

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI STRUMENTI
ISTITUZIONALI ATTI A PREVENIRE I FENOMENI
DI CORRUZIONE

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 24 MARZO 1998

Presidenza del presidente VILLONE

INDICE**Audizione del Ministro delle finanze**

PRESIDENTE	Pag. 3, 12, 14 e <i>passim</i>	
ANDREOLLI (<i>PPI</i>)		13
BUCCIARELLI (<i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i>)		12
LUBRANO DI RICCO (<i>Verdi-l'Ulivo</i>)		13
MAGGIORE (<i>Forza Italia</i>)		14
MAGNALBÒ (<i>AN</i>)		14
VISCO, ministro delle finanze	4,	14

Audizione del Ministro dell'interno

PRESIDENTE	Pag. 16, 20, 23 e <i>passim</i>	
MAGGIORE (<i>Forza Italia</i>)		22
NAPOLITANO, ministro dell'interno e per il coordinamento della protezione civile	17, 23, 24 e <i>passim</i>	
PARDINI (<i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i>)		21, 25
PASTORE (<i>Forza Italia</i>)		20

Audizione del Ministro di grazia e giustizia

PRESIDENTE	Pag. 26, 36, 42	
FLICK, ministro di grazia e giustizia	27, 33, 36 e <i>passim</i>	
MAGNALBÒ (<i>AN</i>)		35
PARDINI (<i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i>)		31
PASTORE (<i>Forza Italia</i>)		34
SENESE (<i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i>)		31, 33, 39

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, i Ministri delle finanze, dell'interno e di grazia e giustizia.

I lavori hanno inizio alle ore 10,15.

Audizione del ministro delle finanze Vincenzo Visco

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sugli strumenti istituzionali atti a prevenire i fenomeni di corruzione.

È in programma oggi l'audizione dei Ministri delle finanze, dell'interno e di grazia e giustizia.

Vi ricordo che, in considerazione della rilevanza dell'argomento, è stata concordata, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, la richiesta di attivazione dell'impianto audiovisivo, in modo da consentire la speciale forma di pubblicità della seduta ivi prevista, e che la Presidenza del Senato ha già fatto conoscere il proprio assenso.

Poichè non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Ringrazio anzitutto a nome della Commissione il ministro Visco per aver voluto accettare il nostro invito.

Penso che in apertura sia opportuno definire il quadro di interessi e gli obiettivi che ci poniamo con questa nostra indagine, che va visto nel quadro del procedimento di formazione del disegno di legge n. 3015, noto come «legge anticorruzione» trasmessoci dalla Camera dei deputati; lo dico anche per aggiornare il Ministro sulle ragioni che hanno spinto la Commissione a dar luogo a questa indagine conoscitiva.

Abbiamo iniziato la valutazione di tale disegno di legge sostanzialmente improntato su strumenti nazionali di contrasto alla corruzione: la previsione di una Commissione nazionale di garanzia, di un Bollettino ufficiale dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione e di un'anagrafe patrimoniale. In Commissione è emersa come prevalente l'ipotesi che, per rafforzare l'impianto complessivo della legge, debba aggiungersi a questi strumenti la valutazione di momenti di contrasto alla corruzione in modo diffuso, cioè presso le amministrazioni nel momento in cui la corruzione nasce.

A questo fine, per arricchire l'impianto legislativo abbiamo avviato l'odierna indagine conoscitiva ed abbiamo innanzi tutto pensato alle amministrazioni che hanno un ruolo preminente di contrasto alla corruzione.

L'Amministrazione diretta dal ministro Visco è indubbiamente tra queste, vorrei pertanto chiedere al Ministro, salva come è ovvio la facoltà per ognuno dei componenti della Commissione di fare successivamente delle domande, di approfondire tali aspetti.

In particolare, vorremmo essere informati in ordine a qualsiasi dato relativo alla corruzione di cui il Ministro disponga e che ritenga utile riferire alla Commissione: tutto ciò che l'Amministrazione delle finanze conosce su tale fenomeno e che si manifesta nella sua attualità.

Noi non ci occupiamo, com'è ovvio, della repressione della corruzione ma della sua prevenzione; quindi, ci interessa conoscere ciò che accade nel pianeta corruzione per acquisire elementi di valutazione sempre in proiezione futura.

In secondo luogo, ci interessa conoscere cosa fa e cosa può fare l'Amministrazione delle finanze per contrastare la corruzione, come è attrezzata per contrastare l'evoluzione di tale fenomeno e se ci sono punti di innovazione opportuni; in altre parole, come possiamo migliorare l'efficacia di quest'attività di contrasto.

In terzo luogo, ci interessa conoscere cosa fa al proprio interno l'Amministrazione che il Ministro dirige per garantire la propria trasparenza e quindi la propria capacità di resistere alla corruzione. Questa è una domanda che noi rivolgeremo a tutti i rappresentanti delle amministrazioni che verranno auditi; vorrei quindi mettere subito in chiaro che tale quesito non ha alcuna valenza specifica per questa o per quell'Amministrazione ma fa parte dell'impianto di domande che ritengo dobbiamo rivolgere ai nostri ospiti.

Questi sono i tre punti che vorrei porre all'attenzione del Ministro, salva – come dicevo – la facoltà per ognuno di noi di fare poi le domande che si rendessero opportune.

VISCO, *ministro delle finanze*. Signor Presidente, ringrazio lei e la Commissione per l'invito che mi è stato rivolto a parlare di questo tema, che in verità è non solo delicato e importante ma anche molto complesso.

Abbiamo visto come i fenomeni di corruzione ad un certo punto erano diventati se non pervasivi e predominanti comunque molto diffusi all'interno dell'intera struttura dell'amministrazione dello Stato – è un ricordo ancora recente, tanto è vero che vi sono ancora dei processi in corso – e si è avuta quasi l'impressione dell'esistenza di una corruzione dilagante che riguardava amministrazioni pubbliche, Corpi militari, ordine giudiziario e quant'altro.

C'è stata quindi sicuramente una fase di emergenza dalla quale probabilmente siamo usciti, ma il problema esiste e continuerà ad esistere. Naturalmente per certi aspetti, e forse questa è una premessa banale, è ormai molto diffusa tale consapevolezza. È evidente che dovunque esista una possibilità di intermediazione burocratico-amministrativa, vi sia un'oggettiva possibilità di corruzione. Ciò per altro non è vero soltanto nei settori pubblici, perchè la conclusione banale di un'osservazione del genere sarebbe quella di privatizzare tutto per eliminare tale fenomeno; naturalmente la corruzione è diffusissima anche all'interno delle grandi strutture private, dove esistono infatti sistemi molto pervasivi di controllo dei dipendenti, in particolare per ciò che riguarda i contratti esterni, gli acquisti e quant'altro. Su tale aspetto potremo tornare in un secondo momento.

Il Ministero delle finanze, come voi sapete, è composto di due branche, una civile ed una militare, che hanno più o meno lo stesso peso, circa 65.000 persone ciascuna, per un totale enorme di 130.000 addetti. Il Corpo della Guardia di finanza, in verità, è impegnato in attività collegate con i suoi compiti istituzionali fondamentali, cioè la lotta all'evasione e alle frodi tributarie, soltanto per una quota forse neanche maggioritaria del suo impegno; per il resto, ha molte altre funzioni, in particolare di polizia giudiziaria. Quindi, non tutti questi 130.000 uomini si occupano di questioni fiscali e tributarie.

È ovvio che il Ministero delle finanze per sua natura sia particolarmente esposto a fenomeni di questo tipo. Il dato interessante è che tale Dicastero è coinvolto in due modi opposti ed antitetici, nel senso che la sua attività istituzionale è tale da far scoprire evasioni, frodi, traffici illeciti, imbrogli e quant'altro, e normalmente collegato a questi si trovano o emergono fenomeni di corruzione; nello stesso tempo, non di rado, personale dell'amministrazione finanziaria è stato coinvolto in questioni di corruzione.

Ci sono stati nel passato, ormai parecchi anni fa, casi incredibili di interi uffici che venivano chiusi; ciò è accaduto sia a Milano, in due occasioni, sia più recentemente a Napoli. Ogni anno si verificano casi in cui la magistratura individua o ritiene di individuare dei fenomeni di corruzione. Naturalmente l'attenzione principale dell'opinione pubblica si è rivolta ai fenomeni di grande corruzione legati alla cosiddetta vicenda di Tangentopoli e in quella occasione c'è stata effettivamente un'accelerazione di verifiche in questo senso. Su questo comunque ci sono anche delle statistiche.

Vorrei però sottolineare che, per quanto riguarda la situazione attuale e limitandomi in questa fase all'aspetto della repressione, vi è una sostanziale impotenza da parte dell'autorità politica in presenza di tali fenomeni. Infatti, quando si verifica un fatto di questo genere, che magari determina anche arresti (comunque, in caso di arresto, già le cose vanno meglio perchè è prevista la sospensione dal servizio, ma in tutti gli altri casi non è possibile sospendere l'indiziato), non è possibile alcun procedimento disciplinare prima della sentenza definitiva di condanna, per cui passano anni.

Vi è poi il caso di patteggiamento, peraltro piuttosto diffuso, poichè ai fini della sanzione amministrativa esso non equivale alla condanna. Nell'amministrazione finanziaria vi sono personaggi che hanno patteggiato reati di corruzione, concussione, peculato o altro e che continuano ad operare nell'amministrazione stessa perchè la legge questo prevede.

La Corte costituzionale ha anche escluso l'automatismo nella restituzione dell'impiego in caso di condanna penale definitiva. Inoltre, vi è un'altra «raffinatezza» del meccanismo ipergarantista: in questi casi si riuniscono delle commissioni di disciplina costituite dall'amministrazione stessa, che propongono l'erogazione di certe sanzioni, ma il Ministro può intervenire soltanto a mitigare la proposta avanzata dall'amministrazione e non eventualmente ad aggravarla.

Quindi, i limiti sono veramente assai robusti. Vi è un meccanismo che nasce probabilmente dalla giusta necessità di tutelare l'amministrazione dalla possibile prevaricazione del potere politico, per cui è stata creata una serie di garanzie sacrosante; però, poi, questo meccanismo si trasforma in una sostanziale impunità di corpo e di tolleranza benevola anche in casi gravissimi.

In proposito, vorrei fornire alla Commissione alcuni dati riguardanti il triennio 1995-1997. Non ho quelli relativi a tutti gli indagati e alle situazioni in cui vi sono processi o indagini in corso. I dati che mi accingo a riferire riguardano solo i casi di condanne definitive. Nel triennio in esame, vi sono state 94 sentenze di condanna passate in giudicato per reati di corruzione, concussione e peculato; vi sono state inoltre 60 condanne riguardanti altri tipi di reati. Cosa significhi «altri tipi di reato» non è specificato, comunque faccio presente che può succedere veramente di tutto in un'Amministrazione come quella delle finanze.

In relazione a tali condanne sono state applicate alcune sanzioni: 66 sono state di espulsione e hanno riguardato i due terzi di coloro che sono stati condannati per corruzione, concussione e peculato; 88 sono state sanzioni di altro genere, come la sospensione dal servizio per qualche mese; comunque, si tratta di cose spesso molto banali.

Invece, nel caso della Guardia di finanza, la situazione è migliore perchè il regolamento disciplinare consente di considerare i casi in maniera più drastica di quanto non sia permesso fare all'Amministrazione delle finanze. Anche per la Guardia di finanza bisogna però attendere che la sentenza sia passata in giudicato: questo è un problema generale dell'ordinamento; si discute se dopo la sentenza di primo grado non sia già possibile erogare la pena.

Per quanto riguarda i dati relativi alla Guardia di finanza (poi naturalmente vi sono anche quelli più analitici), dal 1994 ad oggi – quindi abbiamo inserito anche i casi che rientrano nelle vicende di Tangentopoli – sono stati sottoposti a procedimenti penali per reati contro la pubblica amministrazione 164 ufficiali e 672 sottufficiali, appuntati e finanziari. Sono stati sospesi a fini precauzionali 56 ufficiali e 184 tra sottufficiali, appuntati e finanziari. I procedimenti penali definiti sono stati 61 per gli ufficiali e 188 per le altre categorie. I procedimenti avviati sono stati 24 e 138, il che significa semplicemente che tra 61 procedimenti penali definiti e i 24 avviati, per cui vi è una procedura disciplinare per gli ufficiali, la differenza riguarda le assoluzioni. Di questi procedimenti conclusi, solo tre sono in corso: vi sono state 18 espulsioni per gli ufficiali, con perdita del grado, e 109 per sottufficiali, appuntati e finanziari. In 13 casi vi sono state sospensioni disciplinari, e questi sono i casi di patteggiamento.

In particolare, ricordo un caso che fu oggetto, oltre che di articoli di stampa, anche di interrogazioni parlamentari, in cui i colleghi parlamentari rimproverarono al Ministro il fatto che un tizio non era stato espulso ma soltanto trasferito. Ciò derivava proprio dal fatto che aveva patteggiato e quindi non era possibile l'espulsione proprio in virtù dell'applicazione della pena su richiesta delle parti.

Questa è a grandi linee la situazione, anche storica, che abbiamo di fronte.

Naturalmente si tratta di capire quali sono le cause della corruzione, e sono tante. In particolare, e non solo in Italia – basta vedere cosa accade in paesi ormai anche a noi vicini di cui subiamo l'influenza, mi riferisco ai paesi dell'Est – la principale fonte di corruzione è costituita da una serie di fattori: mercato nero, economia sommersa, traffici illeciti, riciclaggio di denaro sporco, contrabbando ed evasione fiscale. Questo è il contesto da cui deriva la corruzione, quella vera, che è funzionale ad ungere tali attività.

Ciò mi induce a temere che in tale fase di forte pressione di queste attività criminali, che derivano dalla disgregazione degli ex paesi socialisti, vi possano essere anche incrementi di queste stesse attività in alcuni settori, in particolare, ad esempio, in quello doganale. Infatti, il settore più a rischio dell'amministrazione finanziaria è, oltre a quelli delle imposte e delle entrate, quello doganale legato a tale tipo di commerci. Pertanto, anche le misure devono tener conto dell'evoluzione della situazione. Questo è un problema che riguarda ormai tutta l'Europa, anche paesi apparentemente immuni da certi fenomeni; in particolare, mi riferisco al contrabbando. Negli ultimi anni ci si trova ad essere coinvolti in maniera rilevante, e quindi a livello europeo si sta compiendo uno sforzo per uniformare la gestione delle dogane, le procedure, i controlli, le collaborazioni, eccetera.

Questo è un aspetto estremamente importante per cui, ad esempio, in sede comunitaria c'è stato parecchio malumore vedendo che qui da noi, all'interno del processo di depenalizzazione, si stava procedendo a depenalizzare anche il contrabbando, tanto è che poi abbiamo ottenuto dalla Commissione giustizia del Senato di depenalizzare solo il contrabbando minore. È comunque presente questo tipo di preoccupazione e di situazione generale.

La corruzione può assumere svariate forme: si va dalla dazione di danaro, che può avvenire anche con pagamenti diretti all'estero e nei «paradisi fiscali»; in alcuni casi ciò è avvenuto, anche se le prove mi pare siano state trovate soltanto per alcuni casi collegati ai processi di Milano. Naturalmente per quanto riguarda questo aspetto ci si imbatte in un impenetrabile meccanismo e in un sistema di non collaborazione da parte di questi paesi: la recente vicenda delle rogatorie è chiarissima da questo punto di vista.

Va tenuto anche presente che sull'intervento di tipo amministrativo in materia spesso le amministrazioni sono bloccate non solo dalle leggi, ma anche dal fatto che, laddove è in corso un'indagine della magistratura, non si può operare perchè c'è il segreto istruttorio, e così via.

Oltre alle dazioni di denaro o altro, vi sono forme di diversa corruzione relative a favori, quali l'assunzione di figli, di mogli e di nipoti o altri fatti di questo genere su terreni più delicati, nonchè forme di corruzione e acquiescenza molto rilevanti e in qualche caso, in alcuni contesti locali specifici, una passività da intimidazione, da paura: non so valutarla, ma è abbastanza evidente.

Naturalmente il problema è anche ambientale perchè il passaggio dal malcostume generale alla corruzione è abbastanza automatico.

Per quanto riguarda il modo di intervenire in una situazione del genere, a mio avviso, dobbiamo rafforzare fortemente il senso delle istituzioni e dello Stato nella pubblica opinione e quindi il prestigio dell'amministrazione. Il nostro Stato ha una tradizione di debolezza e quindi di scarso rispetto: ciò deriva da motivi storici; pertanto, enunciare il problema non significa prospettare una soluzione, ma il ruolo della pubblica amministrazione in un paese equivale al ruolo dello Stato e al rispetto che questo deve ottenere dai suoi cittadini.

Questo discorso riguarda anche la selezione e la formazione dei pubblici amministratori. Gli organici dell'amministrazione finanziaria, per esempio, sono appiattiti sui livelli più bassi, che non servono più: abbiamo molte unità appartenenti al IV e al V livello, così come nella Guardia di finanza, invece di avere più ufficiali e sottufficiali, abbiamo più appuntati e finanzieri.

Nella formazione dell'amministrazione è stata fatta dunque in passato una scelta, prestando più attenzione ai fenomeni generali di disoccupazione di massa, in particolare in alcune zone del paese, che non alla predisposizione di corpi selezionati che svolgessero un certo tipo di mestiere riguardante di solito le funzioni più importanti.

C'è dunque un problema di selezione che dovrebbe avvenire in modo meritocratico, mentre tradizionalmente ciò non è mai avvenuto. Voglio dire da questo punto di vista che, anche se non vi sono prove (ci sono state solo denunce di tipo anonimo che sono state cestinate), c'è il sospetto che alcuni concorsi relativi anche a selezioni interne possano essere stati pilotati: non mi sentirei di escluderlo anche se non ho prove o indizi concreti in tal senso.

Ciò naturalmente è funzionale alla situazione in cui si svolgono i concorsi; infatti, quando si bandisce un concorso si impiegano poi cinque o sei anni per svolgere le prove e vengono fuori concorsi mostruosi. È in corso un concorso bandito per legge (si tratta di una normativa di alcuni anni fa) che riguarda circa 900-1.000 assunzioni di IV livello e le domande sono state circa un milione. Il problema che si pone è dunque evidente: il concorso non è gestibile e può succedere di tutto. Il vero punto è se un concorso del genere debba essere fatto o se invece non vada cambiata la legge, in quanto non è questa la situazione in cui il Ministro può decidere di non fare il concorso perchè c'è una normativa in proposito. Le prove si sarebbero dovute svolgere nel mese di marzo, ma in questi casi l'amministrazione resiste attraverso il rinvio (mettetevi infatti anche nei panni di chi deve affittare palazzi dello sport e cinema in tutta Italia). È evidente che il fenomeno cui dà luogo una situazione del genere è quello di demotivazione delle persone, che pertanto si ingegnano per conto loro.

Ritengo che alcune cose importanti si possano fare. Un Ministero come quello delle finanze, che è quello più simile ad un'impresa perchè non produce beni indivisibili, ma gettito, ed effettua controlli, si può più facilmente organizzare come un'impresa e dunque utilizzare metodi imprenditoriali: per esempio, un controllo di gestione, che viene realizzato

(in tal senso il nostro Ministero è abbastanza avanti su questa strada) e dal quale emergono disfunzioni. Vi sono infatti degli indicatori dai quali si può individuare se qualcosa non funziona, se funziona meglio o peggio ed in alcune situazioni si possono intraprendere questi strumenti sulla cui base si possono iniziare azioni ispettive.

Tutte le grandi aziende hanno strumenti di questo genere, sia di controllo che di servizi ispettivi specifici. C'è un problema, ovviamente questo sì sicuramente decisivo, che concerne la responsabilizzazione degli amministratori a tutti i livelli, perchè ognuno deve essere responsabile per quello che fa. Attualmente invece la situazione è meravigliosa, perchè nessuno è responsabile di niente. Il divertente è che non è più responsabile neanche il Ministro, mentre prima, in quanto capo dell'Amministrazione, qualsiasi cosa veniva imputata a lui. È vero che si tende a fare la stessa cosa, ma il decreto legislativo n. 29 del 1993 ha stabilito che non è più così, perchè il Ministro stabilisce gli indirizzi che l'amministrazione dovrebbe seguire. Però, se andiamo a vedere cosa succede all'interno dell'amministrazione, ci accorgiamo che la situazione è praticamente paradossale, che le cose funzionano con procedure formali seguendo una «saggezza millenaria». È necessario quindi cambiare ed è quanto si sta facendo. Bisogna arrivare alla responsabilità, agli strumenti di controllo, bisogna dare possibilità di intervento, arrivare a funzioni rapide, passare cioè dal diritto amministrativo al diritto privato.

C'è un altro principio importante che per la Guardia di Finanza è già seguito e che stiamo cercando di introdurre nell'amministrazione civile: quello della rotazione degli incarichi dirigenziali e soprattutto quello della rotazione geografica. Incontriamo però delle grandi difficoltà perchè normalmente i TAR tendono a dare ragione a chi non vuole trasferirsi. Ugualmente si tratta di un elemento importante per evitare che si creino condizioni ambientali troppo strette. In alcuni mestieri dopo un certo periodo di tempo, circa due anni, è bene cambiare ed intraprendere un'altra attività; questo per motivi di ovvia prudenza.

C'è però un indicatore che porta nella direzione opposta a quella che stavo descrivendo. Si è constatato che i giovani funzionari, vincitori di concorso, che dalla loro regione di provenienza, di solito del Meridione, vanno a finire in un ufficio ubicato in una zona totalmente diversa dal paese, dove sono quindi sradicati e senza legami, con un stipendio che per l'VIII livello è pari a 2.200.000 lire al mese, sono talvolta più permeabili poichè manca quel controllo sociale del contesto ambientale che funziona da remora. Da questo punto di vista, quindi, tale risultato è contraddittorio e porterebbe a consigliare di svolgere dei concorsi a livello regionale, ma questo è un problema diverso.

Delle retribuzioni ho già detto. Gli amministratori delle Finanze dovrebbero controllare giri di affari multimiliardari e si trovano continuamente a confrontarsi con esperti che guadagnano centinaia di milioni di lire e più. Naturalmente anche qui si pone il problema di commisurare le retribuzioni al valore effettivo del singolo. Non sto proponendo cioè aumenti di stipendio a tutti i 130.000 dipendenti del Ministero, come normalmente accade quando ciò avviene per qualcuno. Quelli che sanno fare determinati mestieri e che hanno una specifica competenza devono

però poter guadagnare quello che il mercato indica. Da questo punto di vista è molto importante dare incentivi collegabili ai risultati, cosa che abbiamo già cominciato a fare con le disposizioni approvate lo scorso anno. Gli incentivi sono collegati agli accertamenti definiti e non impugnati. Sembra che la soluzione stia funzionando perchè, se non altro, ha il merito di incanalare le energie di vari impiegati nella giusta direzione. Sono tanti infatti i modi per guadagnare soldi e questo, per lo meno, è un modo onesto, trasparente e professionale.

Un altro problema serio è quello della formazione del personale. Vi investiamo pochissimo; mentre nelle imprese le spese per la formazione assorbono fino al 10 per cento del fatturato noi siamo ad una piccola percentuale per mille. Questa è una carenza gravissima che poi si traduce nelle difficoltà che sono sotto gli occhi di tutti noi. Quando la gente, giustamente, protesta perchè gli uffici non funzionano, i responsabili non sanno rispondere, non sono gentili, arrivano in ritardo, tutto ciò è dovuto ad una carenza di investimenti in attività organizzative di formazione. Anche questo è un problema da affrontare.

Incidentalmente vorrei far notare che con la normativa attualmente vigente è possibile «mandare a casa» un funzionario per comprovato scarso rendimento – io stesso in un paio di occasioni ho fatto ricorso a questa norma –, ma non è possibile fare altrettanto per un funzionario corrotto.

Un altro problema molto delicato riguarda i casi di incompatibilità ambientale. Se un dipendente ha parenti che esercitano professioni collegate all'attività dell'amministrazione è bene che venga trasferito. È quanto facciamo e ritengo che il TAR non possa avere molto da dire in questo caso.

In conclusione, ritengo che ci troviamo in presenza di una riforma importante che si attua grazie ai cosiddetti «provvedimenti Bassanini» che, a mio avviso, per molti aspetti muovono nella direzione giusta della responsabilizzazione e del passaggio dal diritto amministrativo al diritto privato.

Per quanto concerne il Ministero delle finanze, si può andare anche oltre e cercare di arrivare ad un vera e propria struttura di tipo aziendale, così come avviene in altri paesi. Vorrei a questo proposito segnalare alcuni pericoli. Sarei ad esempio molto prudente nel ricorrere a meccanismi di *spoil system* sistematici. Però, anche al fine di evitare la corruzione, è bene che ci sia un'autonomia dell'amministrazione rispetto alla politica. Questo è un elemento prudenziale su cui penso possiamo concordare tutti.

Le soluzioni che stanno emergendo in Commissione sembrano essere equilibrate, anche se non ho approfondito l'argomento, e vorrei segnalare che l'inamovibilità assoluta è inaccettabile, è un delitto, perchè quello che serve sono i contratti a termine, e la verifica dei risultati, come avviene nel privato.

Un altro aspetto importante è vedere quale rapporto vi deve essere tra politica ed amministrazione, perchè l'idea di una separazione totale, blindata, con compartimenti stagni e con l'impossibilità di qualsiasi forma di interlocuzione che non sia il fatto di dare indirizzi all'inizio e di

controllarli alla fine, può portare a risultati paradossali, anche per quel che riguarda i fenomeni di corruzione. So che in questi giorni il Parlamento sta studiando la questione per trovare gli opportuni assetti. Come Ministro delle finanze, e con la mia esperienza in materia, ritengo possano esserci due rischi di segno opposto e comunque tra loro correlati, perchè un'amministrazione totalmente contrapposta e separata porta poi alla necessità di ricorrere allo *spoil system*.

Infine, tra le varie proposte che vengono avanzate, vi è quella dei sistemi di ricognizione delle consistenze patrimoniali dei dipendenti. Ritengo che una cosa del genere possa essere utile. In altri paesi, in particolare negli Stati Uniti, questo avviene senza limiti e riguarda parenti, conoscenti e amici; questo perchè, dato che sanno perfettamente che il prestanome è stato inventato da molto tempo e dato che quando vogliono fare delle cose le fanno con una certa serietà, anche ossessiva, se si controlla un funzionario si controllano i suoi rapporti in tutti gli ambienti. Nonostante abbiano inventato loro la tutela della *privacy*, in questi casi il problema non si pone, così come quando svolgono le indagini per individuare l'*insider trading*.

Ora, non credo che questo sistema sia da noi mutuabile, ma un'anagrafe patrimoniale avrebbe comunque una funzione deterrente. È un po' come la storia collegata a quel provvedimento in discussione in un'altra Commissione, relativa alla fruibilità o meno di certe prestazioni dello Stato sociale. Non si tratta di controllare effettivamente le cose, ma di avere uno strumento deterrente che induca a comportamenti più corretti.

Naturalmente se si dovesse introdurre uno strumento di questo genere, non lo si dovrebbe attuare in nessun caso a tappeto. Non ho alcun bisogno di conoscere il patrimonio dell'usciera e dell'autista, anche se talvolta a quei livelli si può spostare una pratica prendendo la mancia, perchè se si vuole che tale strumento di controllo funzioni, esso deve essere circoscritto a talune attività.

Personalmente, non credo sia utile avere delle megastrutture nazionali, possiamo invece avere degli indirizzi uniformi. Il professore Casse aveva iniziato a stabilire dei codici di condotta che sono rimasti pressochè inapplicati ovunque. Anche ciò aiuta, però se si deve fare un controllo, questo va fatto all'interno, almeno nelle grandi amministrazioni, e coloro che lo attuano devono avere dei ruoli separati dagli altri e non correre rischi per la loro carriera. In particolare, nei Corpi militari vi può essere un deterrente robusto a fare indagini, se non ci sono garanzie particolari. Da questo punto di vista, le difficoltà esistono, perchè ciò significherebbe riorganizzare l'amministrazione, dare la possibilità di cambiare anche gli assetti dei suoi vertici, eventualmente anche con la possibilità di assunzione di personale adeguato, possibilmente in sostituzione di altro.

Credo però che questa sia una funzione storicamente non molto appetita. Ho saputo, proprio pochi giorni fa, per caso, che quando venne istituito il Secit, una delle prime delibere adottata da questo organismo fu quella di stabilire che in base alle leggi istitutive, esso non si dovesse occupare di corruzione, pur essendo composto in prevalenza da magi-

strati amministrativi ed ordinari. Si tratta quindi di una cosa al di fuori della nostra tradizione di organizzazione, più da paese anglosassone.

Il problema vero, e mi avvio alla conclusione, signor Presidente, è costituito dalla necessità di limitare gli incentivi e le occasioni di corruzione, la quale, come ho detto, dipende da circostanze di sistema o ambientali. Bisogna inserire motivazioni ed incentivazioni giuste, sia materiali che morali, e riuscire a ridurre il ruolo della delinquenza. Quando ci sono migliaia di miliardi di lire di traffico illecito, comprarsi una o più persone che guadagnano circa due milioni al mese è abbastanza facile. In ogni caso, mi sembra che negli ultimi anni vi sia stata una diminuzione del fenomeno, ma è possibile che ci possa essere un recupero delle attività di corruzione.

PRESIDENTE. Colleghi, forse possiamo strappare qualche minuto, ponendo delle domande velocissime, al Ministro. Hanno chiesto di intervenire per primi la collega Bucciarelli ed i colleghi Lubrano Di Ricco e Andreoli. Suggestirei, visto che i nostri tempi sono scanditi molto strettamente, e sempre che il Ministro sia d'accordo, di chiedergli di fornirci delle indicazioni documentate. Vi sono infatti delle domande sulle quali un'indicazione più puntuale e dettagliata sarebbe utile; ad esempio, su quella di come affinare i controlli. Per evitare di affrontare tali problemi in questa sede, potremmo chiedere al Ministro di fornirci qualche indicazione successiva di natura documentale.

BUCCIARELLI. Signor Presidente, signor Ministro, colleghi, non sono proprio degli interventi quelli che faremo, anche perchè la mattinata è per ognuno di noi densa di altri impegni. Ringrazio il Ministro per la sua presenza e gli chiedo se può inviarci un'ulteriore documentazione perchè mi piacerebbe sapere, attualmente, fermi rimanendo gli indirizzi che ci sono stati forniti e che mi paiono anche convincenti, quali sono gli organi ispettivi di controllo che l'amministrazione ha al proprio interno, qual è l'attività fino ad ora espletata, se sono stati rinvenuti casi di corruzione e come si è intervenuti.

Mi permetto, in maniera molto rapida, e ancor più sommaria del solito, di porre una domanda che mi è stata suggerita da alcuni colleghi e anche da alcuni cittadini, riferita al fatto se si debba prevedere negli organi ispettivi e di controllo interni alla pubblica amministrazione, soprattutto in settori dove la tentazione può essere più forte perchè particolarmente permeabili o a rischio, non un'organizzazione interna allo stesso Ministero ma quella di altre amministrazioni pubbliche. Tanto per fare un esempio, anzichè avere come organo di riferimento e di controllo ispettivo la Guardia di finanza, avere l'Arma dei carabinieri, e viceversa.

Mi rendo conto di porre la questione in modo insolito, ma di fronte alla corruzione occorre questo ed altro: non sto a citare proverbi, ma ci troviamo di fronte ad un problema antico e di difficile soluzione al quale ci dobbiamo avvicinare con il dovere di conoscenza ma anche di umiltà degli strumenti a disposizione.

Sono certamente una garantista; non mi sono mai permessa di valutare alcuni eventi che hanno riguardato singole persone come caratterizzanti l'attività di un'intera categoria, ma in alcuni momenti si sente davvero la necessità di un controllo su alcuni organi della pubblica amministrazione. L'idea è che questo controllo non debba necessariamente avvenire dall'interno dello stesso corpo, ma che vi possano essere controlli dall'esterno, magari vicendevolmente scambiati. Non dico che propendo per questa soluzione; vorrei solo sapere se si sta lavorando anche a tale possibilità.

LUBRANO DI RICCO. Stiamo discutendo in questo periodo il disegno di legge n. 3015, recante «Misure per la prevenzione dei fenomeni di corruzione», quindi un provvedimento che dovrebbe avere finalità essenzialmente preventive. Il discorso del Ministro è stato invece quasi esclusivamente legato ad ipotesi di condanna con sentenza passata in giudicato; quindi, non alla fase della prevenzione ma a quella della repressione. Però, se si è arrivati alla sentenza definitiva ormai tutto è compiuto e provvedimenti come quello che stiamo esaminando, che attengono alla prevenzione, non avrebbero alcun senso.

Mi domando allora per quale ragione il Ministro ha affermato che non è possibile nemmeno la sospensione della misura cautelare se non interviene una sentenza di condanna. Ad esempio, potrebbero essere applicate le misure interdittive ex articoli 287 e seguenti del codice di procedura penale anche nei confronti di pubblici funzionari (potrebbero intervenire anche nella fase che precede la sentenza); se però non c'è un processo in corso, c'è una esigenza di tipo preventivo.

La norma contenuta all'articolo 5 del disegno di legge n. 3015, relativa ai procedimenti disciplinari, è necessariamente collegata all'ipotesi di un reato per il quale ci possa essere poi una sentenza passata in giudicato; mi chiedo perchè non vi sia la possibilità per la Commissione di garanzia di disporre la sospensione della misura cautelare, qualora non sia ancora intervenuta sentenza definitiva. Per quanto riguarda campi diversi da quello penale, potrebbe esserci la commissione di un reato per il quale sia prevista la sospensione oppure la destituzione dall'ufficio; come si vede, se non si innova, il disegno di legge che ho citato non avrebbe alcuna efficacia in termini preventivi.

ANDREOLLI. Ringrazio il signor Ministro per la sua relazione. Egli ha parlato di mali antichi della pubblica amministrazione: gli chiedo allora se questo Governo ha in animo proposte innovative o più cogenti - si parlava di repressione e di iniziative punitive nei confronti di determinati soggetti - per qualificare maggiormente e permanentemente il personale addetto ai controlli.

Il discorso sulla trasparenza riguarda anche la pubblicità: mi chiedo se il Governo, o almeno il Ministero delle finanze, è in grado di pubblicizzare al massimo l'azione che sta svolgendo e i programmi che sta portando avanti per confrontarsi con l'opinione pubblica, affinché quest'ultima sappia che le viene chiesto un aiuto in tale direzione.

MAGGIORE. Vorrei chiedere al Ministro se ha in progetto una semplificazione del sistema fiscale, per quanto riguarda sia le norme e i relativi adempimenti sia il contenzioso, che spesso è occasione di corruzione.

MAGNALBÒ. Personalmente vedo molto bene la selezione del personale: provengo da una città dove c'è una buona scuola di specializzazione della Guardia di finanza. Mi chiedo cosa si intenda fare per gli *insider trading*, per quelle situazioni caratterizzate da corruzioni ciclopiche (non la mancia o la bustarella) e se si è mai pensato di dare mandato a studi professionali di effettuare i controlli per conto dell'amministrazione. Questo stesso discorso l'ho fatto per i pubblici ministeri specializzati. In altre parole, invece di impiegare all'interno dell'amministrazione persone che hanno uno stipendio purtroppo mai adeguato e che sono portate a farsi corrompere, i controlli potrebbero essere affidati a studi professionali esterni.

PRESIDENTE. Non ho altri senatori che chiedono la parola, per cui do la parola al Ministro per rispondere ai quesiti posti.

VISCO, *ministro delle finanze*. Signor Presidente, mi riservo di far avere alla Commissione la documentazione relativa agli organi di controllo di gestione interna: ce ne sono fra i tre e i cinque ma nessuno funziona bene, ad eccezione di quello che ha iniziato a funzionare da qualche anno e che è innovativo rispetto ad altre amministrazioni. Questo è sicuramente un problema molto serio; a tal proposito vorrei far presente che la maggior parte dei controlli sulla corruzione della Guardia di finanza è stata eseguita da quest'ultima; anzi, in questi casi scatta un meccanismo di autotutela che rende assai efficaci i controlli. L'importante è che gli organi di controllo siano separati effettivamente dagli altri all'interno di uno stesso corpo. La loro posizione all'interno del corpo consente loro di conoscere meglio le diverse situazioni.

Anche a giudicare dall'esperienza realizzata in altri paesi o in campo privato, è possibile affidare ad organismi esterni i controlli, ma di fronte alla necessità di controllare tutta la pubblica amministrazione occorre anche una specifica specializzazione. Oltretutto queste strutture di controllo devono poter disporre di personale proprio e non comandato da altre amministrazioni e quindi destinato a fare ritorno all'amministrazione di appartenenza. Comunque, è un aspetto che si può ulteriormente valutare. A questo proposito consiglieri alla Commissione di ascoltare anche i dirigenti di grandi imprese italiane o estere e alcuni rappresentanti di società di consulenza, per vedere quali sono i problemi che si incontrano in quelle realtà. Penso che il controllo della gestione non debba essere il braccio armato di chi ha la responsabilità amministrativa e politica ma lo strumento per verificare se è effettivamente successo quello di cui si è avuta notizia.

Circa il fatto che avrei parlato solo di condanne, mi è sembrato davvero di aver detto il contrario: ho accennato ai risultati scoraggianti dell'attività di repressione per parlare di come eventualmente fare atti-

vità di prevenzione. È chiaro che sono necessari dei cambiamenti e in questo senso vanno le norme proposte sia dal ministro Bassanini che da altri: oggi non è più necessario attendere una sentenza passata in giudicato per «cacciare» un dipendente che ha sbagliato: lo si licenzia e basta.

Oggi come oggi la situazione giuridica è oggettivamente scoraggiante. Per quanto riguarda i progetti di qualificazione del personale, al Ministero delle finanze abbiamo tre luoghi di formazione: la Scuola centrale tributaria, che ha anche una sua tradizione, gli organismi di formazione delle dogane e quelli della Guardia di finanza. L'organismo più a corto di stanziamenti è proprio quello che riguarda l'amministrazione centrale, ma in ogni caso gli stanziamenti sono scarsissimi in tutti e tre i casi. Qui c'è un problema di soldi, di stanziamenti, che però in questi bilanci già pletorici non possono che derivare dal fatto che si spenda di meno per alcune cose per le quali probabilmente si spende troppo adesso, recuperando così delle risorse. Qualche tempo fa ho scoperto che presso la Guardia di finanza non vi era più il corso per verificatore fiscale, che è stato reintrodotta adesso; c'è un problema di massicci investimenti per una formazione continua. Credo che una parte dei fondi che si cominciano a recuperare dalla lotta all'evasione fiscale potrebbero essere più proficuamente utilizzati a tal fine.

Quanto alla pubblicità, esiste un problema politico. È stato chiesto per quale motivo il Governo non fa pubblicità alle cose che fa, in modo da informare l'opinione pubblica. Noi abbiamo degli uffici stampa che diffondono i comunicati, descrivono alla gente quello che devono fare, e queste cose vanno in televisione. Fare pubblicità è un'altra cosa: significa investire miliardi, decine di miliardi di lire per dire che il Governo è bravo, e su questo penso che le forze politiche di opposizione non sarebbero d'accordo. Si tratta quindi di una questione piuttosto delicata; bisogna trovare i confini tra pubblicità e comunicazione. In alcuni casi abbiamo anche realizzato degli *spots*, ma per cose altamente commendevoli che non davano adito a discussioni; comunque, è chiaro che questo può costituire un problema.

Quanto alle semplificazioni, vorrei ricordare che abbiamo fatto enormi passi avanti, che ora cominciano anche ad essere notati. Per un piccolo imprenditore da quest'anno siamo passati da situazioni come 50, 60, 80 adempimenti a circa 10-15 e sono state abolite molte imposte; ovviamente si può fare anche di più, si può continuare. Un'altra cosa che vi prego di notare è che secondo le ultime statistiche il contenzioso è crollato drasticamente negli ultimi mesi, e questo è uno dei risultati più importanti che stiamo ottenendo.

Infine, sul problema dell'*insider trading*, debbo dire che non è una questione che riguarda il Ministero delle finanze ma la magistratura, perchè è un reato. Non so se e in che misura sia stato depenalizzato, ma sta di fatto che in molti casi noi abbiamo reati penali senza nessuna conseguenza perchè le fattispecie concrete, i casi che si manifestano sono talmente numerosi che i giudici non intervengono, non ce la fanno. Lo stesso è accaduto per l'evasione fiscale di cui infatti vogliamo cambiare il sistema sanzionatorio depenalizzando tutta una serie di reati mi-

nori, cercando però di individuare la frode e salvando il contrabbando, come dicevo prima.

Quanto al fatto di delegare funzioni tipicamente statali all'esterno, devo dire che sono perplesso; ci si può pensare, anche se in forme limitate. Ricordo il dibattito che ebbe luogo a metà degli anni Ottanta, quando negli Stati Uniti qualcuno disse in maniera un po' cinica che in fondo le prigioni potevano essere privatizzate perchè rappresentavano poco più di un servizio alberghiero. Allora la cosa fece molta impressione, perchè storicamente il carcere è il luogo in cui si estrinseca il potere repressivo di uno Stato; però, riflettendoci un po' di più, notò che in fondo poteva non essere del tutto demenziale quella proposta. Nella situazione attuale, non credo che ci troviamo in un contesto ambientale tale da non creare una situazione di conflitto di interesse e quindi di imbrogli peggiore di quella che garantisce un'amministrazione autonoma. Per alcune incombenze, però, ci si può anche pensare; il ricorso a società di consulenza per valutare l'organizzazione nei Ministeri e alcune altre cose dovrebbero rientrare in una prassi costante.

Infine, in merito alla proposta di prendere commercialisti o avvocati tributaristi per fare gli accertamenti fiscali, ci penserei un momento.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Visco per le indicazioni di grande utilità e interesse che ci ha fornito.

Audizione del ministro dell'interno Giorgio Napolitano

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Napolitano per aver aderito al nostro invito e mi scuso per averlo fatto aspettare.

Per introdurre il discorso ricordo, come ho già fatto con il ministro Visco, che l'odierna attività informativa nasce nell'ambito del procedimento di formazione del disegno di legge noto come «anticorruzione», nell'idea che sia possibile rafforzarne l'impianto, attualmente impostato su sistemi nazionali di lotta alla corruzione, verificando la possibilità di rafforzare l'attività di contrasto in modo diffuso presso le varie amministrazioni.

Quindi, i punti sui quali vorremmo anzitutto che il Ministro si intrattenesse, salva poi la facoltà dei colleghi di porre domande, sono i seguenti: anzitutto di quali dati il Ministro dispone in ordine al fenomeno della corruzione, così come oggi si manifesta, e quali informazioni può darci a questo proposito; in quali modi e con quali iniziative l'amministrazione da lui diretta opera nel contrasto alla corruzione; e come la stessa amministrazione vigila e garantisce al suo interno la trasparenza nei confronti di fenomeni di possibile corruzione. Questi sono i tre punti sui quali anzitutto chiediamo al Ministro – che ringraziamo nuovamente per la sua disponibilità – se può darci un contributo in chiave di prevenzione del fenomeno della corruzione. Vorrei però sottolineare un punto: non ci interessiamo della repressione come fatto storico ma di ciò che possiamo fare sul piano normativo per prevenirla.

NAPOLITANO, *ministro dell'interno*. Signor Presidente, fornirò qualche elemento di conoscenza alla Commissione non essendomi per la verità predisposto a quesiti più specifici che potranno comunque essere istruiti; mi riservo anche di far pervenire la documentazione che si considerasse utile.

Desidero in primo luogo informare la Commissione sul problema specifico del controllo interno al Ministero dell'interno. Ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 29 del 1993, era previsto che per alcune amministrazioni, e tra queste era appunto indicata quella dell'Interno, le verifiche riguardanti i dirigenti, ovviamente di livello inferiore a quello di dirigente generale, fossero effettuate dal Ministro secondo modalità e termini da stabilire con apposito regolamento ministeriale. Quindi, in sostanza, c'era una deroga rispetto alle norme stabilite per altre amministrazioni, che prevedevano l'istituzione di un apposito nuovo organo di controllo interno.

In effetti, con decreto ministeriale del 15 maggio 1995, si è deciso che il Ministero dell'interno verificasse, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa, determinando annualmente i relativi parametri di riferimento, sentito il consiglio di amministrazione. Quindi, in sostanza, il Ministro si rimetteva alle valutazioni del consiglio di amministrazione che esercitava queste funzioni secondo una deroga prevista dal decreto legislativo n. 29 del 1993. Relativamente al 1996 sono state redatte in questo modo 1.597 relazioni provenienti dai direttori generali, dell'amministrazione civile, dal dipartimento della pubblica sicurezza, e così via.

Ora, salvo risultanze ancora non definite di tali analisi, noi siamo giunti alla determinazione che in realtà non potesse considerarsi soddisfacente questa soluzione. Abbiamo pertanto preso la decisione di istituire anche all'interno del nostro Ministero un apposito servizio di controllo interno, tenendo conto di una fondamentale distinzione tra settori di attività amministrativo-contabile e di gestione patrimoniale, per i quali siamo arrivati alla decisione di adottare il modello delle altre amministrazioni, e molteplici attività specifiche dell'amministrazione e in modo particolare quelle relative a funzioni di polizia e sicurezza pubblica, che rimangono sottoposte alla valutazione di sintesi da parte del Ministro.

Questo ulteriore decreto ministeriale da me adottato in data 6 marzo 1998 ha avuto il parere favorevole del Consiglio di Stato ed è in attesa di registrazione presso la Corte dei conti, dopodiché verrà immediatamente attuato. In esso si stabilisce che tale servizio verifichi, nei settori amministrativo-contabili e di gestione patrimoniale delle strutture centrali e periferiche del Ministero dell'interno, corretta ed economica gestione delle risorse, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa e così via. A tal fine si costituisce un servizio di controllo interno cui è preposto un collegio di 3 membri, uno dei quali estraneo all'amministrazione dell'Interno e scelto tra professori universitari ordinari in materie attinenti, nonchè tra esperti in tecniche di valutazione dei controlli di gestione, e da due membri

interni, con la carica di prefetto, che non debbono però essere titolari di direzione generale.

Per essere concreti noi abbiamo avvertito il rischio che, sia pur consentendolo il decreto legislativo n. 29 del 1993, ci fosse una sorta di controllo da parte dei controllati. Quindi noi procederemo a realizzare tale innovazione che riteniamo necessaria.

Vorrei fare un'altra considerazione per voi ovvia, e mi scuserete se risulterà scontata, in ordine alla responsabilità specifica dei prefetti, i quali voi sapete sono caratterizzati da un rapporto di dipendenza gerarchica dal Ministero dell'interno, pur assolvendo a funzioni più ampie di rappresentanza del Governo e delle amministrazioni centrali sul territorio. Noi riteniamo che vada verificata l'esperienza dei Comitati provinciali per la pubblica amministrazione. Infatti, mi sembra che questo fosse uno dei punti proposti dal presidente Villone: se vogliamo guardare al di là degli apparati amministrativi centrali e intendiamo innovare, ove necessario, anche rispetto ai controlli da esercitare – controlli preventivi ed anticorruzione – ai livelli periferici, dobbiamo anche un po' sciogliere il nodo di questo organismo che, sempre secondo il decreto legislativo n. 29 del 1993, doveva essere il referente dei servizi di controllo interno delle amministrazioni territoriali e periferiche, i quali avrebbero dovuto avvalersi degli uffici di controllo interno delle stesse. Ora io non sto qui ad avventurarmi in giudizi sommari, però l'esperienza nel complesso risulta non convincente e soddisfacente; occorre vedere se c'è qualcosa da modificare.

Se mi si consente, vorrei fare molto liberamente qualche altra considerazione. Un problema che mi permetto di sottoporre è quello forse di una distinzione più attenta tra due aspetti del controllo che, pur sicuramente tra loro connessi e intrecciati, rimangono diversi: il primo è quello del controllo di efficienza, l'altro quello del controllo di trasparenza. Ho l'impressione che talvolta i due discorsi si accavallino; perfino nelle dizioni che ho prima citato. Ad esempio, una cosa è dire che compito dell'organo di controllo interno è la realizzazione di un'economica gestione delle risorse pubbliche e in ogni caso la realizzazione di obiettivi di efficacia dell'azione pubblica, altra cosa è l'imparzialità, la correttezza e l'insindacabilità dell'operato delle pubbliche amministrazioni.

Comunque, essendo il secondo versante quello che credo attenga di più all'oggetto di questo disegno di legge, voglio fare cenno – e spero non vi sembreranno aspetti troppo particolari – alle problematiche riguardanti in particolare le forze di polizia. Al di là dei nostri discorsi generali e strumentali, cioè l'individuazione di nuovi strumenti che vengono proposti con il disegno di legge approvato dalla Camera e ora sottoposto al vostro esame, bisogna anche vedere quali sono gli elementi di impatto più evidente sull'opinione pubblica, in quanto denotano episodi concreti e in qualche modo anche ricorrenti di corruzione. È di ieri la notizia diffusa dalle agenzie di stampa, oggi pubblicata sui giornali, che, nel corso di un'importante operazione di polizia giudiziaria nel brindisino, sono stati emessi alcuni provvedimenti restrittivi anche nei confronti di appartenenti alle forze dell'ordine. Non stiamo quindi a fare distinzio-

ni, se dell'una o dell'altra forza, si tratta comunque di appartenenti non ad una sola forza di polizia.

Vorrei riprendere a tale riguardo uno spunto che attiene piuttosto a ciò che si era evidenziato nei lavori di varie Commissioni sul tema della corruzione; lo spunto era presente segnatamente nella relazione della Commissione Minervini e concerne il problema della mobilità. Ritengo che questo sia un aspetto importante, che non sembri solo un aspetto particolare. Una questione in cui, come Ministero dell'interno per la politica di ordine e sicurezza pubblica, ci imbattiamo abbastanza correntemente è la necessità di rotazioni, di avvicendamenti. Infatti, nei casi più semplici, la lunga permanenza in una sede può portare ad assuefazione, a perdita di motivazione, di incisività, di dinamismo da parte degli appartenenti alle forze di polizia; nei casi peggiori, può portare anche a cedimenti sul piano della moralità, a collusioni. Come si accennava nella relazione della Commissione Minervini, questo non si può affermare genericamente come criterio perchè vi sono dei meccanismi da potenziare, rivedere; vi sono meccanismi che hanno anche dei costi, che comportano quindi una serie di misure tali da contrastare anche la tendenza del tutto naturale all'insediamento a vita, con tutto quello che comporta di vantaggi dal punto di vista della vita familiare, e via dicendo. Questo è un punto che ci preoccupa molto. È ovvio infatti che, quando la corruzione penetra all'interno di organi dello Stato preposti al controllo di legalità, viene colpito qualcosa di essenziale.

Vi è poi un altro elemento a cui voglio fare riferimento. L'amministrazione dell'Interno, come ben comprendete, è interessata a tutta la problematica generale ma in modo particolare può essere interessata, dal punto di vista del settore di forze di polizia, alla politica di sicurezza e anche dal punto di vista del rapporto istituzionale che in qualche modo il Ministero dell'interno conserva con gli enti locali.

Per quanto concerne gli enti locali, sapete benissimo quali innovazioni si siano necessariamente introdotte anche nei poteri dei prefetti. Specificamente, dopo le modifiche sancite dalla legge n. 127 del 1997, il prefetto ha mantenuto, secondo il parere del Consiglio di Stato, la potestà di attivazione del controllo da parte del CORECO sugli atti degli enti locali relativi ad acquisti, alienazioni, appalti e in genere a tutti i contratti. La norma in origine era formulata con riguardo alla competenza della giunta, poi le sopravvenute modifiche hanno determinato l'insorgere di problematiche applicative. Questo è un punto su cui forse vale la pena fare una verifica.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 55 del 1990, tuttora vigente, il prefetto è legittimato, al fine di assicurare il regolare svolgimento dell'attività delle pubbliche amministrazioni, a richiedere ai competenti organi statali gli strumenti di controllo sostitutivi previsti dalla legge. Un intervento del tutto speciale naturalmente è quello relativo alle potestà di accesso presso pubbliche amministrazioni per pericoli di infiltrazione mafiosa; io terrei fuori questo aspetto dal novero delle considerazioni in questa sede.

Desidero invece ricordare che, secondo il decreto-legge n. 152 del 1991, il prefetto può richiedere agli enti locali notizie e informazioni

sull'espletamento delle gare e sull'esecuzione di relativi contratti con riguardo agli appalti di opere pubbliche o di pubblici servizi di competenza degli enti locali; poi, in relazione alle risultanze che scaturiscono da tali richieste, il prefetto è legittimato a nominare il collegio di ispettori con il compito di verificare la correttezza delle procedure di appalto.

Concludo sottolineando che forse vale la pena, se questo rientra negli interessi della Commissione, verificare altresì anche quale sia la consistenza, la sostenibilità, l'utilità di questi poteri di intervento che sono residuati anche nelle recenti innovazioni legislative in capo ai prefetti nei rapporti con gli enti locali. Naturalmente vi è poi il vastissimo tema, su cui per i nostri rapporti istituzionali con gli enti locali ci siamo tante volte intrattenuti, della distinzione della responsabilità di indirizzo politico dalla responsabilità di gestione.

Devo ricordare a me stesso – perchè voi lo avete ben presente – come questo principio di distinzione, per usare un'espressione corrente, tra politica e amministrazione si ritrovi già nella legge n. 142 del 1990 (all'articolo 51). Si tratta dell'affermazione di un principio importante. Nello stesso tempo però bisogna vedere quali strumenti siano risultati o possano risultare più efficaci per l'attuazione di quel principio, in particolare la previsione che allora fu avanzata dell'adozione dei piani esecutivi di gestione da parte delle amministrazioni locali, considerandosi questo uno strumento importante nella separazione di responsabilità. Più specificamente, tale strumento era indicato all'articolo 12 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77: l'organo esecutivo definisce prima dell'inizio dell'esercizio, sulla base del bilancio di previsione annuale, il piano esecutivo di gestione, determinando gli obiettivi di gestione ed affidando gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi.

Guardando alla necessità di un'azione diffusa nel paese contro la corruzione, per la trasparenza e il buon andamento dell'amministrazione pubblica, varrebbe la pena di verificare l'uso di alcune previsioni di legge che andavano nel senso di quella distinzione tra politica e amministrazione cui mi sono richiamato.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Napolitano e invito i colleghi a porre eventuali quesiti.

PASTORE. Innanzitutto intendo chiedere al Ministro quale sia la sua opinione sul disegno di legge n. 3015, che ha dato origine a queste audizioni e che non ha trovato una calorosa accoglienza da parte della Commissione: personalmente mi sembra diretto alla costituzione di un «grande fratello» o, se va bene, di un altro carrozzone.

Vorrei sapere, inoltre, se ritiene valida la distinzione tra il controllo efficace ed efficiente dell'attività amministrativa e la questione della corruzione, che attiene soprattutto al tema della imparzialità. È vero che vi sono i nuclei di valutazione che dovrebbero verificare l'uno e l'altro aspetto: infatti, da un controllo approfondito svolto da tali nuclei, diffusi in tutte le branche dell'amministrazione, potrebbero scaturire quegli elementi per attivare una procedura più specifica, diretta a prevenire i feno-

meni di corruzione. Ma chiedo se, a questo punto, non sia necessario creare una specie di «polizia interna», un nucleo che, su segnalazione dei soggetti già previsti dal nostro ordinamento, si attivi per controllare d'ufficio, in maniera riservata, se certi fenomeni di parzialità nell'azione amministrativa derivino da pressioni lecite o siano dovuti a motivi rilevanti non penalmente ma soltanto dal punto di vista disciplinare. Ritengo sia indispensabile provvedere a questa duplicità di funzioni, anche se lo strumento per la loro attivazione potrebbe radicarsi nei nuclei interni già previsti dall'ordinamento, che magari andrebbero perfezionati.

L'ultimo aspetto che vorrei sottolineare riguarda il fatto che gli strumenti per prevenire la corruzione sono più semplici di quanto pensiamo. Lei ne ha citato uno ed io condivido pienamente l'impostazione del decreto legislativo n. 29 del 1993, e cioè la distinzione tra attività di gestione e attività di indirizzo politico, che ha rappresentato una grande piccola rivoluzione perchè, tra l'altro, impedisce alla dirigenza amministrativa di coprirsi con la firma del politico ed evita al politico di mischiarsi nei fatti amministrativi. Ritengo dunque che la funzione di prevenzione possa essere svolta anche attraverso strumenti indiretti quali quello ricordato dal Ministro.

PARDINI. Pur non negandone l'utilità, personalmente credo che in generale la soluzione del problema della corruzione non sia legata alla predisposizione di metodi più o meno efficaci di controlli interni e di polizia interna, ma piuttosto a regole ben precise che rendano più difficile preventivamente il fenomeno della corruzione. Mi riferisco a quanto suggerito dal ministro Napolitano, che mi trova d'accordo e che già aveva espresso anche il ministro Visco con riferimento all'amministrazione finanziaria, e cioè alle problematiche inerenti alla stessa esposizione del personale al fenomeno della corruzione.

A tale proposito ritengo necessaria una maggiore mobilità del personale e, prima ancora, una selezione a monte del personale maggiormente esposto. Infatti, una prevenzione generica della corruzione passa attraverso la selezione del personale motivato a resistere a tale fenomeno, se messo in posizione di grande esposizione ad esso. È inevitabile che, in particolare, le forze dell'ordine preposte al controllo di fenomeni di corruzione, che si trovano di fronte a grandi masse di denaro in movimento e i cui stipendi non sono minimamente comparabili ad esse, costituiscono un terreno di per sé molto facile di diffusione del fenomeno, se non vi è una motivazione interna che proviene da una preparazione specifica. Non credo infatti che nella pubblica amministrazione ci possano mai essere stipendi sufficientemente alti per resistere, dal punto di vista economico, al fenomeno della corruzione: ci possono essere invece motivazioni interne, di carattere professionale, che consentono di tenere distinti i piani del corrispettivo economico e della carriera in termini di realizzazione professionale.

Ritengo dunque che, per quanto riguarda coloro che sono preposti a questo genere di controllo, vada incentivata innanzitutto una selezione all'origine di personale particolarmente preparato, colto e qualificato. Il problema vero cui ci troviamo di fronte è quello della grande quantità di

dipendenti della pubblica amministrazione in generale di livello medio-basso, non specializzati.

Il secondo aspetto è quello della mobilità, per cui in un determinato posto non si può permanere per troppo tempo non solo per un fenomeno di assuefazione, ma per il rischio di apparentamento (matrimoni, amicizie personali e così via). Si tratta dunque di problemi reali che possono essere evitati attraverso la mobilità, sostenuta ovviamente da incentivi, e naturalmente anche attraverso gli adeguamenti economici per chi è particolarmente esposto, pur sapendo che questa sicuramente non è l'unica strada e che sono preferibili gli adeguamenti economici commisurati ad una particolare resa del servizio. Sicuramente, infatti, più che adeguamenti economici in quanto tali, occorrono adeguamenti economici corrispondenti ad una particolare produttività del servizio, a un ufficio particolarmente attivo in questo campo.

Il fenomeno della corruzione in genere credo vada affrontato tenendo presente che, comunque sia, chiunque venga a contatto con fenomeni potenzialmente di corruzione deve trovare all'interno della propria professionalità e dell'ambiente in cui viene inserito, quindi nella realtà istituzionale che rappresenta, le motivazioni principali per resistere; solo in seconda linea ci devono essere meccanismi diversi. Ritengo che affidare compiti di lotta alla corruzione a polizie più o meno efficienti, interne o, addirittura, esterne alle istituzioni, come è stato ipotizzato, sia una strada difficile da percorrere.

MAGGIORE. Condivido le perplessità espresse dal Ministro circa il funzionamento e l'utilità del Comitato provinciale per la pubblica amministrazione e, in special modo, per le norme che ha ricordato, circa i poteri del prefetto.

So, per esperienza personale, che spesso si verifica l'ostruzionismo del Comitato di controllo che, essendo un organismo regionale, cerca di frenare l'intromissione, o presunta intromissione, nell'ambito degli enti locali e ricordo che effettivamente l'intervenuta approvazione della delibera svilisce l'intervento, salvo che non ci siano gli estremi per una denuncia o alla procura della Corte dei conti o alla procura della Repubblica. Raramente, del resto, questi casi si configurano nell'immediatezza di un riscontro cartaceo e non ci sono ispezioni nè vengono assunte altre iniziative. Convengo allora sulla necessità di una revisione del sistema per rendere più incisivo il controllo o per eliminarlo così da non creare alibi agli altri organismi preposti.

Da ultimo devo compiacermi per la recente istituzione del servizio di controllo, anche se non ce n'era necessità dal momento che la legge consentiva di provvedere diversamente. Esprimerei piuttosto l'avviso che anche per la polizia di Stato venga utilizzato un criterio analogo per la migliore trasparenza e per evitare che il cittadino possa pensare ad una copertura - mi sia consentito il termine - per certi atteggiamenti, anche di carattere modesto, che però hanno incidenza e influenza sull'opinione pubblica e che quindi recano svantaggio alla pubblica amministrazione, vittima di questi commenti malevoli e spesso superficiali.

PRESIDENTE. Poichè mi è sembrata molto interessante l'indicazione sui Comitati provinciali per la pubblica amministrazione, vorrei chiedere al Ministro se ha qualche idea specifica a questo proposito. Credo siamo tutti d'accordo sul fatto che allo stato siano delle strutture sostanzialmente inutili. Ma come potremmo pensare di rivitalizzarle in questa prospettiva? Mi sembra infatti che la dimensione provinciale potrebbe risolverci una serie di problemi, proprio in linea con le riflessioni che andiamo svolgendo.

NAPOLITANO, *ministro dell'interno*. Risponderò seguendo l'ordine degli argomenti trattati.

Il senatore Maggiore ha posto una questione di carattere generale in merito a cosa io pensi – se può avere senso un parere personale in proposito – del disegno di legge n. 3015. Riguardo al «grande fratello», debbo dire che quello che più mi ha colpito è il fatto soprattutto che si predisponga uno sterminato orecchio. Si pensa infatti di creare una commissione che dovrebbe ascoltare un numero potenzialmente infinito di segnalazioni e di reclami, da «chiunque trasmessi», relativamente ai comportamenti di un grandissimo numero di soggetti. Mi sembra una formulazione abbastanza ampia. Lasciatemi dire informalmente – e prendete quanto sto per dirvi non come il parere del Governo ma come il parere di un vecchio parlamentare – che questo mi lascia assolutamente perplesso. Ho seguito la gestazione del provvedimento alla Camera e mi pare che, rispetto a indagini come quella affidata alla Commissione di cui ho ricordato il presidente-relatore, ci sia stato un notevole rimpicciolimento nell'approccio, nella impostazione.

In sostanza molto viene rinviato alla creazione e all'attività della commissione che si intende istituire. C'è una normativa specifica per quel che riguarda le dichiarazioni patrimoniali, eccetera: quella è la parte più sostanziale del disegno di legge. Per il resto c'è un provvedimento strumentale, cioè si crea uno strumento con i limiti e le caratteristiche di cui stiamo parlando.

A titolo strettamente personale, per memoria, ho dato al Presidente un fascicolo contenente le mozioni e le risoluzioni che formarono oggetto di un dibattito durante la legislatura 1992-1994 – mi riferisco alla Camera di cui ero Presidente – in materia di lotta alla corruzione e di moralizzazione della vita pubblica. Vorrei ricordare, infatti, che anche in quella legislatura particolarmente drammatica e convulsa non ci si limitò soltanto a votare centinaia di richieste di autorizzazioni a procedere nei confronti di parlamentari, ma si cercò di affrontare la problematica alla radice e con notevole ampiezza di indicazioni, in parte, naturalmente, generiche. Non so se qualche capitolo di quel discorso meriti ancora di essere ripreso e se sono consentite queste divagazioni.

PRESIDENTE. Sono benvenute.

NAPOLITANO, *ministro dell'interno*. Ritengo che nell'impostazione che allora si discusse – e si lavorò parecchio per questa sessione di dibattito parlamentare alla Camera sulla moralizzazione della vita pub-

blica, che portò alla presentazione di mozioni da parte di vari Gruppi e all'approvazione di una mozione di maggioranza – ci fosse la sottovalutazione di un punto che invece ha avuto uno sviluppo concreto in questa legislatura nell'attività di Governo e parlamentare: il punto cioè della semplificazione delle procedure. Credo sia questa una strada, indicata anche dalla Commissione Cassese, molto importante. Tutto quello che va nel senso della delegificazione e, ancor più, della semplificazione o anche della pura e semplice eliminazione di passaggi autorizzativi, eccetera, sicuramente può sgombrare il terreno da certi fenomeni di corruzione.

Un altro punto su cui credo che in qualche modo varrebbe la pena di riflettere tenendo presente la discussione che si svolse cinque anni fa, è quello dell'etica nella politica. Si tratta di un problema di codice comportamentale e di filtri – parlo soprattutto del Parlamento e dei parlamentari – relativi al vaglio dei comportamenti dal punto di vista etico. Altrimenti arriviamo alla troppo facile, e direi anche banale, conclusione che per innovare in questo campo ci vuole una cultura storicamente diversa, che sono cose che si possono fare negli Stati Uniti e non da noi e che non è immaginabile trasferire l'*Ethic Committee* del Senato degli Stati Uniti nel Parlamento italiano. Ma non credo che possiamo accettare questa fatalistica tesi.

Credo invece che noi liberamente ci troviamo – ne abbiamo fatto esperienza e ne facciamo di continuo – di fronte al dilemma fra una rilevanza penale del comportamento di uomini politici e, specificamente, anche di parlamentari, che può benissimo non esserci, e una contestabilità sul piano etico. Non esistono filtri di questa natura rispetto a comportamenti che invece meriterebbero di essere censurati. Qui da noi è difficile che accada, come è accaduto qualche anno fa negli Stati Uniti, che un eminente senatore, il secondo in ordine di importanza per i Democratici, sia sottoposto all'esame di questo ristrettissimo Comitato per l'etica, con la conclusione che è stato invitato, e lui si è impegnato pubblicamente in tal senso, a non ripresentarsi candidato alle successive elezioni. Questo può apparire molto elegante di fronte ai metri italiani, che sono un po' più *grossier*; però non credo che noi – ma non c'entra nulla con il disegno di legge che dovete esaminare – dobbiamo considerare questa dimensione come non affrontabile nel nostro sistema.

PRESIDENTE. E con quali strumenti dovremmo affrontarla?

NAPOLITANO, *ministro dell'interno*. Voi sapete che negli Stati Uniti, da un certo numero di anni, si è addirittura costituita un'architettura di Comitati per l'etica in tutte le branche della pubblica amministrazione. Vorrei segnalare, se può interessare bibliograficamente, un libro interamente dedicato a questa tematica, pubblicato quattro o cinque anni fa dall'allora corrispondente de «Il Corriere della Sera» dagli Stati Uniti, Rodolfo Brancoli. Si tratta di una rassegna molto accurata anche dal punto di vista dell'evoluzione storica del sistema di controllo etico degli Stati Uniti per tante branche della pubblica amministrazione. Poi, per quanto riguarda il Parlamento, esistono i comitati per l'etica, che

evidentemente godono di un'assoluta credibilità dal punto di vista del ruolo *super partes* che esercitano. Noi, al massimo, avevamo – adesso mi sembra siano anche caduti in desuetudine – i cosiddetti giurì d'onore per i fatti personali.

PARDINI. Signor Ministro, in Italia non abbiamo un sistema dei giurì e dei comitati etici analogo a quello americano. Però il sistema della preselezione delle candidature attraverso le elezioni primarie potrebbe affidare al primo vaglio dei cittadini una selezione della classe politica. Questo problema è emerso in Italia con l'introduzione del maggioritario e prima o poi andrà affrontato.

NAPOLITANO, *ministro dell'interno*. Rispondo molto rapidamente alle varie questioni.

Non credo sia il caso di produrre organismi diversi, ossia introdurre un servizio come quello recentemente costituito nel Ministero dell'interno e istituire anche una polizia interna. Credo che all'organo di controllo interno debbano poter anche essere affidate responsabilità di esame di situazioni che emergono comunque. Occorre riflettere se questo organo di controllo interno possa essere, per esempio, investito dal Ministro dei fatti da lui segnalati o constatati. Poi, all'interno anche della nostra amministrazione, così come nelle altre, vi sono tutti i procedimenti di carattere disciplinare.

Anche la relazione della Corte dei conti del 1995 può agevolare un approfondimento del discorso cui lei ha fatto riferimento. La relazione, come sapete, è molto critica per quanto riguarda, ad esempio, gli esiti di questi procedimenti disciplinari (a parte la questione se conseguano sempre i procedimenti disciplinari a pronunce dell'autorità giudiziaria) e la scarsa consistenza dei provvedimenti che possono essere adottati a conclusione di tali procedimenti.

La questione della polizia di Stato penso vada esaminata nel senso che non può essere sottoposta allo stesso tipo di valutazione che riguarda la gestione economico-contabile, anche se c'è un settore di attività del dipartimento della pubblica sicurezza che va considerato sotto questo profilo. Mi riferisco all'amministrazione delle norme e delle risorse per il potenziamento straordinario delle forze di polizia, perchè quello è un capitolo non trascurabile di acquisizione di beni, per esempio, anche di stabili, di definizione di commesse, naturalmente secondo le regole vigenti per tutti i contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni. Comunque, si tratta di un settore che forse merita di essere esaminato con la necessaria scrupolosità, per trovare gli strumenti ed i canali giusti.

La questione molto generale sollevata dal senatore Pardini, in ordine alla formazione professionale degli operatori, ad esempio delle Forze di polizia, è essenziale. Se la formazione è corrispondente da tutti i punti di vista alle finalità del servizio, ne dovrebbe scaturire una motivazione forte come antidoto ad una pressione corruttiva; e mi pare giusto considerare che non si tratta tanto di questione di gratificazioni economiche che permettano di non considerare allettanti le proposte corruttive, perchè altrimenti usciremmo completamente da ogni praticabile poli-

tica anticorruzione, ma c'è una questione, oltre che di motivazioni morali, anche di gratificazione di ruolo e di carriera cui bisogna sicuramente prestare grande attenzione, perchè la mortificazione e la demotivazione possono costituire terreno fecondo per l'efficacia di una pressione corruttiva.

Infine, per i Comitati provinciali per la pubblica amministrazione, signor Presidente, è necessario verificare con attenzione in quale misura questi non sono stati attivati abbastanza e in quale misura si è data una versione molto parziale del loro possibile ruolo. Ad esempio, questi Comitati possono essersi occupati solo di informatizzazione, uno dei loro compiti, perchè debbono presiedere complessivamente al buon andamento dell'amministrazione, ma magari si è trascurata la funzione di controllo interno preventivo nei confronti di possibili degenerazioni; oppure lo strumento, in quanto tale, per composizione e configurazione può non rispondere alle esigenze da noi considerate rilevanti e a un dato momento ha finito per esaurirsi.

Io mi impegno senz'altro a far pervenire alla Commissione in tempi possibilmente brevi una nota di riflessione, augurandomi che possa costituire uno dei riferimenti utili della vostra indagine.

PRESIDENTE. Sarebbe sicuramente utile per il nostro lavoro.

Ringrazio il Ministro per la sua cortesia nell'aver accettato il nostro invito e dichiaro conclusa la sua audizione.

Audizione del ministro di grazia e giustizia Giovanni Maria Flick

PRESIDENTE. Signor Ministro, la ringraziamo per aver accettato il nostro invito. Per chiarirle quali sono i motivi di questa audizione, la Commissione sta esaminando un provvedimento proveniente dall'altro ramo del Parlamento noto all'opinione pubblica come «legge anticorruzione». È emerso in Commissione il convincimento che si possano apportare sul piano legislativo modifiche alla struttura dei controlli (attualmente a livello esclusivamente nazionale), verificando la possibilità di perseguire la corruzione in modo diffuso e quindi presso le singole amministrazioni.

Ovviamente al Ministro di grazia e giustizia non possiamo rivolgere le stesse domande che abbiamo rivolto agli altri Ministri, per la diversa natura del suo Dicastero. Quel che ci interessa è sapere che cosa il Ministro sa del fenomeno della corruzione. Se vogliamo perseguire in tempo reale la corruzione, abbiamo un'esigenza di aggiornamento circa i modi di essere e di manifestarsi del fenomeno, che non è assolutamente facile da comprendere. In questo senso il Ministero di grazia e giustizia, se ha attivato momenti di monitoraggio del fenomeno, può essere un osservatorio privilegiato.

Non possiamo certo chiedere al Ministro che cosa faccia la sua amministrazione al proprio interno per garantire trasparenza e per garantirsi contro la corruzione perchè il suo Dicastero è del tutto atipico ed ha diversi livelli di garanzia. Sta al singolo magistrato intraprendere una ini-

ziativa contro fenomeni di corruzione e quindi tutto è rimesso alla sua autonomia e alla sua indipendenza.

FLICK, *ministro di grazia e giustizia*. È per me un piacere essere qui oggi in questa Commissione per riferire sul problema generale della corruzione e dei monitoraggi effettuati dal Ministero. Voglio dirvi subito che abbiamo in corso un monitoraggio per affrontare il tema più ampio della prescrizione dei reati contro la pubblica amministrazione: nell'ambito di tale monitoraggio potremo ragionevolmente avere un aggiornamento circa il numero di procedimenti pendenti. Purtroppo, si tratta di un dato generale, ma non possiamo interferire con le tematiche specifiche oggetto di indagine poichè esse sono coperte da segreto investigativo, e quando si arriva al dibattito è già tardi. Potrò pertanto mettere a disposizione della Commissione questi risultati generali, non appena saranno disponibili.

Qualche elemento in più posso fornire con riferimento al tema della corruzione in atti giudiziari, oggetto di una specifica previsione normativa e che ha visto cospicuamente inasprite le pene rispetto al reato ordinario di corruzione: l'articolo 319-ter del codice penale ha parificato la corruzione per atti d'ufficio a quella per atti contrari ai doveri di ufficio. La corruzione nell'atto giudiziario è un fatto di tale gravità che con la riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione del 1990 è stata posta sullo stesso piano della corruzione per atti contrari ai doveri di ufficio.

Questo ci fa riflettere anche sui limiti e sulle possibilità di un intervento specifico e mirato alla prevenzione della corruzione in atti giudiziari. La risposta a questo interrogativo interessa una serie di elementi che richiamerò in seguito e che possono operare sul piano della prevenzione; tuttavia occorre fare i conti con il libero convincimento del magistrato nell'esercizio delle sue funzioni e con gli spazi di controllo della discrezionalità dei pubblici funzionari. Uno dei migliori antidoti alla corruzione è, a mio avviso, la trasparenza e quindi la motivazione del provvedimento giudiziario; occorre però evitare un eccesso di motivazione, magari finalizzato da parte del magistrato a difendersi da possibili accuse o a nascondere possibili deviazioni nella formazione del suo libero convincimento. Va riconosciuto al magistrato – lo dico per l'esperienza che ho maturato prima da magistrato e poi da avvocato – il diritto all'errore e la presunzione di correttezza della decisione giudiziaria, fatte salve le modifiche che possono successivamente intervenire in sede di esame o di impugnazione.

Se ci si chiede che cosa si possa fare per la prevenzione della corruzione nell'ambito giudiziario o rispetto al pubblico funzionario giudice o pubblico ministero, è opportuno richiamare una serie di strumenti preventivi diretti ed indiretti previsti dall'attuale normativa primaria e secondaria. Innanzitutto, la rotazione nelle funzioni tabellari, vale a dire il cambiamento degli incarichi, può evitare la cristallizzazione e il consolidamento in certi tipi di incarichi che possono in qualche modo creare dei legami o dei condizionamenti che alla lunga si rivelano pericolosi. E allora la rotazione nelle funzioni tabellari, con l'eventuale riduzione del

termine attuale di dieci anni, mi pare che sia il primo tipo di intervento preventivo di carattere generale che dovrebbe dare una certa difesa rispetto a tale fenomeno.

La ripartizione degli uffici giudiziari in sezioni, la destinazione dei magistrati alle stesse, l'assegnazione dei presidenti, il conferimento delle specifiche attribuzioni processuali individuate dalla legge e la formazione dei collegi giudicanti sono, come sapete, stabilite ogni biennio con decreto del Presidente della Repubblica in conformità delle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura, le cosiddette «tabelle» degli uffici giudicanti. Ora, credo che la formazione delle tabelle non sia soltanto un fatto organizzatorio fine a se stesso ma abbia una consistente rilevanza sia per quanto riguarda lo *status* di ciascun magistrato sul piano dell'indipendenza, dell'inamovibilità e della spersonalizzazione delle funzioni, sia per quanto riguarda l'efficienza e la funzionalità del servizio che deve essere assicurata attraverso le tabelle, nel rispetto del principio del giudice naturale previsto dall'articolo 25 della Costituzione. Tutto questo non può essere vanificato attraverso sistemi discrezionali e personalistici di distribuzione degli affari, in quanto rappresenta una forma di prevenzione nei confronti di tentazioni o di possibili rischi corruttivi.

Il Consiglio superiore della magistratura si è espresso da ultimo con una circolare del 21 maggio 1997 che confermava analoghe circolari precedenti. Proprio in forza di tali disposizioni regolamentari, per evitare incrostazioni che potrebbero favorire condizionamenti o addirittura fenomeni corruttivi, è previsto in particolare il divieto di permanenza del magistrato nello stesso posto tabellare per periodi eccessivamente prolungati e comunque superiori a dieci anni, salvo esigenze eccezionali dell'ufficio; per alcuni incarichi particolari – penso alla materia fallimentare, a quella societaria e ad altre – l'obbligo di cambiamento è ineludibile. Ciò allora vuol dire che probabilmente dobbiamo ripensare ulteriormente il meccanismo della rotazione, non solo attraverso una rigorosa e generalizzata applicazione da parte del Consiglio superiore della magistratura di tale principio, ma forse con la riduzione del termine massimo di permanenza ad un periodo inferiore, di sei-otto anni. In sostanza qui occorre, da un lato, garantire la permanenza in un certo posto per un tempo sufficiente ad acquisire e mettere a frutto la professionalità e la specializzazione che quel posto richiede (frequenti avvicendamenti dei magistrati potrebbero compromettere prima di tutto proprio la loro formazione professionale); dall'altro lato, però, ridurre il discorso della rotazione tabellare da dieci a sei-otto anni potrebbe risultare positivo a tal fine. Questo vale per le funzioni giudicanti.

Per le funzioni requirenti, per cui il sistema tabellare non è operante, si potrebbe prevedere nell'organizzazione degli uffici una limitazione temporale delle funzioni nello svolgimento dei processi dello stesso tipo, cioè uno spostamento da un settore ad un altro. Tale è l'orientamento che il Consiglio superiore della magistratura ha espresso con riguardo alle direzioni distrettuali antimafia: un periodo di quattro anni, mi pare, oltre il quale non è possibile la proroga salvo i casi di grave necessità, specificamente motivati.

Credo che la prima e fondamentale risposta all'ipotesi di prevenzione della corruzione in atti giudiziari sia proprio questo principio della rotazione e della limitazione temporale, per evitare sedimentazioni di potere. A questo punto si pone però la questione dell'opportunità di introdurre la temporaneità delle funzioni nella stessa sede attraverso la fissazione di termini minimi - che ci sono - e di termini massimi di permanenza nella sede.

L'esigenza di un avvicendamento, con tutti i problemi che esso comporta, è avvertita da tempo dalla magistratura associata ed è sollecitata dallo stesso Consiglio superiore della magistratura con riferimento alla direzione degli uffici giudiziari. Credo che ormai la temporaneità degli incarichi direttivi sia un concetto acquisito, maturo, estremamente importante; mi domando se il problema della temporaneità non si debba porre per tutti i magistrati ed è una questione che vorrei sottoporre all'attenzione della Commissione.

Oltre alla temporaneità delle funzioni o in certi tipi specifici di funzioni, ferma restando la necessità di acquisizione della professionalità, mi sembra che rilevi anche il profilo del rispetto dei criteri di assegnazione automatica degli affari civili e penali, sia per le funzioni giudicanti che per quelle requirenti. Anche in questo caso il Consiglio superiore della magistratura ha formulato una serie di principi regolamentari attraverso la previsione di criteri obiettivi e predeterminati per sottrarre alla discrezionalità dei capi degli uffici la designazione del magistrato incaricato della trattazione del singolo affare. Devo dire che i criteri di automatismo non sempre hanno sortito gli effetti che si speravano; di fatto, spesso si sono tradotti nel trasferimento del potere di assegnazione dal capo dell'ufficio a soggetti non legittimati. Credo però che la strada debba essere questa e che anche nell'assegnazione del singolo affare le proposte tabellari debbano assicurare la rigorosa osservanza e l'effettività del principio di obiettiva predeterminazione; in fondo, uno dei meccanismi attraverso cui si possono porre premesse per il condizionamento è proprio quello di un'assegnazione discrezionale dell'affare.

Il terzo profilo di intervento, che si raccorda anche con le competenze del Ministro, è dato dalla vigilanza dei dirigenti e dei capi degli uffici. Il primo segno di controllo sulla funzionalità e sull'efficienza dell'ufficio, sulla produttività del servizio di giustizia e sull'assenza di fenomeni di condizionamento è rappresentato dal controllo del capo degli uffici. Devo sottolineare che gli attuali criteri di nomina sono ancora legati prevalentemente all'anzianità e non sempre assicurano l'indispensabile selettività. Questo si traduce spesso nell'osservanza o nella mancata osservanza da parte dei dirigenti del potere-dovere di vigilanza regolamentare che ad essi è conferito dagli articoli 14 e 16 del regio decreto legislativo n. 511 del 1946, come modificato da ultimo dalla legge n. 86 del 1990. Credo che accanto alla rotazione negli incarichi, accanto alla rigorosa obiettività dei criteri di predeterminazione per l'assegnazione degli affari, l'opera dei dirigenti degli uffici e quindi la loro formazione, per assicurare professionalità, capacità organizzativa e conoscenza dei servizi, costituiscano uno degli strumenti più efficaci per assicurare di fatto una prevenzione. Ciò si traduce, tra l'altro, in un'attività affidata

prima di tutto ai capi degli uffici, che compete anche al Ministero, e cioè l'esercizio dei poteri-doveri di vigilanza sul dovere di diligenza, correttezza e laboriosità del magistrato rispetto ai termini e alle regole per il compimento delle attività processuali. Penso in particolare ai termini per il deposito delle sentenze, alla corretta e tempestiva iscrizione delle notizie di reato nei registri, al rispetto del dovere di laboriosità. Posso preannunciare alla Commissione che stiamo varando una ipotesi di monitoraggio della «produttività» e della tempestività del lavoro svolto, non soltanto a fini ispettivi o disciplinari, ma soprattutto a fini di revisione e di valutazione degli organici e dei carichi di lavoro, che dovrebbe consentire un controllo anche sotto questo profilo.

Infine, come già ricordavo, sottolineo la temporaneità degli incarichi direttivi o almeno semidirettivi, se non si vuole affrontare il tema della temporaneità nella sede da parte del magistrato; e poi anche per i magistrati devono valere i discorsi generali previsti dal disegno di legge n. 3015 e in particolare dagli articoli 4 e 9, per quanto concerne l'anagrafe patrimoniale e l'obbligo di dichiarazione della situazione patrimoniale.

Con i limiti di cui dicevo all'inizio, vedo alcune altre possibilità di prevenzione anche in una serie di iniziative normative già all'esame del Senato. Mi riferisco alla valutazione della professionalità del magistrato – la cosiddetta legge sulla professionalità – al disegno di legge sulle incompatibilità, alla modifica dell'articolo 11 del codice di procedura penale, per quanto concerne il problema della competenza incrociata nei procedimenti che riguardano magistrati, nonché alla tipizzazione dell'illecito disciplinare. Sono tutti elementi di contorno che incidono indirettamente sul discorso della prevenzione in corso d'esame tra Camera e Senato, alcuni dei quali, mi riferisco soprattutto alla tipizzazione dell'illecito disciplinare, temporaneamente accantonati in attesa delle conclusioni della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali.

L'ultimo aspetto che vorrei richiamare, proprio perchè ho cercato di verificare quali spazi si potevano trovare per un'operazione di prevenzione e di procedimentazione nell'ambito dell'attività giudiziaria – altri non ne riesco a vedere proprio per la sua tipicità – è il riferimento al codice deontologico della magistratura, mi riferisco al codice associativo che è stato d'altra parte alla base dell'elaborazione di tipizzazione dell'illecito disciplinare che abbiamo proposto con un disegno di legge all'esame del Senato, al momento temporaneamente accantonato in attesa delle conclusioni della Bicamerale in materia disciplinare. Quindi, qualcosa può fare e sta facendo anche il codice deontologico dell'Associazione nazionale magistrati.

La corruzione in atti giudiziari è un fenomeno gravissimo. Mi sembra che le volte in cui è emersa vi sia stata una reazione abbastanza significativa da parte della stessa magistratura e anche una serie di interventi di tipo cautelare-disciplinare – penso alla sospensione, sia pure nel rispetto della presunzione di non colpevolezza e nell'attesa del procedimento penale – che denotano un tasso di reazione globale della magistratura a questo fenomeno abbastanza elevato.

Non sono in grado di prospettare altre indicazioni specifiche, proprio perchè, per la peculiarità della funzione giudiziaria di cui parlavo prima, ciò che può probabilmente funzionare sono queste situazioni di contorno e di prevenzione avanzata che sottopongo all'attenzione della Commissione, riservandomi di inviare alla stessa, non appena mi sarà arrivato, quel monitoraggio sullo stato della corruzione in generale, che però per noi si traduce soltanto nella pendenza dei procedimenti penali e quindi in dati che giungono in ritardo rispetto alle valutazioni che la Commissione intende fare.

PARDINI. Ringrazio il signor Ministro per i dati interessanti che ci ha fornito. Credo che il mondo della giustizia in generale, così come tutto il mondo amministrativo in genere, sconta alcuni vizi di base. Mi riferisco al livellamento delle funzioni sulla base di un avanzamento in carriera basato solo sull'anzianità anzichè sul merito; la riduzione della considerazione del merito e della capacità è un problema che riguarda in generale tutta la pubblica amministrazione. È questo un aspetto con il quale bisogna fare i conti perchè apre le porte alla demotivazione personale; da una parte produce scadimenti qualitativi della prestazione e, dall'altra, può aprire anche una falla verso fenomeni di penetrazione quali quello della corruzione. È quindi un problema veramente esistente. Pertanto, vorrei sapere quali meccanismi si possono mettere in moto al riguardo. Il Ministro ha già accennato, ad esempio, ad una maggiore mobilità; di qui la valutazione che il Ministero ha in animo di fare dell'efficienza del mondo della giustizia. Questa efficienza, evidentemente, non può essere soltanto quantitativa ma deve essere valutata anche in termini di qualità; non sono un giurista, ma è abbastanza intuibile che non si può adottare solo un criterio quantitativo.

Un altro aspetto in ordine al quale vorrei conoscere l'opinione del Ministro è il seguente. Esistono, a mio parere, delle forme «particolari» di incompatibilità ambientale in ordine a magistrati che esercitano la loro funzione nella città di nascita o di residenza della famiglia. In questo caso, nell'ambito dei rapporti familiari e di amicizia si innescano meccanismi che rendono obiettivamente difficoltoso il lavoro del magistrato. Ciò considerato, quale tipo di modifica è possibile identificare nel rispetto delle garanzie professionali previste dalla Costituzione per poter esercitare qualunque tipo di professione in qualsiasi città del paese? Quali sono i meccanismi che può adottare il Ministero per evitare forme di connessione di questo tipo, anche involontarie e in assoluta buona fede, che rendono obiettivo il problema?

SENESE. Signor Presidente, anch'io ringrazio il Ministro per il quadro che ci ha fornito. Vorrei porre tre questioni, sostanzialmente sulla scia delle indicazioni che ci sono state offerte.

La prima di esse trae spunto dalla giusta considerazione che il Ministro ha premesso alla sua esposizione, secondo la quale la corruzione in atti giudiziari trova il proprio epicentro in una particolarissima figura di pubblico funzionario, cioè il pubblico funzionario-giudice, soggetto per Costituzione ad un regime particolare

di garanzie e direi anche di gestione. Premetto alcune telegrafiche considerazioni.

Molti dei rimedi indicati mi sembrano opportuni. Forse vi sono problemi per quanto riguarda in particolare la temporaneità della sede: bisognerebbe distinguere tra sedi molto grandi e sedi piccole.

Sarei poi meno sicuro del collega Pardini che la corruzione sia legata allo scarso livello qualitativo, perchè, ahimè, alcuni dei casi che ci siamo trovati di fronte hanno dimostrato che questo male riguarda magistrati professionalmente non scadenti, il che rende il problema ancor più difficile da affrontare.

L'automatismo nell'assegnazione degli affari mi sembra certamente un rimedio fondamentale, ma quando si tratta di passare dall'automatismo nella distribuzione degli affari da giudicare all'automatismo nella distribuzione degli affari da investigare ci si scontra con una struttura tendenzialmente unitaria dell'ufficio del pubblico ministero e con la tendenziale responsabilità in capo al procuratore della Repubblica per tutte le indagini che il suo ufficio avvia. Infatti, mentre il presidente del tribunale non è responsabile dell'esito dei giudizi perchè, una volta che ha formato i collegi, il giudizio poi sfugge alla sua responsabilità, non così si può dire per le indagini, per le inchieste, per le attività della magistratura inquirente; per cui anche in questo caso sarei più cauto.

D'altra parte, i casi di corruzione emersi, dei quali l'amministrazione in senso lato (comprendendo nell'amministrazione il Consiglio superiore della magistratura) si è già occupata, potrebbero servire – e questa è la prima questione che pongo – ad illuminare i meccanismi profondi attraverso i quali la corruzione stessa si verifica. Allora chiedo: sulla base di tali casi, si è proceduto ad indagare una tipologia di situazioni a rischio che facilitino l'emergere del fenomeno? Peraltro, su questo punto, molto può essere fatto attraverso la predisposizione di doveri deontologici strumentali – quindi, tipizzazione di illeciti disciplinari e di particolari condotte –, che valgano ad evitare ogni rischio o comunque ogni dubbio nell'opinione pubblica, perchè oggi il problema si complica in questo campo ancor più che in altri settori in quanto vi è da considerare non soltanto l'essere ma anche l'apparire. È quasi altrettanto devastante un dubbio forte da verificare. Vorrei quindi sapere se sono state enunciate le linee tendenziali relative alla tipologia di situazioni che possano creare il rischio.

E vengo alla seconda domanda: il Ministro, d'intesa con il Consiglio superiore della magistratura, nell'ambito di quel rapporto di leale collaborazione che contraddistingue i rapporti tra il Ministro di grazia e giustizia e l'organo di governo della magistratura, non ritiene di avviare una specifica ricerca volta ad individuare tutte le possibili misure che possono servire e sono praticabili nell'ambito delle garanzie costituzionali proprie di tale specifico personale? Questo può essere utile anche perchè il Ministro e il CSM dispongono in egual misura della conoscenza dei casi già avvenuti, ai quali si aggiungono poi gli atti dei procedimenti *ex* articolo 2 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, concernente l'incompatibilità ambientale.

Uno spunto assai interessante, che mi pare di poter cogliere nell'intervento del senatore Pardini che mi ha preceduto, è quello delle ipotesi di incompatibilità. Noi sappiamo che queste ipotesi – del resto non potrebbe essere diversamente – sono disciplinate legislativamente ma limitate ai rapporti di parentela con soggetti che svolgono o funzioni giudiziarie, che possono interferire con quelle svolte dal magistrato interessato, o la professione forense. Forse sarebbe il caso di ampliare i casi di incompatibilità. Si tratterebbe di calibrare molto bene la norma; ritengo che si potrebbe prevedere che un magistrato non può essere assegnato, ad esempio, a quella sede in cui i suoi ascendenti, il coniuge o i parenti, ad esempio, fino al quarto grado svolgano rilevanti attività imprenditoriali, e così via. A me questa parrebbe una norma che, tutto sommato, potrebbe essere varata senza ledere nulla: nè le prerogative di tutela del magistrato nè la sua sfera di libertà e di autodeterminazione.

Vi è poi un'altra questione. La corruzione in atti giudiziari – usiamo questo termine – riguarda sì i soggetti investiti in prima battuta dell'obbligo di rendere giustizia o di promuovere attività di giustizia, ma anche tutto il mondo degli ausiliari di giustizia. Esiste tutta una serie di possibili o verificatesi corruzioni addebitabili al mondo degli ausiliari di giustizia. Il problema si intreccia con quello del millantato credito, ed esistono situazioni di questo genere. Ebbene, si tratta di una materia in cui il Ministro di grazia e giustizia si trova veramente in una posizione non dissimile da quella del Ministro dell'interno nei riguardi della propria amministrazione, o da quella di altri Ministri; siamo cioè in un classico rapporto di servizio con tutti i diritti e gli obblighi previsti.

Su questo punto, sarebbe a mio avviso importante, come contributo, effettuare anzitutto uno studio, un monitoraggio, per poi procedere all'individuazione dei vari casi. Lo stesso Ministro ha affermato ad un certo punto che bisogna stare attenti perchè l'assegnazione automatica spesso trasferisce a sedi molto meno qualificate e assai più aggredibili questo delicato potere. Ritengo che tale aspetto debba essere messo bene a fuoco, anche perchè ad esso connesso vi è quello relativo alla violazione di numerosi segreti che in parte minima, a mio avviso, sono addebitabili ai magistrati e che in parte crescente debbono essere attribuiti alla cerchia dei collaboratori.

L'ultima è invece una questione di carattere generale. È una domanda che rivolgo al Ministro di grazia e giustizia nella sua qualità di responsabile nella legislazione penale.

FLICK, *ministro di grazia e giustizia*. Corresponsabile.

SENESE. Comunque, nei casi di norme penali, il Governo ha sempre una responsabilità forte.

Riprendendo il discorso, qualche anno fa venne sollevato il problema – qui entriamo proprio nel campo della repressione penale – di una certa antistoricità della distinzione che il nostro codice penale ancora adesso mantiene tra corruzione e concussione, con il connesso problema di infinite dispute classificatorie e della possibilità che alcuni fatti comunque riprovevoli possano sfuggire. Il ministro Flick sa benissimo

queste cose. In ordinamenti a più salda radice repubblicana (pensiamo ad esempio alla Francia) è punito il pubblico ufficiale che riceve denaro, punto e basta. Non si va a vedere per quale motivo riceve questo denaro: chi è al servizio della Repubblica non deve ricevere denaro per nessuna ragione. Questa è una norma che in Francia funziona bene perchè concorre a formare tutti gli anticorpi che quella società, pur non esente dal generale problema della corruzione, secerne per difendersi da tale fenomeno. Vorrei sapere il pensiero del Ministro su una simile innovazione legislativa.

Queste sono le tre questioni principali che ho voluto sottoporre all'attenzione del Ministro.

PASTORE. Onorevole Ministro, vorrei rivolgerle la stessa domanda che ho già fatto al ministro Napolitano: vorrei sapere cosa pensa del disegno di legge n. 3015, che stiamo esaminando, il quale, nella parte principale, contiene la previsione dell'istituzione di una Commissione di garanzia che dovrebbe raccogliere una massa notevole di dati, che il ministro Napolitano ha definito «un grandissimo orecchio», un possibile grande fratello o un possibile carrozzone, anche perchè la via mediana non è quasi mai possibile realizzarla.

Fatta questa premessa, mi ricollego ad una battuta fatta poc'anzi con il ministro Visco sulla semplificazione delle norme procedurali, una delle armi migliori per combattere la corruzione in campo tributario. In campo giudiziario forse bisognerebbe semplificare le leggi e farle più chiare; se vi fosse più spazio per la libertà e se le leggi fossero più chiare, forse le occasioni di corruzione in atti giudiziari sarebbero ridotte. Ma questa è una battuta vera e propria perchè si tratta di un tema che appassiona i membri di questa Commissione e sicuramente appassionerà anche il Ministro, ma che certamente non può essere affrontato in questa audizione.

Vorrei far riferimento a due aspetti dell'attività dei magistrati che forse sono stati appena sfiorati. In aggiunta ad una attività del magistrato di natura prettamente amministrativa, per una questione anche di tutela dell'indipendenza del magistrato vi sono uffici e servizi gestiti, dal punto di vista amministrativo, da magistrati che esercitano anche funzioni giurisdizionali. Vorrei sapere quali controlli sono effettuati a livello ministeriale su di essi, così come avviene per qualsiasi altra pubblica amministrazione (mi riferisco dunque all'efficienza, all'efficacia, alla trasparenza e all'imparzialità).

Vi è, inoltre, una serie di attività compiute dal magistrato, che rientra generalmente nell'ambito della volontaria giurisdizione, che ha natura amministrativa ma forma giurisdizionale. Vorrei dunque chiedere se tale complesso di attività non sia, proprio per la sua natura, passibile di controllo di merito, diverso da quello che si svolge nell'ambito dell'attività giudiziaria in senso stretto, oppure se non sarebbe preferibile, ove fossero fonti di spiacevoli episodi, delegare tali funzioni o attribuirle ad altri organi in modo che la magistratura non sia contaminata da possibili occasioni di devianza.

Vorrei fare un'ultima precisazione per quanto riguarda la mobilità territoriale, che ritengo un aspetto estremamente importante e positivo. Il ministro Napolitano ha precedentemente sottolineato che tale questione, nell'ambito del suo Dicastero, deve essere centrale come mezzo per prevenire il fenomeno di corruzione e di parzialità delle forze di polizia; vorrei pertanto sapere sotto questo profilo dal Ministro di grazia e giustizia quali resistenze o disponibilità ci siano da parte della magistratura, naturalmente nella sua massima espressione che è il Consiglio superiore della magistratura.

MAGNALBÒ. Signor Presidente, parto innanzitutto dalla mia esperienza personale: da trentadue anni svolgo la professione di avvocato nelle Marche e non ho mai trovato una classe giudiziaria inquinata e corrotta. Ritengo infatti che la quasi totalità dei magistrati e degli operatori del diritto che ho avvicinato per i miei rapporti professionali non fosse coinvolta in fatti di questo tipo.

Secondo mio padre, anch'egli avvocato, il magistrato era una persona avulsa dalla compagine sociale, si manteneva al di fuori, era distaccata, non partecipava a manifestazioni che potessero coinvolgerlo in un'atmosfera di disagio a causa dei rapporti che potevano instaurarsi. Oggi tutto ciò è cambiato: molti magistrati partecipano a tutto campo alla vita pubblica ed a qualsiasi forma di manifestazione, anche se ciò non è di estremo decoro per la loro professione. Alla luce di ciò, ritengo che il problema della corruzione sia affidato nei secoli al principio di auto-responsabilità, ad un'etica interna della persona e che nessun deterrente sia possibile attraverso strumenti oggettivi o legislativi.

Rispetto alle modalità di intervento ritengo che un problema sia quello dei concorsi per la magistratura, e cioè l'accesso dei giovani a questa professione. Si tratta in gran parte di giovani che escono dall'università, non conoscono nulla della vita, studiano per altri due anni e partecipano al concorso che hanno, a volte, la fortuna di vincere, ma giungono estremamente impreparati ad esplicitare quella che è una delle funzioni più importanti nella vita di un ordinamento democratico. Non basta dunque un periodo di pratica presso un tribunale: sarebbe necessario che queste persone frequentassero dapprima dei corsi di formazione, che prevedano una selezione per verificare le loro attitudini, e successivamente accedessero ai concorsi, per poi fare ancora della pratica.

Inoltre, c'è un aspetto che ho sempre notato, ma non so se anche il Ministro lo abbia evidenziato: quello di giovani alla prima esperienza cui viene affidato una specie di feudo, cioè la pretura circondariale di una zona estremamente ampia dove si incrociano interessi enormi e perversi e dove gli operatori commerciali e altri fanno benissimo che possono fare pressioni su un individuo con scarsa preparazione e soprattutto non esperto della vita. Mi sembra che questo sia un punto fondamentale.

Vorrei anche fare un accenno al problema dei famosi giudici onorari. Infatti, in alcuni distretti vi sono persone che svolgono nel contempo la professione di avvocato e di giudice onorario, non solo in materia civile ma anche penale. Ho potuto verificare il fatto di ragazzi che nella

mia zona hanno diretto procure della Repubblica pretorili: è un fatto gravissimo perchè i loro interessi si incrociavano con gli studi professionali cui erano collegati e da ciò possono sorgere grandi disfunzioni ed operazioni di corruzione.

In conclusione, ritengo che i settori a maggior rischio (a parte quello penale dove ci possono essere fughe di notizie o l'ausiliare ha possibilità di millantare le sue conoscenze e di rendere informazioni ledendo il diritto alla difesa) siano quelli fallimentari e commerciali, all'interno dei quali circolano maggiori interessi, e dove l'ausiliare di giustizia ed anche il giudice stesso, possono svolgere funzioni deviate più che in altri ambiti.

Volevo dunque segnalare questi aspetti e non credo che il pubblico ministero di cui ci occupiamo, con tutte le previsioni di banche dati e controlli incrociati, valga veramente a debellare o, per lo meno, a combattere in via sostanziale la corruzione: bisogna incidere maggiormente sulla formazione del giudice e dei suoi ausiliari.

Un ultimo quesito che intendo rivolgere al Ministro, anche se non attinente all'oggetto dell'incontro, riguarda gli usi civici. Mi occupo infatti di usi civici e di comunanze agrarie: abbiamo saputo con allarme che, presso il Ministero o presso il Consiglio superiore della magistratura, è in corso uno studio per smantellare i comitati per gli usi civici presenti nelle varie città e delegare la materia a sezioni speciali dei tribunali. Proprio perchè sappiamo come funzionano le sezioni speciali siamo molto arrabbiati: mi riferisco alle sezioni per l'agricoltura che non hanno mai funzionato.

PRESIDENTE. Mi collego all'informazione circa un monitoraggio in atto dal quale, come diceva il Ministro, potremmo certamente trarre utili elementi. Vorrei sapere se, oltre a ciò, possiamo pensare ad una sorta di osservatorio permanente sulla corruzione; in altre parole, invece di un monitoraggio *ad hoc*, disposto in maniera specifica e per un tempo determinato, vorrei sapere se non si possa prevedere per certi reati un'informazione permanente, una sorta di osservatorio permanente. Vorrei sapere dunque se oggi ciò, dal punto di vista tecnico e normativo, sia possibile, perchè potrebbe essere utile per orientare controlli selettivi sulla pubblica amministrazione e se possa rappresentare un elemento di conoscenza di base per successive attività di contrasto più puntuali.

La seconda domanda ha per oggetto uno strumento a disposizione del Ministro, quello delle ispezioni. Il Ministro ritiene che sia pienamente efficace e tale da rispondere alle esigenze?

Ho terminato; se non ci sono altre domande do la parola al ministro Flick per la risposta.

FLICK, *ministro di grazia e giustizia*. Signor Presidente, rispondo partendo dall'ultima domanda relativa all'efficacia delle ispezioni. Abbiamo tipologie diverse di ispezioni: quelle ordinarie, triennali, agli uffici, quelle mirate e gli accertamenti preliminari gestiti sia dall'Ispettorato del Ministero sia dal Consiglio superiore della magistratura. In proposito, lasciatemi dire che la leale collaborazione tra noi è testimoniata dal

fatto che spesso il Consiglio superiore della magistratura si rivolge all'Ispettorato per le proprie indagini ed inchieste. Credo sia questa la testimonianza migliore, come dicevo, della leale collaborazione esistente.

Sono pronto a riconoscere però, e qui mi riallaccio alla questione del monitoraggio cui facevo prima riferimento, ed in parte rispondo al senatore Senese, che il sistema dell'ispezione triennale non è sufficiente. Da parte nostra, abbiamo costituito l'Ufficio di coordinamento statistico, e la Commissione centrale per la spesa pubblica presso il Ministero del tesoro sta monitorando le spese di funzionamento degli uffici giudiziari. Contiamo di utilizzare questi due strumenti per disporre di un flusso continuo di notizie. È perfettamente inutile o comunque tardivo sapere ogni tre anni, mandando gli ispettori in giro, quante udienze sono state tenute e quante sentenze emesse. Sì, questa è la base su cui lavoro sul piano anche disciplinare per la valutazione della produttività; credo però che il problema andrebbe affrontato a monte con un sistema di flusso continuo di notizie che dagli uffici giudiziari arrivino al Ministero. Questo per tre ordini di ragioni. Intanto, perchè è solo attraverso un flusso costante di notizie che riusciamo a renderci conto delle anomalie e a gestire ispezioni mirate che accertino i motivi per cui in una certa sede o in una certa sezione il numero delle sentenze si discosta dalla media.

La seconda ragione è che questo ci serve per una valutazione continua degli organici. In proposito, mi rivolgo al senatore Pastore per aprire una piccola parentesi. Di tutta la tematica della volontaria giurisdizione con la legge delega sul giudice unico e con i decreti di attuazione, ce ne siamo, uso un termine poco elegante «liberati». Sono convinto che il giudice debba fare prima di tutto e soprattutto il giudice. Stiamo procedendo alla riformulazione degli organici in adempimento agli obblighi che ci sono posti dal decreto legislativo sul giudice unico. La recente approvazione da parte del Senato della legge sugli incentivi, che prevede la tabellarizzazione distrettuale, ci impone di avere un riscontro costante dell'esigenza e del fabbisogno di magistrati. Ecco perchè il monitoraggio, il continuo flusso di notizie relative agli andamenti degli uffici sono necessari per calibrare l'offerta di magistrati.

La terza ragione è che questo tipo di discorso sarà essenziale – e qui rispondo al senatore Pardini – per la valutazione della professionalità dei magistrati, per la cosiddetta «pagella ai giudici». Mi riferisco al disegno di legge proposto dal Governo, che l'Aula del Senato mi auguro discuta questa settimana, nel quale abbiamo previsto una serie di meccanismi di controllo – uso una brutta espressione – sulla «produttività» del giudice. È questo un elemento fondamentale oltre alla capacità di gestione del capo dell'ufficio. Il primo controllo e la prima forma di prevenzione contro la corruzione e i condizionamenti stanno nella capacità del capo di gestire il proprio ufficio e di rilevare determinate situazioni, quali quelle, ad esempio, che hanno costituito dapprima oggetto di notizie giornalistiche e poi di procedimenti giudiziari da parte del tribunale di Roma.

Mi sono state poi chieste notizie sul monitoraggio dell'andamento del fenomeno della corruzione. Ho qualche dubbio sul fatto che le noti-

zie che mi arrivano, o possono arrivarmi, attraverso la rilevazione delle pendenze dei procedimenti consentano una precisa valutazione in questo settore; infatti, non posso chiedere notizie sui contenuti delle indagini. Qualora procedessi ad un monitoraggio continuo sulla corruzione, o meglio sui procedimenti penali per corruzione in corso, allora avrei solo notizie circa la pendenza dei procedimenti, il che mi pare ben poco. Mi domando se non valga la pena – e il discorso può interessare più che me la Funzione pubblica – di seguire l'andamento dei procedimenti per corruzione quando vanno a dibattimento, per verificare quali sono le «zone» deboli.

Il monitoraggio cui facevo cenno, signor Presidente, è quello sulle prescrizioni, nel quale abbiamo come punto specifico di riferimento anche i delitti contro la pubblica amministrazione. Spero di potervi fornire dati precisi, perchè per valutare i rischi di prescrizione di certi reati basta ricordare che la prescrizione per il reato di corruzione, senza la concessione delle attenuanti generiche è di 15 anni mentre con la previsione delle generiche scende a 7 anni e mezzo. Da questo monitoraggio, oltre alle valutazioni che ne trarremo per affrontare il tema della prescrizione, contiamo di avere elementi che potremo mettere a vostra disposizione.

Rispondo al senatore Magnalbò che per i giudici onorari abbiamo tentato di introdurre quei meccanismi di incompatibilità distrettuale e circondariale che consentano di evitare rischi di condizionamento di questo tipo. Tutto sommato mi pare che la linea seguita nel decreto legislativo e nella delega che ci avete dato sul giudice unico abbia trovato una certa adesione anche da parte della categoria forense. Se abbiamo posto un termine, come lei sa, di 5 anni ai cosiddetti vicepretori o viceprocuratori onorari è perchè tra 5 anni abbiamo l'ambizione, non io ma chi sarà al mio posto, di aver delineato un sistema ordinato di giudici ordinari da un lato e onorari dall'altro, con un meccanismo di incompatibilità almeno circondariale se non distrettuale che abbia risolto il problema.

Sul tema della formazione, uno dei nostri obiettivi è quello di arrivare ad un'apposita scuola. Nel frattempo, quanto abbiamo potuto fare è stato prevedere nel disegno di legge sulla professionalità dei magistrati e sulle incompatibilità che prima dell'attività monocratica sia svolta attività in un collegio. Se mi consentite vorrei ricordare la mia esperienza di giovane magistrato quando ho ringraziato il cielo per aver fatto il giudice monocratico dopo un'esperienza in un collegio. Proprio in questa logica, pur optando per il giudice monocratico, tendenzialmente abbiamo circoscritto una fascia di reati più gravi, compresi i reati contro la pubblica amministrazione, che più corrono rischi sotto il profilo della corruzione, la cui competenza resta collegiale.

Non so poi se il disegno di legge «anticorruzione» configuri un «grande occhio» o un «grande orecchio», so però che in questo paese avvertiamo un grande bisogno di trasparenza, per cui quel disegno di legge, al di là delle possibili semplificazioni, trova la mia incondizionata approvazione. Credo si avverta tanto un bisogno di trasparenza, e soprattutto di tipo patrimoniale. Ho scambiato qualche opinione con il ministro Bassanini e non sono io la persona idonea a dare un giudizio sui

tecnicismi eccessivi o sul rischio di creare un «carrozzone»; però sono la persona idonea, per l'esperienza avuta e per quella di cui dispongo oggi, a dire che non ci sarà mai abbastanza trasparenza patrimoniale in questo paese, una trasparenza che però bisogna cercare di raggiungere in tutti i modi.

Questo mi porta subito a rispondere, aderendovi pienamente, alle ultime prospettazioni poste dal senatore Senese. Sono favorevole, e l'ho detto in tempi non sospetti, all'unificazione dei reati di corruzione e di concussione, all'uscita da quell'allucinante ginepraio della corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio e della corruzione per atto d'ufficio e della non punibilità della corruzione conseguente per un atto d'ufficio. Sono favorevolissimo all'ipotesi di un unico reato, che tra l'altro ci consentirebbe anche di uscire dal problema dell'individuazione dell'atto, uno di quei temi che la Cassazione aveva abbandonato, che adesso sta riprendendo e che crea varie difficoltà interpretative. Questo l'ho detto in tempi non sospetti, cioè nel 1994 in occasione...

SENESE. È importante sentirlo dire dal Ministro in carica.

FLICK, *ministro di grazia e giustizia*. Il Ministro in carica non rinnega ciò che ha detto prima perchè è favorevole ad una revisione della normativa. Si domanda però se questo sia il momento per attuarla, sia perchè solo nel 1990 abbiamo fatto l'ultima riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione, sia perchè non vorrei che qualcuno pensasse all'articolo 2 del codice penale, e cioè che ogni modifica porta come conseguenza l'applicabilità del regime nuovo quando più favorevole, anche ai vecchi reati.

SENESE. Infatti si applica la norma più favorevole.

FLICK, *ministro di grazia e giustizia*. Ma i dibattiti interpretativi sul terzo comma dell'articolo 2 del codice penale li abbiamo vissuti tutti e quindi sono pienamente favorevole in linea di principio, come Ministro e come studioso, all'abolizione della distinzione. In fondo, abbiamo già nei delitti contro il patrimonio la possibilità di prevedere un'aggravante all'estorsione, senza bisogno di una distinzione corruzione-concussione, la cui difficoltà di accertamento è nota a tutti noi.

Per quanto riguarda l'attività amministrativa del magistrato, così come per quella degli ausiliari amministrativi, abbiamo l'ordinaria attività ispettiva, con i limiti di cui diceva prima il Presidente. In quest'ottica stiamo pensando a due tipi di intervento: il primo volto a creare un largo spazio di decentramento per la gestione delle risorse della giustizia in sede locale e non soltanto per una gestione accentrata da Roma; il secondo volto alla progressiva sostituzione del magistrato, ma questo risponde ad un principio generale. Come ho detto qualche giorno fa rispondendo in Commissione giustizia ad un'interrogazione sulla recente nomina di un direttore generale, ciò che non ho potuto ottenere con la legge, in quanto quella di riforma del Ministero di grazia e giustizia è all'esame della Camera dei deputati, stiamo cercando di attuarlo con la

delega contenuta nella «legge Bassanini», affidare cioè sempre più funzioni amministrative a persone che non siano magistrati, perchè sono convinto che questi tanto hanno la capacità di interpretare la legge, quanto poco hanno (lo dico per esperienza diretta, essendo stato magistrato) capacità manageriali. Quindi, l'obiettivo cui puntiamo è questo.

In relazione alle domande dei senatori Pardini e Senese, credo vada fatta una premessa, perchè forse non mi sono soffermato adeguatamente sull'argomento, e ne chiedo scusa. Prima premessa: per eliminare gli spazi di possibile corruzione è necessaria l'efficienza. Se le decisioni arrivassero in termini ragionevoli e se non ci fossero rinvii biblici, forse non ci sarebbe bisogno di interventi di quel tipo o della millanteria, perchè ha ragione il senatore Senese: la millanteria dell'avvocato o, qualche volta, del personale amministrativo e la corruzione del magistrato si sono verificate in recenti vicende giudiziarie. Ovviamente, non faccio riferimento ad avvocati e magistrati in generale, ma a qualche avvocato e a qualche magistrato in particolare.

L'obiettivo per il quale ci siamo dati da fare è stato quello che mirava a riorganizzare l'efficienza del servizio di giustizia, perchè sono convinto che questo sia il primo aspetto sul quale intervenire per la prevenzione di carattere generale. Avevamo tentato di proporre con il disegno di legge sulle incompatibilità un aspetto molto importante, quello della riformulazione dell'articolo 2 del regio decreto legislativo n. 511 del 1946. Forse si può fare di più in quella direzione, anche se avrei qualche perplessità ad introdurre un'incompatibilità ambientale, sia pure di carattere familiare, nel senso che si debba andare a fare il magistrato per necessità in una città diversa da quella dove si trova la propria famiglia.

Penso si possa comunque approfondire meglio il discorso delle incompatibilità *ex* articolo 2, predisponendo una migliore disciplina, che come sapete oggi è di tipo *funzionale*, oltrechè *ambientale*, e fornendo maggiori garanzie perchè troppo spesso tale articolo ha corso il rischio di essere usato come strumento disciplinare atipico. Potremo terminare il discorso sull'articolo 2 solo se, contemporaneamente, porteremo a casa la tipizzazione degli illeciti disciplinari contenuti nella stessa legge.

Il secondo discorso, molto importante, da lei citato, è quello relativo alle incompatibilità. Credo che il magistrato debba fare soltanto il magistrato e questo, in linea tendenziale, perchè è formato ed è pagato per emettere sentenze: è inutile che andiamo ad aumentare gli organici fino a quando avremo magistrati che svolgono altre attività. Ciò vale per il mio Ministero, ed è questo ciò che dicevo qualche giorno fa sull'intenzione di dimezzare da subito il numero di magistrati presenti negli uffici del Ministero, tranne che per l'ufficio ispettivo, e di affidare soltanto alcuni uffici alla gestione dei magistrati: penso all'Ispettorato, agli Affari penali, per i collegamenti con l'attività investigativa o giurisdizionale, perchè c'è tutta una serie di uffici, nei quali non è detto vi debba essere un magistrato a dirigerli. Nello stesso Ufficio legislativo si potrebbero probabilmente studiare delle formule come quella adottata dalla Presidenza del Consiglio. Certamente, un ufficio come l'organizzazione giudiziaria, che oggi la legge mi impone di affidare ad un magistrato,

forse sarebbe più giusto affidarlo a persone con qualifiche diverse. È mia intenzione muovermi su questa linea.

Ma le incompatibilità hanno anche un altro significato: quello di eliminare certe tentazioni. A proposito del conferimento di incarichi a vario titolo, qui giochiamo tra la necessità che il magistrato non rimanga isolato in un angolo, che non gli consenta di capire la realtà, che non si iscriva neanche al «Rotary club», e il rischio che attraverso gli incarichi – provengo dall'attività di magistrato, ma anche da quella universitaria, e quindi so perfettamente che qualche volta l'incarico universitario è stato fondamentale per la formazione del magistrato e per il suo arricchimento professionale – si possa qualche volta nascondere un approccio tra colleghi. Ecco perchè sono favorevole in linea di tendenza – e nel disegno di legge avevamo proposto questa linea, poi stemperata in parte nel suo esame da parte del Senato – ad una sorta di incompatibilità quasi totale tra l'attività di magistrato e tutte le altre attività. Lo dico perchè sono stato sia magistrato, sia avvocato.

E vengo alla questione del monitoraggio delle situazioni di rischio e alle misure da adottare, proprio nell'ottica di leale collaborazione che ho cercato di avere (e che tuttora ho) con il Consiglio superiore della magistratura. Il sistema di monitoraggio sulla produttività lo stiamo concordando con i modelli del CSM. Proprio il nuovo direttore generale dell'organizzazione giudiziaria, unitamente al capo dell'Ispettorato, è in rapporto con il Consiglio superiore della magistratura per tentare di unificare i loro ed i nostri metodi di rilevamento in vista di un duplice fine: individuazione e modificazione degli organici (è finito il tempo della somministrazione a pioggia dei magistrati o del dare magistrati a chi grida più forte; stiamo cercando di adottare un criterio, anche se tutto questo ci costa molta fatica e ci fa incontrare molte difficoltà), produttività e rilevazione, in merito alla quale lei mi chiedeva spiegazioni.

I pochi, per quanto eclatanti e sconcertanti, casi di corruzione in atti giudiziari che finora abbiamo avuto – mi auguro di poter dire «abbiamo avuto» – e non solo «abbiamo scoperto» – ci hanno fornito quelle indicazioni sulla rotazione degli incarichi.

Probabilmente converrà attendere la definizione delle indagini preliminari dei processi in corso per tirare le fila di tale problema insieme al Consiglio superiore dalla magistratura, quando avremo messo in cantiere quel tipo di monitoraggio secondo schemi congiunti al quale facevo prima cenno.

Vorrei concludere con una valutazione molto personale. A me sembra che il paese abbia ancora fiducia nella magistratura e che quest'ultima abbia saputo reagire agli episodi che l'hanno segnata. Ricordo che quando ero un giovane uditore l'idea di un magistrato corrotto era inaccettabile, benchè si sapesse di qualche caso di corruzione; ritengo che questa sensazione ci sia ancora all'interno della magistratura.

Mi auguro, e cercheremo di fare in modo, che la responsabilizzazione dei capi degli uffici giudiziari, attraverso non soltanto la formazione manageriale ma anche l'individuazione di nuovi poteri, consenta la prima forma di prevenzione: la segnalazione delle situazioni

di dubbio, colpite le quali è possibile evitare situazioni come quelle che si sono verificate.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro per la sua collaborazione.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 13,30.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. LUIGI CIAURRO

