

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

**N. 4439**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori SERVELLO, MACERATINI, BUCCIERO,  
CURTO, SPECCHIA e MAGGI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 GENNAIO 2000**

—————

Istituzione di una Commissione parlamentare bicamerale di inchiesta sull’attuazione della politica di sostegno umanitario e di cooperazione con l’Albania, per l’accertamento delle forniture e dei finanziamenti stanziati ed erogati e di eventuali responsabilità relative al loro non regolare impiego ed ai metodi di intervento della Protezione civile

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Sin dall'inizio del reinserimento dell'Albania nella comunità dei Paesi democratici, il nostro Governo ha fatto della stabilità albanese una priorità della propria politica estera. Dapprima, servendosi di attori istituzionali, non governativi ed umanitari, il nostro Paese ha subito intrapreso una politica volta a porre fine all'emergenza attraverso un programma creditizio teso a sostenere le importazioni albanesi e, in un secondo momento, attraverso l'invio delle note missioni «Pellicano» (iniziata nel settembre del 1991 e conclusasi nel 1993) ed «Arcobaleno» (sulla quale sono in corso inchieste giudiziarie). Tra le iniziative più significative per facilitare il ritorno all'ordine in Albania, ricordiamo, inoltre, la consistente partecipazione alla Forza multinazionale di protezione (FMP), sotto direzione italiana, conosciuta come «Operazione Alba», che ha avuto l'avallo dell'Unione europea, dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) e delle Nazioni Unite, il cui onere ammontava ad oltre 130 miliardi di lire.

Principale scopo della Operazione Alba, alla quale hanno partecipato nel momento di maggior presenza oltre 7.000 uomini appartenenti ad 11 Paesi, tra i quali il contingente più forte era quello italiano con oltre 3.700 uomini, è stato quello di contribuire a creare le premesse di sicurezza in grado di garantire la distribuzione degli aiuti umanitari di emergenza, nonché l'attuazione delle opere di assistenza internazionale.

Il clima temporaneamente più disteso che ne è risultato ha permesso di tenere le elezioni generali del 29 giugno 1997, ma non è stato però sufficiente a gettare le basi per la ripresa della coesistenza civile e della vita democratica albanese, come dimostrato

dalla massiccia - ed a tutt'oggi interminabile - ripresa dei flussi migratori verso le coste della Puglia, rendendo così necessaria l'adozione di una serie di interventi (tra cui il decreto-legge 20 marzo 1997, n. 60, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 maggio 1997, n. 128) per garantire l'ordine pubblico nel nostro Paese.

Come noto, oltre a queste misure di ordine interno ed alla promozione di iniziative diplomatiche (per un intervento di carattere internazionale volto alla soluzione dell'emergenza), il nostro Paese ha elaborato un programma finalizzato a porre le basi per la ripresa sociale ed economica dell'Albania e per la riorganizzazione della convivenza civile.

Per l'Italia e per la Comunità internazionale si è, dunque, aperto un nuovo capitolo dell'aiuto all'Albania, inteso a sostenere lo sforzo cui il Paese doveva sottoporsi per riprendere la via della ricostruzione. L'azione dell'Italia, sia sul piano bilaterale che attraverso le Istituzioni finanziarie internazionali, è stata destinata ai più significativi settori della vita di tale Paese, come quelli dell'ordine pubblico, delle strutture giudiziarie, della sanità, della pubblica istruzione e dello sviluppo del commercio e dell'artigianato. Nel corso di questi ultimi anni, quindi, l'Italia e l'Albania hanno firmato più Accordi bilaterali di collaborazione. Tra questi ricordiamo l'Accordo di collaborazione culturale firmato a Tirana il 12 settembre 1994 (ratificato ai sensi della legge 2 marzo 1998, n. 49), il Trattato di amicizia e collaborazione firmato a Roma il 13 ottobre 1995 (ratificato ai sensi della legge 21 maggio 1998, n. 170), l'Accordo di cooperazione scientifica e tecnologica, firmato a Tirana il 18 dicembre 1997 (ratificato ai sensi della legge 7

giugno 1999, n. 204), quello triennale di cooperazione del 6 agosto 1998 (è stato previsto uno stanziamento di 210 miliardi di lire, suddiviso in 180 miliardi di credito d'aiuto ventennale e 30 miliardi a dono per la ricostruzione della pubblica amministrazione e delle infrastrutture, nonché per lo sviluppo industriale delle piccole e medie imprese). Infine, è stato emanato il decreto-legge 7 gennaio 2000, n. 1, di proroga degli interventi in favore dell'Albania e di copertura delle spese per la partecipazione militare italiana a missioni internazionali di pace (con un costo complessivo di oltre 500 miliardi per l'anno 2000).

L'impostazione di fondo emersa all'interno del Parlamento italiano, nel corso del susseguirsi delle vicende relative alla «crisi albanese», è stata quella di un aiuto condizionato: è stato infatti chiesto all'Albania di procedere verso riforme che garantiscano la solidità del sistema politico e finanziario del Paese, in cambio dei consistenti impegni che l'Italia ha assunto, investendo peraltro svariati miliardi incidenti sul bilancio dello Stato.

Di fatto, però, sino ad oggi non si sono registrati miglioramenti significativi nella realtà politica ed economica albanese e - di riflesso - tantomeno in quella italiana, considerato il notevole ed incontenibile flusso di albanesi sulle nostre coste che provoca forti disagi, soprattutto a livello della sicurezza pubblica, in Puglia ed in tutta l'Italia.

L'ultima missione umanitaria, «Arcobaleno», ormai «ha più inchieste che colori»: inchieste su episodi sistematici di ruberia diffusa e tollerata, di disordine sistematico, antico, accettato. È stato scritto di recente: «A mano a mano che le indagini si allargano dagli aiuti all'Albania ed ai Kosovari fino alla ricostruzione delle zone terremotate (ed in attesa di arrivare alle alluvioni) una domanda si fa strada fra gli italiani donatori di oboli e pagatori di tasse: chi mai proteggerà la Protezione civile da se stessa, dai suoi stili operativi?».

Già da tempo la definizione di «fiore all'occhiello» data dai responsabili dell'intervento alla missione umanitaria «Arcobaleno» cozzava contro le ripetute e fastidiose notizie che filtravano dall'altra sponda dell'Adriatico. In parecchi continuavano a notare che «gli aiuti italiani finivano, con la rapidità dei *blitz*, sui circuiti del mercato nero a Valona e in altre città».

Adesso le inchieste dilagano e lo scandalo ha già assunto proporzioni intollerabili, ma è anche emerso che, a fare acqua, è lo schema operativo della Protezione civile. È già certa, pertanto, una buona dose di responsabilità politica.

Ci troviamo, dunque, in una grave situazione che comporta il rischio di compromettere l'efficacia dell'impegno internazionale a sostegno dell'Albania, nonostante i notevoli costi sostenuti, in questa fase delicatissima della ripresa della vita economica e sociale del Paese, così come denunciato dalle autorità locali delle coste pugliesi che - più di tutte - toccano con mano gli effetti allarmanti conseguenti l'esodo di massa degli albanesi verso l'Italia.

È evidente che da un tale disordine generale non può che trarre vantaggio la criminalità (organizzata e non) «bilaterale», con i suoi traffici illeciti e speculazioni di ogni tipo.

Tutto ciò ha inevitabilmente portato ad una sorta di ritrosia della comunità dei *partner* dell'Albania, principalmente della popolazione, pugliese *in primis*, e di tutta quella italiana, che stanno già subendo le nefaste conseguenze di tale stato di cose.

Siamo fermamente convinti che soltanto un'attenta analisi di tale situazione ed un programma di controllo mirato alle procedure adottate per l'attuazione dei suddetti accordi di collaborazione bilaterale, tra Italia ed Albania, comprese le modalità di gestione dei fondi elargiti in tal senso e le missioni umanitarie disposte, potrebbero portare ad una visione chiarificatrice e permettere la stesura di un preciso programma di pianifica-

zione degli obiettivi alla base di tali accordi ed interventi.

Alla luce di quanto sopra evidenziato, è chiaro come non si possa prescindere da una seria verifica dello stato di attuazione dei progetti sino ad ora approvati e dei connessi risultati ottenuti, nonché della ripartizione delle responsabilità organizzative rispetto ai finanziamenti stanziati ed erogati.

Con la legge 17 gennaio 1994, n. 46, venne, infatti, istituita nella XI legislatura una Commissione bicamerale di inchiesta sull'attuazione della politica di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo. L'avvio di un'inchiesta parlamentare ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione era stato richiesto a gran voce da numerose forze politiche e da importanti settori della società civile, a seguito di deviazioni avvenute nel mondo della cooperazione italiana, al fine di accertare le modalità di gestione dei fondi pubblici destinati alla cooperazione per la crescita dei Paesi in via di sviluppo.

La complessità della materia trattata, unitamente alla gravità della situazione relativa alla migrazione di massa degli albanesi verso le nostre coste, e alla necessità di un confronto tra tutte le forze politiche e gli operatori (soprattutto locali) del settore, inducono inevitabilmente a ritenere urgente l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'attuazione della politica di cooperazione e di aiuto umanitario, affinché i lavori svolti sino ad oggi possano avere riscontro oggettivo attraverso una migliore e serena lettura dei dati acquisiti e, quindi, si giunga a formulare un nuovo indirizzo lungo il quale ci si possa muovere.

In definitiva, riteniamo che l'istituzione di una Commissione d'inchiesta sull'attuazione della politica di cooperazione tra l'Italia e l'Albania possa essere intesa come un esame di coscienza a cui il nostro Parlamento ha il dovere di sottoporsi, come imposto non solo dalle circostanze e dal vivace dibattito politico apertosi nel nostro Paese ma anche dalla necessità di argomentare solidamente in fa-

vore di un rinnovato intervento sia in Albania che presso gli altri *partner* internazionali, in varia misura riluttanti ad un pieno impegno nei confronti di una complessa crisi politico-economica non ancora sviscerata, di cui a tutt'oggi sfuggono alcuni aspetti di fondo e gli effetti non prevedibili, in quanto non compiutamente analizzati.

Di fatto, come appunto è emerso da diversi *dossier* di documentazione sul tema in questione, è largamente condivisa l'ipotesi di aver commesso un sostanziale errore di valutazione, per aver minimizzato la gravità dei problemi connessi alla realtà albanese, sottovalutando a priori la precarietà dell'equilibrio politico-economico dell'Albania.

In ultimo, va sottolineato che l'Italia, per far fronte all'impegno a favore dell'Albania, ha dovuto dotarsi degli strumenti nuovi, o adeguare quelli esistenti, di seguito elencati:

a) per la parte di supporto istituzionale è stato nominato un Commissario straordinario del Governo che organizza e coordina l'assistenza fornita dalla Presidenza del Consiglio e dai Ministeri italiani alle loro controparti istituzionali albanesi. A Tirana tali forme di assistenza sono coordinate da una Delegazione diplomatica speciale, istituita direttamente dal Ministero degli affari esteri;

b) per l'assistenza economica e allo sviluppo che fa capo al Ministero degli affari esteri, sono state create apposite unità nell'ambito delle strutture esistenti, al fine di gestire la parte più cospicua dei finanziamenti destinati all'Albania. Il Ministero dispone, inoltre, a Tirana di una Unità tecnica locale per interventi nel campo della cooperazione allo sviluppo;

c) i Ministeri dell'interno e della difesa hanno dovuto creare apposite strutture in Albania per portare a termine compiti di addestramento e riorganizzazione.

In definitiva, con il presente disegno di legge, riteniamo opportuno che la Commissione si occupi anche di valutare la funzionalità e l'efficacia dei suddetti strumenti (la cui

messa a punto ha comportato dei costi considerevoli per lo Stato italiano, anch'essi da accertare) e dei risultati raggiunti, visto e considerato che in questo particolare, delicato momento della vita economica italiana (e soprattutto meridionale) non si possono assolutamente permettere sprechi di denaro pubblico, che potrebbe essere impiegato in Italia per il risanamento di settori drammaticamente in crisi come quello dell'occupazione, soprattutto nel Mezzogiorno.

Per concludere, crediamo che un serio lavoro d'indagine svolto da una Commissione d'inchiesta sull'attuazione della politica di cooperazione con l'Albania potrebbe

finalmente portarci ad una attenta disamina di tutti gli aspetti della questione, sia positivi che negativi, tale poi da consentirci di legiferare con ampia e documentata cognizione di tutti i problemi annessi e connessi. Infine, riteniamo indispensabile che la Commissione si avvalga, in particolare, della collaborazione delle Autorità locali interessate, acquisendo eventuali dati, documenti ed atti necessari ad avere un quadro completo della questione.

Per le ragioni innanzi esposte, si fida in una ampia e convinta condivisione del disegno di legge proposto al fine di conseguire un rapido *iter* approvativo.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

*(Istituzione, composizione e funzionalità)*

1. È istituita una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività di aiuto e di collaborazione economica, sociale-umanitaria, culturale e scientifica, svolte dall'Italia in favore dell'Albania.

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

3 Con gli stessi criteri e con la stessa procedura di cui al comma 2 si provvederà alle sostituzioni che si rendessero necessarie in caso di dimissioni dei singoli componenti della Commissione o di cessazione del mandato parlamentare

4 Il Presidente della Commissione è scelto, di comune accordo, dai presidenti delle due Assemblee, al di fuori dei componenti della Commissione, tra i membri dell'uno o dell'altro ramo del Parlamento.

5. La Commissione, a maggioranza dei propri componenti, elegge, nel suo interno, due vice presidenti e due segretari, con voto limitato ad uno.

6. Per la validità delle sedute della Commissione è necessaria la presenza di almeno un terzo dei suoi componenti.

7. La Commissione può deliberare di articolarsi in gruppi di lavoro.

## Art. 2.

*(Finalità)*

1. La Commissione ha il compito di accertare l'ammontare e le modalità di gestione dei fondi pubblici destinati alla collaborazione economica, sociale-umanitaria, culturale e scientifica in favore dell'Albania, in applicazione delle leggi 2 marzo 1998, n. 49, 21 maggio 1998, n. 170, 3 agosto 1998, n. 300, e di successive leggi nonché di accordi e protocolli internazionali ratificati dall'Italia, ed in osservanza a quanto disposto dalla legge 26 febbraio 1987, n. 49.

2. In particolare la Commissione ha il compito di accertare:

a) i criteri e le modalità adottati nella valutazione e nella approvazione dei programmi e nella verifica dei risultati;

b) i criteri e le modalità adottati nell'affidamento dei singoli progetti ad esecutori pubblici o privati, comprensivi dell'elenco dei progetti e degli affidatari;

c) l'ammontare complessivo e dettagliato, anno per anno, per settore, per tipologia, per ripartizione geografica, nonché le relative responsabilità organizzative e dispositive, dei finanziamenti stanziati ed erogati;

d) la conformità dei relativi provvedimenti attuativi alle finalità di cui alle citate leggi 2 marzo 1998, n. 49, 21 maggio 1998, n. 170, e 3 agosto 1998, n. 300, e di quelle successivamente emanate;

e) lo stato di attuazione dei programmi avviati ed in particolare se, in quali casi e per quali motivi gli obiettivi prefissati non siano stati raggiunti;

f) i risultati economici e sociali degli interventi finanziati a titolo bilaterale, con doni o crediti di aiuto, con particolare riferimento alla sostenibilità, alla redditività ed alla effettiva continuità di funzionamento degli impianti e delle iniziative verificando l'efficacia e la congruità delle iniziative realizzate

rispetto alle esigenze delle popolazioni destinate;

g) i criteri adottati nella valutazione delle iniziative di emergenza realmente giunte a destinazione;

h) la quantità delle risorse stanziata per interventi di emergenza realmente giunta a destinazione;

i) l'esistenza di sprechi o distorsioni nell'uso delle risorse e la loro quantificazione;

l) l'eventuale destinazione di fondi, merci per la cooperazione e aiuti umanitari per finalità differenti da quelle previste dalle leggi richiamate alla lettera d);

m) le responsabilità dirette o indirette di soggetti pubblici o privati nelle ipotesi di cui alle lettere i) e l);

n) le eventuali responsabilità politiche, amministrative, civili, rilevanti sotto il profilo penale;

o) la corretta attuazione delle procedure concorsuali e contrattuali per la selezione del personale impiegato e delle ditte ed imprese coinvolte nei progetti di collaborazione;

p) l'incidenza delle spese di amministrazione e di gestione rispetto all'ammontare delle risorse effettivamente pervenute ai beneficiari finali;

q) l'adeguatezza della struttura organizzativa della Protezione civile preposta all'attività di collaborazione con l'Albania, nonché del Commissario straordinario, della delegazione diplomatica speciale, dell'unità tecnica locale, e degli altri nuovi organismi di cui sono stati dotati i Ministeri interessati.

3. La Commissione presenta alle Camere, contestualmente alla relazione di cui all'articolo 8, proposte che indichino le possibili modifiche legislative e regolamentari finalizzate ad assicurare una corretta gestione nonché più efficaci procedure di controllo nell'uso dei fondi per l'aiuto e la collaborazione con l'Albania.

4. Nello svolgimento delle attività di cui ai commi 1, 2 e 3, la Commissione tiene conto

dell'esperienza di aiuto pubblico allo sviluppo da parte di altri Paesi industrializzati dell'Unione europea e delle principali organizzazioni internazionali.

5. La Commissione accerta, altresì, i criteri e le modalità di intervento del Mediocredito, della Sezione speciale per l'assicurazione del credito all'esportazione (SACE), dell'Istituto nazionale per il commercio estero (ICE), della Società italiana per le imprese miste all'estero (SIMEST) e degli altri organismi finanziari che hanno operato nell'ambito della collaborazione economica, sociale, culturale e scientifica.

### Art. 3.

#### *(Poteri della Commissione)*

1. La Commissione procede alle indagini ed agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'Autorità giudiziaria e può avvalersi di ogni mezzo ed istituto procedurale penale, civile, amministrativo e militare.

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

3. Di fronte alla Commissione non possono essere eccepiti i segreti di Stato, d'ufficio, professionale e bancario.

4. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

5. La Commissione può acquisire atti relativi ad indagini svolte da altre Autorità amministrative. Per gli accertamenti di propria competenza, vertenti su fatti oggetto di inchieste giudiziarie in corso, la Commissione può inoltre chiedere, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'Autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e docu-

menti relativi a indagini e inchieste parlamentari. Se l'Autorità giudiziaria, per ragioni di natura istruttoria, ritiene di non poter derogare al segreto di cui al citato articolo 329 del codice di procedura penale, emette decreto motivato di rigetto. Quando tali ragioni vengano meno, l'Autorità giudiziaria provvede a trasmettere quanto richiesto.

6. Qualora gli atti o i documenti richiesti siano stati assoggettati a vincolo di segreto funzionale da parte di Commissioni d'inchiesta, detto segreto non può essere opposto all'Autorità giudiziaria ed alla Commissione istituita con la presente legge.

7. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non dovranno essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono, in ogni caso, essere coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari in fase istruttoria.

#### Art. 4.

##### *(Collaborazioni. Regolamento)*

1. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e delle collaborazioni che ritenga necessarie, previa verifica della compatibilità dei costi con le Presidenze delle due Camere.

2. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa, a maggioranza dei due terzi dei componenti prima dell'inizio dei lavori. Ciascun componente può proporre la modifica dei testi in esame prima dell'approvazione.

#### Art. 5.

##### *(Pubblicità dei lavori)*

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

## Art. 6.

*(Missioni)*

1. La Commissione, allo scopo di favorire la realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 2, può decidere di effettuare una o più missioni di verifica e controllo, mediante visite in Albania. Il calendario e le modalità di svolgimento delle missioni sono decisi dal Presidente della Commissione in modo da garantire la massima partecipazione dei diversi Gruppi parlamentari.

2. Per gli accertamenti da effettuare fuori dai confini nazionali la Commissione si avvale della piena collaborazione del Ministero degli affari esteri.

## Art. 7.

*(Segreto)*

1. I componenti della Commissione, i funzionari, il personale di qualsiasi ordine e grado addetto alla Commissione stessa ed ogni altra persona che collabora con la Commissione o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda le disposizioni, le notizie, gli atti ed i documenti acquisiti nelle sedute dalle quali sia stato escluso il pubblico ovvero dei quali la Commissione medesima abbia vietato la divulgazione.

2. Salvo che il fatto costituisca un più grave delitto, la violazione del segreto è punita a norma dell'articolo 326 del codice penale.

3. Le stesse pene richiamate al comma 2 si applicano a chiunque diffonda, in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, notizie, deposizioni, atti o documenti del procedimento d'inchiesta in svolgimento, salvo che per il fatto specifico siano previste pene più gravi.

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

Art. 8.

*(Durata. Relazione conclusiva)*

1. La Commissione deve ultimare i suoi lavori entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge. È fatta salva la possibilità di proroga motivata, per un periodo non eccedente i sei mesi.

2. Conclusa l'inchiesta, la Commissione dà mandato, ad uno o più dei suoi componenti, di redigere la relazione conclusiva. Se sulle conclusioni dell'inchiesta non è raggiunta l'unanimità, possono essere presentate più relazioni.

3. Entro il termine di cui al comma 1, la Commissione deve presentare al Parlamento la relazione, o le relazioni, sulle risultanze delle indagini e degli accertamenti di cui all'articolo 2 e, a maggioranza dei suoi componenti, deve deliberare la pubblicazione degli atti dell'inchiesta.

4. Il Presidente della Commissione, ogni sei mesi, deve presentare al Parlamento una relazione sullo stato dei lavori e sul rispetto dell'attività e dei tempi inizialmente programmati.

Art. 9.

*(Copertura)*

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

Art. 10.

*(Entrata in vigore)*

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





