



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori PEZZOPANE, ALBANO, CUOMO, IDEM, FASIOLO,
FAVERO, PAGLIARI e VALENTINI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° DICEMBRE 2015

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla ricostruzione della città de L’Aquila e degli altri comuni interessati dal sisma del 6 aprile 2009

ONOREVOLI SENATORI. – A quasi sette anni dal sisma del 6 aprile che colpì la città dell’Aquila e altri cinquantasei comuni del cosiddetto «cratere sismico» in Abruzzo, il processo di ricostruzione ha finalmente ingranato la marcia. Le gru in centro storico testimoniano un cambio di passo rispetto agli anni precedenti, quando c’erano solo macerie e disperazione.

Si tratta di una ricostruzione ben ordinata per ambiti e comparti, a differenza di quella a macchia di leopardo che ha caratterizzato il primo periodo della gestione commissariale. Essa ha interessato dapprima l’asse centrale del cuore cittadino, per poi estendersi al resto della città. Nel centro storico sono molti i palazzi che stanno tornando all’antico splendore e con il loro recupero crescono anche la speranza e la fiducia degli aquilani nel riavere una città viva e una vita normale per i propri figli. In periferia, fuori le mura che delimitano la parte antica della città, in molti sono potuti rientrare, in questi ultimi anni, nelle loro abitazioni. La ricostruzione è stata ultimata per oltre il 95 per cento degli immobili interessati.

Alle spalle ci lasciamo anni duri, anni in cui abbiamo dovuto combattere contro i ritardi e le lentezze di una *governance* pletrica e inefficiente. La ricostruzione ha dovuto pagare lo scotto dell’assenza di regole certe nell’immediato e di risorse costanti. Abbiamo dovuto attendere parecchi mesi prima di conoscere le linee guida e le procedure per la ricostruzione delle case danneggiate dal sisma. Lentezze di cui abbiamo pagato le conseguenze, perché la ricostruzione è partita con anni di ritardo.

Se avessimo potuto contare sin dall’inizio su una legge organica, che avesse dettato re-

gole certe e un flusso costante di finanziamenti, la ricostruzione sarebbe andata avanti a ritmi più serrati.

Gran parte delle decisioni prese dal Governo dell’epoca, all’indomani del sisma, furono improntate e giustificate dall’emergenza. Tutte le scelte furono adottate dall’alto, dal trasferimento in massa della popolazione sulla costa abruzzese o nelle regioni più vicine, alla costruzione dei primi alloggi antisismici (solo per citare le decisioni più importanti), e furono il risultato di ordinanze della Presidenza del Consiglio dei ministri, in deroga ad ogni norma vigente.

Il decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, emanato a ridosso degli eventi sismici, si è limitato a prevedere una serie di misure necessarie a gestire l’emergenza, nella primissima fase post-sisma. Le numerose ordinanze emanate della Presidenza del Consiglio dei ministri, successive al citato decreto, hanno cercato di colmare le lacune del provvedimento legislativo varato, ma lo hanno fatto in maniera disordinata e disorganica, non esaustiva, senza dettare regole precise, tali da permettere una seria programmazione degli interventi ed una tempistica coerenti con l’obiettivo di riportare L’Aquila e l’area del cratere non solo alle normali condizioni di vita, ma anche ad una reale e duratura ripresa economica e produttiva.

Solo nel 2012, con il Governo Monti, intervenne la cosiddetta «riforma Barca», prevista dal decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134. Questo può essere considerato il primo tentativo di rimettere ordine alla precedente giungla di ordi-

nanze, a cui non è stata mai data una forma organica, con il tanto discusso e mai adottato testo unico sulle ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri. Una delle più importanti novità introdotte dalla riforma del Ministro per la coesione territoriale è stata la fine della gestione commissariale e il venir meno della struttura pletorica di vice commissari, con la restituzione della *governance* agli enti locali. Tuttavia, nemmeno la riforma Barca è riuscita a dare un assetto organico alla ricostruzione e in alcuni casi permangono confusione e contraddittorietà tra le norme, che spesso danno luogo ad azioni della magistratura ordinaria, amministrativa, penale e contabile, dove a farne le spese sono gli amministratori locali che stanno sul fronte.

In assenza di una legge che prevedesse regole certe per la ricostruzione, a cui si sta cercando di dare risposta con il disegno di legge atto Senato n. 1960, di cui sono la prima firmataria, le maglie della legalità e della trasparenza procedurale e amministrativa sono state più ampie del solito ed è lì che si è manifestato qualche episodio di corruzione, ma soprattutto il malaffare della malavita organizzata ha puntato gli occhi e ha trovato *humus* fertile, arginato dall'opera delle forze dell'ordine, della magistratura e degli enti locali.

Gli interessi economici che si sono mossi e che si muovono dietro la ricostruzione post-sisma sono evidentemente enormi. Lo testimoniano le inchieste giudiziarie aperte nel corso di questi anni, relative a tentativi di infiltrazioni di organizzazioni criminali nel processo di ricostruzione e i vari moniti sollevati di recente anche dal procuratore distrettuale antimafia de L'Aquila, Fausto Cardella, sulla richiesta di regole certe che aiutino la faticosa opera di ricostruzione in Abruzzo.

Pertanto uno dei primi compiti che si intende affidare alla Commissione è di verificare i motivi che hanno indotto a non intervenire con una legge per la gestione dell'e-

mergenza e della ricostruzione, in modo da sostituire presto il ricorso ad ordinanze della Presidenza del Consiglio dei ministri e se un simile *modus operandi* abbia potuto inficiare la regolarità delle procedure di assegnazione degli appalti e dei subappalti pubblici legati alla ricostruzione, le attività di controllo e di monitoraggio relative a tali assegnazioni, nonché il grado di infiltrazione di associazioni malavitose nelle opere di ricostruzione.

Altro filone d'indagine su cui si ritiene necessario intervenire è la gestione delle risorse stanziata per fare fronte all'emergenza, con particolare attenzione alla eventuale distrazione e/o cattiva gestione delle stesse. In particolare la Commissione dovrà far luce sull'impiego dei fondi previsti dal decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77; sul ritardo nell'assegnazione dei fondi previsti dal predetto decreto e preordinati al ripristino delle attività dei centri antiviolenza; sulla destinazione e sull'utilizzo delle risorse stanziata nel 2009 dal Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri nonché sui ritardi nell'assegnazione delle risorse stanziata nel 2009 dal Ministro della gioventù e sul loro utilizzo; sull'impiego dei fondi stanziati con deliberazione CIPE n. 47 del 26 giugno 2009, e assegnati alla regione Abruzzo per la ricostruzione e la messa in sicurezza degli edifici scolastici dei comuni danneggiati dal terremoto e ricadenti nell'area interessata dal sisma; non ultimo sull'utilizzo delle risorse derivanti dalla liquidazione della polizza assicurativa stipulata dall'ASL n. 1 Avezzano - Sulmona - L'Aquila, per coprire eventuali danni sismici.

Alla luce delle scelte e delle modalità di gestione delle risorse, si rende sempre più necessario approfondire l'opportunità della scelta di costruire le *new town*, ovvero i complessi antisismici denominati progetto CASE (complessi antisismici sostenibili ed ecocompatibili) e MAP (moduli abitativi

provvisori). Si chiede alla Commissione di verificare se tale soluzione abitativa fosse adeguata alle reali esigenze della popolazione, o se si sono seguiti altre strade e altri interessi. Ancor più urgente la necessità di far luce, anche sulla base delle indagini giudiziarie in merito, sulle carenze strutturali dei complessi cosiddetti antisismici, sulle tipologie costruttive in relazione all'uso e ai costi sostenuti, verificando le responsabilità nell'uso di materiali scadenti e di carenze di progettazione e dei costi aggiuntivi che essi oggi comportano per lo Stato e per il Comune de L'Aquila.

C'è poi un ultimo filone su cui si chiede di intervenire ed è relativo alla correttezza delle misure adottate dal Governo riguardanti la ripresa e il risarcimento delle attività produttive, commerciali e professionali, in particolare si chiede di far luce sulla vicenda della richiesta della restituzione delle imposte non versate dalle imprese durante il periodo dell'emergenza, che sta causando danni enormi all'economia del cratere, già messa a dura prova dal sisma.

Si tratta, dunque, di ricostruire quanto avvenuto a L'Aquila nel periodo della gestione commissariale, per accertare, al di là delle responsabilità penali individuali di competenza chiaramente della magistratura, le responsabilità dei funzionari dello Stato e della Protezione civile e adottare tutte le ini-

ziative necessarie per far chiarezza su tutta la vicenda.

La Commissione sarà bicamerale, composta da dieci senatori e da dieci deputati, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento. La Commissione è rinnovata dopo il primo biennio dalla sua costituzione e i suoi componenti possono essere confermati.

La Commissione può acquisire 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 documenti presso organi e uffici della pubblica amministrazione relativi alle indagini. Le sedute della Commissione saranno pubbliche, ma in caso di necessità potrà riunirsi in regime di segretezza.

Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite massimo di 75.000 euro per l'anno 2015 e di 150.000 euro per ciascuno degli anni successivi e 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.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione della Commissione)

1. Ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, è istituita, per la durata della XVII legislatura, una Commissione parlamentare di inchiesta sulla ricostruzione della città de L'Aquila e degli altri comuni interessati dal sisma del 6 aprile 2009, di seguito denominata «Commissione».

2. La Commissione ha il compito di procedere alle indagini:

a) sulle modalità di gestione dell'emergenza da parte dei soggetti istituzionali coinvolti;

b) sulle modalità di gestione delle risorse stanziato per fare fronte all'emergenza, con particolare attenzione alla eventuale distrazione o cattiva gestione delle stesse; ed in particolare sull'impiego dei fondi previsti dal decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77; sul ritardo nell'assegnazione dei fondi previsti dall'articolo 5, comma 5, del medesimo decreto-legge n. 39 del 2009, e preordinati al ripristino delle attività dei centri antiviolenza; sulla destinazione e sull'utilizzo delle risorse stanziato nel 2009 dal Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri nonché sui ritardi nell'assegnazione delle risorse stanziato nel 2009 dal Dipartimento della gioventù della Presidenza del Consiglio dei ministri e sul loro utilizzo; sull'impiego dei fondi stanziati con deliberazione CIPE n. 47 del 26 giugno 2009 e assegnati alla regione Abruzzo per la ricostruzione e la messa in sicurezza degli edifici scolastici dei comuni danneggiati dal terre-

moto e ricadenti nell'area interessata dal sisma;

c) sull'utilizzo delle risorse derivanti dalla liquidazione della polizza assicurativa stipulata dall'ASL n. 1 «Avezzano, Sulmona, L'Aquila» per coprire eventuali danni sismici;

d) sulla regolarità delle procedure di assegnazione degli appalti e dei subappalti pubblici legati alla ricostruzione e delle attività di controllo e di monitoraggio relative a tali assegnazioni, nonché sul grado di infiltrazione di associazioni malavitose nelle opere di ricostruzione;

e) sui motivi che hanno indotto a non intervenire con legge per la gestione dell'emergenza e della ricostruzione, privilegiando il ricorso ad ordinanze della Presidenza del Consiglio dei ministri; sull'adeguatezza di tali ordinanze in termini di efficienza, trasparenza delle procedure e velocità nella gestione della fase di ricostruzione;

f) sulla correttezza delle misure riguardanti la ripresa e il risarcimento delle attività produttive, commerciali e professionali e sull'attuazione degli impegni assunti da soggetti pubblici e privati per il recupero dei beni culturali;

g) sulla realizzazione delle case provvisorie prevista dal progetto Complessi antisismici sostenibili ed ecocompatibili (CASE), di cui all'articolo 2 del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, al fine di verificare l'adeguatezza di tale soluzione, nonché al fine di individuare le responsabilità relative all'utilizzo di materiali scadenti e le carenze nella progettazione.

3. La Commissione riferisce al Parlamento annualmente con singole relazioni o con relazioni generali e ogniqualvolta ne ravvisi la necessità e comunque al termine dei suoi lavori.

4. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. La Com-

missione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

Art. 2.

(Composizione e durata della Commissione)

1. La Commissione è composta da dieci senatori e da dieci deputati, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento. I componenti sono nominati anche tenendo conto della specificità dei compiti assegnati alla Commissione. I componenti della Commissione dichiarano alla Presidenza della Camera di appartenenza se nei loro confronti sussista una delle condizioni indicate nel codice di autoregolamentazione allegato alla relazione in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, approvata il 18 febbraio 2010 dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, istituita ai sensi della legge 4 agosto 2008, n. 132.

2. La Commissione è rinnovata dopo il primo biennio dalla sua costituzione e i suoi componenti possono essere confermati.

3. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati, entro dieci giorni dalla nomina dei suoi componenti, convocano la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

4. La Commissione, nella prima seduta, elegge a scrutinio segreto il proprio ufficio

di presidenza, costituito dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari. Per l'elezione del presidente è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti la Commissione; se nessuno riporta tale maggioranza si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggiore numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

Art. 3.

(Testimonianze)

1. Ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le testimonianze davanti alla Commissione si applicano le disposizioni previste dagli articoli da 366 a 372 del codice penale.

Art. 4.

(Acquisizione di atti e documenti)

1. La Commissione, sulle materie attinenti alle finalità della presente legge, può acquisire 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 documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari, anche se coperti dal segreto. In tale ultimo caso la Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione di copia di atti e documenti richiesti con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria. Il decreto ha efficacia per sei mesi e può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. Il decreto non può essere rinnovato o avere efficacia oltre la chiusura delle indagini preliminari.

2. La Commissione può ottenere, altresì, da parte degli organi e degli uffici della pubblica amministrazione, copie di atti e documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti, in materia attinente alle finalità della presente legge.

3. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono 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 nella fase delle indagini preliminari.

4. Il segreto funzionale riguardante atti e documenti acquisiti dalla Commissione in riferimento ai reati di cui agli articoli 416 e 416-*bis* del codice penale non può essere opposto ad altre Commissioni parlamentari di inchiesta.

Art. 5.

(Obbligo del segreto)

1. I componenti la Commissione, il personale addetto alla stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie 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 gli atti e i documenti di cui all'articolo 4, comma 3.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto di cui al comma 1, nonché la diffusione in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, di atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali è stata vietata la divulgazione, sono punite ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

Art. 6.

(Organizzazione interna)

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

2. La Commissione può organizzare i propri lavori anche attraverso uno o più comitati, costituiti secondo il regolamento cui al comma 1.

3. Le sedute della Commissione sono pubbliche; tuttavia, tutte le volte che lo ritiene opportuno, la Commissione può riunirsi in seduta segreta.

4. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e di ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni, che ritiene necessarie, di soggetti interni ed esterni all'amministrazione dello Stato autorizzati, ove occorra e con il loro consenso, dagli organi a ciò deputati e dai Ministeri competenti. Con il regolamento interno di cui al comma 1 è stabilito il numero massimo di collaborazioni di cui può avvalersi la Commissione.

5. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

6. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite massimo di 75.000 euro per l'anno 2015 e di 150.000 euro per ciascuno degli anni successivi e 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.

