESIDENTE. Desidero rivolgere a mia volta un quesito al dottor Cirillo. Alcune anticipazioni di contributi sono state conferite semplicemente sulla base di una documentazione e di una perizia giurata. Vorrei sapere se alla Corte risulti che a volte tali perizie siano state contestate, ammesso che siano state svolte indagini in proposito.

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. Alla Corte risultano soltanto le domande accolte che hanno dato luogo a pagamenti, quindi se l'amministrazione non ha ritenuto di concedere il contributo, il procedimento non risulta. La Corte non può rilevare tali aspetti, atteso il tipo di controllo puramente contabile che essa purtroppo svolge.

PRESIDENTE. La questione da me posta non riguarda tanto il fatto che il contributo sia stato concesso o meno: ciò che volevo sapere è soprattutto, se a volte qualcuno abbia impugnato le perizie, op-

pure se queste siano state considerate verità assoluta.

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. Posso senz'altro escluderlo. In sede d'esame della perizia spesso sono state eliminate talune spese: tanto per fare un esempio, in alcune perizie venivano indicate le scorte, che il ministro ha sempre ritenuto non ammissibili a contributo; pertanto, dalle perizie venivano stralciate talune opere o spese non ritenute ammissibili.

PRESIDENTE. Per essere ancora più chiari, non risultano alla Corte perizie fasulle?

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. Fasulle?

PRESIDENTE. Ossia contenenti dichiarazioni non corrispondenti al vero, per esempio gonfiate o altro.

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. Questo non lo sappiamo, posso fare solamente un riferimento storico: tra le sei ditte di cui alla delibera 1710 relativa all'articolo 21, c'è un'impresa che mi sembra sia stata citata di fronte al giudice penale.

GIOVANNI CORRENTI. Abbiamo preso atto della situazione di disagio in cui si trova la Corte nello svolgere il suo ruolo istituzionale con riferimento a queste gestioni straordinarie o fuori bilancio. Mi sembra che numerose leggi riportino la locuzione che è stata ricordata, relativa a « spese non assoggettate alle norme sulla contabilità generale dello Stato ». Più che una risposta, vorrei un insegnamento in merito al rapporto tra l'accezione di gestione straordinaria e questa esenzione dal rispetto delle norme sulla contabilità generale dello Stato, soprattutto in riferimento alle possibilità di controllo da parte della Corte dei conti e della Ragioneria generale dello Stato.

È stato giustamente rilevato che la nostra Commissione ha anche compiti pro-

positivi e certamente essa raccoglierà le segnalazioni pervenute in questa sede da una fonte tanto autorevole, ma dovrà collocarle in uno schema più generale, perché molti sono i casi in cui la materia che stiamo trattando ha rilevanza. Tanto per citare un esempio, anche nella normativa sul tema della tossicodipendenza è inaspettatamente emersa una gestione straordinaria, con riferimento ai contributi che verranno concessi ai centri ed alle comunità che si occupano del problema.

Il mio compito specifico in questa Commissione è quello di occuparmi dei contributi che i comuni erogano ed erogheranno in favore dei terremotati. Vorrei sapere quale tipo di controlli sia in grado di svolgere la Corte dei conti in riferimento a questo genere di spese.

BORIS ULIANICH. Se ho ben capito, il dottor Cirillo ha citato, a proposito della convenzione con l'Italtekna, il Ministero per i beni culturali e ambientali.

GIOVANNI CIRILLO, Consigliere della Corte dei conti. Sì.

BORIS ULIANICH. Non mi è chiaro il rapporto con tale Ministero: quali competenze ha l'Italtekna in ordine ai beni culturali? Ritengo si tratti di un punto interessante, allo scopo di comprendere fino in fondo quali funzioni l'Italtekna sia in grado - o sia stata in grado - di esplicare. Chiederei, quindi, un profilo d'indagine sull'Italtekna, sui suoi uomini più rappresentativi e, in questo caso, sui ministri per i beni culturali e ambientali che hanno avuto rapporti con essa, al fine di comprendere appieno quali siano stati i motivi fondamentali delle convenzioni concluse con questo specifico organismo.

DOMENICO MARCHETTA, Consigliere della Corte dei conti. In relazione alla domanda posta dal senatore Correnti, devo dire che, in effetti, nelle varie leggi sulla materia, almeno in quelle dell'ultimo decennio, si incontra spesso la locuzione

« anche in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato ». Addirittura, oggi esistono alcune strutture ministeriali che sono fondate sulla gestione fuori bilancio, per le quali, quindi, è prevista tale deroga. Mi riferisco, per esempio, alla direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri. Il fenomeno è molto articolato, perché passiamo da strutture ministeriali ad altre di carattere economico, come, per esempio, le varie casse-conguaglio (per le tariffe elettriche, gli zuccheri, il riso, i gas di petrolio liquefatti, e così via). Esistono inoltre altre gestioni che si occupano, invece, dell'elargizione di contributi, come i fondi di rotazione.

Comunque, sottolineo la particolarità delle gestioni relative agli interventi per i terremoti rispetto alla generalità delle gestioni fuori bilancio. In genere, la gestione fuori bilancio è una forma derogatoria di gestione che riguarda soltanto il modulo contabile; per quanto riguarda le spese dello Stato, si attua di norma attraverso un mandato diretto imputato su un capitolo di bilancio sul quale si effettua il controllo preventivo della Corte dei conti. Il modulo derogatorio della gestione consiste nello spostamento di fondi dal bilancio alla contabilità, e quindi nella trasformazione del controllo da preventivo in successivo. Ripeto che non si tratta di un fatto eccezionale; si tratta di un evento derogatorio che però oggi, tutto sommato, può essere padroneggiato se rientra in una fisiologia di gestione per la quale si può ritenere adeguato il controllo consuntivo di legittimità. Ma se dalla deroga del modulo gestorio passiamo a quella della normativa che disciplina l'attività, ci poniamo su un altro piano. In genere, anche nei moduli gestori derogatori, l'attività è disciplinata da norme generali. Se si deve procedere ad un appalto vigono le norme che regolano gli appalti nelle leggi di contabilità generale. Si è verificato, in relazione alle gestioni in questione, che esista non soltanto la deroga del modulo di gestione, ma anche quella della disciplina sostanziale dell'attività. Essa si at-

tua in forme talmente ampie che viene a mancare il parametro per stabilire se una determinata attività sia legittima o meno, perché è lo stesso organo gestore ad affermare di avere operato legittimamente.

In una situazione nella quale si afferma che le ordinanze devono rispettare soltanto il precetto della Costituzione e i principi generali del diritto, ci troviamo di fronte ad un sostanziale esonero da responsabilità, poiché non si riuscirà mai a provare l'elemento soggettivo della colpa. Di fronte ad un esonero del genere, infatti, dal punto di vista dell'elemento soggettivo, esisterà sempre la convinzione di aver agito nel rispetto dei principi generali. Pertanto, l'aspetto che caratterizza tali gestioni, rispetto agli altri fenomeni che in questi ultimi tempi sono stati introdotti nell'ordinamento, risiede proprio nella deroga riguardante la disciplina sostanziale dell'attività posta in essere dalle gestioni.

In relazione alle varie deroghe introdotte nell'ordinamento, nel momento in cui si afferma che si opera « in deroga all'ordinamento contabile dello Stato », osservo che molto spesso esse riguardano adempimenti contabili e non procedimenti amministrativi. L'organo che gestisce fondi su contabilità speciali osserva comunque le norme procedurali previste dall'ordinamento generale. Per esempio, i prefetti hanno a disposizione contabilità speciali con le quali gestiscono somme loro accreditate, ma tale tipo di gestione si fonda sulle normali procedure amministrative. Altri organi dispongono di contabilità speciali: per esempio, i provveditori agli studi gestiscono l'intero settore dell'istruzione elementare in questo modo. Ma, in tali casi, le procedure di concorso per assumere il personale non sono diverse dalle solite; però, poiché sono gestite in contabilità speciale, il controllo, anziché essere preventivo, diventa consuntivo, e viene effettuato nel momento in cui tale contabilità perviene alla Corte dei conti. In quella sede, si controllano le procedure di concorso, quelle per le nomine del personale, gli stipendi e tutto il resto. Ripeto che l'a-

spetto che caratterizza tali gestioni è la disciplina dell'attività posta in essere dal medesimo organo.

Voglio ricordare che tutte le gestioni fuori bilancio, nell'ambito dell'ordinamento dello Stato, in base all'articolo 8 della recente legge di conversione del decreto-legge recante misure urgenti in materia di finanza pubblica, sono state soppresse a decorrere dal 1991, cioè entro due anni, con l'esclusione dei fondi di rotazione. Tale norma risponde alle riserve avanzate da più parti, e non solo dalla Corte dei conti, circa tale fenomeno, che in effetti si è ingigantito e che impedisce una perfetta trasparenza nella gestione dei fondi dello Stato. Ma tale disposizione al momento sembra più che altro una buona intenzione, perché si può dire che i due anni fino al 1991, in termini amministrativi, sono già trascorsi: stabilire, per esempio, che la cooperazione allo sviluppo deve essere condotta sopprimendo la gestione fuori bilancio, significa inventare un altro modulo di gestione. Ma esistono attività economiche che difficilmente si prestano ad essere ricondotte in bilancio. Per esempio, la cassa-conguaglio zuccheri difficilmente può essere amministrata con mandati, sui quali si opera il controllo preventivo della Corte dei conti. Esiste, quindi, una serie di fattispecie gestionali che richiede un esame caso per caso e interventi legislativi che, una volta soppressa la gestione, indichino le modalità attraverso le quali procedere. Ripeto che questi interventi riguardano un arco di gestioni assai ampio.

La Corte dei conti, proprio in previsione di quest'attività, ha inserito nella relazione di quest'anno l'elenco completo delle gestioni fuori bilancio operanti nell'ambito dell'amministrazione dello Stato, con tutti i riferimenti normativi, la storia delle singole gestioni ed indicazioni sulle attività svolte. Con questo elenco si è voluto dare un ausilio allo stesso Parlamento, in modo che presti attenzione ad una scadenza che, in tempi amministrativi, è già prossima: ribadisco, infatti, che, in termini legislativi e amministrativi, la

scadenza del 1991 è ormai alle porte. Ovviamente, in quella sede si dovranno analizzare le singole situazioni e individuare le soluzioni necessarie, e si potrà anche prevedere come riformare la legge n. 1041 del 1971.

Inoltre, come stabilisce la legge istitutiva di questa Commissione, essa potrà valutare proposte per individuare forme di controllo più penetranti rispetto a gestioni fuori bilancio in situazioni di emergenza, che probabilmente si renderanno ancora necessarie. Quindi, non è tanto il modulo che ci deve scandalizzare, quanto il fatto che esso si accompagna a situazioni derogatorie e a controlli adeguati in situazioni normali, ma del tutto insufficienti nei casi particolari.

Per quanto riguarda le spese dei comuni, specifico che le somme trasferite a tali enti locali ricadono sotto il controllo della Corte dei conti soltanto in relazione alla gestione dell'emergenza (cioè la prima istituita cinque giorni dopo il terremoto del 1980). Le somme gestite dai comuni, ma anche da altri enti, confluiscono in un unico rendiconto che viene esaminato (anzi che deve ancora esserlo) dalla Corte stessa. Per quanto concerne le somme affluite a comuni, regioni, eccetera, ma rientranti in altre gestioni, il controllo non è affidato alla Corte, bensì agli enti istituzionalmente competenti. Questo criterio è stato ribadito dalla Corte costituzionale con una recente sentenza, nella quale si è affermato che i contributi concessi ai comuni sono soggetti ai controlli istituzionali dei singoli enti e non ricadono in quello della Corte dei conti.

Al senatore Ulianich, che si era soffermato sull'Italtekna, risponderà il collega Cirillo.

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. Il senatore Ulianich chiedeva quali fossero le competenze dell'Italtekna in materia di beni culturali; forse mi sono espresso male nella mia relazione. Ho fatto riferimento all'atto con il quale, per la prima volta, è stato instaurato un rapporto tra lo Stato e l'Italtekna, incaricando della gestione di cui

all'articolo 21 il ministro per i beni culturali e ambientali il quale è stato designato fin dal 31 dicembre 1983, in funzione della particolare esperienza nel settore e non nella sua qualità di titolare di un dicastero...

PRESIDENTE. Mi scusi l'interruzione, ma credo che a questo punto sia necessario un chiarimento, anche se i colleghi ricorderanno bene la vicenda: se non erro, la decisione di designare l'allora ministro per i beni culturali e ambientali, onorevole Scotti, fu assunta sulla base della competenza dell'uomo politico.

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. Il ministro è stato designato fin dal 31 dicembre 1983 in funzione della particolare esperienza nel settore e non in qualità di titolare di un dicastero; pertanto, non è consentito al ministro di avvalersi delle strutture ministeriali per l'espletamento, con urgenza e con modalità straordinarie, dell'incarico conferitogli. Si rende pertanto necessario e indifferibile disporre di una struttura tecnica temporanea.

L'articolo 21 ha previsto che il ministro dell'industria del commercio e dell'artigianato conceda contributi, mentre l'articolo 32 ha stabilito che le comunità montane organizzino le infrastrutture industriali. La legge n. 187 del 1982 ha sostituito il ministro dell'industria con i ministri designati a tal fine o con il Presidente del Consiglio dei ministri. Successivamente sono stati emanati i decreti di nomina di due ministri che hanno provveduto uno al disposto dell'articolo 21 e l'altro a quello dell'articolo 32, le cui competenze sono state attribuite al ministro per il coordinamento della protezione civile nel 1983 e successivamente al Presidente del Consiglio dei ministri.

LUCIO LIBERTINI. Il magistrato ha affermato che è difficile individuare la colpa, dal momento che la deroga a leggi precedenti è compresa nell'ordinanza. Mi chiedo, ancor prima, se l'ordinanza sia legittima.

La seconda questione che volevo porre ha il carattere di una pura nota informativa. Ho letto nell'appunto che il rendiconto per l'esercizio 1982 è stato dichiarato irregolare per i motivi indicati nella deliberazione della sezione di controllo del 25 maggio 1988, n. 1962, titolo VIII; se è possibile vorrei poter disporre di questo atto.

PRESIDENTE. Onorevole Libertini il documento da lei richiesto è stato acquisito dalla Commissione.

EMANUELE CARDINALE. Prendo la parola per formulare solo alcune domande specifiche.

Abbiamo ascoltato gli interventi dei tre magistrati della Corte dei conti ed i rilievi che sono stati sollevati alla contabilità fuori bilancio. Chiedo se sia possibile avere una scheda di confronto tra i due sistemi di contabilità per comprendere meglio come siano avvenuti i controlli e quale sia stato il percorso dei flussi finanziari, con l'indicazione di eventuali « zone di sosta », nonché dei tempi di erogazione.

Ho dato una scorsa alle relazioni preparate dal dottor Cirillo sugli articoli 21 e 32, dalle quali si evince che sui controlli a consuntivo sono emerse una serie di anomalie. Vorrei sapere se sia possibile acquisire presso la Commissione tutti gli atti relativi, anche perché, prima o poi, dovremo entrare nel merito della questione.

È sufficiente leggere l'appunto scritto dal dottor Cirillo per comprendere come si siano svolti i fatti relativi alla vicenda Italtel nel 1982, quando il ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, Signorile, assunse parte degli incarichi, mentre il ministro per i beni culturali e ambientali, onorevole Scotti, senza alcun titolo, ne assunse l'altra parte. Domando se sia possibile raccogliere tutti i documenti relativi alla contabilità dell'Italtel per quanto riguarda la voce costo-lavoro in rapporto al numero dei tecnici messi a disposizione dell'Ufficio speciale.

L'ultima domanda che intendo rivolgere riguarda i mezzi a disposizione della Corte dei conti per le verifiche: riguardano solo le documentazioni, oppure vi sono altre possibilità, per esempio di effettuare sopralluoghi? Vi è il dubbio, infatti, che due iniziative siano state allocate su uno stesso lotto.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola agli altri iscritti a parlare, desidero formulare una domanda sulla relazione, in ordine all'articolo 21: a pagina 4 è scritto che 30 miliardi sono destinati alla organizzazione. Mi pare che anche in un altro caso vi sia questa voce di spesa che peraltro è assolutamente logica. La Corte in questi casi ha effettuato o effettuerà un'analisi dettagliata di queste spese o una loro valutazione globale?

ONOFRIO PETRARA. Vorrei tornare su un quesito posto dal collega Sapio, chiedendo, soprattutto al consigliere Cirillo, se dall'esame della documentazione allegata ai conti, in particolare a quelli resi dal consorzio Italtel, risulti che i compensi a professionisti singoli o associati siano stati corrisposti sulla base di regolari disciplinari, e in ogni caso in conformità alle norme vigenti, o in deroga alle tariffe stabilite dalla legge.

MICHELE D'AMBROSIO. Vorrei porre una brevissima domanda che si riferisce ad una questione da me posta in diverse occasioni in questa sede e sulla quale il ragioniere generale dello Stato ha detto, stranamente, di non essere bene informato. Si tratta del mancato rendiconto da parte del Banco di Napoli della somma di 806 miliardi che fu depositata e « maneggiata » - come mi pare dica la relazione della Corte dei conti al Parlamento relativa al bilancio dello Stato per il 1988 - da quell'istituto per conto, credo, del comune o del commissario in relazione all'ordinanza del 1980, cioè per i primi interventi di riparazione degli edifici.

La Corte dei conti, con un'assiduità ed una tenacia di denuncia che le fanno

onore, in ogni relazione sottolinea che il Banco di Napoli rifiuta di presentare il rendiconto di questi 806 miliardi.

Per quanto mi riguarda, è già la terza volta che sollevo tale questione e spero che questa sia la volta buona per sapere su di essa qualcosa di preciso.

PRESIDENTE. Poiché avremo modo di ascoltare il governatore della Banca d'Italia, può darsi che in quell'occasione si arriverà alla « stazione » giusta...

BORIS ULIANICH. Ho letto l'appunto presentato dalla Corte dei conti ed ho compreso molto bene quanto vi è scritto. Però, gradirei che l'intera Commissione lo ascoltasse. Se lei me lo consente, signor presidente, vorrei darne lettura:

« Sembra necessario fare due premesse: a) l'Ufficio in esame non va confuso » – qui si parla dell'Ufficio speciale per gli interventi straordinari...

PRESIDENTE. Non va confuso con quello dei 3 miliardi.

BORIS ULIANICH. Sì, questo lo lasciamo da parte.

« In particolare va sottolineato che l'articolo 9 del decreto-legge n. 57 del 1982, 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 (primo comma del citato articolo 9), nonché il compito di riferire ogni tre mesi al Parlamento sull'attività di cui ai precedenti commi per una valutazione dei risultati (quinto comma), autorizzando (quarto comma) il ministro medesimo a costituire uno speciale ufficio determinandone con proprio decreto l'organizzazione, la dotazione di mezzi e di personale e la individuazione di oneri per tutte le esigenze di cui al presente articolo.

« Il medesimo articolo 9, al secondo comma, affidò al Presidente del Consiglio

dei ministri (o a mezzo di altri ministri all'uopo designati) l'attuazione coordinata degli interventi previsti dagli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981.

« Con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 maggio 1982, l'attuazione degli interventi di cui ai citati articoli 21 e 32 fu affidata, rispettivamente, all'allora ministro per il Mezzogiorno ed al ministro per i beni culturali.

« Con decreto ministeriale del 2 settembre 1982, il ministro per il Mezzogiorno istituì lo speciale ufficio cui venne affidata anche l'istruttoria delle domande di contributi ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 219 del 1981.

« Il ministro per i beni culturali, invece, sul presupposto che la propria designazione fosse avvenuta non nella qualità di titolare di un dicastero, per cui non fosse consentito di avvalersi delle strutture del dicastero per l'espletamento dell'incarico, stipulò una convenzione con il consorzio Italteknà, per la fornitura di una organizzazione tecnica, amministrativa, logistica, supportata da ogni necessaria consulenza specifica, anche legale (convenzione del 24 giugno 1982, approvata con decreto ministeriale del 5 agosto 1982) ».

A me interessava, signor presidente, rilevare semplicemente un dato: mentre il ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, con suo decreto ministeriale, affidò le istruttorie ad uno speciale ufficio, sempre all'interno del suo dicastero, quello per i beni culturali e ambientali, in quanto tale, non avrebbe potuto – si ritiene – affidare ad un ufficio del suo dicastero compiti che non appartenevano al Ministero e neppure al ministro, ma che a quest'ultimo furono affidati dal Presidente del Consiglio dei ministri, e, a questo scopo, stipulò una convenzione con il consorzio Italteknà.

Desidererei che la nostra Commissione intervenisse in profondità su questo problema. Quale situazione ha configurato il fatto che le competenze del ministro per i beni culturali e ambientali, in quanto

tale, siano diventate altre rispetto alla persona, non più all'ufficio, cioè quello di ministro per i beni culturali e ambientali? A quale tipo di questioni, a quale tipo di ufficio ci troviamo dinanzi? Rientra nella prassi della nostra Repubblica che un ministro venga incaricato di seguire questioni che non rientrano nella sua competenza di ministro?

PRESIDENTE. Senatore Ulianich, non porrei tali questioni ai magistrati, perché si tratta di un problema politico-giuridico: può un Presidente del Consiglio delegare un ministro per un certo compito? Non pongo questi problemi per risolverli; dico solo che dovremo affrontarli e che ad essi dovremo fornire una risposta.

Ritengo che il primo quesito possa avere facilmente una risposta affermativa, perché sarebbe arduo sostenere che il Presidente del Consiglio non possa delegare un ministro. Stabilito ciò, nel momento in cui egli delega un ministro dicendo che non può servirsi del dicastero al quale è preposto, perché non ha nulla a che fare con le competenze delegate, dà alla figura giuridica ministro un compito aggiuntivo e separato da quelli di cui questo organo dispone. Ora, poiché il ministro non dispone di una struttura idonea per l'assolvimento di quel compito, potrebbe servirsi della procedura di cui stiamo parlando? Il tema ha un contenuto politico e direi anche giuridico-costituzionale, non c'è alcun dubbio, e lo affronteremo nella sede opportuna.

Per il momento, direi di accantonare tali quesiti, che attengono per così dire agli *interna corporis*, e di dare la parola per le risposte ai magistrati della Corte dei conti.

DOMENICO MARCHETTA, Consigliere della Corte dei conti. Comincio con il rispondere alla domanda posta all'inizio, se cioè le ordinanze siano legittime. In questo caso, è la legge a legittimare la deroga e l'ordinanza agisce nell'ambito della deroga autorizzata dalla legge, nel qual caso — com'è stato detto più volte — il commissario provvede in deroga alle

norme vigenti, pur nell'osservanza dei principi costituzionali e di quelli generali del diritto. È chiaro che, in casi estremi, si può individuare l'illegittimità di un'ordinanza per violazione dei principi della Costituzione. Se, per esempio, un'ordinanza stabilisse, di fronte ad identiche situazioni, che in un caso si concede il contributo e in un altro no, è chiaro che essa violerebbe un principio della Costituzione, così come se stabilisse che i contributi vanno concessi soltanto alle imprese di culto cattolico.

Questi esempi rappresentano situazioni limite che difficilmente si verificano in concreto. Il rispetto delle norme costituzionali e dei principi del diritto, che vengono in rilievo in attività operative di questo genere, sono molto più sofisticate e complicate rispetto all'esempio che ho portato. Ecco perché dicevo che di fatto, non in diritto, la responsabilità comunque c'è. In casi estremi, è possibile accertare situazioni di questo tipo; ma, in pratica, risulta molto difficile poter dimostrare che è stato violato un principio generale del diritto, soprattutto perché è difficile individuare quello cui si dovrebbe fare riferimento.

Tutto ciò dimostra le difficoltà che si incontrano anche nel controllo di legittimità di questi atti: se dobbiamo valutare la legittimità dell'operato del commissario sulla base di ordinanze che derogano a questi principi, dobbiamo anche valutare la legittimità dell'ordinanza. Ripeto, si tratta di una valutazione estremamente difficile.

Si è fatto riferimento spesso alle difficoltà incontrate dalla Corte dei conti nel controllo di questo tipo di gestione. Vorrei chiarire che si tratta di difficoltà di carattere normativo dovute all'insufficienza della disciplina giuridica, cioè all'insufficienza delle attribuzioni della Corte che dovrebbero non essere limitate in questi casi alla sola verifica della legittimità della questione, ma avere un carattere più penetrante nei confronti dei risultati conseguiti e dei rapporti fra costi e benefici. Se così fosse, la Corte dei conti disporrebbe di un quadro comples-

sivo molto più aderente al reale e non, invece, di un quadro della sola sovrastruttura giuridica dell'attività.

Nell'ambito del controllo delle gestioni fuori bilancio - mi vorrei riferire ad un'osservazione del senatore Cardinale - la legge attribuisce sia alla Ragioneria generale dello Stato sia alla Corte dei conti la facoltà di effettuare accertamenti diretti. Questi non hanno solo carattere cartolare né vengono effettuati direttamente, perché non è questo il senso della norma; si tratta di accertamenti di luogo, di persona, di situazioni.

La Corte dei conti, proprio con riferimento al controllo delle gestioni sui terremoti, si è posta il problema dell'effettuazione di accertamenti diretti e, poiché essa non dispone dei tecnici per effettuarli, richiedendo essi la competenza di un ingegnere, di un chimico o di un commercialista, con una lettera indirizzata al Presidente del Consiglio dei ministri, il consigliere Cirillo ha chiesto che fosse possibile utilizzare, per gli accertamenti diretti previsti dall'articolo 9 della legge n. 1041 del 1971, funzionari delle varie amministrazioni dello Stato (lavori pubblici, finanze, tesoro e Presidenza del Consiglio). Tale richiesta tendeva a venire incontro alle esigenze di accertamento relative al controllo di queste gestioni.

La lettera che ho ricordato è stata scritta nel novembre 1988, ma ad essa finora ha risposto solo il ministro del tesoro, il quale ha messo a disposizione gli ispettori di finanza per eventuali segnalazioni che la Corte volesse fare.

In realtà, la Corte sarebbe attrezzata per attuare questo tipo di ispezioni, perché quelle effettuate dagli ispettori di finanza sono di carattere amministrativo-contabile. Quindi, la disponibilità manifestata dal ministro del tesoro ha una valenza positiva, ma non viene incontro al vero problema sollevato dalla Corte, che era quello di poter usufruire di tecnici dei vari ministeri per compiere quegli accertamenti di luoghi che si rendono necessari in alcuni casi (duplicazione di opere o computo di opere già effettuate) e che dovrebbero essere condotti in relazione all'accertamento della legittimità

dei contributi. Un tipo di accertamento potrebbe essere quello di verificare se il contributo abbia dato luogo all'esecuzione di un'opera o se questa sia rispondente al contributo concesso; purtroppo, non disponiamo di tecnici in grado di condurre questo tipo di controllo e non abbiamo ricevuto alcuna manifestazione di disponibilità per avvalerci degli ispettori dei vari dicasteri.

Un'altra domanda posta dal senatore D'Ambrosio riguardava il rendiconto da parte del Banco di Napoli di 806 miliardi. La gestione di questi fondi si riferisce alla prima gestione di intervento; si tratta di contributi concessi dal Banco di Napoli per conto del commissario, la cui resa la Corte dei conti ha perseguito tenacemente.

Faccio presente che è stato già avviato, da parte della procura generale della Corte dei conti, il procedimento per la resa coattiva del conto da parte del Banco di Napoli. Resa coattiva significa che, quando il conto non viene reso ad iniziativa di chi è tenuto a farlo, si dà luogo ad un procedimento da parte della Corte che impone la resa. Nel caso in cui il conto non venga reso nei termini prescritti, si procede in base al conto d'ufficio. Comunque, tutti questi dati possono essere richiesti alla procura generale della Corte dei conti.

Parlerò ora di un argomento che non è stato toccato da nessuno dei commissari, ma che ritengo sia ugualmente importante. Nel resoconto stenografico dell'audizione del ragioniere generale dello Stato, ho notato che molte domande vertevano sul problema di stabilire quali fossero complessivamente le somme stanziare e spese per tutto il complesso degli interventi. Poiché tali somme sono transitate tutte attraverso contabilità speciali aperte presso le sezioni di tesoreria provinciali e presso la tesoreria centrale, la Banca d'Italia è in grado di fornire i dati riguardanti tutti i movimenti effettuati sulle contabilità speciali. Volevo perciò prospettare l'opportunità di contattare il servizio rapporti con il tesoro della Banca d'Italia.

Peraltro, se esaminiamo uno qualsiasi dei documenti pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale*, notiamo che sono elencate le contabilità speciali. Per esempio, nell'ultimo conto consuntivo pubblicato, relativo al mese di novembre, vi sono i saldi delle contabilità speciali di cui ci stiamo occupando: i prefetti della Campania e della Basilicata per la gestione del primo terremoto presentano un saldo di 457 miliardi circa. In pratica, ci sono tutte le contabilità speciali e, procedendo a ritroso, si possono ricavare tutte le entrate e le uscite.

Ho ritenuto opportuno suggerire alla Commissione di approfondire questo aspetto, perché può risultare utile al lavoro che sta svolgendo.

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. Il senatore Petrarà ha chiesto chiarimenti in ordine ai compensi ai professionisti; ritengo si riferisca alle gestioni di cui agli articoli 21 e 32. La Corte conosce occasionalmente tale problema, e ne spiego le ragioni. Se si fa riferimento ai compensi ai professionisti quali collaudatori, direttori dei lavori, e così via, la Corte teoricamente non ne dovrebbe venire a conoscenza in quanto, sul piano puramente formale, si tratta di compensi, per quanto concerne le infrastrutture, a carico dei concessionari. È il concessionario che dovrebbe provvedere al pagamento. Tuttavia, si è verificata questa situazione: nelle ordinanze si è stabilito che i compensi venissero anticipati dalla società Italteknà; sarebbero stati poi rimborsati dall'organo gestore, nel caso di specie l'Ufficio speciale. Passando attraverso la contabilità speciale, debbono rendere conto anche di questo.

Sono poi stati chiesti chiarimenti circa i criteri adottati per l'erogazione dei compensi. Posso precisare che i compensi sono quelli ordinari stabiliti per la Cassa per il Mezzogiorno, com'è previsto in varie ordinanze, anche ridotti da una certa epoca in avanti rispetto a quelli della Cassa per il Mezzogiorno, tra l'altro già inferiori alle tariffe professionali.

FRANCESCO SAPIO. Del 25 per cento.

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. Sì. Il senatore Cardinale ha chiesto se sia possibile avere una scheda di raffronto fra i sistemi finanziari ordinari e questi.

EMANUELE CARDINALE. Ho chiesto se vi sia la possibilità di approntare una scheda di raffronto tra i due sistemi di contabilizzazione, per verificare dove vengano meno i controlli e dove, con il sistema di contabilità fuori bilancio, vi siano aree di sosta dei flussi finanziari, appurando i tempi di erogazione. Si sostiene che la scelta della contabilità fuori bilancio deriva dal fatto che si riescono ad avere le erogazioni molto prima.

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. Sul problema della celerità delle erogazioni con il sistema della contabilità fuori bilancio la Corte ha avuto modo di esprimersi più di una volta. Ha sempre criticato il fatto che l'unica motivazione di tale tipo di gestione possa essere la celerità, perché si possono ottenere procedimenti ugualmente celeri attraverso strumenti ordinari di contabilità di Stato. Per fare un esempio, laddove si presenti una particolare esigenza, non è detto che anche il procedimento debba essere particolare. Se vi è il problema di sovvenire le imprese, non è detto che anche l'organizzazione relativa debba essere straordinaria, può essere tranquillamente ordinaria. Anzi, la Corte si è preoccupata di sottolineare come si stia creando una cultura dello straordinario che andrebbe invece evitata, perché si finisce per avere poca fiducia nelle istituzioni ordinarie. Personalmente, ritengo che determinati obiettivi si sarebbero potuti raggiungere ugualmente in tempi accettabili anche utilizzando le strutture ordinarie. Per esempio, i provveditorati alle opere pubbliche, potenziati o dotati di qualche potere straordinario, forse avrebbero potuto realizzare gli stessi obiettivi, anche con più competenza, in quanto le organizzazioni straordinarie hanno un ca-

rattere estemporaneo. La celerità potrebbe essere ottenuta anche utilizzando le strutture ordinarie, con piccoli correttivi, per esempio attraverso lo strumento dell'ordine di accreditamento, senza ricorrere a contabilità speciali o a gestioni fuori bilancio.

DOMENICO MARCHETTA, *Consigliere della Corte dei conti*. È già nel sistema.

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. Mi associo, quindi, alla richiesta del collega Marchetta. Sicuramente la Corte è a disposizione per dare un contributo in sede propositiva, perché ha esaminato il problema, soprattutto dal 1971 in avanti. Dal 1980 l'ha esaminato in una determinata logica, perché si sono avute una serie di gestioni fuori bilancio, anche con poteri straordinari.

In merito alla richiesta del senatore Cardinale di avere copia dei rilievi e degli atti citati nella relazione, ho già consegnato tale copia al presidente.

Il senatore Cardinale ha chiesto una valutazione costi-benefici in rapporto all'Italtekna. Si tratta di un problema che esula dalle nostre competenze particolari e, d'altra parte, dagli atti non appare l'entità delle unità utilizzate nella consulenza e nella vigilanza, ma solo l'erogazione del compenso.

EMANUELE CARDINALE. E gli atti contabili dell'Italtekna?

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. Mi può chiarire di quali atti si tratta?

EMANUELE CARDINALE. A fronte di una prestazione, che è quella contenuta nella convenzione, ci sarà stata un'erogazione di fondi e vi saranno quindi delle fatture. Come avveniva il pagamento, a corpo...

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. Non a corpo, diciamo a forfait.

EMANUELE CARDINALE. Allora a forfait, oppure per unità di misura → trattandosi di tecnici prestati — in base alle giornate, alle ore lavoro? Oppure veniva fatto un discorso indiretto sulle opere?

SETTIMO GOTTARDO. Era previsto l'1,50 per cento.

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. L'1,50 per cento era il compenso sia globale sia unitario. In base all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981, mano a mano che affluivano fondi alla contabilità speciale, l'impresa aveva diritto all'1,50 per cento sulle somme affluite.

ACHILLE CUTRERA. Sulle somme affluite?

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. Ho accennato prima al problema che era sorto dei 600 e 400 miliardi.

Per quanto riguarda l'articolo 21 della legge n. 219 del 1981, il tutto avviene sulla base di un provvedimento di liquidazione così formato: poiché, in base alle disposizioni dell'articolo 21, si ha diritto all'1,50 per cento sull'entità dei contributi concessi alle singole imprese, in tale provvedimento si indica (e questo punto è controllato) che, essendo stati in un determinato mese concessi contributi a talune imprese (che vengono nominate) per un determinato ammontare, si ha il diritto ad ottenere l'1,50 per cento di tali contributi. Si presenta quindi la fattura sulla base della quale viene pagato il compenso.

EMANUELE CARDINALE. Non vi è nessun tetto sulle prestazioni?

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. Il tetto è sempre l'1,50 per cento.

EMANUELE CARDINALE. D'accordo, questo si riferisce al pagamento, ma per quanto riguarda le prestazioni da effettuare?

GIOVANNI CIRILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. È previsto nelle convenzioni. Nel momento in cui il ministro liquida la somma, dà atto che le prestazioni sono state eseguite. Naturalmente, la vigilanza è difficile da documentare, e comunque non appare dagli atti contabili. Per quanto riguarda i 30 miliardi, signor presidente, il riferimento è contenuto nella relazione relativa all'articolo 21. Al momento non ricordo esattamente: tale cifra dovrebbe riguardare l'organizzazione; tuttavia, mi sembra troppo alta se riferita anche alle prestazioni dell'Italtelna e troppo bassa se riferita solamente alle altre spese di organizzazione. Se mi è consentito, signor presidente, mi riserverei, quindi, di chiarire anche questo punto tramite i documenti che invierò alla Commissione in un secondo momento.

PRESIDENTE. Penso che si possa senz'altro procedere nel modo da lei suggerito, dottor Cirillo.

Rinnovo, anche a nome della Commissione, i ringraziamenti ai magistrati della Corte dei conti. Considerato il loro prezioso aiuto e la generosità con cui si sono dimostrati disponibili a collaborare con la Commissione, manterremo con loro uno stretto rapporto, sia nel corso di questa prima fase istruttoria della nostra attività, sia in seguito, quando passeremo alla ricordata fase propositiva, che è senza dubbio l'aspetto più importante del nostro lavoro. In quell'occasione, non mancheremo di far presente la situazione in cui attualmente versa la Corte dei conti, la cui buona volontà nello svolgimento dei suoi compiti è talvolta ostacolata, com'è stato osservato, da talune norme non del tutto chiare o addirittura carenti o, ancora, dalla mancanza di collaborazione tecnica che è stata ricordata nel corso dell'audizione odierna.

(I magistrati della Corte dei conti vengono accompagnati fuori dall'aula).

Sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 17,50, è ripresa alle 18.

Audizione dell'avvocato dello Stato, dottor Aldo Linguìti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dell'avvocato dello Stato, dottor Aldo Linguìti, funzionario incaricato dal CIPE per l'ultimazione del programma straordinario di edilizia residenziale nel comune e nell'area metropolitana di Napoli.

(Viene introdotto in aula l'avvocato dello Stato, dottor Aldo Linguìti).

Desidero innanzitutto ringraziare l'avvocato Linguìti ed il suo collaboratore, avvocato Domenico Di Siena, per aver aderito all'invito della nostra Commissione, nonché per la loro collaborazione odierna e per quella che in futuro vorranno prestarci.

Vorrei, inoltre, scusarmi con i nostri ospiti per averli costretti ad una lunga attesa a causa del protrarsi dell'audizione dei rappresentanti della Corte dei conti. Ciò ha causato anche la necessità, da parte di molti colleghi, di allontanarsi dalla Commissione a causa di concomitanti impegni parlamentari. Riterrei, pertanto, opportuno (scusandomi ancora una volta con i nostri ospiti) ascoltare nella seduta odierna soltanto l'esposizione introduttiva dell'avvocato Linguìti e le eventuali dichiarazioni che vorrà rendere il suo collaboratore, avvocato Di Siena. Quindi, rinvierei ad una prossima seduta, da fissare dopo la ripresa dei lavori parlamentari, il prosieguo dell'audizione, affinché questa possa svolgersi in maniera più soddisfacente per i nostri ospiti e per i membri della Commissione.

È nota a tutti, infatti, l'importanza del compito affidato all'avvocato Linguìti, nonché l'attenzione con cui la nostra Commissione sta affrontando le questioni di sua competenza. Ritengo, pertanto, opportuno che il tema oggetto dell'audizione odierna venga trattato in maniera seria ed approfondita.

ALDO LINGUÌTI, *Avvocato dello Stato*. Nel ringraziare il presidente ed i membri della Commissione, desidero precisare che non vi è in me alcuna ragione di risentimento per il ritardo con cui è iniziata l'audizione.

Vorrei, inoltre, informare i componenti la Commissione che ho predisposto una breve relazione scritta, nella quale viene illustrata sinteticamente la situazione attuale e quella esistente nel momento in cui fui investito per la prima volta delle competenze relative al titolo VIII della legge n. 219 del 1981.

Oltre all'indicazione dello stato di attuazione degli interventi al 1987 (l'anno cui fui investito delle mie attuali competenze), nella relazione scritta vi è anche l'indicazione dell'attuale stato di realizzazione degli stessi interventi, oltre alle considerazioni che nella nota di convocazione mi erano state espressamente indicate come di particolare interesse della Commissione. Insieme alla suddetta relazione, ho predisposto altri due documenti, con relativi allegati, che sono in fase di approntamento e che conto di poter far pervenire alla Commissione nel periodo compreso tra Natale e Capodanno o in quello immediatamente successivo. Tali documenti espongono diffusamente le vicende relative all'attuazione del titolo VIII della legge n. 219 con riguardo a tutte le sue possibili prospettazioni. In particolare, con riferimento a quanto mi è stato richiesto nella lettera di convocazione, mi sono soffermato sulle attività facenti capo al mio ufficio dal momento del mio incarico ad oggi.

In proposito, vorrei ricordare che nel dicembre del 1987 fui chiamato dall'allora Presidente del Consiglio alla gestione stralcio del programma straordinario per la parte inerente alla città di Napoli. Nell'aprile di quest'anno il mio incarico si è, per così dire, raddoppiato: infatti, con una delibera CIPE (emessa nella convinzione che l'intero programma previsto dal titolo VIII della legge n. 219 del 1981 fosse arrivato alla conclusione) sono stato chiamato, quale unico funzionario, alla realizzazione della parte finale del pro-

gramma stesso, cioè all'ultimazione delle operazioni in corso.

Attualmente, quindi, rientrano nella mia competenza sia le attività inerenti alla città di Napoli, sia quelle relative alle aree esterne al comune stesso. La mia esperienza, pertanto, si può dividere in due fasi, anche se nella mia esposizione intendo rifarmi ad un'unica prospettiva in relazione ad entrambe le fasi di attuazione del programma. In definitiva, il momento del trapasso da una gestione straordinaria piena ad una gestione stralcio si ebbe nel dicembre del 1987, quando fui incaricato della realizzazione del programma relativo alla città di Napoli, mentre all'avvocato dello Stato Pausano, mio collega, venne affidata la competenza in ordine alle aree esterne al comune di Napoli. Quindi, il punto di riferimento della mia breve esposizione, per quanto riguarda lo stato di attuazione del programma previsto dal titolo VIII della legge n. 219 del 1981, sarà rappresentato dal dicembre del 1987. Ciò anche in considerazione del fatto che il suddetto provvedimento, secondo la previsione originaria del legislatore, era finalizzato alla realizzazione di 20 mila alloggi, possibilmente nel comune di Napoli. Se ciò non fosse risultato possibile, una parte degli alloggi sarebbe stata realizzata al di fuori del suddetto comune. In sostanza, furono individuate, nel comprensorio di Napoli, aree sufficienti per la realizzazione di 13.578 alloggi. Nello stesso tempo, furono individuati 17 comuni, esterni al territorio di Napoli, per la realizzazione dei residui alloggi, fino ad un totale di 20 mila. Contemporaneamente, il presidente della regione Campania ed il sindaco di Napoli furono nominati commissari straordinari, il primo relativamente all'area esterna al comune di Napoli, il secondo in rapporto al comune stesso.

Il presidente della regione Campania, inoltre, si avvale della facoltà, prevista dalla legge n. 219 del 1981, di incrementare del 20 per cento il numero degli alloggi rientranti nella sua competenza e destinati all'utilizzazione da parte di cit-

tadini residenti nei comuni che sarebbero stati interessati alla realizzazione degli alloggi stessi. In sostanza, il programma prevedeva la realizzazione di 13.578 alloggi nel comune di Napoli e di altri 7.706 in comuni localizzati nell'*hinterland* napoletano.

Questo programma partì con una dotazione finanziaria – sempre sulla base della legge n. 219 del 1981 – di 1.500 miliardi ed era previsto che si realizzassero, oltre i 20 mila alloggi, che in relazione all'aumento del 20 per cento diventavano 21.280, le urbanizzazioni primarie e secondarie.

Successivamente, intervennero le prime modificazioni; fu cioè previsto dall'articolo unico della legge n. 187 del 1982, di modifica ed integrazione dell'articolo 81 della legge n. 219, che venissero recuperati anche fabbisogni arretrati. Inoltre, dall'articolo 5-bis della legge n. 456 del 1981 venne previsto che si provvedesse alla realizzazione di opere di urbanizzazione necessarie all'organica attuazione del programma. Almeno nell'interpretazione che se ne è data, si trattava di un disancoramento dalle strette esigenze di urbanizzazione primaria e secondaria relative ai 20 mila alloggi che si sarebbero dovuti realizzare. L'articolo 5-ter della legge n. 456 prevedeva, poi, che si potessero realizzare, con i fondi di cui ci si andava dotando via via ulteriormente rispetto ai 1.500 miliardi iniziali, anche opere finanziate da altre leggi, funzionalmente correlate con l'attuazione del programma.

Nel dicembre 1987, quando fu attuato il passaggio dalla gestione commissariale straordinaria del sindaco di Napoli e del presidente della regione Campania per le parti di relativa competenza, lo stato d'attuazione dei due programmi era il seguente. Per quanto riguarda i 13.578 alloggi di competenza comunale, ne risultavano ultimati circa 8.000; le urbanizzazioni primarie e secondarie previste risultavano eseguite nelle percentuali rispettivamente del 60 e del 50 per cento. Per quanto concerneva, invece, la parte di alloggi da realizzare a cura del presidente della regione Campania, su 7.706 ne risul-

tavano ultimati 6.600; mentre le opere di urbanizzazione primaria e secondaria risultavano realizzate in una misura complessiva pari all'80 per cento del previsto.

Per quanto concerne, inoltre, le opere non di stretta urbanizzazione primaria e secondaria, ma inserite nel programma in virtù delle previsioni – che ho prima ricordato – del recupero di fabbisogni arretrati di cui alla legge n. 187 del 1982, dell'organica attuazione del programma di cui all'articolo 5-bis della legge n. 456 del 1981 e delle opere funzionalmente correlate con l'attuazione del programma di cui all'articolo 5-ter della stessa legge, nel 1987 la situazione era la seguente. Le strutture di competenza comunale erano realizzate per un importo percentuale pari al 50 per cento; per quanto riguarda le strutture di competenza regionale, per ora posso dire soltanto che avevano una consistenza di realizzazione inferiore a quella attuale. Non ho ancora elaborato il dato relativo, poiché non appartiene alla mia gestione, ma conto di poterlo indicare alla Commissione quando fornirò le due complete relazioni sulla materia.

Al momento attuale, infine, per quanto concerne gli alloggi di competenza comunale, si è passati dagli 8.000 del 1987 ai 10.619 realizzati fino ad oggi, mentre le urbanizzazioni primarie sono passate dal 60 al 76 per cento e quelle secondarie risultano eseguite per l'84 per cento rispetto al 50 per cento del 1987. Riguardo all'edilizia regionale, gli alloggi sono passati dai 6.600 di allora a 7.379 e le opere di urbanizzazione sono realizzate nella misura del 93 per cento, contro l'80 per cento del 1987. Le infrastrutture per la parte di competenza comunale risultano realizzate nella misura del 65 per cento, rispetto al 50 per cento del 1987, e per la parte di competenza regionale risultano realizzate nella misura del 20,4 per cento.

Passo ora ai compiti attuali dell'ufficio. A parte la dizione normativa sulla quale si sorregge il mio attuale incarico, che si inquadra nella previsione del secondo comma dell'articolo 84 della legge n. 219 del 1981, che prevede, appunto, la nomina (come è avvenuto nei miei confronti) da parte del CIPE di un funziona-

rio delegato all'ultimazione delle operazioni in corso — dal che potrebbe sembrare essere affidato al funzionario soltanto il semplice completamento dei lavori in corso —, vi è una serie di altre attività che rappresentano la finalità del programma, così come intuito ed allargato nel tempo dal legislatore. In particolare, rientra tra queste l'assegnazione degli alloggi via via realizzati. Al riguardo, è da sottolineare una circostanza: il programma dei 20 mila alloggi (come lo chiamerò d'ora in poi, dopo aver specificato le opere contenute, richiamate o inserite nel programma) è finalizzato a sovvenire alle tensioni abitative che erano state ulteriormente enfatizzate ed esaltate nell'area napoletana dal terremoto del 23 novembre 1980.

Per la localizzazione degli interventi destinati alla realizzazione dei 20 mila alloggi, da un lato; si indicarono le aree che in base alla legge n. 187 del 1982 erano rimaste ancora inutilizzate in fatto, dall'altro furono individuate, da parte del sindaco del comune di Napoli, le aree delle cosiddette periferie, nelle quali si doveva provvedere o al recupero degli edifici esistenti, o alla costruzione, o alla conservazione, o alla sostituzione di detti insediamenti abitativi, il tutto fino alla realizzazione di 20 mila alloggi. Nella stessa maniera, fino al concorso sempre dei 21 mila alloggi — atteso quell'incremento del 20 per cento utilizzato dal presidente della regione Campania — ed ubicandoli nelle aree dei comuni che erano stati individuati come possibili destinatari degli insediamenti, si procedeva alla realizzazione degli alloggi per le aree esterne.

Evidentemente, dal momento che l'obiettivo era di pervenire al recupero delle zone periferiche, garantendo la conservazione e la sostituzione degli alloggi ivi situati, il programma si è dovuto necessariamente articolare in due momenti. In una prima fase si è proceduto, infatti, all'allontanamento dei nuclei familiari dagli alloggi occupati; per far questo, stante la necessità di disporre di un consistente numero di alloggi, è stato avviato un nuovo programma di edificazione che ha

coinvolto talune aree nelle quali si è provveduto a trasferire i nuclei familiari che occupavano i cosiddetti alloggi di recupero, di conservazione e di sostituzione.

La prima fase del programma, quindi, è consistita nella costruzione di nuovi alloggi e nell'allontanamento dei nuclei familiari dalle abitazioni originarie, con il contestuale avvio dell'attività di recupero delle zone periferiche al fine di favorire il reinsediamento dei nuclei familiari da esse allontanati.

La seconda fase, alla luce del fatto che il numero di alloggi che si andava realizzando sarebbe in ogni caso risultato considerevolmente inferiore a quello sufficiente a far fronte alle reali esigenze, è stata caratterizzata da una serie di iniziative volte a favorire, nei limiti del possibile, il reinsediamento dei nuclei familiari presso i comparti di provenienza.

A questa specifica attività, tuttora in corso di svolgimento, presiede e provvede l'ufficio alla cui titolarità sono stato preposto. Pertanto, le nostre competenze non sono limitate all'ultimazione del programma straordinario di edilizia residenziale, ma riguardano anche le iniziative connesse al programma di reinsediamento. A tale adempimento l'ufficio provvede operando un controllo in merito alla sussistenza dei requisiti indicati da una delibera CIPE che, sulla base di apposite graduatorie, consente di individuare i nuclei familiari autorizzati a rientrare nelle abitazioni di origine e quelli che, invece, hanno maturato il diritto ad insediarsi in alloggi di programma.

L'ufficio, inoltre, accanto agli interventi strettamente connessi alla realizzazione del piano volto alla costruzione di 20 mila alloggi, ha svolto un'ulteriore attività, collegata ad un'evenienza intervenuta nel corso della realizzazione del programma. Mi riferisco, in particolare, all'avvenuto accertamento (le cui risultanze definitive risalgono al 1986) della presenza di numerosi nuclei familiari sistemati nei campi *container* della città di Napoli. Nella prospettiva di eliminare questo fenomeno, che ovviamente veniva considerato in modo negativo, il sindaco di Napoli dell'epoca, anche sulla scorta

della legge n. 211 del 1985 (che aveva consentito di disporre di provvidenze finanziarie e di risorse idonee all'acquisto di un numero di alloggi pari a quelli di programma, che sarebbero stati destinati ai nuclei familiari provenienti dai campi *container*), provvide allo sgombrò dei campi, destinando alle famiglie interessate (circa 6 mila) gli alloggi disponibili. La legge n. 211 del 1985, e le successive leggi integrative hanno consentito all'organo straordinario preposto alla realizzazione del programma di cui al titolo VIII della legge n. 219 del 1981 di acquistare un numero di alloggi idoneo a compensare la sopravvenuta indisponibilità degli alloggi di programma, prevedendo anche la possibilità di acquisire gli edifici disponibili sul mercato.

Il nostro ufficio svolge anche attività connesse all'ultimazione dei lavori in corso; alla valutazione, esame ed approvazione dei progetti e delle varianti che appaiono necessarie in corso d'opera; al controllo, attraverso organi straordinari e provvisori (quali sono le commissioni di collaudo) o organi ordinari e istituzionali (quali, per esempio, gli organi tecnici di alta vigilanza), sulle attività in corso.

A questi compiti di controllo e di vigilanza si affianca il pagamento delle opere eseguite, previa verifica dello stato di avanzamento dei lavori.

Un'ulteriore attività è relativa all'amministrazione del personale, cristallizzato, fin dal 1987, in una dimensione rispetto alla quale i poteri conferiti dai vari decreti-legge intervenuti in materia (sempre decaduti) non hanno introdotto alcuna modifica, né dal punto di vista quantitativo, né sotto il profilo qualitativo. Ovviamente l'ufficio cerca di utilizzare al meglio il personale a disposizione per lo svolgimento dei compiti d'istituto.

Passando ad affrontare la seconda questione richiamata dalla nota di convocazione, vorrei riferirmi alle motivazioni che sono all'origine del sistema delle concessioni. È noto che il ricorso alla concessione è previsto dal legislatore; l'articolo 80 della legge n. 219 del 1981 stabilisce, infatti, che la realizzazione del pro-

gramma straordinario per l'edilizia residenziale debba avvenire in base a tale sistema. Non so quali siano le motivazioni all'origine di questa scelta, anche se ritengo che essa sia perfettamente rispondente ...

FRANCESCO SAPIO. La materia non è regolata dal secondo comma dell'articolo 81 della legge n. 219 del 1981?

ALDO LINGUÌTI, *Avvocato dello Stato*. Sì, è vero, l'esposizione a braccio a volte può tradire la puntualità dei riferimenti.

Non spetta certo a me valutare le motivazioni poste a base della scelta del legislatore, anche se posso dichiarare che essa è del tutto consona ad un programma di interventi di carattere straordinario, non solo per il tipo di esigenze al quale è mirata a far fronte, ma soprattutto per la dimensione del programma. È chiaro, infatti, che in questi casi lo Stato preferisce avvalersi della concessione, piuttosto che dello strumento ordinario dell'appalto (che, fino agli anni sessanta, ha prevalso nel nostro ordinamento). Il sistema della concessione, quindi (se mi è consentito di spiegare le ragioni che, a mio avviso, hanno indotto il legislatore ad operare questa scelta), trova un aggancio normativo che, in questo caso, ha una sua giustificazione in funzione dell'entità dell'intervento.

Quanto ai criteri posti a base delle anticipazioni, ho elaborato un documento (per ora in forma di brogliaccio, ma mi riservo di farlo pervenire alla Commissione in forma più leggibile) nel quale, tra l'altro, si fa riferimento alle diverse forme adottate nella stipula delle convenzioni.

Per quanto riguarda le concessioni stipulate nel 1981 per la realizzazione dei 20 mila alloggi - anzi dei più di 21 mila - e per quella delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, il sistema prevede tre tipi di anticipazione: quella del 15 per cento entro 30 giorni dalla conclusione delle convenzioni (avvenuta nei mesi di luglio ed agosto del 1981); un ulteriore 20 per cento dell'importo di convenzione, quale risultante dal progetto

dei lavori in via di approvazione in quel momento, erogato all'inizio dei lavori, o entro 60 giorni dal loro avvio; una terza anticipazione, di misura non predeterminata, erogabile a facoltà dell'amministrazione, che di fatto non è mai stata utilizzata; ultimo tipo di concessione riconosciuta a fronte della costituzione del comitato o dell'agenzia dei concessionari, quale interlocutore unico dell'amministrazione, pari al 2,5 per cento per spese organizzative immediate.

Ritengo superflua la precisazione in ordine al fatto che il sistema delle anticipazioni è previsto dalla normativa in materia di opere pubbliche introdotta negli anni sessanta nel nostro ordinamento che allora stabilì tale anticipazione addirittura nella misura del 75 per cento, ridotta in seguito al 50 per cento, e determinata recentemente, per tutte le opere pubbliche, al 20 per cento. I dati che ho fornito si riferiscono alle anticipazioni vere e proprie riferibili agli appalti. Nell'ambito delle concessioni, vi è normalmente un'anticipazione maggiore riconosciuta per il fatto che esistono oneri, a carico dei concessionari, stimati tra il 12 e il 15 per cento del totale, ed un'anticipazione sugli effettivi lavori.

Tornando alla questione principale, per ciò che attiene alle opere infrastrutturali (quelle previste dalla normativa successiva all'articolo 80 della legge n. 219 del 1981; legge n. 187 del 1982 ed articoli 5-bis e 5-ter della legge n. 456 del 1981) devo rilevare che le convenzioni prevedevano sistemi differenziati rispetto a quello degli alloggi, che era invece unico sia per quelli di competenza comunale, sia per quelli di competenza regionale. Normalmente, tali sistemi erano molto più rigorosi, nel senso che veniva esclusa l'anticipazione del 15 per cento. Si confermava, invece, la seconda anticipazione — quella vera e propria — correlata all'inizio dei lavori, la cui misura, però, variava da convenzione a convenzione.

Dai prospetti che ho dinanzi (che, una volta ordinati mi riservo di trasmettere quanto prima alla Commissione) desidero

evidenziare alcuni dati relativi alle anticipazioni, precisando che mi riferisco ai lavori, perché, quando si parla di vera e propria voce lavori, alla quale si commisurano le anticipazioni ai fini dell'individuazione della dimensione finanziaria del programma, si devono aggiungere tutte le voci accessorie quali gli espropri, gli indennizzi agli enti, il costo della struttura, eccetera.

Per gli alloggi di competenza regionale, sono stati approvati lavori per 878 miliardi di lire e sono state erogate anticipazioni pari a 230 miliardi (complessivamente pari al 26 per cento dei lavori approvati), di cui recuperati 207 miliardi (90 per cento delle complessive somme a suo tempo erogate). Restano da recuperare 27 miliardi (10 per cento delle anticipazioni), mentre i lavori residui ancora da effettuare sono pari a 120 miliardi (13 per cento dei lavori approvati). Le anticipazioni in questo momento in mano ai concessionari per i lavori da effettuarsi sono pari al 19 per cento circa dei lavori da effettuare.

Per quanto riguarda, invece, le opere infrastrutturali di competenza della regione, rispetto ad un importo originario — successivamente mi riservo di spiegare l'evoluzione o, meglio, il restringimento quantitativo dei compiti dell'ufficio, stimato in 7.500 miliardi di lire — sono state erogate anticipazioni pari a 478 miliardi (6,77 per cento). Le anticipazioni recuperate a tutt'oggi ammontano a 190 miliardi (il 39,74 per cento delle erogazioni a suo tempo effettuate).

Il finanziamento originario di 1.500 miliardi del programma per i 20 mila alloggi, per le relative opere di urbanizzazione primaria e per le opere additive, di cui alle norme legislative citate, fu incrementato, dalle varie leggi finanziarie succedutesi sino al 1988, per raggiungere l'importo complessivo di 13.500 miliardi di lire. Nell'ambito di tale stanziamento, la dimensione finanziaria dei programmi comunali e regionali, così come originariamente previsti, non trovava una capienza complessiva. Venne quindi previsto dal CIPE di non ripartire le somme fino ad allora non ripartite, pari a 6 mila

miliardi (su 13.500 miliardi), finché i due programmi non avessero potuto rientrare nella cifra complessivamente stanziata dallo Stato.

Nel momento in cui sono stato incaricato dal CIPE di ultimare le operazioni in corso, ho posto in rilievo la situazione di incapienza nelle risorse finanziarie statali, acquisite attraverso FERS, avocazioni e FIO, inadeguate a coprire l'entità degli impegni assunti dalle due strutture. Ho segnalato tale situazione al CIPE, ravvisando una contraddizione tra l'ordine di ultimare le operazioni in corso e l'impossibilità, per incapienza finanziaria, di condurle effettivamente a termine. Tale contraddizione poteva essere risolta soltanto disponendo la distribuzione dei 6 mila miliardi che erano accantonati e contenendo il programma regionale (rispetto ai limiti originali previsti in 7.500 miliardi) a 5.350 miliardi per le infrastrutture, da sommarsi a 1.600 miliardi per l'edilizia, per complessivi 6.950 miliardi e quello comunale a 6.054 miliardi. Si determinava in tal modo, anche tenendo conto dei prevedibili finanziamenti del FERS, la possibilità di portare avanti il programma, lasciando, peraltro, accantonati 3.200 dei 6 mila miliardi, corrispondenti all'entità del programma per la parte comunale non ancora avviato.

Il CIPE accoglieva, con una delibera in data 12 settembre 1989, tale impostazione, riducendo altresì ulteriormente l'entità della richiesta suddivisione dei 6 mila miliardi ed assegnando al programma comunale ulteriori 400 miliardi (poiché anche tale programma aveva ecceduto le risorse sino ad allora ripartite) ed al programma regionale ulteriori 2.400 miliardi. La gestione di quest'ultimo programma sta ora tentando di definire, insieme con i concessionari, la quantità e la qualità delle opere, le quali, mantenendo una propria funzionalità, devono poter essere ricomprese nella più ridotta dimensione finanziaria complessiva del programma stesso. Dovrebbero essere imminenti le conclusioni in ordine a tali riduzioni dell'entità delle opere a farsi da parte dei concessionari.

Le opere che verranno programmate non sono esattamente corrispondenti a quelle previste nelle convenzioni; tuttavia, è auspicabile che le loro parti (che verranno realizzate) siano idonee ad assicurare funzionalità, anche attraverso i completamenti eseguiti da parte di altri enti.

Ritenendo di aver fornito alcune utili indicazioni sullo stato dei lavori per quanto concerne le anticipazioni erogate, di aver risposto in proposito a quanto richiestomi nella lettera di convocazione, e dopo aver indicato le ragioni per le quali il programma originario della regione, pari a 7.500 miliardi, si sia ridotto successivamente a 4.259 miliardi, torno al tema specifico delle anticipazioni. Va osservato in proposito che attualmente, essendo stati erogati inizialmente 478 miliardi per anticipazioni, pari al 6,77 per cento del programma originario di 7.055 miliardi, essendo stati recuperati 190 dei 478 miliardi, pari al 39,74 per cento delle anticipazioni erogate, ed essendo la differenza tra 478 e 190 miliardi, pari a 288 miliardi, le anticipazioni ancora nelle mani dei concessionari, queste ultime sono pari al 8,76 per cento rispetto all'entità del programma da realizzarsi (più modesta di quella originaria). Inoltre, essendo stati eseguiti lavori per 1.730 miliardi, come contabilizzati e risultanti dagli stati di avanzamento, rispetto ai 4.259 miliardi, che rappresentano il totale delle infrastrutture della regione nella nuova ridotta dimensione, le entità delle anticipazioni residue nelle mani dei concessionari sono pari in cifra a 288 miliardi ed in percentuale all'11,38 per cento dei 2.529 miliardi dei lavori ancora da eseguire (sempre da rapportare al programma ridotto complessivo di 4.259 miliardi).

Le precedenti osservazioni concernono la parte regionale; per quanto riguarda la parte comunale, valgono analoghe considerazioni in ordine alle anticipazioni.

Per quanto attiene agli alloggi comunali, l'importo dei lavori è pari a 1.549 miliardi, quello delle anticipazioni erogate a 437 miliardi (28,21 per cento dei lavori approvati), quello delle anticipa-

zioni recuperate a 382 miliardi (87,41 per cento dell'erogato), quello delle anticipazioni da recuperare a 55 miliardi (12,60 per cento dell'erogato). Infine quello dei lavori a farsi è ormai pari a 253 miliardi; ne risulta che le anticipazioni nelle mani dei concessionari sono ora pari al 21,73 per cento per gli alloggi comunali.

Per quanto concerne le infrastrutture comunali, l'importo dei lavori approvati è pari a 1.291 miliardi, quello delle anticipazioni erogate a 195 miliardi (15,10 per cento), quello delle anticipazioni recuperate a 142 miliardi (72 per cento dell'erogato) ed infine quello dei lavori ancora a farsi è pari a 478 miliardi; pertanto, le anticipazioni nelle mani dei concessionari sono pari all'11,8 per cento.

Un quadro riepilogativo che può tornare utile è il seguente: i lavori da eseguire per gli alloggi sono pari a 253 miliardi per la parte comunale, ed a 120 miliardi per la parte regionale, per cui l'entità complessiva dei lavori da eseguire è pari a 373 miliardi. Le anticipazioni ancora da recuperare sono pari a 82 miliardi, di cui 27 per il comune e 55 per la regione: 82 miliardi su 373 di lavori da compiere rappresentano il 21,98 per cento.

Per quanto riguarda le infrastrutture, abbiamo 478 miliardi di lavori del comune e 2.529 della regione, per un totale di 3.007 miliardi; 341 miliardi di anticipazioni sono ancora in possesso dei concessionari (l'11,34 per cento).

Ho già indicato quale sia lo stato di avanzamento del programma, che ricordo brevemente: per gli alloggi è stato realizzato dal comune il 78,20 per cento e dalla regione il 95 per cento; per le urbanizzazioni primarie e secondarie, dal comune rispettivamente il 76 e l'84 per cento e dalla regione il 92 per cento per entrambe.

Le infrastrutture sono state realizzate dal comune per il 65 per cento e dalla regione per il 20,4 per cento rispetto al programma originario di 7.055 miliardi e per il 40 per cento circa rispetto al programma ridotto, così come voluto dal CIPE nella delibera del 12 settembre 1989.

Un'ultima annotazione che riteniamo utile fornire per tracciare un quadro completo della situazione, anche se non rientra nelle specifiche richieste della nota di convocazione inviataci da questa Commissione, riguarda il personale. In proposito, sono state usate due forme di reclutamento: quella del comando imposto ad altri enti e quella della convenzione. Al comune (mi riferisco al programma per le aree interne al comune di Napoli) il personale comandato ammonta a 450 unità, quello convenzionato a 54; per quanto riguarda invece la regione, il personale comandato ammonta a 153 unità e quello convenzionato a 350.

Il trattamento retributivo del personale comandato è dato dalla retribuzione base percepita negli enti di provenienza, aumentata del 40 per cento quale indennità riconosciuta sulla base di dati normativi che prevedevano un trattamento analogo a quello previsto per il primo personale utilizzato da parte degli organi straordinari (il comitato tecnico-amministrativo istituito presso il sindaco ed il presidente della regione). Inoltre, è previsto un compenso straordinario per monti orari ed aliquote diversificati a seconda del livello delle mansioni svolte.

Per il personale convenzionato la retribuzione è pari a quella percepita presso le organizzazioni statali, in riferimento ad analoghe mansioni, aumentata del 40 per cento e dello straordinario, sempre correlato alle mansioni svolte e quindi con monti orari ed aliquote diversificati.

Mi riservo di far pervenire alla Commissione due relazioni complete, che solo per motivi tipografici non ho potuto consegnare questa sera. Sono a disposizione dei commissari per qualunque chiarimento.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome della Commissione l'avvocato dello Stato Aldo Linguìti per la sua ampia e dettagliata relazione.

SETTIMO GOTTARDO. Avrei piacere che, nelle relazioni che l'avvocato ci invierà, fosse approfondito il tema delle sub-concessioni.

ADA BECCHI. In questa « carambola » di miliardi, avvocato Linguìti, ne sono andati persi 625: trattandosi di residui relativi al 1987, sono stati cancellati e non reintrodotti nel corso dell'esame sul bilancio e sulla legge finanziaria. Vorrei sapere da quale delle due contabilità provenissero tali residui.

MICHELE FLORINO. Vorrei conoscere il costo complessivo per metro quadro degli alloggi, considerato che nella relazione si parla di 500 mila lire, più il costo dell'urbanizzazione.

Inoltre, vorrei rivolgerle una domanda per quanto riguarda le infrastrutture e la ripartizione degli stanziamenti previsti nell'ultima parte della delibera CIPE del 12 settembre 1989. Avvocato Linguìti, lei ci ha detto che il comune ha avuto, per le infrastrutture, 479 miliardi, a fronte dei 2.529 avuti dalla regione.

ALDO LINGUÌTI, *Avvocato dello Stato*. Il comune ne ha avuti 400, rispetto ai 2.400 della regione.

MICHELE FLORINO. Com'è possibile, in rapporto alla costruzione di alloggi di competenza della regione e del comune di Napoli (di entità maggiore), che la re-

gione abbia potuto far ricorso a tali mezzi finanziari con infrastrutture che dovevano servire agli insediamenti abitativi dell'*hinterland* napoletano?

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente l'avvocato Linguìti e l'avvocato Di Siena che lo ha accompagnato.

Chiedo ai colleghi di far pervenire eventuali richieste di chiarimento agli uffici della Commissione, che le inoltrano con urgenza all'avvocato Linguìti.

(L'avvocato dello Stato, dottor Aldo Linguìti, viene accompagnato fuori dell'aula).

In considerazione del prolungarsi delle precedenti audizioni e della concomitanza di votazioni in corso nelle Assemblee parlamentari, rinvio il seguito dell'audizione ed i restanti argomenti all'ordine del giorno ad una prossima seduta.

La seduta termina alla 19.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
PREROGATIVE E IMMUNITÀ
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
DOTT. MAGDA MICHELA ZUCCO

*Licenziato per la composizione e la stampa dal
Servizio Stenografia delle Commissioni e degli
Organi Collegiali l'8 gennaio 1990.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

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**

9.

SEDUTA DI MARTEDÌ 19 DICEMBRE 1989

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE OSCAR LUIGI SCÀLFARO

ALLEGATO

(Articolo 14, comma 5, del regolamento interno della Commissione).

PAGINA BIANCA

Il Consigliere della Corte dei conti Giovanni Cirillo ha inviato, a' termini dell'articolo 14, comma 5, del regolamento interno della Commissione, la seguente lettera:

Roma, 3 febbraio 1990.

*Al Presidente della Commissione di
inchiesta interventi ricostruzione
terremoti 1980-81 Basilicata e
Campania.*

Onorevole Presidente,

Le rimetto l'unito foglio di correzioni da apportare al resoconto della audizione da me resa nella seduta del 19 dicembre 1989, significando che le stesse appaiono necessarie per la migliore intelligibilità delle proposizioni espresse.

Colgo l'occasione per inviare a Lei ed a tutti i componenti della Commissione i sensi dei miei saluti più distinti.

GIOVANNI CIRILLO

RETTIFICHE PROPOSTE

1) A pagina 11, prima colonna, 15^a riga, le parole: *è stata formalmente autonoma*, devono essere rettificate con le parole: *è stata resa formalmente autonoma*;

2) a pagina 11, prima colonna, 27^a e 28^a riga, le parole: *perché si riferiscono*, devono essere rettificate con le parole: *perché esse si riferiscono*;

3) a pagina 14, seconda colonna, 17^a e 18^a riga, la sigla: *Constalmetal*, deve essere rettificata con la sigla: *Costalmetal*;

4) a pagina 14, seconda colonna, 22^a riga, la sigla: *Comitsud*, deve essere rettificata con la sigla: *Comindsud*;

5) a pagina 14, seconda colonna, 39^a e 40^a riga, le parole: *Tutte le gestioni in esame, eccetto una*, devono essere rettificate con le parole: *Tutte le gestioni in esame, eccetto un rendiconto*;

6) a pagina 15, seconda colonna, dalla 16^a alla 21^a riga, le parole: forse solo da un punto di vista formale, perché con successivo atto aggiuntivo è stato previsto che il limite, oltre la soglia dei mille miliardi, fosse dell'1,25 per cento (poi dell'1 e, successivamente, dello 0,75), devono essere rettificate con le parole: (forse solo da un punto di vista formale) perché con successivo atto aggiuntivo è stato previsto che il limite, oltre la soglia dei mille miliardi, fosse all'1,25 per cento (poi all'1 e, successivamente, allo 0,75);

7) a pagina 16, prima colonna, 27^a riga, le parole: *Nella domanda*, devono essere rettificate con le parole: *Alla domanda*;

8) a pagina 17, prima colonna, 24^a riga, la parola: *esista*, deve essere rettificata con la parola: *competa*;

9) a pagina 17, prima colonna, 25^a riga, alla parola: *aliquota*, deve seguire un punto, anziché due punti;

10) a pagina 17, prima colonna, terzultima riga, la parola: *delibera*, deve essere rettificata con la parola: *convenzione*;

11) a pagina 17, seconda colonna, 8^a riga, dopo la parola: *esecuzione*, deve seguire la parola *e*, anziché una virgola;

12) a pagina 17, seconda colonna, 30^a riga, dopo le parole: *600 miliardi*, deve seguire un punto, anziché un punto e virgola e, 32^a e 33^a riga, dopo le parole: *in via presuntiva*, deve seguire un punto e virgola, anziché un punto;

13) a pagina 17, seconda colonna, 35^a riga, dopo la parola: *speciale*, deve seguire un punto, anziché due punti;

14) a pagina 17, seconda colonna, 40^a, 41^a e 42^a riga, le parole: *quelli eccedenti la differenza dello stanziamento globale rispetto a*

quello già trasferito, *devono essere rettificate con le parole:* (quelli consistenti nella differenza dello stanziamento globale rispetto a quello già trasferito);

15) *a pagina 17, seconda colonna, 44ª riga, le parole:* gli altri, *devono essere rettificate con la parola:* ancora;

16) *a pagina 17, seconda colonna, penultima riga, le parole:* di questa somma, *devono essere rettificate con le parole:* la residua somma;

17) *a pagina 18, prima colonna, dalla 5ª alla 9ª riga, le parole:* Comunque, la risposta dei gestori sarà allegata agli atti che lasceremo alla Commissione (*Interruzione del deputato Francesco Sapiro*). Bisognava valutare, *devono essere rettificate con le parole:* Comunque, la risposta dei gestori, che sarà allegata agli atti che lasceremo alla Commissione (*Interruzione del deputato Francesco Sapiro*), ... ha sostenuto che bisognava valutare;

18) *a pagina 18, prima colonna, 26ª riga, le parole:* in via teorica, *devono essere rettificate con le parole:* in via generica;

19) *a pagina 19, prima colonna, 18ª riga, dopo la parola:* paradossale, *deve seguire un punto e virgola, anziché una virgola;*

20) *a pagina 19, seconda colonna, 22ª riga, dopo la parola:* sappiamo, *deve seguire un punto, anziché una virgola;*

21) *a pagina 22, seconda colonna, 1ª riga, le parole:* all'articolo 21, *devono essere rettificate con le parole:* all'articolo 32;

22) *a pagina 22, seconda colonna, dalla 2ª alla 6ª riga, le parole:* il quale è stato designato fin dal 31 dicembre 1983, in funzione della particolare esperienza nel settore e non nella sua qualità di titolare di un dicastero ..., *devono essere rettificate con le parole:* il quale « e stato designato fino al 31 dicembre 1983, in funzione della particolare esperienza nel settore e non nella sua qualità di titolare di un dicastero »; *analogamente, la frase riportata dalla 16ª alla 26ª riga deve essere rettificata con la seguente:* « Il ministro è stato designato fino al 31 dicembre 1983, in funzione della particolare esperienza nel settore e non in qualità di titolare di un dicastero; pertanto, non è consentito al ministro di avvalersi delle strutture ministeriali per l'espletamento, con urgenza e con modalità straordinarie, dell'incarico conferitogli si rende pertanto necessario e indifferibile disporre di una struttura tecnica temporanea »;

23) *a pagina 22, seconda colonna, 42ª riga, la parola:* successivamente, *deve essere preceduta e seguita da una virgola;*

24) *a pagina 27, prima colonna, 41ª riga, le parole:* debbano rendere conto, *devono essere rettificate con le parole:* l'ufficio deve rendere conto;

25) *a pagina 28, seconda colonna, 26ª riga, la parola:* disposizioni, *deve essere rettificata con la parola:* convenzioni.

L'Avvocato dello Stato Aldo Linguiti ha richiesto le seguenti rettifiche, riportate a pagina 30 del resoconto stenografico della seduta della Commissione di martedì 6 febbraio 1990:

RETTIFICHE PROPOSTE

- 1) *A pagina 34, seconda colonna, 33ª riga, la cifra: 7.500 miliardi, deve essere rettificata con la cifra: 7.055 miliardi;*
- 2) *la medesima rettifica deve essere apportata anche a pagina 35, prima colonna, 21ª riga, e seconda colonna, 15ª riga;*
- 3) *a pagina 35, seconda colonna, righe 16ª, 33ª e 43ª, dopo la cifra: 4.259 miliardi, devono aggiungersi le parole: in lavori.*