

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

2° Resoconto stenografico

SEDUTA DI VENERDÌ 27 MARZO 1998

Presidenza del presidente VILLONE

INDICE

Audizione dei Procuratori della Repubblica presso i Tribunali di Milano, Napoli, Palermo e Roma

PRESIDENTE	Pag. 3, 5, 9 e <i>passim</i>	<i>BORRELLI</i>	Pag. 5, 9, 12 e <i>passim</i>
AYALA, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia	33, 47	<i>CASELLI</i>	12, 48
BESOSTRI (<i>Dem.Sin. - l'Ulivo</i>)	26	<i>CORDOVA</i>	18, 23, 46 e <i>passim</i>
CALVI (<i>Dem.Sin. - l'Ulivo</i>). 32, 38, 43 e <i>passim</i>		<i>FRAGLIASSO</i>	55
DENTAMARO (<i>CDU-CDR</i>)	36	<i>GIUDICI</i>	49
DIANA Lino (<i>PPI</i>)	35	<i>SAIEVA</i>	58
ELIA (<i>PPI</i>)	38	<i>VECCHIONE</i>	4, 23, 58
FIGURELLI (<i>Dem.Sin. - l'Ulivo</i>)	39		
MAGNALBÒ (<i>AN</i>)	31, 32		
PARDINI (<i>Dem.Sin. - l'Ulivo</i>)	32		
PELLEGRINO (<i>Dem.Sin. - l'Ulivo</i>)	29		
SALVI (<i>Dem.Sin. - l'Ulivo</i>)	57		
SENESE (<i>Dem.Sin. - l'Ulivo</i>)	33		

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Francesco Saverio Borrelli, procuratore della Repubblica presso il tribunale di Milano, accompagnato dai sostituti, dottori Gherardo Colombo, Fabio Napoleone e Sandro Raimondi; il dottor Giancarlo Caselli, procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo, accompagnato dal procuratore aggiunto, dottor Paolo Giudici; il dottor Agostino Cordova, procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli, accompagnato dai sostituti, dottori Nunzio Fragliasso e Antonio D'Amato; e il dottor Salvatore Vecchione, procuratore della Repubblica presso il tribunale di Roma, accompagnato dal sostituto, dottor Giuseppe Saieva.

Intervengono, altresì, i sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Bettinelli e per la grazia e la giustizia Ayala.

I lavori hanno inizio alle ore 10.

Audizione dei Procuratori della Repubblica presso i tribunali di Milano, Palermo, Napoli e Roma

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

È in programma oggi l'audizione dei Procuratori della Repubblica presso i tribunali di Milano, Palermo, Napoli e Roma.

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 in primo luogo, a nome della Commissione, tutti i nostri ospiti, e cioè il dottor Francesco Saverio Borrelli, procuratore della Repubblica presso il tribunale di Milano, accompagnato dai sostituti, dottori Gherardo Colombo, Fabio Napoleone e Sandro Raimondi; il dottor Giancarlo Caselli, procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo, accompagnato dal procuratore aggiunto, dottor Paolo Giudici; il dottor Agostino Cordova, procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli, accompagnato dai sostituti, dottori Nunzio Fragliasso e Antonio D'Amato; e il dottor Salvatore Vecchione, procuratore della Repubblica presso il tribunale di Roma, accompagnato dal sostituto, dottor Giuseppe Saieva.

Ringrazio altresì i colleghi di altre Commissioni presenti qui questa mattina e ricordo, prima di dare inizio ai nostri lavori, come è nata, da

parte della 1^a Commissione, l'idea di questa indagine conoscitiva. Abbiamo ricevuto dalla Camera dei deputati il disegno di legge n. 3015, noto come provvedimento anticorruzione, e all'interno della Commissione è emersa l'opinione, largamente condivisa, che l'impianto del provvedimento, pur apprezzabile nell'intento, sia suscettibile di essere rafforzato.

Tale impianto – lo ricordo – è fondato sull'ipotesi che il contrasto alla corruzione avvenga in sede nazionale, quindi con strumenti a livello centrale: una Commissione nazionale anticorruzione; un Bollettino nazionale per le attività contrattuali della pubblica amministrazione; una anagrafe patrimoniale nazionale. È emersa, in Commissione, l'opinione che si possa rafforzare questo impianto puntando ad un contrasto diffuso e non accentrato, quindi mirando a potenziare la produzione di anticorpi contro la corruzione, laddove essa si produce, ossia presso le pubbliche amministrazioni nel momento in cui il fenomeno nasce. E questo – ripeto – in una chiave di prevenzione.

Noi, dunque, non ci occupiamo della repressione della corruzione, che è problema diverso, ma ci interessiamo della prevenzione della stessa e chiediamo ai nostri ospiti, in base alla loro esperienza – tutti loro sono infatti in prima linea nella lotta alla corruzione – anzitutto un contributo di conoscenza sui modi di essere della corruzione oggi, perchè questo è un mondo che cambia di continuo e che noi dobbiamo essere in grado di seguire con l'innovazione legislativa opportuna, e poi sull'individuazione dei punti di debolezza delle pubbliche amministrazioni, che possono quindi rappresentare i varchi di fenomeni di corruzione. Ad esempio – lo dico solo a titolo esemplificativo – vorremmo sapere se sia possibile rilevare come la corruzione entra tipicamente nel procedimento organizzativo della pubblica amministrazione: un momento di trasparenza negato; un dirigente che non si assume le sue responsabilità; un controllo interno che non funziona; un ritardo abituale nello svolgimento dei procedimenti.

Penso che il modo più utile di procedere sia quello di chiedere ai nostri ospiti se vogliono fornirci una loro iniziale valutazione, sulla quale poi interverranno i colleghi presenti per porre le domande che riteranno opportune; ovviamente si tratterà di quesiti non su questioni in atto – le quali non potrebbero nè essere poste nè ricevere risposta – bensì, come dicevo, nella prospettiva della prevenzione.

Se i colleghi sono d'accordo su questo modo di procedere, darei la parola, in ordine rigorosamente alfabetico, innanzitutto al dottor Borrelli o in qualsiasi altri modo voi riteniate opportuno.

VECCHIONE. Signor Presidente, vorrei comunicare in premessa che ho convocato i colleghi della procura di Roma che fanno parte del gruppo che si interessa dei reati contro la pubblica amministrazione: insieme abbiamo elaborato un appunto che potrebbe essere di utilità per la Commissione. Tuttavia richiamando le sue precedenti parole, vorrei rilevare che il momento repressivo non può essere tanto distinto dal momento della prevenzione. Infatti, anche la repressione è un modo per giungere alla prevenzione.

Noi, quindi, abbiamo redatto un documento, forse anche disarmonico perchè i tempi non ci hanno consentito un maggior approfondimento, in cui abbiamo evidenziato quelli che, a nostro avviso, potevano essere gli strumenti da utilizzare anche a fini di prevenzione. È chiaro però che questo documento si pone soprattutto nell'ottica delle funzioni che svolge un pubblico ministero.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Vecchione; naturalmente, qualunque contributo è utile e benvenuto e pertanto saremo lieti di ricevere la nota a cui egli ha fatto riferimento.

È chiaro che la repressione non si può scindere dalla prevenzione – su questo sono assolutamente d'accordo – ma ciò a cui mi riferivo è da intendersi soltanto nell'ottica dello specifico atto legislativo in corso di formazione qui. Tuttavia, è bene sottolineare che l'indagine che noi svolgiamo si tradurrà, per una parte, nella formazione dell'atto legislativo in corso, ma poi potrà dar luogo ad altre iniziative anche su piani diversi. Pertanto, un contributo di questo tipo è certamente utile.

Detto questo, cedo la parola al dottor Borrelli.

BORRELLI. Signor Presidente, è abbastanza imbarazzante dover fare un discorso di carattere generale sulla corruzione perchè verrebbe la tentazione di cominciare dal 3000 a.C., ma penso che in questo modo si oltrepasserebbero gli scopi di questa riunione. Dico che è imbarazzante perchè si tratta di un tema che ha vastità e implicazioni tali, a livello sociologico, antropologico e di storia dell'umanità, che è difficile scegliere con precisione il punto di attacco che possa risultare più utile in una sede come questa.

Vorrei cominciare sottolineando che, nella nostra esperienza milanese, tutti o quasi tutti i settori della pubblica amministrazione sono risultati attaccati dal *virus* della corruzione. Naturalmente, ve ne sono alcuni nei quali tale fenomeno è stato riscontrato come maggiormente presente o più pericolosamente o velenosamente presente. Io mi riserverei – se il Presidente lo consente – sui singoli settori di dare la parola ai sostituti che mi hanno accompagnato, i quali hanno esperienza specifica di prima linea e che quindi credo possano essere assai più precisi di me.

In linea generale, noi abbiamo riscontrato gravissimi fenomeni di corruzione ovviamente nel settore degli appalti delle grandi opere pubbliche e degli appalti di forniture, in quello dell'acquisto e della locazione degli immobili per enti pubblici, nel settore importantissimo del governo del territorio, quindi nel campo dell'urbanistica e dell'edilizia; in tempi abbastanza recenti nel Servizio sanitario nazionale (molti di questi temi cui sto accennando sono ampiamente noti per essere stati pubblicizzati sui mezzi di informazione); nel settore dell'Amministrazione finanziaria sia per quanto riguarda gli uffici civili sia per quanto riguarda, purtroppo, la Guardia di finanza (anche questi sono episodi ampiamente noti); nel settore della motorizzazione civile; nel settore della leva e del reclutamento e nel settore delle forniture militari. Perfino nel settore dell'università abbiamo in atto delle indagini che riguardano gli esami

universitari e gli esami di concorso per l'ammissione alle scuole di specializzazione della facoltà di medicina.

Da ultimo è stato coinvolto il settore della RAI-TV, in particolare degli appalti conferiti dalla stessa, ma su questo versante la modifica recente dell'articolo 323 del codice penale ci ha sottratto lo strumento per un possibile intervento penale in quanto i regolamenti interni cui si attiene la RAI per il conferimento degli appalti (o cui dovrebbe attenersi) non hanno il carattere di leggi o regolamenti.

Vi sono poi gli episodi di corruzione che abbiamo constatato anche in alcuni settori della magistratura.

Se, prima ancora che descrivere la tipologia di questi episodi di corruzione, vogliamo parlare in linea generalissima dei rimedi che possono prevenire la corruzione credo che il problema possa essere affrontato da più punti di vista. Per tentare di ridurre le occasioni di corruzione un primo aspetto dovrebbe essere la riduzione o la modificazione della presenza pubblica nell'economia. Occorre che la presenza dello Stato e degli enti pubblici nell'economia venga contratta e limitata ad un'attività di garanzia del mercato e della concorrenza. È necessario procedere verso l'eliminazione di tutte le situazioni che possano creare un interesse del privato alla corruzione e ciò può avvenire attraverso la liberalizzazione, la soppressione della necessità di autorizzazioni, l'adozione del silenzio assenso in luogo del silenzio rifiuto, l'eliminazione delle situazioni in cui da provvedimenti della pubblica amministrazione nasca un incremento o un decremento di ricchezza (tipico è il caso della variazione del valore delle aree se divenute fabbricabili; al limite si potrebbe addirittura pensare di riservare la qualità di aree fabbricabili solo a quelle di proprietà pubblica).

Un secondo aspetto non può non essere quello della semplificazione e della trasparenza dell'attività pubblica. La prima si può ottenere soltanto attraverso una delegificazione ed una graduale semplificazione della normativa, anche con la raccolta delle regole in testi unici. La semplificazione dell'attività della pubblica amministrazione si può ottenere con l'eliminazione dell'attività generalizzata di controlli sui privati da sostituire con attività mirate.

In relazione al problema dei controlli vi è da dire ancora che, per quanto riguarda i controlli sull'attività dell'amministrazione stessa, è necessario orientarsi verso controlli di prodotto e non di processo, ossia controlli sulla qualità, sulla quantità e sul costo del risultato finale che viene fornito alla pubblica amministrazione. Ricordo che, per esempio, in Francia, in Germania ed in Gran Bretagna esistono appositi istituti per il controllo della qualità dei prodotti.

Credo inoltre che tali controlli sull'attività della pubblica amministrazione debbano essere successivi, a campione e mirati anzichè preventivi e generalizzati e quindi, per ciò solo, formali e superficiali. I controlli devono poi essere effettuati da unità ispettive esterne alla struttura gerarchica ordinaria in cui si inseriscono le varie attività.

Occorrono – ci avviciniamo ai temi specifici trattati dal disegno di legge – controlli sul tenore di vita, sul reddito apparente e sull'assetto patrimoniale dei pubblici funzionari alla luce dei redditi dichiarati; però,

più che controlli di carattere generalizzato, che portano all'accumulazione di tonnellate di documenti che forse nessuno studia o che, comunque, è difficile esaminare, vi dovrebbero essere dei controlli a campione, da affidare ad unità ispettive, con l'obbligo, da parte del funzionario di fornire le indicazioni quando richieste, piuttosto che in via generale con la conseguente formazione di immensi ed inutili archivi. La valutazione del singolo funzionario dovrebbe essere fatta anche all'esito dei controlli di prodotto, con riferimento a ciò che nel corso della propria attività egli riesce a produrre ed in generale alla qualità effettiva delle prestazioni che il funzionario rende nell'ambito della pubblica amministrazione.

Si può parlare inoltre di interventi sul mercato e sulle imprese. Interventi sul mercato nel senso di provocare una riduzione sia delle situazioni di monopolio che di quelle di monopsonio e una riduzione delle forme di protezionismo, nonchè di rendere più penetranti ed efficaci le sanzioni contro la concorrenza sleale. Occorrerebbe forse a tal fine un ampliamento delle figure di concorrenza sleale.

Per quanto riguarda i controlli sulle imprese si potrebbe pensare, sotto il versante della repressione penale, alla previsione di fattispecie penali semplificate ed unificate: per le falsità contabili unificando in qualche modo l'area fallimentare, societaria e tributaria ed intervenendo con una certa decisione anche sul corpo della normativa tradizionale dei reati contro la pubblica amministrazione dove si rinvencono molte dettagliate distinzioni, che pure in sede forense sono molto utili perchè offrono il destro ad infinite discussioni e – diciamo pure – talvolta a cavilli, quale ad esempio quella tra la concussione, la corruzione propria, la corruzione impropria, la corruzione precedente e quella successiva. Forse si potrebbe disboscare questo eccesso di analiticità che del resto caratterizza anche altre parti del codice penale Rocco e prevedere delle forme «compattate» di reato che in generale prevedano il passaggio non giustificato di utilità dal privato al pubblico funzionario, indipendentemente dal fatto che tale passaggio sia stato sollecitato in qualche modo dal pubblico funzionario o dal privato.

Faccio questa considerazione anche perchè forse in un'epoca lontana, in cui in generale il cittadino aveva minore confidenza con la pubblica autorità e si sentiva meno protetto, più schiacciato dal *metus publicae potestatis*, la distinzione fra la concussione per induzione e la corruzione poteva avere un senso; oggi invece il cittadino sa che dispone di rimedi abbastanza a portata di mano ed è diversa la sua situazione se riceve semplicemente un suggerimento, un'induzione (non parlo della costrizione perchè altrimenti si entra in un ordine di concetti diversi, più prossimo a quello dell'estorsione, dove soccorrono norme penali specifiche quale l'articolo 629). Forse la concussione per induzione potrebbe quindi essere «compattata» con la corruzione.

Probabilmente in una prospettiva non tanto prossima, considerate le difficoltà in cui si dibatte la finanza nazionale, una riduzione delle aliquote fiscali potrebbe giovare anche a far emergere quel mondo sommerso nel quale si raccolgono e si formano le consistenti riserve di denaro che vengono utilizzate non soltanto per la distribuzione di utili non contabilizzati, ma anche soprattutto per la corruzione.

Sulle scritture contabili, inoltre, forse potrebbero essere intensificati, resi più frequenti e più agili i controlli, che potrebbero essere diversi da quelli effettuati oggi con le verifiche generali della Guardia di finanza: un tipo di controllo più duttile, più specifico, più agile e quindi per ciò stesso più frequente.

Altri interventi dovrebbero prevedere la creazione di organismi di collegamento tra la pubblica amministrazione e le organizzazioni territoriali, sul modello del difensore civico e con poteri di intervento, per poter segnalare situazioni di disfunzione della pubblica amministrazione. Questo per la verità mi veniva in mente anche leggendo il disegno di legge che prevede come compito primario della Commissione di garanzia per la trasparenza e l'imparzialità della pubblica amministrazione quello di valutare le informazioni e i dati, da chiunque trasmessi, relativi alla mancata osservanza del potere di imparzialità da parte dei soggetti di cui all'articolo 9. Forse non ci si rende conto della massa torrentizia delle segnalazioni che arrivano alle procure della Repubblica, almeno alla nostra; se penso che quel flusso di segnalazioni, moltiplicato per il numero delle procure della Repubblica, sia pure tenendo conto delle diverse dimensioni, possa piombare sul tavolo della Commissione di garanzia, posso soltanto prefigurare una situazione di paralisi. Probabilmente dovrebbe essere prefigurata una rete periferica di filtri e di nuclei di raccolta e di selezione di queste segnalazioni, che possa far sì che sul tavolo della Commissione arrivino veramente solo quelle significative.

D'altronde vorrei ricordare che negli Stati Uniti, per esempio, esiste dal 1978 l'*Office of Government Ethics* con un nucleo centrale – mi pare – soltanto di 180 persone addette, ma con 7.109 corrispondenti sparsi nel paese che appunto hanno questa funzione di canalizzazione, di raccolta e di filtro delle segnalazioni.

Per quel che riguarda in particolare i funzionari pubblici, io non ho molta fiducia che l'aumento delle retribuzioni in genere possa servire da utile schermo di protezione, da ombrello contro la tentazione della corruzione, perchè credo che la tentazione di ciò che si può ottenere attraverso la corruzione sia sempre infinitamente superiore a qualunque stipendio e a qualunque utilità lo Stato possa concedere. Tuttavia, siccome non esiste soltanto la corruzione ad alto livello, ma anche quella a medio, basso e bassissimo livello – in fondo, poi tutte queste fasce di corruzione in qualche modo sono collegate fra loro, si forma una sorta di collusione, di connivenza, quando non di complicità tra i vari livelli – si potrebbero introdurre delle misure e dei benefici, come gli alloggi di servizio per i pubblici dipendenti. Tale facilitazione, peraltro, consentirebbe anche quella maggiore mobilità nell'ambito della pubblica amministrazione che già di per sè costituirebbe un ottimo strumento per disincrociare ed evitare certi «compattamenti» tra il pubblico funzionario o l'impiegato e il mondo esterno.

Che poi debba essere rafforzata la professionalità dei pubblici funzionari e che si debba cercare di promuovere in loro, insieme con il rafforzamento della professionalità, anche un senso della legalità, un amore per la legalità, una fiducia nel beneficio della legalità, questi sono obiettivi forse di più lungo periodo e per i quali è più difficile escogitare de-

gli strumenti specifici, perchè forse bisognerebbe partire dalla scuola, da molto più a monte.

Questa è una carrellata generale, sia pure molto generica e – mi rendo conto – del tutto insoddisfacente, su quelli che possono essere gli interventi contro il fenomeno della corruzione. Se il signor Presidente ritiene che debba passare a considerare più da vicino le tipologie degli illeciti che abbiamo riscontrato nel corso della nostra attività, sono a disposizione, pur riservandomi per alcuni settori di dare la parola ai colleghi.

PRESIDENTE. Qualora lo ritenga opportuno, completi questa parte di intervento. Poi vedremo di approfondire alcuni temi con i suoi colleghi.

BORRELLI. Per quanto riguarda gli appalti pubblici credo possano essere individuate quattro fasi fondamentali nelle quali si annidano possibilità di frode: la fase dell'ideazione dell'opera pubblica dal punto di vista progettuale; la fase della scelta dell'altro contraente nella trattativa privata, nella licitazione privata, nell'appalto concorso; la fase dell'esecuzione nei suoi aspetti del tempo impiegato e delle possibili variazioni di prezzo e di progetto in corso d'opera, della quantità e qualità del materiale impiegato; infine, la fase del collaudo e della liquidazione dei corrispettivi.

Per quanto riguarda la prima fase, cioè quella dell'ideazione dell'opera pubblica dal punto di vista progettuale, si è constatata abbastanza spesso l'esistenza di progettisti e faccendieri che tessono una sorta di rete di mediazioni illecite tra gli enti pubblici finanziatori, le imprese predestinate ad ottenere aggiudicazioni e gli enti pubblici finanziati; mediazioni che interferiscono nella scelta e nella stessa ideazione delle opere pubbliche da realizzare, alterando poi le ragioni di una corretta programmazione in vista dell'interesse pubblico. Ciò si traduce in una progettazione addomesticata e già di per sé lautamente compensata, che contiene anche i germi e le premesse per lo sviluppo dei vizi delle fasi successive. Abbastanza spesso ci troviamo di fronte a progettazioni di larga massima anziché a progettazioni esecutive; progettazioni destinate a lasciare tutta una serie di falle e di aperture attraverso le quali i costi potranno lievitare con apparenza di giustificazione.

Nella seconda fase, quella della scelta delle imprese o dell'impresa, le distorsioni più frequentemente constatate si verificano a partire dalla predisposizione del bando di gara, in cui non di rado sono inseriti criteri di carattere pretestuoso volti a valorizzare requisiti che soltanto alcune ditte o magari soltanto una ditta possono avere. Si possono inserire delle clausole ambigue o confuse o insufficientemente esplicative quanto alla modalità di presentazione delle offerte, per cui un certo numero di concorrenti, che non hanno la dovuta familiarità con i meccanismi della pubblica amministrazione o con le persone della stessa, vengono automaticamente esclusi per irregolarità formali e invece sono favoriti coloro che per l'esistenza di precorsi contatti con l'ente appaltante potevano conoscere meglio il senso di quelle prescrizioni.

Talvolta sono indicati dei termini talmente ristretti, a fronte di opere imponenti e complesse, che soltanto imprese o gruppi di imprese informate possono avere avuto concretamente il tempo per studiare ed elaborare progetti e offerte dotate di quel minimo di serietà e attendibilità necessarie. Qualche volta si ritrovano forzature nella scelta della trattativa privata al di là dei limiti che la legge impone a questa modalità o nel passaggio dalla gara alla trattativa privata, che viene ottenuto provocando la diserzione della gara con artifici vari. Qualche volta si omette la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee* per opere di importo superiore ai 5 milioni di ECU, che vengono artificiosamente frazionate in più lotti, quindi eludendo la concorrenza di imprese straniere.

Voglio sottolineare che sto parlando in linea generale di difetti, di vizi, di constatazioni che si riferiscono ad un passato che può essere anche remoto, perchè la magistratura naturalmente non ha un monitoraggio della realtà di oggi, del 1998. Le nostre indagini riguardano sempre il passato, c'è sempre un lasso di tempo e quindi non posso giurare sull'attualità, parola per parola, di quanto sto dicendo. Sto riferendo, tuttavia, il dato della nostra esperienza.

Altre volte si invitano alle gare delle ditte che già si sa non essere interessate a quel genere di lavoro o magari una pluralità di ditte la cui stessa pluralità è però soltanto apparente, perchè tutte fanno capo allo stesso centro economico.

Vi è poi tutta una serie di trucchi mediante i quali nell'aggiudicazione si riescono a far emergere le imprese o il gruppo di imprese predestinate alla vittoria per precedenti intese; trucchi che nella grande maggioranza dei casi si giovano di complicità delittuose all'interno dell'ente appaltante e permettono di avere informazioni sui nomi dei concorrenti o sui limiti segreti dei ribassi, minimo e massimo, stabiliti dall'ente. Ci si giova anche di turbative concordate fra concorrenti, qualche volta indotte dalla prospettiva di favori reciproci nel panorama complessivo delle opere pubbliche in programma magari in diversi settori e zone del paese.

Esistono poi delle sofisticate tecniche matematiche anche per centrare il bersaglio nell'ipotesi di licitazione privata con il cosiddetto meccanismo delle medie: la media dei massimi ribassi, la media finale, la media delle offerte e così via.

Negli appalti concorso per progettazione ed esecuzione, in cui l'aggiudicazione avviene con l'attribuzione di un punteggio riguardo al quale quello del prezzo è soltanto uno degli elementi che viene preso in considerazione, può succedere che venga dilatato o artificiosamente enfatizzato o compresso - nella valutazione che, inevitabilmente presenta degli aspetti di discrezionalità - l'apprezzamento di talune caratteristiche tecniche dell'offerta e della loro rispondenza alle esigenze della collettività, magari del tempo di esecuzione; tutti artifici che permettono di pilotare la scelta su un candidato predestinato.

A proposito della terza fase, quella dell'esecuzione degli appalti pubblici, le patologie, che non di rado sono connesse con i vizi della fase precedente, possono consistere, ad esempio, nella sostituzione di un

materiale con un altro, nel risparmio su determinate qualità promesse oppure, assai meno platealmente, ma molto più frequentemente, nella presentazione e nell'approvazione di varianti in corso d'opera. Ricordo un esempio fatto dal collega Colombo, qui presente, del manto di asfalto di una autostrada il cui spessore, per decine di chilometri lineari, invece di essere di determinati millimetri è di 5-10 millimetri inferiore al dovuto; si tratta di una differenza minimale, non apparente, ma che tuttavia, moltiplicata per lo sviluppo dell'opera pubblica, comporta un lucro incredibile.

Tali varianti, che provocano sistematicamente aumenti anche enormi dei costi, spesso sono dovute – come accennavo in precedenza – a deliberate sommarietà delle previsioni tecniche iniziali, che non avevano tenuto conto di determinati problemi tecnici, delle difficoltà o semplicemente non avevano approfondito determinati aspetti; oppure possono essere dovute ad aumenti verificatisi nel mercato della manodopera e dei materiali quando la durata dell'esecuzione viene a superare, per contratto o per proroghe accordate e più o meno pretestuosamente ottenute, il limite di un anno. Quindi può succedere che nella contabilità i lavori vengano fatti slittare apparentemente a dopo l'anno proprio per poter fruire della possibilità dell'aumento.

Inoltre, potrebbero esserci delle lacune nella predeterminazione dei prezzi unitari, sicchè si accresce la fascia dei nuovi prezzi che devono essere definiti di intesa fra le parti in corso d'avanzamento; oppure ci possono essere delle variazioni nell'allibramento delle grandezze contabili realmente affrontate per quanto concerne i lavori da pagarsi a misura o anche in economia. Tipicamente ciò può accadere nel movimento terra oppure nell'utilizzo, nello spostamento e nella dimensione di ponteggi.

Nella quarta e ultima fase, quella dei collaudi e dei pagamenti, si può immaginare facilmente come possano inserirsi dei fattori di infedeltà da parte di chi dovrebbe esercitare il controllo tecnico amministrativo sull'opera oppure fattori di pressione sull'impresa che attende la liquidazione. Ritardare la firma è un modo tipico e secolare di concussione; credo che fosse una prassi già in uso nel regno borbonico. Naturalmente la mancata firma funziona da fattore di pressione sull'impresa che attende la liquidazione e che si vede ritardare il pagamento con vari pretesti; può altresì succedere il contrario, cioè che si promette una liquidazione in tempi velocissimi anche con una documentazione insufficiente, ma nell'uno e nell'altro caso con una adeguata retribuzione.

Quelle delineate sono le tipologie, sia pure solo genericamente enunciate, che più frequentemente ricorrono nel mondo dei pubblici appalti. Per quanto concerne il settore del governo del territorio, dell'urbanistica e dell'edilizia, se il Presidente lo consente, darei la parola al mio collega Fabio Napoleone che da anni si occupa specificamente di tale argomento.

PRESIDENTE. Sarebbe più opportuno prima ascoltare i suoi colleghi delle altre procure e poi passare ad una fase più specifica di approfondimento.

BORRELLI. Certamente. Mi riservo di approfondire nel corso della discussione alcune specifiche tipologie.

PRESIDENTE. La ringrazio comunque per il suo contributo che interpreta esattamente l'obiettivo della seduta odierna.

CASELLI. Signor Presidente, innanzitutto vorrei rivolgere un ringraziamento mio personale e da parte della procura di Palermo per il vostro invito. Essere ascoltati in una sede così autorevole, in modo da poter mettere a frutto anche su questo versante la nostra esperienza personale, è per noi motivo di gratificazione. Di conseguenza i ringraziamenti non sono soltanto formali ma profondamente sentiti, anche se insieme ai ringraziamenti esprimiamo la nostra solidarietà perchè ascoltare contemporaneamente quattro procuratori della Repubblica, con tutto quello che presumibilmente hanno da dire sulla base di anni di esperienza, vi metterà a dura prova.

PRESIDENTE. Siamo pronti a resistere a qualunque impegno.

CASELLI. Sono qui con il collega Paolo Giudici il quale è responsabile per la procura di Palermo del settore reati contro la pubblica amministrazione. Si tratta di una competenza decisamente superiore alla mia per quanto concerne il coordinamento del lavoro quotidiano e le conseguenti conoscenze a proposito del tipo di processi ora oggetto di riflessione ed analisi. Lascero pertanto al collega Giudici la possibilità di esporre quanto utile e necessario derivante appunto dalla nostra esperienza. Anche noi, come i colleghi di Roma, abbiamo fatto una riunione con i magistrati che maggiormente seguono le indagini sui reati contro la pubblica amministrazione e le considerazioni che il collega svolgerà sono il risultato appunto di tali considerazioni complessive.

Da parte mia mi riserverei – ma mi rimetto alle valutazioni di opportunità ed utilità del Presidente – una introduzione abbastanza sintetica sulla specificità siciliana e palermitana su questo tema, in merito alla presenza di soggetti – la mafia e Cosa nostra – che qualificano in una direzione molto specifica e peculiare il fenomeno della corruzione. Tali problemi valgono, da un punto di vista generale, anche per la Sicilia e per Palermo, ma acquistano appunto, a causa della presenza di detti soggetti (una presenza incisiva e pregnante, che storicamente è diventata totalizzante in alcune fasi), una veste particolare. Seguirò una traccia scritta, anch'essa risultato di considerazioni di gruppi di lavoro della sezione per gli appalti e la Direzione distrettuale antimafia.

I nostri dati – mi riferisco soltanto ai dati pubblici, ostensibili, perchè altri sono in corso di elaborazione a seguito di inchieste ancora non concluse e dunque non è il caso di parlarne, anche perchè provvisori e non concludenti – scaturiscono innanzitutto da due rilevanti procedimenti penali degli inizi degli anni Novanta: il processo contro Angelo Siino più cinque, con sentenza passata in cosa giudicata, che sta diventando molto conosciuto alla cronaca giudiziaria ed un successivo processo contro Riina Salvatore più

dieci, processo definito solitamente «mafia e appalti», attualmente in fase di appello.

Di recente abbiamo acquisito importanti collaborazioni di soggetti che hanno una specifica conoscenza della materia: imprenditori, tecnici, intervenuti in prima persona in queste attività illecite per conto dell'organizzazione mafiosa. Dal luglio 1997 ha iniziato la collaborazione (tuttora sottoposta al vaglio, alla verifica in ambito di indagini preliminari e successivamente, se ci saranno gli estremi per procedere ad richieste di rinvio a giudizio e se queste saranno accolte dal GIP, dovranno intervenire le verifiche dibattimentali) Angelo Siino, che prima era imputato che negava ogni responsabilità per sè e per gli altri e nel processo che lo ha visto come protagonista è stato condannato a nove anni. La collaborazione di questo soggetto, naturalmente con tutte le riserve sulle verifiche in corso e soprattutto su quelle che eventualmente dovranno avvenire in fase dibattimentale, si prospetta di un certo rilievo perchè è stato già in passato, e anche recentemente, da molte fonti indicato concordemente come un elemento centrale operante in favore di Cosa nostra nel settore degli appalti.

Dall'esame di queste conoscenze, derivanti dalle diverse fonti che ho elencato, emerge una sistematica ingerenza di Cosa nostra nel mondo degli appalti a partire dal 1985. L'attuale stato delle indagini consente di affermare quanto segue, di fissare alcuni punti.

Tutte le gare per le opere pubbliche svoltesi in Sicilia tra il 1985 e il 1993, anno che rappresenta una sorta di spartiacque perchè entra in vigore una nuova legge regionale sugli appalti, sono state controllate da Cosa nostra. Numerose imprese, inizialmente estranee al sistema, in progresso di tempo vengono assorbite, attraverso complessi meccanismi economici, dall'organizzazione mafiosa e finiscono per essere direttamente riconducibili ad esponenti mafiosi, a uomini di Cosa nostra.

Molte imprese del Centro-Nord del paese risultano coinvolte in questo sistema con riguardo ai lavori svolti in Sicilia. Uno snodo centrale dell'illecita gestione degli appalti è rappresentato dai progettisti dei lavori che, come vedremo meglio in seguito, hanno il compito di acquistare il finanziamento dell'appalto. I funzionari pubblici che intervengono per favorire il sistema illecito di aggiudicazione degli appalti sono prevalentemente sempre gli stessi. Molte opere sono state eseguite con frode, in danno delle stazioni appaltanti, attraverso la contabilizzazione di parti di opere già realizzate o con varianti in corso di opera non necessarie ma finalizzate unicamente all'ammortamento da parte delle imprese dei costi delle tangenti. Le imprese appaltatrici hanno falsificato i bilanci e pagato per tassa fatture per operazioni inesistenti o hanno sovrappagato al fine di costituire i fondi neri necessari al pagamento delle tangenti.

In relazione al punto che ho appena trattato è emerso che, nella provincia di Palermo, esistono numerose cartiere, vale a dire imprese di movimento-terra o fornitura di ferro e cemento che in realtà esistono soltanto sulla carta, ma non hanno alcuna struttura aziendale e il loro unico scopo è quello di emettere fatture di comodo dietro pagamento di un compenso e naturalmente dell'IVA.

Ultimo punto, quasi sempre le imprese subappaltatrici sono indicate all'impresa aggiudicataria dell'appalto dalle famiglie mafiose nella cui zona si è realizzata l'opera.

Fissati questi punti, è necessario svolgere ancora qualche considerazione, con il suo consenso, signor Presidente.

Dal 1985, come ho già detto, l'ingerenza di Cosa nostra nell'illecita gestione degli appalti pubblici in Sicilia deve considerarsi pressochè totale. In quell'epoca si ritiene che questo soggetto di nome Angelo Siino possa aver assunto un ruolo di elemento centrale del sistema ponendosi come elemento di raccordo tra imprenditori e mondo politico da un lato e organizzazione mafiosa dall'altro. In sostanza, avvalendosi della forza di intimidazione di Cosa nostra, dell'organizzazione mafiosa, si ritiene che Siino abbia assunto il ruolo di garante di una illecita turnazione nell'aggiudicazione degli appalti tra le imprese, operando quale arbitro di tutte le eventuali controversie, quando non risolte in via negoziale, con possibilità di ricorrere, di trovare soluzione, attraverso i tipici metodi mafiosi: dalle minacce, implicite od esplicite, al danneggiamento dei cantieri, alla stessa eliminazione fisica di coloro che non stavano al gioco o ai patti.

D'altro lato, il potere dell'organizzazione mafiosa è arrivato ad espandersi con molta facilità anche all'interno delle pubbliche amministrazioni interessate alle opere pubbliche consentendo un forte controllo sugli enti regionali di finanziamento, sugli enti di controllo dei progetti e degli atti pubblici. Per esempio, Cosa nostra attraverso i suoi rappresentanti, tra i quali si ritiene principalmente Angelo Siino (secondo le ipotesi d'accusa già, ripeto, confortate da sentenza passata in giudicato in Cassazione e oggi di nuovo oggetto di indagini ulteriori e di verifiche più approfondite attraverso le dichiarazioni, la collaborazione, per usare questo termine non propriamente tecnico, di Angelo Siino), senza dover ricorrere ad alcun metodo violento per eliminare dalle gare imprese riotose che non volevano stare al gioco, riusciva, tramite pubblici ufficiali vicini all'organizzazione, a sottrarre alla documentazione presentata per partecipare alla gara documenti essenziali, quali per esempio l'iscrizione all'albo nazionale costruttori. Le capacità e la possibilità di intervento scorretto e irregolare arrivavano fino a quello che può sembrare tipico di un romanzo giallo magari di bassa lega e tuttavia appartiene alla realtà.

In dettaglio, il metodo di illecita aggiudicazione degli appalti, che Cosa nostra riesce ad imporre con efficacia generale in Sicilia ma che, in maniera artigianale, senza il sistematico ricorso all'organizzazione mafiosa, era già presente prima ancora del 1985 (dopo questa data, tutto questo diventa sistematico ed organizzato in maniera generale e totalizzante), era fondato su turbative d'asta attuate attraverso i contatti dell'impresa prescelta per l'esecuzione delle opere con le altre imprese partecipanti alla gara al fine di ottenere il cosiddetto «pass», cioè l'astensione dalla gara, o la cosiddetta «busta», vale a dire l'offerta economica in bianco da riempire secondo le necessità, o ancora concordando il ribasso.

L'ingerenza di Cosa nostra nel sistema, la specificità del problema della corruzione degli appalti in Sicilia, si manifesta a due livelli: il primo è quello che riguarda la fase di aggiudicazione e le illecite trattative tra imprese in cui Cosa nostra ha funzione di garanzia del comportamento di tutte le imprese, assicurando il proprio intervento (significa intimidazione, violenza) nei confronti degli imprenditori che risultino riotosi. I vantaggi derivanti all'organizzazione mafiosa sono, da un lato di natura economica (rilevanti somme di denaro pagate dagli imprenditori come tangenti per la «garanzia» fornita); dall'altro derivanti dal sistematico controllo di tutto il settore dei lavori pubblici, con quanto ne consegue in termini di controllo del territorio e di ingerenze nel mondo politico e in quello dell'economia.

Il secondo livello su cui Cosa nostra interviene è quello che si realizza imponendo all'imprenditore aggiudicatario del lavoro di contattare le famiglie mafiose competenti per territorio, la cosiddetta «zona», al fine di ottenere il loro permesso per organizzare i cantieri, pagando a queste famiglie il 3 per cento dell'importo a base d'asta, nonchè ricevendo dalle stesse i nomi delle imprese evidentemente vicine alle famiglie mafiose locali cui rivolgersi per i subappalti e per le forniture dei materiali.

Snodo centrale per orientare nel modo voluto le gare è il contatto iniziale con un progettista ben accreditato presso la pubblica amministrazione, in particolare presso gli enti di finanziamento e di controllo dei progetti per le opere pubbliche, Regione siciliana, Genio civile, eccetera. Compito del progettista è quello sostanzialmente di acquisire il finanziamento dell'opera; per far ciò egli provvede alla riscossione di una tangente pari al 6 per cento dell'importo dell'appalto a base d'asta. Questo è necessario per ottenere il finanziamento dell'opera e le relative assicurazioni di mancato controllo; in assenza del contributo è praticamente impossibile ottenere l'erogazione del finanziamento: il progetto si arenerebbe senza speranza di risollevarsi in qualche modo tra i vari uffici competenti. Questa tangente del 6 per cento ha anche lo scopo, ottenuto il finanziamento, di far passare il progetto attraverso il sistema dei controlli amministrativi.

Un ruolo molto importante sembra aver avuto la Commissione provinciale di controllo di Palermo, ufficio la cui importanza era già emersa in passato in altre inchieste. Per esempio vi erano state al riguardo dichiarazioni dell'allora sindaco di Bancina, professor Giaccone, rese al dottor Falcone. L'organizzazione mafiosa aveva all'interno di questa Commissione provinciale di controllo propri referenti che si occupavano del controllo delle delibere degli appalti e che ne consentivano l'approvazione anche in presenza di irregolarità, previo pagamento, purtroppo, della relativa tangente.

Per eliminare la fase del controllo l'impresa prescelta deve a sua volta agganciare i referenti interni all'apparato amministrativo della stazione appaltante, i quali, dietro la corresponsione di una tangente oscillante tra il 3 e il 5 per cento, consentono l'illecita organizzazione della gara, in particolare predisponendo bandi di gara di favore attraverso l'inserimento di clausole anomale. Tali clausole sono volte esclusiva-

mente a consentire l'aggiudicazione dell'appalto all'impresa che ha ottenuto il consenso della famiglia mafiosa territorialmente competente, il beneplacito del soggetto che fa un po' da anello di congiunzione di tutti gli interessi, che nel passato, secondo le ipotesi di accusa confermate da un primo accertamento giudiziario, era questo Siino; fermo restando, come già si è detto, che l'organo di controllo amministrativo, la Commissione provinciale di controllo, nella maggior parte delle situazioni non rilevava nulla a proposito di irregolarità che magari erano macroscopiche ed evidenti.

Per quanto riguarda lo specifico siciliano della presenza così totalizzante di Cosa nostra a questo punto mi fermo, chiedendo il permesso di poter fare ancora brevissime considerazioni, prima di passare, sempre che il Presidente lo consenta, la parola al collega Giudici.

La situazione delineata è stata ricostruita attraverso indagini della procura di Palermo, coadiuvata naturalmente dall'opera sempre straordinariamente di alta professionalità degli organi di polizia: Guardia di finanza, Carabinieri e Polizia di Stato. Questo quadro riguarda prevalentemente il passato, perchè il magistrato - loro lo sanno meglio di me, teorizzo il banale - si occupa esclusivamente del passato. Se non è accaduto un fatto che rappresenta una violazione di legge e se non deve essere ricostruito un fatto che si presume già accaduto a cui ricollegare delle responsabilità, non c'è spazio per l'intervento della magistratura. L'oggi ed il domani sono il divenire e conseguentemente è difficile per chi deve guardare prevalentemente, se non esclusivamente, al passato possedere elementi di giudizio e di valutazione da offrirvi conseguentemente anche in questa sede.

Fatta questa premessa, che è di doveroso riconoscimento dei limiti ontologici delle nostre conoscenze e quindi dei nostri interventi anche a livello di analisi del fenomeno, vorrei fare alcune considerazioni sulla base di quanto accertato con riferimento al passato, che possono avere valenza anche per il presente ed il futuro.

La prima è che questa presenza totalizzante di Cosa nostra intanto si è realizzata in quanto Cosa nostra è potuta diventare un'organizzazione criminosa fortissima, capace anche di godere di una sostanziale impunità per un lunghissimo periodo di tempo, che ha avuto la sua parentesi soltanto ai tempi del *pool* di Falcone, Borsellino, Chinnici e Caponnetto. Tutti loro ricorderanno che questa esperienza professionale è stata bruscamente interrotta per tutta una serie di fattori e concause che francamente a ripercorrere a ritroso sembrano ancora oggi del tutto incomprensibili, ma così è accaduto.

Questa forza, questa pericolosità, questo consolidamento di Cosa nostra sono ancora sostanzialmente intatte, nonostante che questi sei anni dopo le stragi siano risultati positivi e di estremo rilievo in tutta la Sicilia e in generale nelle altre zone italiane maggiormente interessate al fenomeno della mafia, dove sono stati ottenuti risultati importanti. Quindi, il presupposto da cui occorre partire anche per quanto riguarda le valutazioni dell'oggi e del domani è che Cosa nostra è ancora fortissima, soprattutto per le sue ricchezze ed il profilo economico-finanziario, che con quello della corruzione degli

appalti ha evidentemente un'incidenza ed un collegamento diretto ed immediato di tutta evidenza.

Se Cosa nostra è ancora oggi particolarmente forte e pericolosa non si può non fare una riflessione di carattere generale. L'azione di contrasto deve essere mantenuta ad alto livello, anche per impedire il nuovo diffondersi di fenomeni di corruzione e di intorbidamento degli appalti: il fenomeno degli appalti truccati che per il passato è stato assolutamente la regola. Potenziare pertanto l'azione di contrasto significa dotarla degli uomini e dei mezzi necessari a livello di polizia e di magistratura; significa appunto non indebolire – mi consentano di dirlo, naturalmente in un'ottica corporativa anche se non soltanto corporativa – la possibilità di esercitare il controllo di legalità delle varie procure della Repubblica, in modo se possibile particolarissimo e persino più importante quelle interessate all'azione di contrasto antimafia di quanto non riguardi in generale tutte le altre procure. Vorrei inoltre far presente che abbiamo ormai un problema dal quale rischiamo di essere letteralmente schiacciati: quello della durata interminabile dei processi. Sul versante dei reati contro la pubblica amministrazione e, specificamente, su quello del rapporto tra Mafia e appalti, siamo riusciti in questi anni ad avviare e portare alla fase del giudizio moltissimi processi. Adesso ci troviamo di fronte ad una enorme, terribile difficoltà di gestione proprio per i tempi dibattimentali, nonostante ciò che i colleghi del dibattito doverosamente fanno. Si tratta però di problemi strutturali, di meccanismi processuali che rischiano di vanificare quel poco o tanto di buono che si è riusciti a fare e rischiano soprattutto – lo ricordava già il collega Borrelli – di riproporre il problema della fiducia nelle istituzioni. Se la prescrizione incombe, se le scarcerazioni, quando si tratta di esponenti di Cosa nostra, sono molte volte alle porte, perchè non ce la si fa letteralmente a celebrare i processi nei termini di legge per quanto riguarda il primo grado, prima di arrivare ad una sentenza di condanna o di assoluzione che pronuncerà poi il giudice nel dibattimento; se coloro che erano conclamatamente responsabili di questi comportamenti di forte turbativa della regolarità degli appalti e del funzionamento della pubblica amministrazione riacquistano impunemente la libertà, può venir meno la fiducia nell'azione delle istituzioni. Di qui la necessità di segnalare, anche in questa sede così autorevole, l'esistenza del problema dei tempi assolutamente interminabili dei processi, incompatibili con una giustizia che sia veramente tale, un servizio reso alla collettività che, a mio avviso, deve essere affrontato senza ritardi; altrimenti corriamo il rischio di non concludere assolutamente nulla di significativo, nonostante gli sforzi fatti e tutti i sacrifici sopportati da poliziotti, carabinieri e magistrati, anche a rischio di pagare con la propria vita, come è accaduto nelle stragi del 1992.

Un'altra considerazione, signor Presidente. Se Cosa nostra è ancora, purtroppo, ferocemente e pericolosamente viva; se l'azione di contrasto delle forze di polizia deve conseguentemente essere mantenuta ad alti livelli e non ridotta, compressa o ricondotta ad ambiti diversi da quelli che hanno consentito, nel corso di questi quasi sei anni, il conseguimento di importanti risultati; se un momento particolarmente delicato, lo ri-

peto, è quello dei tempi del dibattito e conseguentemente della necessità di rivedere i meccanismi processuali complessivamente considerati, per rendere più agile, più snello e accelerato il dibattito stesso, c'è un'ultima considerazione che riguarda proprio ed immediatamente la politica. Se Cosa nostra è forte, l'azione di contrasto non deve esercitarsi soltanto a livello di forze dell'ordine e di magistratura, ma anche a quello politico. È un problema che trascende l'ambito della giurisdizione e che investe immediatamente e totalmente le responsabilità della politica, di quella politica che voglia davvero, come è sacrosanto e giusto, riacquistare totalmente il primato che le appartiene ed esercitare il suo ruolo senza quel poco o tanto di distorto che può essere accaduto nel passato.

È necessario allora che la politica, in tutte le sue articolazioni nazionali e locali, abbia piena consapevolezza – sicuramente ce l'ha, non tocca a me dare suggerimenti in questa direzione – dell'esistenza, ancora oggi pericolosissima, di Cosa nostra che va fronteggiata nei modi dovuti, anche facendo argine contro l'assedio che sicuramente cerca di esercitare nei confronti della politica nel tentativo di individuare punti deboli, fenditure nelle quali infilarsi, oggi come ieri, per piegare ai propri fini segmenti della politica, per trovare alleanze, per intessere gli intrecci che le sono assolutamente indispensabili. In caso contrario, senza alleanze e collusioni, la Mafia non sarebbe tale, ma semplicemente una banda di *gangster* che per quanto pericolosa ed efficiente, non avrebbe determinato tutti i problemi che abbiamo avuto nell'azione di contrasto di questi decenni o quelli che oggi dobbiamo ancora affrontare.

Mi scuso per essermi dilungato nel mio intervento, ma ritenevo assolutamente indispensabile per inquadrare lo specifico di Palermo e della Sicilia, con riferimento a Cosa nostra, trattare anche questi temi; ve ne sono poi altri più propriamente afferenti l'oggetto dell'indagine conoscitiva che, con il suo permesso, vorrei far trattare al collega Giudici.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Caselli e spero che successivamente possa darci, lui o il dottor Giudici, qualche indicazione sulla legislazione regionale siciliana da lui citata, per valutare se c'è stata qualche specificità che ha aperto la porta al salto di qualità che lui ha descritto, in quanto potrebbe fornirci indicazioni su eventuali errori da evitare.

Ritengo che potremo organizzare la discussione in questo modo: terminato il primo giro di interventi, verranno poste delle domande, sulle quali poi potranno rispondere i nostri ospiti sull'onda delle specificità e delle competenze.

Do adesso la parola al dottor Cordova.

CORDOVA. Signor Presidente, sarò sintetico. Intendo affrontare l'argomento in relazione all'oggetto della convocazione che, se non sbaglio, era quello di prospettare dati o fare considerazioni con riferimento al disegno di legge già approvato dalla Camera dei deputati. Ora, al riguardo, è inutile che ripeta quanto è già risaputo. La normativa succedutasi dal 1990 in poi, e in particolare la legge n. 127 del 1997, ha pressochè integralmente abolito i controlli di legittimità sull'azione ammini-

strativa. Ripeto, è inutile che io ricordi quali siano quelli residui, di carattere generale, sugli atti della regione, delle province, dei comuni e degli altri enti locali.

È vero che il decreto legislativo n. 29 del 1993 prevede la responsabilità dei dirigenti, ma unicamente sotto l'aspetto gestionale e funzionale rispetto ai risultati ottenuti. Lo stesso decreto legislativo prevede l'istituzione di servizi di controllo, o nuclei di valutazione, ma con le stesse finalità, cioè con attinenza ai risultati, in relazione alle progettazioni e ai programmi, anche se fa riferimento all'imparzialità e al buon andamento dell'azione amministrativa. Devo dare atto che anche la Corte dei conti, nel 1996, ha rilevato la scarsa efficienza di questi organismi, evidentemente ancora non concretamente operativi, e devo far notare che gli uffici di cui sopra, i servizi di controllo interno ed i nuclei di valutazione, operano in posizione di autonomia e rispondono esclusivamente agli organi di direzione politica.

Ora, premesso questo, in relazione al disegno di legge già approvato dalla Camera dei deputati e alla sua potenziale efficacia preventiva, credo che i risultati che si spera di ottenere non saranno molto positivi sotto questo profilo. Manca, e lo ripeto, qualsiasi concreta attività di controllo sulla legittimità degli atti, sulla base della normativa vigente, e quindi qualsiasi azione preventiva sul fenomeno corruttivo, nel senso che l'accertamento preventivo di eventuali illegittimità potrebbe essere il sintomo di fenomeni corruttivi o comunque di arricchimenti illeciti. Per quanto riguarda questa assenza di controlli di legittimità, voglio osservare che gli articoli 125 e 130 della Costituzione prevedono il controllo della legittimità sugli atti amministrativi delle regioni, delle province, dei comuni e degli altri enti locali; un controllo che si intende in forma generale ed obbligatoria, e non eventuale. Nella nostra attuale legislazione, praticamente, i controlli generali residui sono pochissimi; ce ne sono alcuni eventuali a richiesta delle minoranze della giunta, del difensore civico e di altri organismi del genere.

Il disegno di legge n. 3015 in esame si propone di prevenire i fenomeni di corruzione mirando al controllo di situazioni personali e successive, quali indici postumi di corruzione o di arricchimento illecito già avvenuti. Solo che queste attività - mi riferisco a quelle previste dal Capo I e Capo II del disegno di legge - più che in azione preventiva si traducono in azione repressiva di fatti già avvenuti e per di più antecedenti all'entrata in vigore del provvedimento. Mi pare ovvio, infatti, che una volta che entrerà in vigore la legge, nessuno dei corrotti sarà così sprovveduto da non adottare facili rimedi.

Vi sono poi altri aspetti di tale disegno di legge, che però non so se interessano in questa sede, i quali potrebbero dar luogo ad eventuali conflitti di attribuzione o di legittimità costituzionale. Mi riferisco, ad esempio, alla verifica delle situazioni patrimoniali cui sono sottoposti i soggetti di cui alle lettere *a)* e *b)* dell'articolo 9. In questo caso, infatti, c'è una disparità di trattamento rispetto ai soggetti appartenenti alle categorie di cui alle lettere *c)* ed *e)*. Inoltre, la Commissione di garanzia prevista da questo provvedimento legislativo è esente proprio da quei controlli cui dovrebbe

assoggettare gli altri e questo non so quanto sia conforme ai principi del diritto.

Si prevedono poi delle segnalazioni che non debbono essere anonime nè apocriefe e che servirebbero da impulso alla Commissione per controllare l'osservanza del dovere di imparzialità da parte dei soggetti di cui alla lettera *c*) del comma 1 dell'articolo 9. Come diceva il collega, già noi siamo subissati di segnalazioni di qualsiasi genere, mi immagino quante ne potranno giungere alla Commissione di garanzia. Ma non è tanto questo il punto; il fatto è che nessuna sanzione è prevista per le segnalazioni di contenuto non veritiero o strumentale riguardanti la mancata osservanza del dovere di imparzialità da parte dei soggetti di cui sopra.

La Commissione, inoltre, può svolgere preliminari attività, proprie degli organi giudiziari nel caso in cui le segnalazioni abbiano per oggetto parzialità nell'attività amministrativa. Ebbene, qui c'è il rischio di intersecazione con l'attività giudiziaria. La Commissione poi provvede indiscriminatamente alle verifiche delle dichiarazioni patrimoniali dei soggetti di cui alle lettere da *c*) a *g*) e non anche di quelli di cui alle lettere *a*) e *b*), pure mediante archivi – chiamiamole schedature – a guisa di un superispettorato del Ministero delle finanze. Anche qui, non so quanto sia produttivo, sotto questo profilo, l'istituzione della Commissione di garanzia.

Altro aspetto degno di attenzione del provvedimento è che, mentre per i soggetti di cui alle lettere da *c*) a *g*) è prevista la decadenza dalla carica o dal rapporto di pubblico impiego, oltre che per omessa presentazione delle dichiarazioni sulla situazione patrimoniale anche per infedeltà nella stessa, per i soggetti di cui alle lettere *a*) e *b*) è prevista la formula differenziata e imprecisata – e questo configura un'altra disparità di trattamento – della deliberazione della Camera di appartenenza sulla ineleggibilità sopravvenuta. Per gli altri soggetti, invece, si pronuncia la decadenza *sic et simpliciter*.

Intanto – secondo me – vi è una manifesta contraddizione in merito alla formula «ineleggibilità sopravvenuta»; infatti, in punto di diritto, se si tratta di ineleggibilità essa va considerata *a priori* e non *a posteriori*, mentre, in punto di fatto, detta ineleggibilità non può essere sopravvenuta in quanto consegue ad un evento successivo all'elezione e cioè alla mancata o infedele dichiarazione di cui all'articolo 10. Nè si vede come le dichiarazioni palesemente infedeli dei soggetti *sub a*) e *b*) possano essere valutate come tali, atteso che gli stessi soggetti sono esenti dalle verifiche patrimoniali di cui agli articoli 4 e 16 del disegno di legge n. 3015.

Altro aspetto, a mio avviso, da prendere in considerazione è lo stridente contrasto tra il provvedimento approvato dalla Camera dei deputati e il resto della normativa sul pubblico impiego, nonché con la normativa penale. Infatti, la semplice inosservanza e infedeltà nelle dichiarazioni provocano drasticamente la decadenza dal rapporto di impiego, il che secondo me è giusto, ma c'è da considerare, ad esempio, che la condanna per concussione – fatto, a mio avviso, più grave della corruzione – a pena inferiore a tre anni comporta solo l'interdizione tempora-

nea dai pubblici uffici. Non parlo dei patteggiamenti, in relazione ai quali i colleghi forniranno esempi specifici di persone arrestate che tornano tranquillamente a svolgere le stesse funzioni che esplicavano prima della restrizione della libertà personale. Ripeto, io intendo sottolineare la discrepanza tra la drastica e radicale sanzione prevista dal disegno di legge n. 3015, cioè la decadenza dall'impiego, e quel che avviene in relazione a tutta l'altra normativa amministrativa e penale.

Addirittura, il procedimento disciplinare, previsto dal contratto collettivo di lavoro del comparto dei dipendenti pubblici, è sospeso fino alla sentenza definitiva – si parla quindi di 10-15 anni –, mentre la sospensione cautelare in caso di procedimento penale è ovviamente e necessariamente obbligatoria in caso di arresto; successivamente, però, o anche qualora non siano state adottate misure cautelari personali, essa è facoltativa e presuppone il rinvio a giudizio. Pertanto, mi chiedo come si possa conciliare il rigore del disegno di legge in questione con il resto della normativa.

Inoltre, questa Commissione di garanzia svolgerebbe attività ispettiva ed istruttoria con modalità non esaurientemente indicate dal provvedimento. Per di più, a tale attività non conseguono provvedimenti di annullamento degli atti illegittimi, ma essa è semplicemente propedeutica ad altri provvedimenti. I controlli poi, ben lungi dall'essere preventivi, sono postumi e per di più affidati ad iniziative di soggetti esterni.

Ho già detto del rischio di intersezioni con le funzioni di altri organi e quindi – a mio avviso – bisognerebbe stare attenti affinché la Commissione di garanzia non si trasformi in un altro potere dello Stato in contrasto con le norme costituzionali.

Ho fatto riferimento finora ai primi due Capi del disegno di legge; il Capo III tende ad assicurare la trasparenza, indubbiamente, con sistemi molto più incisivi di quelli attualmente vigenti. Anche in questo caso, però, trattasi di attività successiva e non preventiva, quindi repressiva, a meno che quest'ultima non si voglia guardare anche sotto l'aspetto preventivo.

Se dovessi fare altre osservazioni, direi che il recente ridimensionamento dell'articolo 323 del codice penale, concernente l'abuso d'ufficio, è controproducente ai fini della prevenzione. Infatti, se l'articolo 323 presuppone la violazione di leggi o di regolamenti al fine di favorire qualcuno, in realtà, nella quasi totalità dei casi, l'abuso d'ufficio, nella vecchia formulazione, costituisce un'ipotesi di reato residuale rispetto alla concussione o alla corruzione. In parole povere, nessuno fa niente per niente. Quando c'è un favoritismo c'è uno scambio di favori; laddove è possibile dimostrarlo ci saranno le ipotesi di corruzione o di concussione, quando non è possibile resta sempre il comportamento illegittimo del pubblico funzionario. Era quindi un'ipotesi residuale – ripeto che non intendo ingerirmi nella volontà legislativa –, ma l'eliminazione dell'abuso non patrimoniale con la riduzione delle pene avrà effetti negativi sotto il profilo della prevenzione dei fenomeni corruttivi.

A proposito della scarsa efficacia del sistema penale a quei fini – di cui i colleghi hanno già parlato –, aggiungo che la sanzione penale ormai è divenuta un fenomeno eventuale, remoto, prescrivibile ed ammi-

stabile; quindi se le sanzioni penali non hanno nessun effetto dissuasivo, figuriamoci il resto!

Il fenomeno dell'inquinamento della pubblica amministrazione a Napoli è diffusissimo ed i miei colleghi ne forniranno esempi specifici. Mi limito a sottolineare che dal 1992 al febbraio 1998 il numero dei pubblici funzionari imputati (non solo inquisiti) anche per corruzione è stato di 3.241 ed altrettanto grave è l'inquinamento esistente nelle forze dell'ordine: dal 1996 al 25 marzo 1998 gli appartenenti alle forze dell'ordine oggetto di procedimento penale sono stati 321.

A titolo di esempio della situazione, vorrei leggervi solo la dichiarazione di un dirigente di una *ex* USL napoletana presso la quale era costante la pratica in tutti i settori (tecnici, amministrativi e sanitari) del pagamento di tangenti. Questo amministratore ha riferito testualmente: «Appena ho preso possesso, come amministratore sanitario, della USL il coordinatore amministrativo mi disse che egli rappresentava la continuità storica della USL, che in detta USL vi erano ditte che pagavano tangenti per lavorare, che tali ditte avevano pagato sia a lui che ai precedenti amministratori e che anche i precedenti presidenti dei comitati di gestione avevano ricevuto tangenti. Anche i sindacati avevano un ruolo importante nell'ambito della USL ed anche a loro venivano pagate tangenti». Di questo caso i colleghi, se la Commissione lo ritiene, potranno fornire ulteriori elementi.

Vi sono dichiarazioni di due persone inquisite per camorra con riferimento alla parte avuta dalle associazioni camorristiche che non consiste, ovviamente, nell'imposizione di tangenti, nè nella imprenditoria camorristica, ma ha – quanto meno aveva – incidenza anche nella determinazione e nell'ubicazione dei lavori e nella lievitazione dei prezzi. In relazione ad alcuni arresti che il mio ufficio aveva fatto eseguire è stato dichiarato: «Per quanto riguarda la strada del Vesuvio, quella strada che va sopra, Pasquale Galasso l'ha fatta arrivare da 40 a 140 miliardi». Questo – ripeto – ha attinenza con i vari sistemi di inserimento di queste associazioni, sistemi che, sotto l'aspetto della realizzazione dei lavori, possono realizzarsi grazie, soprattutto, alla corruzione di determinati ambienti politico-amministrativi.

Non mi riferisco, poi, alle aggiudicazioni dei lavori stessi; è il caso dei pubblici incanti vinti mediante sistemi ben collaudati come, ad esempio, quello degli inviti spediti a ditte facenti parte dello stesso gruppo o dell'imposizione della non partecipazione di altri concorrenti, per cui gli appalti vengono assegnati a ditte ben determinate. Nel caso delle licitazioni private – come ha riferito anche il collega Caselli – vengono stabiliti dei requisiti tali da favorire determinate ditte; lo stesso avviene nella procedura dell'appalto-concorso, dove la ditta beneficiaria sa già quali sono i requisiti del progetto esecutivo che le consentiranno di vincere la gara. Non parlo poi della trattativa privata che spesso viene adoperata al di fuori dei casi consentiti.

Se la Commissione lo desidera posso lasciare alla Presidenza delle statistiche sull'inquinamento della pubblica amministrazione...

PRESIDENTE. Certamente.

CORDOVA. ...in relazione anche ai vari settori della stessa: non c'è nessun settore esente, compreso quello della magistratura. Posso mettere ancora a disposizione dei dati sull'inquinamento delle forze dell'ordine ed una copia della relazione, predisposta nel 1997 in occasione della visita della Commissione parlamentare antimafia, nella quale vengono trattati anche questi aspetti.

In conclusione, ove si voglia introdurre una concreta azione preventiva è necessario compiere una premessa: il previgente sistema dei controlli di legittimità ha prodotto risultati fallimentari; questo è pacifico perchè dimostrato dai fatti. Tale sistema è stato abolito; quello però illustrato non è efficace come sistema preventivo: il controllo sulle possidenze patrimoniali dei soggetti previsti dalla legge è sempre repressivo e successivo e può avere efficacia preventiva solo sotto l'aspetto deterrente e dissuasivo.

D'altra parte, una volta radicalmente modificata la legislazione sui controlli preventivi non saprei cosa suggerire, a meno che non si voglia pensare ad introdurre una sanzione di carattere penale per tutti coloro che nell'esercizio delle proprie funzioni violino consapevolmente le norme, ove ovviamente ciò non sia previsto come specifica ipotesi di reato. La sanzione sarebbe ben diversa da quella prevista in caso di rifiuto o di omissione di atti d'ufficio secondo l'attuale formulazione; in altre parole, dovrebbe sanzionarsi penalmente la violazione in sè della norma, ovviamente consapevole, da parte del pubblico funzionario e i dirigenti dovrebbero farsi carico, pena sanzioni anche più gravi, di controllare la legittimità dell'attività operata dagli organi subordinati dal punto di vista amministrativo.

I colleghi poi, con il consenso della Commissione, forniranno migliori elementi.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Cordova. Ha adesso la parola il dottor Vecchione; poi apriremo il primo giro di domande. I colleghi che vogliono iscriversi possono già farlo.

VECCHIONE. L'intervento dei colleghi che mi hanno preceduto mi facilita, perchè molti spunti e osservazioni che essi hanno formulato mi trovano pienamente concorde. In particolare, segnalo l'analisi a monte fatta dal collega Borrelli, che meglio non poteva essere svolta e che condivido in tutte le sue linee. Gli spazi che mi restano, quindi, devono essere diversi, altrimenti ripeterei affermazioni, spunti e riflessioni che invece sono già stati svolti.

È forse anche per questo che salto tutta la parte che il gruppo dei colleghi che si occupa della pubblica amministrazione ha sviluppato sull'analisi a monte di tale tipo di fenomeni. Ripeto che mi soffermerei, se questo fosse utile per la Commissione e se formasse oggetto specifico dell'attività della stessa, sulla normativa sostanziale e su quella processuale.

Presso la procura della Repubblica di Roma si è giunti ad una conclusione: che la norma penale deve avere un tasso di dissuasività molto più elevato di quanto non l'abbia attualmente e quindi parrebbe indi-

spensabile un inasprimento della pena edittale sia nei limiti minimi che nei limiti massimi, troppo contenuti nell'attuale normativa. In questa prospettiva, è significativo evidenziare che l'innalzamento anche di un solo anno del limite massimo edittale nel reato di cui all'articolo 319 del codice penale, da cinque a sei anni di reclusione, potenzierebbe l'efficacia dissuasiva della norma incriminatrice. Questo, perchè avrebbe come effetto l'innalzamento della soglia della prescrizione a quindici anni e vanificherebbe lo spettro di una troppo rapida prescrizione che incombe ormai sulla maggior parte dei processi evento sul quale i corrotti ormai fanno conto.

Sempre sotto il profilo sanzionatorio è auspicabile una rimodulazione della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici che andrebbe quantificata in termini autonomi rispetto a quelli della pena concretamente inflitta, così da consentire una più apprezzabile lontananza del funzionario corrotto dalla pubblica amministrazione.

Parallelamente, in ambito amministrativo andrebbe potenziata l'efficacia delle sanzioni disciplinari conseguenziali ad una sentenza definitiva di condanna prolungando decisamente il termine di decadenza, attualmente irrisorio, entro il quale il procedimento disciplinare va avviato.

Ancora nell'ambito del diritto sostanziale, va osservato come la tendenza a ricondurre nell'area del diritto civile attività gestite dalla pubblica amministrazione, sottraendole così allo statuto penale di questa, rende più estesa la fascia della cosiddetta «corruzione di privato», sprovvista di sanzione nel vigente sistema processuale.

In merito possono prospettarsi due soluzioni alternative: o una estensione della qualifica quanto meno di incaricato di pubblico servizio al soggetto che gestisce l'attività dismessa dalla pubblica amministrazione (attività che però continua a rivestire interesse per la collettività), oppure l'introduzione nel nostro ordinamento, alla stregua del modello francese, del reato di «abuso di fiducia».

È innegabile che l'efficacia della norma incriminatrice è seriamente affievolita dalla ragionevole consapevolezza da parte del funzionario corrotto delle enormi difficoltà che gli organi investigativi incontrano negli accertamenti dei fatti di corruzione, per i quali è sovente addirittura ardua l'acquisizione della notizia di reato. Pertanto, sarebbe auspicabile il potenziamento della polizia giudiziaria sotto il profilo qualitativo.

Inoltre, sembra assolutamente indispensabile incoraggiare la collaborazione che, come dimostrato dall'esperienza processuale, ha un peso determinante anche se non esclusivo nella scoperta del fenomeno corruttivo. Lo strumento tecnico più idoneo per conseguire tale finalità è costituito dalla previsione normativa della collaborazione del corruttore, ovviamente se decisiva e determinante, come una vera e propria causa di non punibilità, ma è possibile fermarsi anche alla soglia di un'attenuante ad effetto speciale che riduca più che sensibilmente la pena edittale.

È di tutta evidenza che la consapevolezza da parte del funzionario corruttibile che il potenziale corruttore avrà in qualsiasi momento la possibilità di accusarlo senza incorrere nel rigore della sanzione penale,

o quanto meno rimanendone soltanto lambito, riduca sensibilmente i margini della sua prospettiva di conseguire l'impunità, che oggi ha possibilità estremamente elevata di riuscita.

Sul piano processuale, poichè sia le dichiarazioni del corruttore collaborante sia in genere tutti gli atti di indagine sui fatti di corruzione abbisognano di adeguati riscontri, avuto soprattutto riguardo alla complessità degli accertamenti bancari e alla vischiosità delle rogatorie internazionali, si palesa indispensabile – in questi casi – un congruo prolungamento del termine massimo per le indagini preliminari il cui attuale tetto è tale da soffocare l'accertamento della verità.

Per altro verso, è di incontestabile efficacia la misura interdittiva. Va però rilevato che la vigente normativa sulle misure interdittive, la cui durata non può superare i due mesi, con la possibilità di una sola proroga e solo per le esigenze di cui alla lettera *a*) dell'articolo 274 del codice di procedura penale, ha in sostanza paralizzato i margini operativi di applicazione di questo strumento; conseguentemente, si pone l'esigenza di protrarre le misure medesime sino alla pronuncia della sentenza di primo grado.

In alternativa, andrebbe rimodulato l'istituto della sospensione cautelare dal servizio disposta dalla pubblica amministrazione di appartenenza, tornando a prevedere l'obbligatorietà, quanto meno per le incolpazioni di peculato, di corruzione e di concussione, anche dopo la revoca della misura cautelare. Ciò, in quanto si è avuto modo di constatare che il funzionario corrotto fa affidamento sulla frequente prassi dell'amministrazione di appartenenza di non fare uso della facoltà di sospensione dal servizio e di limitarsi al più ad un mero e inutile spostamento di ufficio.

Ribadisco ancora che faccio mie le osservazioni degli altri colleghi e in particolare quelle egregiamente svolte all'inizio dal collega Borrelli, per cui evito ripetizioni. Vorrei però sottolineare che, valutando il settore nel quale storicamente la patologia della corruzione si è manifestata con maggiore rilevanza, e cioè quello degli appalti delle gare pubbliche, non è difficile rilevare l'abilità dei soggetti criminali di aggirare la normativa primaria e secondaria, pur faticosamente elaborata dal legislatore a partire dalla legge del 1923. Basti pensare agli accordi anche trasversali che si determinano tra le varie ditte che partecipano alle gare o al carattere soltanto formale che viene ad assumere la segretezza della cifra di massimo ribasso fissata dalla pubblica amministrazione.

La linea di tendenza è in primo luogo comunque quella di una riduzione degli spazi di discrezionalità della pubblica amministrazione, alla stregua di quanto già realizzato con la regolamentazione del procedimento amministrativo varato con la legge n. 241 del 1990; in secondo luogo, quella di un controllo analitico, e non meramente formale, anche delle fasi successive all'aggiudicazione della gara, che vieti, con sanzioni ben più radicali di quelle attuali, la prassi del subappalto; in terzo luogo, quella di una maggiore mobilità dei funzionari pubblici addetti a tali settori, onde evitare troppo frequenti rapporti con ditte private; infine, quella dell'istituzione di un'anagrafe patrimoniale per tutti i pubblici dipendenti.

Va comunque confermato quanto già osservato in precedenza sotto altro profilo e cioè che l'estendersi della privatizzazione, o comunque del fenomeno per cui la pubblica amministrazione agisce come soggetto di diritto privato, impone l'esigenza di necessari e seri interventi normativi.

Va segnalato che sono altamente sospetti i ritardi con i quali le opere pubbliche vengono abitualmente completate e, in secondo luogo, che il sistema della proroga dei termini degli appalti determina aumenti elevati di costi. È doveroso domandarsi se in questa abitudine non si annidino, piuttosto che reali esigenze, deliberati propositi illeciti.

Va inoltre riconfermato che il sistema ormai frequente dell'elargizione di consulenze costosissime a soggetti estranei all'amministrazione deve lasciare riflettere, le quante volte si rilevi che, per modalità di attribuzione o per superfluità di contenuti o di fini, esse diano luogo a fondati sospetti di favori.

Va anche sottolineato che non è meno sospetto il ricorso a privati per l'esecuzione di opere di alta gestione; e faccio l'esempio dei cosiddetti *general contractor*. Questo può decisamente essere il mezzo per eludere la norma penale posta a tutela della pubblica amministrazione.

Occorre ora svolgere un'ultima osservazione: perchè si è insistito sulla necessità del prolungamento dei termini di prescrizione? Perchè dobbiamo dire che è il male minore. Che cosa produce più allarme e danno sociale: l'impunità dei corrotti o il ritardo nelle giuste condanne? Purtroppo il ritardo non può che esserci, anche se certezza del diritto e civiltà giuridica vorrebbero che ritardi non vi fossero. Purtroppo, però, l'attuale sistema processuale è sostanzialmente inefficace (ed uso un eufemismo); i meccanismi del processo penale sono tali per cui è dovere del mio ufficio avvertire che ogni iniziativa proiettata verso la prevenzione della corruzione deve fare i conti con un globale contesto di inefficienza processuale sul quale si deve necessariamente intervenire.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai commissari per eventuali domande.

BESOSTRI. Signor Presidente, ritengo che quanto abbiamo già ascoltato, e ciò che sentiremo in seguito, dimostra che è stata operata una scelta giusta da parte della nostra Commissione di procedere ad un'indagine conoscitiva prima di licenziare il testo del disegno di legge n. 3015 che sarà elaborato dalla Commissione stessa e poi dall'Aula.

Vorrei fare una piccola premessa, prima di rivolgere una domanda agli illustri convenuti, che deriva da una mia duplice esperienza, sia come avvocato amministrativo sia come studioso di sistemi politici comparati. Mi riferisco al materiale raccolto già nel lontano 1986 per la preparazione di un convegno (che non si riuscì mai a tenere per mancanza di finanziamenti) sui rapporti sistema politico-corruzione, che doveva confrontare le specificità della corruzione in paesi a sistema politico diverso. Si trattava dell'Unione Sovietica, del Brasile, della Svizzera e dell'Italia.

Da questo materiale, come uno dei paradossi, era risultato che la classe politica, che spesso è oggetto o protagonista della corruzione, non ha mai fatto, in nessuno di questi paesi, dei tentativi per depenalizzare i comportamenti qualificati come reato. In modo particolare, posso parlare della corruzione. Quanto risulta da dette indagini è che la corruzione per essere efficace deve essere qualificata come reato in astratto ma non deve essere punita in concreto se non nel caso in cui accedono al sistema corruttivo soggetti non autorizzati da chi detiene effettivamente il potere. La necessità che la corruzione sia un reato è essenziale alla sua efficacia. Pensiamo al paradosso in cui la corruzione non sia un reato, cioè sia possibile pagare pubblici ufficiali, componenti di commissioni di controllo e di commissioni d'appalto, pubblicamente. La corruzione diventerebbe una specie di mercato aperto e perciò inefficace. Qualificarla come reato serve a mantenerla nascosta per il vincolo criminale che si crea, perchè questo è anche uno strumento di ricatto nei confronti dei partecipanti alla corruzione.

Da questa prima considerazione ne è derivata un'altra: verificare se non vi fossero nell'ordinamento delle norme che facilitassero la commissione della corruzione. Se la corruzione deve essere qualificata come reato - ed è funzionale alla sua efficacia che lo sia -, bisogna renderla anche possibile, perchè altrimenti senza dubbio non funzionerebbe.

I risultati sono abbastanza interessanti. Nei paesi cosiddetti «onesti», ad esempio la Svizzera, vi è uno *standard* altissimo di onestà nella pubblica amministrazione ai livelli bassi e medi. Ciò fa onore indubbiamente ai pubblici funzionari svizzeri. Ma analizzando alcuni casi concreti si scopre che ciò è funzionale alla corruzione ad alti livelli.

Quindi, uno degli elementi che, a mio avviso, ha fatto scoppiare la corruzione in Italia, cioè le indagini, è il fatto che chiunque interveniva nel procedimento amministrativo aveva diritto alla sua parte della torta. Pertanto, la corruzione è diventata anche economicamente insostenibile. Ho sentito le cifre lette dal dottor Caselli (6 per cento, 3 per cento, 4 per cento) ed è chiaro che siamo al di fuori di una corruzione fisiologica ed economicamente sostenibile.

L'altro elemento da cui sono partito nell'analisi dei documenti è che il prezzo della corruzione doveva essere comunque pagato dalla pubblica amministrazione, cioè esso non andava ad incidere sul livello di profitto. Quindi, la pubblica amministrazione doveva creare le provviste per poterla pagare. C'è un caso generale: l'inefficienza dell'amministrazione finanziaria nell'accertare i redditi è il primo dato che consente di creare delle provviste in nero, che sono quelle che normalmente vengono utilizzate. Ma vi è anche qualcosa di più raffinato: innanzitutto, l'anticipazione sui prezzi degli appalti, sempre con un meccanismo particolarmente perverso, perchè essa, configurata come dovuta e senza la necessità di chiederla, poteva in concreto essere data o non data, perchè i rimedi giurisdizionali erano inefficaci a seconda che ci fosse o meno questo patto corruttivo. Però la provvista veniva creata ufficialmente con un'anticipazione sull'appalto che in certi periodi è giunto anche al 50 per cento del prezzo dell'appalto stesso.

L'altro meccanismo è stato quello della revisione prezzi; collegato sia alla durata delle opere che alle sue proroghe. Anche qui è interessante notare come una revisione prezzi, come provvista per fenomeni corruttivi, sia stata poi in un certo senso anche avallata da sentenze della magistratura amministrativa. Infatti, all'inizio l'anticipazione era stata concessa con l'intenzione di congelare l'importo della revisione prezzi, attenuando gli effetti della durata degli appalti. Poi si è arrivati, prima in via amministrativa, poi con un'autorevole sentenza del Consiglio di Stato, a ritenere che l'anticipazione data non andasse recuperata per intero ma proporzionalmente agli stati di avanzamento dei lavori: in questo modo si è arrivati un'altra volta a fornire dei vantaggi all'appaltatore pubblico, i quali hanno un loro fondamento in una norma di legge o, perlomeno, in un'interpretazione di una norma legislativa.

Sulla lunghezza della procedura vorrei richiamare il fatto che a volte essa non è soltanto volontaria. Infatti, per quanto riguarda ad esempio le procedure di esproprio, esse vengono necessariamente poste in essere dopo l'approvazione dell'opera pubblica e spesso, a causa di una legislazione frammentaria e contraddittoria, si consente di ottenere, anche in questo caso del tutto legittimamente, da un tribunale amministrativo la sospensione della procedura di esproprio, giungendo ad una paralisi legale dell'opera pubblica che non può essere imputata ad uno dei due soggetti: stazione appaltante e appaltatore.

La fantasia c'è: infatti ho potuto avere conoscenza di un caso in cui personaggi, in grado di sapere con anticipo i luoghi di realizzazione delle opere pubbliche, acquistavano terreni al fine di poter fare opposizione alle procedure di esproprio e, attraverso la paralisi, ottenere quanto volevano.

Un'altra norma che favorisce la corruzione si trova all'interno di una legge che sembra apparentemente lontana, quella sugli ingegneri e gli architetti. In essa viene stabilito, per esempio, che il compenso del progettista e del direttore dei lavori, se sono incaricati parzialmente, deve essere aumentato del 25 per cento. Chiaramente, anche al fine di risparmiare, le pubbliche amministrazioni cercano di far coincidere il progettista con il direttore dei lavori, altrimenti ciascuno dei due compensi dovrebbe essere aumentato del 25 per cento, ma in questo modo si vanificherebbe una norma già presente in una legge del 1865 che imponeva al direttore dei lavori di redigere una relazione scritta in cui assumeva che il progetto aveva tutte le caratteristiche per essere eseguito: e cioè interesse dell'amministrazione sarebbe quello di porre il direttore dei lavori, che doveva rilasciare questa dichiarazione in conflitto di interessi con il progettista e perciò progetti di massima in luogo di quelli esecutivi non sarebbero stati possibili.

Alla luce di queste considerazioni giungo a porre una domanda, e cioè se i nostri ospiti non ritengono che in un certo senso uno dei rimedi sia quello di assicurare un'effettiva tutela del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione più che prevedere nuovi organismi repressivi. E cioè, se in concreto i mezzi di tutela nei confronti della pubblica amministrazione, compreso il risarcimento del danno, non fossero previsti in astratto, perchè ci sono, ma fossero efficaci in termini di du-

rata dei processi amministrativi, non avremmo in questo caso milioni di controllori della legittimità della pubblica amministrazione e perciò un controllo più efficace perchè diffuso rispetto alla creazione di nuovi organismi che, tra l'altro, non sono al riparo loro stessi dal pericolo di corruzione (mi riferisco alla Guardia di finanza o al Secit, per esempio)?

PELLEGRINO. Volevo ringraziare i nostri ospiti per il loro contributo. Il mio non è un ringraziamento di stile come penso di dimostrare attraverso quanto dirò; infatti, molto di quanto abbiamo ascoltato, mi riferisco soprattutto all'intervento iniziale del dottor Borrelli, ci conforta sul fatto che la direzione in cui ci stiamo muovendo in questi ultimi anni a livello legislativo sia quella giusta.

Molti dei problemi sui quali si sono soffermati in particolare il dottor Borrelli e il dottor Caselli, relativamente alla patologia degli appalti pubblici, li abbiamo risolti a livello normativo. Oggi le opere pubbliche sono sottoposte ad una programmazione che precede la scelta del progettista e quest'ultimo è selezionato attraverso procedure selettive e non più in modo discrezionale. L'appalto può avvenire soltanto su progetti esecutivi e il progettista è tenuto a garantire patrimonialmente, attraverso fidejussione, l'effettiva esecutività del progetto. Il ricorso all'appalto-concorso è fortemente limitato; il divieto di varianti in corso d'opera è già operativo, così come, rispondendo al dottor Vecchione, la proroga degli appalti di servizio non è più possibile se non in via eccezionale.

Ho l'impressione che molte delle patologie dipendono dal fatto che ovviamente le procure della Repubblica indagano su fatti del passato ed esse li esaminano sulla base delle norme allora vigenti; noi in questa direzione ci siamo già mossi e per questo ringrazio i nostri ospiti, sentendomi confortato nella nostra fatica.

Allo stesso modo registro che è chiaro il motivo per cui stiamo provvedendo alla soppressione dei controlli preventivi: non perchè vogliamo abbassare la soglia di legalità, ma perchè siamo convinti che essi non servono ad assicurare una legalità effettiva. In egual misura stiamo andando avanti sulla via della privatizzazione, anche se si tratta di un processo lungo: prima privatizzazione formale, poi sostanziale, ma l'obiettivo è chiaro, ed è quello di andare verso settori sempre più ampi di una vera e propria liberalizzazione.

A questo punto sorgono però delle domande. Io non penso che quando si realizzerà questo obiettivo il fenomeno della corruzione terminerà, perchè esso assumerà nuove forme. Di qui la necessità di cominciare, fin da adesso, già culturalmente, a misurarci con i problemi che sorgeranno dalla modernizzazione; ma dobbiamo ammettere che già vi sono ritardi.

Penso che il dottor Borrelli abbia ragione quando segnalava che siamo in ritardo nel ripensare alle norme sulla corruzione, se non altro per adeguarle a ciò che la corruzione è diventata nell'effettività dell'ordinamento, dove tutte quelle distinzioni tra corruzione propria ed impropria, anteriore e successiva sono di fatto cadute nella giurisprudenza, e

dove anche la corruzione sta diventando il fatto di qualcuno che dà ad altro un'utilità che non gli è dovuta: una connessione dunque molto occasionale e direi non necessaria quanto all'accertamento rispetto ad atti concreti che il soggetto viene chiamato a compiere.

Ciò funziona anche per la corruzione giudiziaria: se un magistrato è sul libro paga di un'impresa non dovrebbe servire sapere quali piaceri giudiziari abbia reso, affinché sia criminalizzato. Il collega Senese me lo ha ricordato tante volte: basterebbe adeguare la nostra norma a quella francese.

Ma il problema non è solo questo: mi domando infatti se proprio nella logica della liberalizzazione non cominci ad essere necessario pensare a superare lo stesso confine del diritto pubblico e del concetto di pubblica amministrazione. Infatti, la corruzione è possibile anche nel diritto privato nel momento in cui il *manager* di un'impresa, che ha un potere di disposizione che riguarda l'impresa e quindi non è interesse suo, può non compiere il suo lavoro al miglior livello possibile perchè riceve dalla controparte quanto non gli spettava.

Tutto questo ci dovrebbe far comprendere quali dovrebbero essere i nuovi strumenti di prevenzione e di controllo. La domanda dunque è la seguente: non pensano i nostri ospiti che il settore delle società per azioni diventi a questo punto strategico? Non pensano i nostri ospiti, senza alcun intento polemico, che già oggi alcuni strumenti civilistici di cui le procure sono in possesso, penso all'articolo 2409 del codice civile, vengono molto spesso negletti e non sufficientemente utilizzati? Qualcuno di loro lo saprà.

In questo senso abbiamo assunto con alcuni colleghi un'iniziativa che tende a colpire l'infedeltà del mandatario di diritto privato; quindi vorrei sapere se, a vostro avviso, questa non sia un'innovazione normativa importante, dal momento che la liberalizzazione sarà sempre più intensa.

Tornando al problema della prevenzione, qualcuno saprà che, in quasi totale solitudine, penso ad una procura unificata, cioè ad un procuratore che assommi in sé i poteri che oggi ha il procuratore ordinario e quello della Corte dei conti. Ma se questo non dovesse realizzarsi formalmente e noi dovessimo mantenere un procuratore contabile, in realtà il restringersi dell'ambito pubblico e l'ampliarsi dell'ambito del diritto privato creerà nei fatti un procuratore unico.

La risposta che ordinamentalmente abbiamo dato alla privatizzazione dell'Enel e degli enti di gestione, ad esempio, è stata che comunque la Corte dei conti conserva il suo potere di controllo. Ma questo è possibile oggi che la privatizzazione è stata solo formale, ma nel momento in cui quelle Spa non apparterranno in prevalenza allo Stato è chiaro che quel controllo della Corte dei conti sarà destinato a finire e scatterà la necessità di un controllo da parte del pubblico ministero, che dovrà preventivamente esercitarsi non attraverso gli strumenti penali ma attraverso quelli civili già presenti nel codice civile.

Spesso dimentichiamo che l'interesse privato è colpito anche nell'ambito societario dall'articolo 2631 del codice civile, quindi anche il *manager* privato se è in conflitto di interesse, perchè ha un interesse

personale in contrasto con quello che deve gestire, commette un delitto già oggi, anche se queste sono norme neglette che quasi mai vengono utilizzate. Quindi, le domande sono chiare.

Vorrei rivolgermi un'ultima domanda senza alcuna polemica. Quanto all'«ingolfamento» giudiziario, che ruolo ha l'enorme energia «indagativa» che è stata per anni spesa su ipotesi nelle quali la rilevanza penale era fin dall'inizio estremamente discutibile e che dopo anni di processi hanno portato ad esiti ineludibili, cioè sostanzialmente assolutori? Una selezione degli interventi nel rispetto dell'obbligatorietà dell'azione penale – a monte di quest'ultima risiede un'attività di qualificazione del fatto – non renderebbe meno drammatica la situazione di «ingolfamento» che abbiamo adesso nelle sedi giudiziarie?

MAGNALBÒ. Signor Presidente, ringrazio i nostri illustri ospiti per essere intervenuti. Sono convinto anch'io che la corruzione possa essere combattuta soprattutto con una buona formazione scolastica, con l'insegnamento del senso dello Stato e con la dimensione etica dell'individuo. Questa è la fase iniziale.

Volevo comunque segnalare al procuratore Borrelli un problema che esiste, forse non nelle grandi procure della Repubblica ma sicuramente in quelle periferiche, e cioè che la genericità del lavoro dei vari procuratori non permette una preparazione specifica del giudice che consenta poi di individuare esattamente il reato. Per quanto concerne gli appalti ho ascoltato tutte le varie ipotesi e le diverse articolazioni della tipologia del reato, ma non credo che tutte le procure siano attrezzate per individuare queste ipotesi di reato; infatti, il procuratore di una sede periferica, anche importante, non è attrezzato ad essere specificamente collegato a questo particolare studio. Mi riferisco, ad esempio, anche all'ipotesi delle truffe telematiche che oggi si stanno verificando, che nessuno però è preparato ad affrontare in certe sedi.

Al procuratore Caselli vorrei fare la seguente domanda, forse ingenua. È possibile disporre di una definizione esatta della mafia come fenomeno? Vorrei cioè sapere se il fenomeno della mafia non sia un concetto esportabile ed applicabile ad altre realtà territoriali meno tipiche rispetto alla realtà in cui lei lavora. Mi riferisco, e qui mi collego a quanto detto dal senatore Pellegrino, ad esempio, ai sistemi di nomina e di gestione di istituti bancari in forma di Spa i quali, attraverso vari collegamenti, anche con professionisti esterni, che sono sempre i soliti qualificati, concedono affidamenti, mutui od altre cose a dei soggetti, canalizzando le loro operazioni, senza criteri obiettivi ma con criteri perfettamente soggettivi.

Abbiamo avuto adesso l'esperienza di una clamorosa sentenza penale di assoluzione di due esponenti di un istituto bancario medio-piccolo. Sono stati assolti il presidente e il direttore generale ma, ad esempio, non sono stati coinvolti nel processo tutti i rappresentanti del comitato di gestione (COGE), anche loro deputati ad analizzare e ad esprimersi in merito ai finanziamenti: si trattava di 60-80 miliardi di lire dati alla Federconsorzi, tre o quattro giorni prima che clamorosamente scoppiasse tutto il sistema; credo che

sia proprio un esempio reale del fatto che il giudice non fosse preparato.

Più in generale, per i tempi dei processi cosa si può fare? Penso anche al sistema delle prove che forse dovrebbe essere rivisto: avendo portato tutto il sistema delle prove nella fase dibattimentale abbiamo «ingravidato» i processi con i suoi tempi, per cui non arriveremo mai a delle soluzioni se non si ripenserà in via più o meno bizantina il sistema delle prove nell'ambito del processo penale.

Poi c'è un orientamento inquietante che si profila ogni tanto e tenta di emergere, cioè quello della depenalizzazione: depenalizzare cioè i reati che non siano puniti con la detenzione per un periodo superiore a 4 anni; ma forse questo riguardava il reato di finanziamento illecito ai partiti. Questa forma di depenalizzazione va combattuta, come quella che riguarda la truffa anche nei confronti della CEE, articolo 640-*bis* del codice penale, che sta prendendo piede perchè riguarda proprio quei fondi strutturali che la Comunità europea destina ai vari paesi membri che sono poi gestiti dalle varie regioni. Sappiamo come nella realtà tali fondi non siano gestiti nella maniera dovuta.

CALVI. L'emendamento è stato bocciato.

MAGNALBO'. Però, io ho parlato di orientamento inquietante che ogni tanto emerge.

CALVI. Si tratta di un orientamento minoritario.

PARDINI. Volevo fare una domanda tecnica, approfittando della presenza del dottor Raimondi che so occuparsi in particolare di problemi collegati al mondo della sanità, alla quale si è fatto prima cenno da parte del dottor Borrelli.

Effettivamente da poco tempo iniziano ad emergere fenomeni collegati a questo mondo, ma la complessità e la mole dei fatti inerenti la sanità e la quantità di denaro che essa muove sono da prendere in considerazione.

L'85 per cento del *budget* della regione Lombardia è dedicato esclusivamente all'Assessorato alla sanità, quindi la mole economica è veramente straordinaria. La regionalizzazione, e quindi il decentramento, della gestione della sanità, che si è voluta fare con l'attribuzione delle decisioni definitive esclusivamente alle giunte regionali, provoca da una parte una discrezionalità politica anche negli strumenti di controllo dall'altra una variazione della stessa sul territorio nazionale che praticamente non può più usufruire di regole centrali.

Nella pubblica amministrazione non credo che esista possibilità di controllo della corruzione dei pubblici amministratori, nè attraverso istituzioni di polizia interna o esterna nè, tanto meno, attraverso incentivazioni economiche, data la dimensione del fenomeno e delle cifre in gioco. Credo che altri meccanismi debbano essere messi in campo, uno dei quali è quello della motivazione professionale. Quindi, vi è la necessità di una ricerca straordinaria di una riqualificazione tecnica del personale

della pubblica amministrazione, mediamente non elevata in Italia, e di meccanismi di carriera assolutamente diversi. Spesso, se non sempre, all'interno della pubblica amministrazione i meccanismi di avanzamento in carriera sono esclusivamente basati su criteri di anzianità e non su quelli di merito o di efficienza – se non vogliamo utilizzare la parola produttività – degli uffici. Non credete che introdurre meccanismi che spostino la progressione carrieristica da un esclusivo criterio di anzianità possa costituire un modo per rimotivare l'intera classe dirigente e che, quindi, al di là di tutte le sanzioni penali poi previste, costituisca il vero antidoto alla corruzione?

Vista la vostra presenza non posso esimermi dal rivolgervi una domanda. Abbiamo parlato con il ministro Flick della corruzione in campo giudiziario. Si tratta di un aspetto che colpisce l'opinione pubblica in maniera drammatica, perchè è evidente che il mondo della magistratura si dovrebbe considerare esente per principio da tale fenomeno criminoso. Il Ministro ci ha riassunto i criteri di maggiore mobilità. Cosa pensate dei criteri di mobilità e dei criteri di incompatibilità? Faccio un esempio: se un magistrato appartiene ad una famiglia di imprenditori fortemente coinvolti nell'attività economica di quella città, è coerente che possa espletare le sue funzioni proprio in quello specifico territorio, dove la sua famiglia può avere degli interessi?

L'appartenenza a società o *club* – a cominciare dal Rotary – che costituiscono una forma di colleganza particolare al di fuori di quella professionale, potrebbe pregiudicare quella particolare forma di imparzialità che i cittadini richiedono? Potete fornirci delucidazioni sul punto?

SENESE. Signor Presidente, mi scuso in quanto non fornirò alcun apporto ai lavori della Commissione ...

PRESIDENTE. Senatore Senese, non è una buona premessa.

AYALA, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Signor Presidente, forse è solo modesto.

SENESE. Signor Presidente, ciò che intendevo dire è che non tenterò alcuna analisi nè darò contributi in tal senso, perchè mi limiterò a porre alcune puntuali domande ai nostri cortesi ospiti, spogliandole per quanto possibile da ogni motivazione. Ciò perchè mi sembra utile approfittare al meglio della loro gradita presenza in questa Commissione e perchè il tempo è tiranno per tutti.

Nell'esposizione del dottor Borrelli vi sono stati degli accenni all'esigenza di intervenire nel settore del diritto societario. La recente riforma di tale diritto, col riferimento alle società quotate in borsa, con lo spostamento di una serie di controlli da organi interni alla società – i sindaci – alle società di revisione, con un aumento dei poteri delle minoranze, con un tentativo di accrescimento della «contendibilità» delle stesse società, è considerata utile ai fini della

prevenzione, della corruzione, oppure ancora non si dispone di sufficienti elementi di giudizio?

Ove si ritenga che queste linee di riforma possano presentare un'utilità, sarebbe opportuno estenderle anche alle società non quotate in borsa, visto l'imminenza della riforma del diritto societario nel suo insieme, che va al di là di quella già attuata per le società quotate? E, al di là di tale estensione, si ravvisano utili ulteriori interventi nel settore?

Procedendo secondo questa linea di puntualità e raccogliendo uno spunto che veniva dall'articolato intervento del collega Pellegrino, ricordo che è stato fatto riferimento specifico alla norma sul conflitto d'interessi. Sapete benissimo che l'articolo 2631 del codice civile punisce l'amministratore che prende parte ad una deliberazione del consiglio o del comitato esecutivo, relativa ad un oggetto rispetto al quale si trova in conflitto d'interessi, ma la maggioranza delle dottrine e l'unanimità della giurisprudenza – che risale ormai a vari decenni e si è consolidata – hanno ritenuto, per ragioni garantiste sulle quali non è il caso di indagare, che questa norma non si possa applicare all'amministratore unico o all'amministratore delegato. Per cui, oggi abbiamo il meraviglioso paradosso, non risolvibile per via di un intervento alla Corte costituzionale (la quale si è preclusa la possibilità di porre in essere interventi che accrescono l'area delle incriminazioni; può intervenire per ridurre ma non per accrescere), che un membro del consiglio di amministrazione che prende parte ad una deliberazione rispetto alla quale si trova in conflitto d'interessi è punito, mentre l'amministratore unico può fare quello che vuole.

Non chiedo a voi, sarebbe banale farlo, cosa ne pensiate: chiedo invece se la vostra esperienza professionale vi porti a ritenere che questa situazione abbia inciso negativamente. Avete dei casi per indicare l'emergere di questi momenti di irrazionalità dell'ordinamento, che ovviamente è compito del Parlamento colmare con i suoi strumenti?

Il collega Pellegrino ha parlato, a fini di illustrazione, della figura del procuratore universale a lui cara, ma io vi chiedo: ritenete praticabile una sorta di osservatorio sulle patologie della pubblica amministrazione, per cui i vari uffici giudiziari dovrebbero segnalare ad un ufficio regionale o periferico tutte le volte in cui si dovessero imbattere in vicende di eccesso di potere? Al tempo stesso, anche le procure della Repubblica potrebbero segnalare le patologie della pubblica amministrazione portate al loro esame in relazioni periodiche ad un ufficio, che abbia il compito di metterle insieme per avere una sorta di monitoraggio permanente. Oggi vi abbiamo scomodato e siete venuti qui a dirci cose molto interessanti. Però, ciò non si potrà ripetere continuamente, mentre bisognerebbe istituzionalizzare questo canale di *input* di esperienze.

Ultimo punto. È stato richiesto o, per lo meno, prospettato come utile il prolungamento dei termini massimi per lo svolgimento delle indagini preliminari: però, è stato anche lamentato, credo dal dottor Caselli così come da altri, l'eccessiva durata dei procedimenti. Comprendo che vi siano esigenze che spingono ad aumentare il termine massimo delle indagini preliminari, ma questo significherebbe un aumento com-

plessivo della durata dei procedimenti penali. Non si può pensare che questo non si ripercuota sui tempi di svolgimento dei processi.

Rispetto alla lentezza che già affligge la nostra giustizia penale, che qui è stata unanimemente lamentata, esistono, a vostro avviso, rimedi puntuali ed interventi calibrati di un istituto, su di una norma o di una parte del sistema? Queste sono le domande che rivolgo ai nostri gentili ospiti: li ringrazio anticipatamente per le risposte che forniranno.

DIANA Lino. Premesso l'apprezzamento più vivo e incondizionato per l'elevatissimo livello tecnico e professionale delle relazioni introdotte, vorrei rivolgere alcune brevissime domande.

La prima è la seguente: come rendere veramente operativo il segreto istruttorio nelle vicende giudiziarie che riguardano soggetti esposti al pubblico giudizio, ossia la cosiddetta classe politica, che viene – come tutti sanno – eletta con voto libero, personale e segreto e che subisce o può subire danni non riparabili, anche se all'iniziativa giudiziaria intempestivamente comunicata segue poi il più tranquillizzante giudizio di assoluzione da parte della magistratura ordinaria? In sostanza, come rendere veramente operativo il precetto penale che considera reato la violazione del segreto istruttorio in questi casi?

Mi rivolgo poi al dottor Cordova, che ha proposto – se non sbaglio – l'introduzione di una nuova figura criminosa di carattere generale: sanzionare penalmente la violazione in sé della norma nell'esercizio delle proprie funzioni, qualora non sia prevista come fattispecie tipica di reato. Non ritiene invece che si debba andare nella direzione opposta, tenendo conto che, per quanto riguarda la pubblica amministrazione, il ceto elettivo emerge dal crogiuolo della lotta politica, dalla dialettica tra persone e programmi? Non reputa cioè, il dottor Cordova, che dal crogiuolo stesso, dall'atto di nascita dell'investitura fiduciaria elettiva promani l'esigenza di consentire in modo più ampio la possibilità che chi ha sconfitto un avversario, chi ha sconfitto un programma, chi ha sconfitto una schiera di portatori di idee, ideali e programmi antagoniste debba poi aiutare, preferire, privilegiare coloro che, facenti parte della stessa squadra, lo hanno aiutato a vincere e che invece la sanzione penale debba arretrare fino al punto in cui la condotta non crei grave allarme sociale? Non ritiene dunque che si debba fare il percorso inverso, dal momento che altri ordinamenti, come quello nordamericano, attraverso il sistema dello *spoils system*, consentono una serie di reati, quali l'interesse privato in atti d'ufficio, allorchè cancellano per intero una classe di burocrati e la sostituiscono con un'altra, che è quella dello schieramento che ha vinto, prescindendo da meriti o demeriti della classe cancellata?

In terzo luogo, come si può pensare di stabilire gli ambiti esatti tra i reati di concussione e corruzione, attraverso la modifica del codice penale, per evitare ciò che è accaduto nel nostro paese, e cioè che alcune procure hanno ritenuto alcune condotte costantemente limitabili all'ambito della corruzione, mentre altre procure, per le stesse condotte, hanno ritenuto che fosse ravvisabile il reato di concussione?

Quarta domanda: visto che i pubblici ministeri in gran parte ritengono che vi debba essere e rimanere un ordine giudiziario unico, che comprenda loro e i giudici, e che si oppongono – dal loro punto di vista credo legittimamente ed io anzi condivido in larga parte la loro posizione – alla separazione delle carriere, voglio chiedere qualcosa che riguarda i giudici. Come pensano si possa accelerare soprattutto l'inizio dei processi: introducendo quali modifiche, quali riforme, quali novità nell'ordinamento? Assistiamo, infatti, soprattutto nella periferia del paese, ad un intervallo lunghissimo che separa il rinvio a giudizio dall'inizio del procedimento.

L'ultima domanda che vorrei porre è di carattere generale. Il procuratore nazionale antimafia Pierluigi Vigna, con il quale ho partecipato ad un dibattito a Cassino due mesi fa, alla mia domanda circa i motivi che hanno impedito alla magistratura inquirente fino al 1992 circa, di perseguire in modo adeguato, tanto da poter costituire per le nuove generazioni un insegnamento, un ammonimento, i reati tipici del finanziamento illecito e della corruzione politica, ha risposto che, prima di quella data, mancava il clima adatto nel paese. Gli ho controbattuto che anche una parte della classe politica specularmente sostiene che vi era il clima favorevole alla trasgressione. Pensate voi che sia questa la risposta, e cioè che prima del 1992 mancasse il clima che inducesse la gente a testimoniare, i correi a rendersi confidenti della giustizia, o ritenente ancora che la magistratura, in senso lato, sia stata coartata dal potere politico e costretta a non fare il proprio dovere per quanto riguarda, nello specifico, il finanziamento illecito e la corruzione da parte del ceto elettivo della pubblica amministrazione?

DENTAMARO. Nel ringraziare gli illustri ospiti, vorrei anzitutto rilevare come molte delle loro esposizioni siano partite da una premessa sull'indispensabilità dell'azione di prevenzione nei confronti dei fenomeni che stiamo considerando e si siano poi concluse con un invito alle parti politiche a rendere più facile la repressione, pagando il prezzo, che essi stessi hanno riconosciuto non indifferente in termini di civiltà giuridica, dell'aumento dei termini di prescrizione dei reati «in corso d'opera».

Ora mi domando se questo non significhi veramente un'ammissione implicita, o comunque una considerazione che ci dovrebbe far riflettere, sulla scarsa utilità della repressione dal punto di vista dell'efficacia deterrente. A mio avviso, questo ci induce proprio a concentrarci più che mai sul tema della prevenzione in tutta la sua ampiezza, che credo non sia coperta dall'impostazione del disegno di legge il cui esame è occasione per questa indagine conoscitiva.

L'esperienza che i procuratori hanno descritto a me pare dimostri anche un altro dato e cioè che tutti i vincoli legislativi di ordine formale e procedurale sono inadeguati, troppo facilmente aggirabili, quasi sempre inutili. E allora io condivido in maniera piena quanto ha affermato nella prima parte del suo intervento il procuratore Borrelli: la radice del rimedio è certamente la riduzione dell'intervento della pubblica amministrazione nell'economia ed in particolare dei tanti terreni sui quali la

pubblica amministrazione può togliere o distribuire ricchezze. Sono però rimasta molto turbata da un passaggio a proposito del settore del territorio-edilizia-urbanistica quando il dottor Borrelli ha affermato che una soluzione potrebbe essere quella di rendere edificabili solo le aree pubbliche.

Ritengo che dobbiamo quanto meno segnalare che esiste la possibilità di soluzioni innanzi tutto più realistiche ed anche più eque, raffinate ed elaborate: per esempio l'utilizzazione edificatoria del territorio per comparti, con distribuzione percentuale degli utili e degli oneri secondo l'estensione delle aree di proprietà. È questo un tema sul quale gli addetti ai lavori si stanno impegnando da anni, ma che non ha preso piede nella legislazione nazionale e nemmeno in quelle regionali. Se però il problema è tanto avvertito, come l'intervento del dottor Borrelli dimostra, credo rappresenti un punto da prendere assai seriamente in considerazione.

Per quanto riguarda gli appalti ed in particolare il tema della mafia negli appalti (mi rivolgo segnatamente al procuratore Caselli), la mafia è diventata ormai impresa: il punto problematico vero in questo caso è la concorrenza vera e propria (altro che concorrenza sleale!) tra libera impresa e impresa mafiosa. Quest'ultima gioca in una posizione di assoluta egemonia: non ha nessun tipo di problema, non paga tassi di interesse, non paga «pizzi», non corre rischi ed anzi possiede un potere di intimidazione che le consente di scacciare sistematicamente dal territorio la libera impresa.

La legislazione vigente in materia di appalti seleziona le imprese solo secondo criteri di tipo oggettivo: capacità economico-finanziaria, capacità tecnica ed iscrizione a registri professionali. Chiedo agli ospiti: non vi sembra che questi criteri siano inadeguati a fornire una valida selezione? Per esempio, consideriamo la capacità economico-finanziaria: le imprese più solide sono proprio quelle mafiose, mentre quelle «pulite» molto spesso non riescono a sopravvivere sul mercato.

Un altro aspetto nel quale la legislazione vigente è inadeguata per il tipo di criteri previsti rileva nel settore degli appalti pubblici: la disciplina della esclusione delle offerte anomale. Il cosiddetto decreto Costa del marzo dell'anno scorso prevede un meccanismo di esclusione delle offerte anomale per il quale è sufficiente una sola offerta fuori misura per falsare l'intera gara, perchè viene resa assolutamente incongrua la soglia dell'anomalia. Si tratta quindi di meccanismi di ordine formale nessuno dei quali è riuscito mai ad assicurare l'esclusione o la sconfitta dell'impresa mafiosa su questo terreno; anzi, al contrario, si introduce una selezione che va a tutto danno delle imprese «pulite», lasciando invece ampi margini di operatività a quelle collegate alla criminalità organizzata.

Altra normativa assolutamente fallimentare, tanto che è stata di recente abrogata in buona parte, è quella sulla certificazione antimafia.

Per concludere, la domanda che rivolgo è la seguente: non ritenete che una legislazione in questa materia che si richiami a requisiti molto più sostanzialistici e quindi ponga la pubblica amministrazione in una condizione di assai più forte responsabilità – quindi una legislazione più

responsabilizzante, collegata a controlli successivi di gestione, di efficienza e di efficacia – possa essere molto più efficace in relazione alla prevenzione dei fenomeni di cui ci stiamo occupando? Si consideri anche che il carattere sostanziale dei requisiti consentirebbe una autentica trasparenza delle scelte affidate alla pubblica amministrazione e faciliterebbe in modo notevole un controllo diffuso dell'opinione pubblica, assai più del rispetto di procedure estremamente complicate e comunque facilmente aggirabili.

ELIA. Non credono i procuratori, che abbiamo ascoltato con grande interesse, che lo strapotere che viene dato alle imprese attraverso i progettisti possa essere in parte arginato dalla ricostituzione di servizi quali il Genio civile e da funzionari tecnici che sono stati dispersi nel processo di decentramento dei poteri amministrativi in questo paese?

CALVI. Signor Presidente, rivolgerò due domande brevi e tecniche; molte sono state già formulate e quindi non ritornerò su quanto è stato già chiesto. La prima riguarda problemi societari, la seconda i tempi del processo penale.

Ho constatato, sia per esperienze professionali che ora nell'attività in Senato, che spesso il problema societario emerge come un luogo di difficile accesso e configurazione in un sistema di riforme, perchè è molto più ampio di quanto non appaia. Ritengo, ad esempio, assolutamente inderogabile intervenire su una disciplina normativa, quella fallimentare, che ormai ha decenni di vita ed è totalmente superata.

Esaminiamo un caso: molte condotte configurano chiaramente il reato di bancarotta ma non si riesce a sanzionarlo ed a procedere perchè vi è lo sbarramento iniziale costituito dalla dichiarazione di fallimento. Tale dichiarazione, infatti, spesso è impossibile perchè manca formalmente un titolo esecutivo. Per semplificare ulteriormente, vi sono molte società cartacee che acquistano e distribuiscono metalli preziosi, le quali, dopo un'ampia evasione dell'IVA, trasportano i loro capitali in Svizzera e non vi è alcuna sanzione penale che possa intervenire: una soluzione sarebbe quella di individuare un'ipotesi di bancarotta, ma a tale reato non si può giungere perchè la pubblica amministrazione, titolare del credito, non ha strumenti per poter far dichiarare il fallimento. Si potrebbe ottenere questo risultato consentendo che l'Intendenza di finanza possa emettere un titolo esecutivo che permetta di adire il tribunale fallimentare, valutando così se è possibile giungere ad una dichiarazione di fallimento e quindi sanzionare in quella sede, nell'ipotesi in cui vi siano gli estremi della bancarotta, la società che ha evaso. A meno di non prevedere, ovviamente, una specifica norma che sanziona tale evasione.

La seconda questione riguarda i tempi processuali. Innanzitutto distinguerei tra i tempi del processo e quelli delle indagini: sono assolutamente diversi. I tempi dei processi sono lunghissimi, i tempi delle indagini sono sufficientemente adeguati, spesso però non sono sufficienti per le indagini. Si tratta tuttavia un problema di sostanza, non di tempi.

Credo che tutti conveniamo che la crisi del processo è dovuta al rovesciamento del momento del dibattimento rispetto a quello delle indagini; pur tuttavia, per un verso la fase delle indagini è meno garantita per l'indagato, perchè così è il nostro sistema processuale (non perchè non lo sia nella pratica, non lo è proprio normativamente), per un altro verso, contemporaneamente, non vi è un tempo sufficiente per l'inquirente per svolgere adeguatamente le proprie indagini.

Credo che occorra intervenire con normative specifiche, ad esempio sull'udienza preliminare e su tutta una serie di incombenze spesso pressochè inutili che sottraggono agli inquirenti il tempo necessario per le indagini e producono quelle ragioni - comprensibili - che hanno portato il dottor Vecchione a chiedere una ulteriore proroga dei tempi delle indagini preliminari e che però trovo difficilmente accoglibile nel sistema generale delle garanzie del nostro processo, in quanto in contrasto con il problema dell'accorciamento dei tempi processuali.

Ritengo che sarebbe opportuno che i nostri ospiti indicassero una strumentazione normativa in proposito, sempre che qualcuno di loro abbia già riflettuto sul punto; noi stiamo lavorando su questo tema, ma sarebbe utile un contributo in tal senso affinché, senza una dilatazione dei tempi delle indagini, nè tanto meno delle prescrizioni, si configuri un processo ancor più dilatato nel tempo, ma più efficace nel momento delle indagini.

FIGURELLI. Il dottor Caselli nella sua esposizione ha toccato un arco di tempo che va dal 1985 al 1993; io pongo una domanda che va oltre questo arco di tempo e che interessa l'attualità. Si conviene sul fatto che molti elementi fanno ritenere sia stata praticata e sia tuttora in atto un'opera di aggiramento della legge di riforma degli appalti (mi riferisco alla legge regionale siciliana) e che dietro un'apparente corretto rispetto della forma delle procedure di gara si verifica una aggiudicazione costante dei soliti noti? Si conoscono i *boom* che riguardano alcune imprese appaltatrici e quella che sembra una sistematica aggiudicazione a queste ditte nelle loro trasferte? Parlo di paesi dove si è verificato questo *boom*, che hanno anche ospitato illustrissime latitanze. Da questa esperienza e da questi dati, se il dottor Caselli e il dottor Giudici pensano di confermarli, quali suggerimenti possono venire per un'opera di organizzazione della prevenzione?

In secondo luogo, mi sembra che la supplenza giudiziaria sia spesso il luogo privilegiato per assolvere o autoassolvere il vuoto, l'abdicazione o anche la fellonia di amministrazione e politica. Partendo da questa considerazione, quale modifica si ritiene più utile suggerire rispetto al rapporto tra procedimento disciplinare e procedimento penale, nel senso di ovviare al fatto che bisogna aspettare la definitività del giudizio penale per fare pulizia nella pubblica amministrazione e per disinquinarla?

PRESIDENTE. Mi si permetta di aggiungere due brevissime domande ai nostri ospiti.

La prima parte da una considerazione emersa in precedenza, cioè il superamento dei sistemi di controllo generalizzato preventivo di legitti-

mità, che noi abbiamo seguito di recente per la loro provata inefficacia. Fa parte di questa filosofia di superamento il potenziamento presso le singole amministrazioni della produzione di anticorpi interni contro la corruzione. È emerso il tema degli uffici di controllo interno, che allo stato non hanno una particolare efficacia; credo potremmo essere tutti d'accordo che non siano significativi strumenti di prevenzione. Vi domando se sia possibile, secondo la vostra opinione, rafforzarli e come ritenete utile procedere in questo senso.

La seconda domanda prende le mosse da una considerazione svolta dal collega Senese sul monitoraggio continuo delle amministrazioni, perchè il problema è quello di un controllo mirato, non generalizzato e indistinto, che praticamente non è mai efficace. Secondo voi, è possibile costruire degli indici di rischio delle amministrazioni pubbliche?

Sono state descritte alcune situazioni tipiche nelle quali la corruzione si fa strada: i ritardi nelle procedure e nei pagamenti; i mancati momenti di pubblicità; le distorsioni in relazione alle consulenze; il problema dei progettisti. Secondo voi è possibile costruire un *identikit* dell'amministrazione a rischio su cui puntare l'attenzione in modo mirato attraverso la predisposizione di indici di rischio? Per esempio, l'amministrazione che ha troppi consulenti, che ha ritardi generalizzati nei pagamenti, che gestisce gli appalti in un certo modo? Se questo fosse possibile forse potremmo orientare il sistema dei controlli in modo ravvicinato verso un'amministrazione che entra nell'area di rischio, sottoponendola quindi ad uno scrutinio più puntuale e penetrante, piuttosto che guardare all'universo dell'amministrazione pubblica.

Per il prosieguo dei lavori, suggerirei questo andamento. Abbiamo a disposizione circa un'ora prima di arrivare a consumazione fisica. Intanto potremmo acquisire tutti i contributi scritti che voi avete già pronti e che allegheremo agli atti dell'indagine conoscitiva; poi, altri contributi e riflessioni che nascano dalla riunione di oggi potrebbero esserci inviati successivamente, dato che abbiamo ancora un paio di settimane di svolgimento di audizioni. Questo tempo potrebbe essere utilmente impiegato per la stesura di qualche contributo scritto da parte vostra.

Per quanto riguarda le risposte immediate, suggerisco che ogni procura risponda secondo la specificità delle proprie competenze per circa un quarto d'ora ciascuna, secondo l'ordine iniziale che è stato determinato dall'alfabeto (quindi la procura di Milano, quella di Palermo, quella di Napoli e quella di Roma), lasciando poi qualche minuto – se il dottor Borrelli, il dottor Caselli, il dottor Cordova e il dottor Vecchione ritengono – per una conclusione finale.

Se non ci sono obiezioni, così rimane stabilito.

Do la parola al procuratore Borrelli.

BORRELLI. Signor Presidente, per la verità la valanga di domande che ci sono state poste credo richiederebbe non un'ora ma una settimana di seduta continua; però, tenterò di rispondere telegraficamente cominciando dalle domande poste dal Presidente.

Parto dalla domanda se sia possibile rafforzare i controlli interni, cioè rigenerare o ricreare gli anticorpi interni. Certamente è possibile,

ma io credo che qui venga in questione, più che il problema della selezione del personale che compone gli uffici, quello dei capi, dei dirigenti degli uffici stessi. È lì il grosso problema. Se il dirigente è presente, se è in grado di dare un certo tipo di esempio, se può contare sull'apporto di coloro che immediatamente lo coadiuvano, su un appoggio sufficientemente efficace dal punto di vista tecnico, professionalmente qualificato, trasparente e leale, poi gli uffici si adeguano e finiscono col camminare da soli. Ci saranno le cosiddette pecore nere, ma si potranno individuare ed eliminare.

Il problema della direzione e della dirigenza degli uffici (alludo anche a quelli giudiziari) è importantissimo e troppo spesso fino ad ora si è proceduto soltanto con il criterio dell'anzianità, magari con quello di titoli del tutto astratti come le pubblicazioni scientifiche o cose del genere, o peggio ancora – come accade in magistratura – sulla base delle domande degli interessati, criteri che secondo me andrebbero abbandonati tutti. Occorrerebbe veramente che la selezione dei dirigenti partisse dal centro sulla base del *curriculum* professionale del dirigente, se necessario attraverso un'audizione dello stesso, indipendentemente da quelle che sono le aspirazioni, le richieste e le domande del dirigente medesimo.

Il presidente Villone chiede inoltre se è possibile costituire degli indici di rischio ed operare dei controlli mirati sulla base del monitoraggio continuo dell'andamento della pubblica amministrazione. La risposta è piuttosto sconsolata perchè se viene chiesto l'*identikit* delle amministrazioni a rischio, sulla base della nostra esperienza di Milano, dovrei rispondere che lo sono tutte indistintamente. Infatti, quando partiamo dall'Amministrazione finanziaria, dal corpo civile degli impiegati e dei funzionari finanziari e dalla Guardia di finanza e arriviamo alla magistratura, quando consideriamo gli uffici dell'urbanistica e dell'edilizia, gli ispettorati del lavoro, le università, gli organismi militari per tutto ciò che riguarda le forniture militari, la motorizzazione civile, viene fuori un panorama talmente sconsolante che è difficile pensare ad un *identikit*. È invece possibile mantenere dei contatti con la pubblica amministrazione per segnalare, volta a volta, quello che emerge dai precedenti penali.

Certo, dobbiamo anche tener presente che gli adempimenti cartacei e non, a cui sono tenute le procure della Repubblica, sono di una tale mole che mantenere una corrispondenza anche su questo versante ed essere, se non costretti, invitati a fare delle relazioni ad ogni piè sospinto su quanto emerge dai processi che coinvolgono responsabilità nella pubblica amministrazione aggraverebbe, e non di poco, il compito soprattutto dei capi degli uffici. Leggo negli occhi del collega Vecchione l'approvazione a quanto sto dicendo.

Tuttavia è possibile trasmettere, ad esempio, copia dei provvedimenti conclusivi, siano essi di archiviazione o di richiesta di rinvio a giudizio, perchè non di rado anche nelle richieste di archiviazione emergono irregolarità senza che possano essere penalmente colpite.

Il senatore Figurelli ha posto una domanda alla quale risponderà certamente il collega Caselli e ha parlato inoltre della supplenza giudi-

ziaria e del rapporto fra il procedimento penale e il procedimento disciplinare. Per quanto concerne la supplenza giudiziaria, credo che si tratti di un luogo comune (con tutto il rispetto naturalmente per chi, in altri contesti, ha usato questo concetto), una ovvietà, perchè il 98 per cento del lavoro della magistratura è un lavoro di supplenza, sia nel campo civile sia nel campo penale, per intervenire coattivamente a dichiarare la volontà della legge ed a costringere chi dalla volontà della legge si è discostato a rispettarla. Ciò – ripeto – vale sia nel campo civile sia nel campo penale. Questa critica, o comunque l'espressione della supplenza giudiziaria, è stata usata troppe volte nei confronti della magistratura penale negli ultimi anni per significare una sorta di esondazione delle procure della Repubblica o in generale della magistratura penale dagli argini entro cui dovrebbe contenersi. Sotto tale profilo respingo nettamente l'osservazione.

A proposito del rapporto fra procedimento penale e procedimento disciplinare, credo che nulla impedisca di avviare contemporaneamente delle misure disciplinari sia pure di tipo cautelare, di tipo provvisorio. Questo può accadere; esistono le sospensioni cautelari. Non parlo dei provvedimenti interdittivi emessi dalla magistratura, che hanno una durata troppo limitata nel tempo, ma esistono le sospensioni cautelari e possono essere disposti anche dei trasferimenti cautelari del pubblico impiegato, del pubblico funzionario, di cui però troppo di rado si avvalgono gli organi disciplinari nell'ambito della pubblica amministrazione, anche di fronte a situazioni semplicemente scandalose.

Il senatore Elia domandava se non sia il caso di ricostituire i servizi di Genio civile e altri servizi analoghi. Certamente la ricostituzione, o meglio la creazione, di corpi tecnici all'interno della pubblica amministrazione, che siano in grado di operare delle valutazioni di qualità, ma anche di progettare compiutamente determinati lavori, è auspicabile.

Il senatore Calvi ha posto un problema per quanto riguarda in particolare la bancarotta, sottolineando come talvolta non si proceda, per fatti che pure avrebbero già in sé tutte le caratteristiche della bancarotta, solo perchè è mancata la dichiarazione di fallimento. Vorrei ricordare che la dichiarazione di fallimento non presuppone necessariamente l'esistenza di un titolo esecutivo vanamente notificato; essa può essere fatta anche semplicemente sulla base di una situazione di insolvenza, indipendentemente dall'esistenza di titoli esecutivi. Il fatto che poi i tribunali fallimentari, che purtroppo – come tutte le strutture giudiziarie – sono oberati di lavoro, prendano tempo attendendo che il creditore abbia vanamente azionato il proprio diritto per dichiarare il fallimento è un'altra considerazione; ma sul fatto che ci sia la possibilità di dichiarare il fallimento semplicemente sulla base di una situazione di insolvenza, documentata anche da supporti che non si identificano con titolo esecutivi, non avrei alcun dubbio.

Il senatore Calvi ha parlato anche dei tempi dei processi. Personalmente – non so quanto le mie idee siano condivise dalla generalità dei miei colleghi – non credo che sia decente allungare i tempi delle indagini preliminari al di là della misura che in linea generale è prevista dal nostro codice. Faccio salve situazioni particolari – ho sottolineato questo

concetto pubblicamente anche di recente – in cui l'indagine viene bloccata, arrestata, impantanata da ostacoli che sono esterni e che non possono essere in alcun modo vinti e superati dall'ufficio giudiziario.

Certamente si può operare molto nel senso della velocizzazione dei tempi globali del processo penale. È vero che l'udienza preliminare, così come oggi è fatta, troppo spesso risulta una formalità inutile. Ciò può dipendere talvolta anche da problemi di organizzazione interna, perchè non si riesce, soprattutto nelle grandi sedi, a far sì che la stessa persona del pubblico ministero possa seguire il processo nella fase delle indagini, nella fase dell'udienza preliminare e nella fase del dibattimento e questo crea delle disfunzioni e delle discrasie che accentuano una certa apparente inutilità dell'udienza preliminare; però in effetti quest'ultima potrebbe essere resa sempre e soltanto facoltativa.

Comunque, la direzione in cui certamente bisogna premere l'acceleratore è quella del potenziamento e della diffusione dei riti alternativi. Non si tratta soltanto di una questione di costume e di cultura; c'è qualcosa che può essere fatto a livello normativo. Non so perchè il limite del patteggiamento, cioè il limite dell'applicazione consensuale della pena debba continuare ad essere tenuto sui due anni. Mi si risponde che il motivo è perchè quello è anche il limite della sospensione condizionale e al di sopra di esso nessun avvocato e nessuna parte privata accetterebbe il patteggiamento; non so se questo sia del tutto vero.

Tuttavia, credo che in altri paesi, sui cui ordinamenti e sulle cui prassi si è in parte modellato il codice del 1988, non si conoscano limiti al patteggiamento; parlo in particolare della giustizia nordamericana. Certamente per il patteggiamento occorrerebbe anche porre un termine finale, che dovrebbe identificarsi nella data dell'udienza preliminare. Di sicuro è il dibattimento la fase processuale nella quale oggi assistiamo a delle dilatazioni del tutto abnormi. Forse – ma sottolineo forse – un miglioramento ci sarà con l'introduzione del giudice unico, per la cui organizzazione peraltro siamo spaventosamente indietro.

CALVI. C'è un anno di proroga.

BORRELLI. Sì, c'è un anno di proroga, fino al 1° gennaio 1999, ma le assicuro che è pochissimo. Probabilmente la dilatazione dei tempi del dibattimento, come hanno detto alcuni avvocati, dipende dalla scarsa professionalità dei pubblici ministeri oppure, come i pubblici ministeri sostengono, dalla scarsa professionalità di molti avvocati. Forse questo è vero: se imparassero, sia gli accusatori che i difensori, a concentrare le domande dell'esame incrociato soltanto sui punti veramente essenziali e a non perdere tempo probabilmente i tempi del dibattimento potrebbero essere accorciati.

CALVI. I tempi si perdono nei rinvii.

BORRELLI. Certo, questo è vero, perchè i tribunali sono sovraccarichi.

CALVI. Questo è il problema!

BORRELLI. Quello che si è guadagnato da una parte lo si è perduto dall'altra. Ciò però fa parte della scelta che è stata compiuta dal legislatore nel 1988.

Volevo sottolineare alla senatrice Dentamaro che quanto avevo affermato a proposito della edificabilità dei terreni era un'ipotesi puramente provocatoria. Volevo infatti semplicemente ribadire che, quando da un tratto di penna del pubblico amministratore può derivare la decuplicazione o la centuplicazione del valore di un appezzamento di terreno, qualcosa bisogna inventare per far in modo che ciò non accada. Poichè le scelte su dove creare un centro, dove situare questa o quella urbanizzazione o l'autoporto anzichè qualcos'altro sono scelte ampiamente discrezionali, nelle quali rientra tutta una serie di fattori e di ingredienti non riducibili in termini di logica matematica, in quanto c'è il pericolo che agli ingredienti che dovrebbe tener presente il pubblico amministratore in vista del bene della collettività se ne aggiunga qualcuno leggermente spurio e non del tutto irreprensibile, spesso succede quanto dicevo e cioè che il prezzo di un appezzamento di terreno balza alle stelle. Comunque la mia ipotesi di prevedere che soltanto sui terreni di proprietà pubblica si possa costruire era meramente provocatoria.

Che la repressione abbia una scarsa utilità sotto il profilo della dissuasione può darsi: continuo a credere che la giustizia penale abbia eminentemente un valore simbolico; eminentemente perchè oggi, di fronte alle grandi piaghe del paese - ed oggi la corruzione è una piaga di dimensioni incalcolabili - l'attività del repressore, del giudice penale, ha valore di effettività solo marginale.

I rimedi devono essere ricercati altrove: ci sono rimedi a lunghissima scadenza, come quelli che consistono nella creazione, nella nutrizione di una coscienza civica che, purtroppo, in Italia si è andata perdendo; ci possono essere rimedi a più breve termine, ma certo si tratta di un'emergenza che va affrontata su più versanti. Comunque condivido pienamente la valutazione che la repressione penale in sè sia assolutamente insufficiente, ma deve esserci, perchè questo segnale alla collettività e agli altri poteri deve poter continuare: se viene meno anche la reazione penale allora si dà il senso della resa di fronte all'inevitabile e questo non deve essere.

Per quanto riguarda la questione posta dal senatore Diana su come accelerare i processi ho già parlato del potenziamento dei riti alternativi. Ora le possibili riforme hanno preso forse altre strade ma si era ipotizzata anche la possibilità del giudizio abbreviato come forma di giudizio normale e il giudizio dibattimentale pubblico come tipo di giudizio a richiesta della parte, ma in unico grado di giurisdizione. Lasciare dunque l'appello soltanto per il giudizio abbreviato, quello che viene fatto in camera di consiglio dal GIP, ed invece prevedere un solo grado per il giudizio pubblico, anche se va nettamente contro le tradizioni giudiziarie del nostro paese, si accorderebbe con certe caratteristiche del nuovo processo penale, con l'esame incrociato,

con una più attiva e vivace partecipazione della difesa e quindi con un maggior sviluppo del contraddittorio.

Il senatore Diana chiedeva perchè prima del 1992 non si procedesse contro determinati reati. Intanto non è vero perchè molti processi, anche importanti, sono stati fatti: ne ricordo diversi a Milano, in Liguria e in Piemonte e via dicendo. Tuttavia è vero che il clima era completamente diverso. Intanto c'era l'ostacolo dell'articolo 68 della Costituzione: ahimè, è accaduto diverse volte che autorizzazioni a procedere non siano state date ed anche questo, se forse non impediva l'attività della magistratura nei confronti di altri soggetti, era tuttavia un segnale che aveva anch'esso un suo valore simbolico ma, a mio avviso, negativo. Non dimentichiamo che il paese ha attraversato altre gravissime emergenze giudiziarie, come quella del terrorismo, che hanno assorbito tanta parte delle energie degli uffici giudiziari, e non dimentichiamo l'emergenza mafiosa che certo si collega con quella della corruzione ma che anch'essa ha assorbito energia e attenzione del legislatore, oltre che del giudice.

Qualcosa è accaduto nel 1992. Non stiamo adesso a fare analisi di troppo ampio spettro, ma è certo che in quell'anno si è sgretolato qualcosa in quella sorta di solidarietà, di omertà che legava gli operatori economici, gli imprenditori, i pubblici amministratori e taluni settori della politica. Qualcosa ha cominciato a sgretolarsi e da questo sgretolamento poco per volta si sono aperte prima delle falle e poi delle finestre. Il miracolo del 1992 – se miracolo è stato o se non è stata invece una sciagura nazionale, lo diranno gli storici – è nato sotto la spinta di una serie di fattori buona parte dei quali sfuggivano alla volontà e perfino alla consapevolezza della magistratura. Non dimentichiamo un certo tipo di cultura, nella quale anch'io sono stato allevato, che determinava il rispetto del magistrato di un tempo nei confronti della pubblica amministrazione e della politica: si era sempre insegnato che doveva esserci un bastione altissimo tra ciò che era di competenza del giudice e quello che era di competenza discrezionale della pubblica amministrazione e men che meno il giudice voleva apparire come colui che si ingeriva e si inseriva nel gioco della politica. C'era una sorta di superstizione, non tanto di timore; un profondo convincimento culturale del giudice nel tenersi al di fuori di determinati fatti per cui venivano viste con sospetto, anche forse per effetto di reazioni che dall'altra parte si determinavano, certe ingerenze ed iniziative che rischiavano di colpire delle centrali o dei circoli politici.

Il senatore Diana chiedeva altresì come rendere operativo il segreto istruttorio. Ma il segreto istruttorio propriamente detto non esiste più: esiste il segreto investigativo che è il riserbo che deve circondare i dati dell'investigazione nell'interesse dell'investigazione stessa. Esaminando le norme che attualmente regolano il cosiddetto segreto – dall'articolo 114 del codice penale all'articolo 329 del codice di procedura penale – il problema è aperto: gli atti di indagine, nel momento in cui sono conosciuti o conoscibili dall'imputato, perciò stesso perdono il carattere di segretezza. È vero che gli atti non sono suscettibili di pubblicazione, ma è impedita la pubblicazione, letterale, mentre la pubblicazione per rias-

sunto, per sintesi, o quella pura e semplice senza virgolette, rimane possibile. Quante volte l'esistenza di una indagine o i dati intrinseci all'indagine vengono pubblicizzati dalle stesse persone che ne sono colpite.

CORDOVA. Non è escluso il caso Mele di cui ho letto sul televideo ieri.

BORRELLI. Su questo non sono in grado di dire assolutamente nulla.

PRESIDENTE. È una questione che francamente non ci interessa. Non siamo qui per discutere di questo.

BORRELLI. Certo, se facciamo riferimento a questo caso specifico, voglio soltanto dire che le indagini non sono nostre ma della procura della Repubblica di Perugia: con questo non voglio gettare la croce addosso a nessuno ma voglio anche sottolineare che finchè siamo stati noi in possesso di determinati *input*, e gli *input* a Perugia provenivano da noi, la notizia è rimasta assolutamente coperta. Non so poi cosa sia accaduto.

PRESIDENTE. La questione non è rilevante. La prego di procedere.

BORRELLI. Per quanto riguarda i quesiti posti dal senatore Senese, relativamente al settore societario, ritengo che anche alle società non quotate in borsa sia opportuno estendere quel tipo di controlli maggiormente rigorosi introdotti recentemente per le società quotate in borsa.

Per quanto riguarda il conflitto di interessi, è profondamente irrazionale quella interpretazione o quella giurisprudenza che non applica all'amministratore unico o all'amministratore delegato il concetto del conflitto di interessi. Non abbiamo nella nostra esperienza, almeno in quella recente, casi di emersione di questo tipo di irrazionalità. È anche da sottolineare che nelle società a base ristretta, quando la proprietà azionaria è estremamente ristretta comunque non nelle *public companies*, spesso gli interessi dell'amministratore unico o dell'amministratore delegato si identificano con quelli della società.

Sulla mobilità dei magistrati, avendo detto fin troppe cose sul problema della separazione delle carriere, temo che sia ampiamente nota la mia personale opinione. Che ci debba essere anche una certa mobilità nel mondo della magistratura, certo, nel rispetto tuttavia del principio costituzionale della inamovibilità, sembra quasi una contraddizione irrisolvibile. Credo che la mobilità possa essere un buon rimedio alla possibile prevenzione della corruzione e oltre tutto ritengo indispensabile ai fini proprio della formazione della personalità e della cultura del magistrato il poter attraversare parecchie esperienze.

Per quanto riguarda le incompatibilità locali ci sono certamente delle situazioni in cui dovrebbero essere tenuti presenti alcuni fattori di possibile incompatibilità; ma qui bisognerebbe introdurre nei meccani-

smi di assegnazione o di tramutamento delle sedi previsti dal Consiglio superiore della magistratura degli elementi di valutazione discrezionale.

Non sono affatto contrario alla discrezionalità, non credo che tutta l'attività della pubblica amministrazione debba essere vincolata, perchè ciò significherebbe irrigidirla ed ingessarla. Un organismo come il Consiglio superiore della magistratura, in cui sono rappresentate componenti diverse, non può non avere un suo margine di discrezionalità del quale assumersi la responsabilità; e in questa possibilità di valutazione discrezionale potrebbero entrare anche la valutazione delle situazioni che prima segnalava il senatore Pardini. Certo, lui paradossalmente accennava all'appartenenza di un magistrato a certi circoli, ad esempio il Rotary, piuttosto che altri; io personalmente non sono iscritto e non credo che mi iscriverò mai a nessun circolo, nemmeno di tipo culturale. Credo che in effetti il magistrato debba tenere una certa distanza dai luoghi in cui si creano denominatori comuni, che sono e debbono rimanere estranei alla sua posizione; ma di qui a pretendere che il magistrato faccia vita monacale forse ne corre, anche perchè non sarebbe un bene in quanto il magistrato deve in qualche modo essere immerso nella vita contemporanea per sentirne il pulsare, il profumo e il cattivo odore, proprio per poter trasfondere questa sua energia umana nel proprio lavoro.

Il senatore Magnalbò chiedeva se nelle grandi sedi è possibile specializzare i magistrati e come questo sia assai più difficile nelle piccole sedi; quindi il magistrato «tuttofare» non può avere preparazioni specifiche che gli consentano di individuare correttamente i reati, in particolare quelli contro la pubblica amministrazione. Questo è molto vero, ma credo che il problema vada risolto su un altro piano; sono le dimensioni degli uffici giudiziari che devono essere modificate, sono i piccoli uffici giudiziari che debbono sparire. Del resto esistono da anni degli studi, fatti anche in seno al Consiglio superiore della magistratura, per individuare quali debbono essere le dimensioni ottimali di un ufficio giudiziario.

Penso che in una procura della Repubblica come in un tribunale civile di medie dimensioni sia sempre possibile adottare delle specializzazioni interne; sono cose che noi alla procura della Repubblica di Milano abbiamo fatto da molti anni e questo forse ci ha permesso di sviluppare un certo tipo di lavoro di cui alcuni colleghi qui presenti, ed altri che non lo sono, costituiscono la testimonianza vivente. Alludo ad esempio a tutto il lavoro svolto dal collega Napoleone, seppure non da solo, nel settore dell'urbanistica e dell'edilizia.

AYALA, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. È utile anche intervenire sui grandi uffici metropolitani; bisogna cioè intervenire anche negli uffici troppo grandi.

BORRELLI. Certamente, perciò dicevo che esistono dimensioni ottimali di tipo intermedio che non sono quelle di alcuni «megauffici» attualmente esistenti, nè quelle dei «microuffici»; occorre trovare un equilibrio.

Parlando di uffici del pubblico ministero credo che sarebbero maturi i tempi anche per un'unificazione, non soltanto dei pubblici ministeri del processo di primo grado, ma anche di quelli del processo di secondo grado. Se si creasse un solo grande ufficio del pubblico ministero si risparmierebbero molte energie, perchè sarebbe possibile per lo stesso magistrato seguire i processi anche in grado di appello. Questa è una possibilità che oggi è del tutto marginale ed eccezionale.

Sul problema dell'articolo 2409 del codice civile è stato detto che le procure della Repubblica non intervengono sufficientemente. Per la verità, per quello che riguarda Milano devo contestare: a Milano ne facciamo molti di procedimenti *ex* articolo 2409. Certo in tutti i settori in cui è fortemente presente l'interesse del privato ci si affida in qualche modo anche a quest'ultimo per attivare determinati meccanismi che, tuttavia, potrebbe attivare anche il pubblico ministero da solo. Si tenga però anche presente ciò che significa monitorare una realtà come quella delle migliaia di società che hanno sede nel circondario di Milano e poter tempestivamente ed efficacemente intervenire ai sensi dell'articolo 2409, tra l'altro disponendo di strumenti investigativi del tutto imprecisati, perchè la legge non ci dice che tipo di indagine può fare il pubblico ministero prima di promuovere le ispezioni e la nomina di un amministratore giudiziario.

Vorrei adesso concludere il mio intervento perchè penso di aver portato via troppo tempo; soprattutto mi dolgo di non aver dato spazio ai miei colleghi sostituti procuratori.

PRESIDENTE. A questo proposito noi possiamo acquisire per iscritto tutti i contributi scritti che riterrete di darci, i quali saranno certamente utilissimi, oppure possiamo mettere a disposizione nel calendario delle audizioni future una data ulteriore, per approfondire i contributi più specifici. Suggestisco che l'ufficio di segreteria della Commissione si metta in contatto con voi per vedere se riusciamo ad organizzare un ulteriore incontro; diversamente i vostri contributi scritti saranno come ovvio messi agli atti e quindi pienamente acquisiti dalla Commissione.

CASELLI. Signor Presidente, vorrei prendere solo qualche minuto, lasciando tutto lo spazio residuale al collega procuratore aggiunto, Paolo Giudici. Accolgo il suo suggerimento: cercherò di lavorare insieme ai colleghi di Palermo per elaborare risposte scritte a molti dei quesiti suggestivi formulati in questa sede, al senatore Magnalbò, che vuole una definizione di mafia, ai senatori Senese e Calvi, che pongono il problema della lentezza dei procedimenti e dei possibili rimedi, al senatore Diana, che ci ha parlato dell'esigenza di segretare meglio le indagini, al quesito posto dal senatore Figurelli, che chiedeva se sia in atto un aggiornamento della legge degli appalti e se al di là delle apparenze siano consentiti interventi in qualche modo correttivi (per quanto riguarda lo specifico della realtà siciliana, questa è una problematica di estremo interesse ed attualità, e richiederà una risposta articolata per iscritto); per concludere con la domanda del Presidente, se possano essere elaborati indici utili per effettuare un monitoraggio sul funzionamento delle pub-

bliche amministrazioni in un modo che consenta di intuire manchevolezze, disfunzioni e smagliature.

Una parola in più vorrei dedicare all'intervento della senatrice Dentamaro, nella sua duplice articolazione, per sottolineare quanto sia vero che oggi la concorrenza delle imprese mafiose è spietata, bestiale e feroce e rischia di alterare in profondità le regole di funzionamento del mercato, anche attraverso questo massiccio inserimento di denaro sporco che è il riciclaggio, che avvelena ed inquina l'economia pulita in maniera crescente, ovviamente a livello non più soltanto nazionale ma internazionale, per le ragioni che la stessa senatrice Dentamaro ha sottolineato molto chiaramente con grande efficacia: costi zero per le imprese mafiose e in più i vantaggi spietati e feroci della violenza che possono spazzare via la concorrenza e mettere in discussione le regole di mercato, con ripercussioni non solo sull'economia, ma anche sulla democrazia.

La senatrice Dentamaro chiedeva se non possa essere utile una legislazione più sostanzialista, che responsabilizzi maggiormente la pubblica amministrazione, in modo da non fermarsi agli aspetti formalistici della disciplina della materia che facilmente potrebbero essere aggirati. Si tratta di un punto sul quale tutti dobbiamo interrogarci, senza alcuna pretesa, perchè l'esonazione di cui parlava il collega Borrelli non ci appartiene, al di là di quanto può essere stato detto e scritto. Le cronache di oggi, soprattutto quelle siciliane, segnalano un fatto di estrema rilevanza sul quale utilmente l'attenzione della Commissione potrebbe indirizzarsi. La provincia regionale siciliana ha bloccato una serie di appalti considerando certe ditte non in possesso di certi requisiti. La pronuncia negativa, di cui ho avuto notizia dai titoli di giornali, senza aver avuto modo di approfondirla, e quindi posso sbagliarmi, di competenza promiscua del TAR e del Ministero dei lavori pubblici, ha cancellato la decisione della provincia regionale siciliana, rimettendo in gioco gli imprenditori che la provincia aveva ritenuto di escludere con valutazioni sostanzialistiche, facendo prevalere invece valutazioni formalistiche. Ad ogni modo, sempre sperando di non sbagliarmi, ho letto che il presidente della provincia ha preannunciato una sua accoratissima lettera da indirizzare a varie autorità, a partire dal presidente del Consiglio Prodi per finire con il procuratore della Repubblica, in cui lamenta anche una sostanziale solitudine. Su questo problema che si pone per i pubblici amministratori locali quando vogliono applicare la legge in maniera responsabile o quando non vi è sufficiente supporto da parte di organismi nazionali organizzativi, sempre che questo supporto abbia gli spazi necessari, occorre soffermarsi un attimo.

GIUDICI. Signor Presidente, onorevoli senatori, cercherò di riassumere la scaletta da me predisposta sulla base della lettura degli atti che molto gentilmente ci avevate messo a disposizione. Ritengo opportuno fare qualche precisazione anche in un campo che non è prettamente quello giudiziario e penale. Non credo di dover rendere noti particolari interessanti o nuovi, però potrebbe essere utile soltanto ribadire che anche da parte nostra si è d'accordo su talune proposte, su talune obiezioni e riserve che ho avuto modo di leggere sia

negli atti della Commissione Minervini che in quelli del comitato Cassese.

Indispensabile, a nostro avviso, dovrebbe essere una immediata delegificazione e codificazione di alcuni testi unici per motivi che mi ritengo esonerato dallo spiegare, nonchè procedure amministrative, in particolar modo quelle autorizzatorie concessorie, più agili e unificate senza dilatorie sovrapposizioni. Mi pare infatti che per ottenere una certa licenza occorran 16 certificati.

Bisogna svincolare i funzionari dagli amministratori elettivi per le ragioni esposte anche in quella documentazione che ci è stata fornita; riqualificare il personale ed i corpi tecnici, ingegneri e architetti, per evitare che si vada a finire alle varianti, alle perizie di varianti, alle sovrapposizioni di spesa, frane e altro, che conosciamo bene, a parte gli aspetti propriamente penali e corruttivi.

Occorre un organismo di consulenza, specie per gli enti locali che non sono in condizione di affrontare grandi spese per la programmazione e per la predisposizione dei necessari contratti. Talora, e non solo a Palermo, molte richieste pervengono in procura a mo' di avallo preventivo e per un parere preventivo sulla legittimità di un determinato atto amministrativo. Naturalmente, non possiamo che dire di fare ciò che si vuole e che poi trarremo le conseguenti conclusioni; purtroppo, non possiamo andare oltre.

Occorre poi un organismo per la determinazione dei prezzi, per lo meno per quello che è possibile. Bisogna ricordare che un prezzo a Milano non equivale allo stesso a Palermo; tuttavia, potrebbe essere un timido tentativo che non risolve i problemi ma che potrebbe aiutare ad affrontarli.

È necessaria una pianificazione degli interventi più impegnativi per evitare che determinate collusioni, determinati rapporti, possano consentire di ottenere finanziamenti e vantaggi a favore di chi è temporaneamente in condizione di ottenerli e a discapito di altri e comunque della correttezza dei rapporti anche sotto il profilo penale. Occorrono controlli più penetranti specialmente da parte della Corte dei conti sul recupero dei proventi. La Corte lancia grida di dolore, ma come noi non ha grandi possibilità di intervento.

Il tema dei procedimenti disciplinari con sanzioni automatiche è stato già preso in considerazione da qualcuno. Ho letto, ma ne ero già a conoscenza, un dato statistico: procedimenti disciplinari conclusi con sanzioni sono di gran lunga inferiori ai procedimenti penali conclusi sempre con una sanzione. Quanto meno a prima vista ciò sembra scarsamente comprensibile.

C'è poi una problematica non tanto semplice, quella delle sospensioni cautelari, la quale costa molto qualora il dipendente dovesse essere riammesso in servizio. Tra l'altro, se questa sospensione dovesse durare per tutti i tempi biblici del procedimento penale, troveremmo personale in pensione ancora in attesa della definizione della sua situazione.

Sul tema del rischio di corruzione, ritengo necessario porre in evidenza la necessità di promuovere la cooperazione giudiziaria internazionale e sanzioni internazionali per i paradisi fiscali, per le varie società

off shore. Disponiamo di una relazione, che sarebbe molto divertente se non fosse tragica, di un nostro sostituto recatosi alle isole Vergini per cercare di comprendere la destinazione di certi rivoli di denaro. È tornato dopo 15 giorni abbastanza abbronzato, senza aver avuto modo di prendere contatto con le persone che avrebbero potuto fornirgli le necessarie informazioni.

La Convenzione sul riciclaggio di Strasburgo è stata ratificata con la legge n. 328 del 9 agosto 1993, che però forse ha ampliato troppo i reati presupposti. Mentre prima, infatti, la normativa sul riciclaggio prendeva in considerazione soltanto capitali provenienti dai reati più gravi, adesso prende in considerazione qualsiasi tipo di reato, con la conseguenza – che sembra aberrante, ma che è stata ribadita anche da più sentenze della Corte di cassazione – che un motorino rubato con il telaio alterato costituisce riciclaggio. Si tratta evidentemente di una normativa

sproporzionata, considerate le innumerevoli disposizioni di estremo rigore previste per le ipotesi di riciclaggio e che scarsamente sembrano adattarsi a casi simili o a quello, ad esempio, dell'assegno riempito e messo in circolazione da un ladruncolo qualsiasi. La normativa sul riciclaggio, fatte salve le intenzioni del legislatore, si presta però a soluzioni come quelle che ho testè indicato, i cui effetti noi abbiamo cercato di ridurre; ma la Corte di cassazione ci ha dato torto e quindi si contesta il reato di riciclaggio anche a chi ha il motorino rubato.

Occorre inoltre promuovere l'effettiva integrazione dei dati tra sistema bancario e autorità di vigilanza: Ufficio italiano cambi, polizia valutaria, Banca d'Italia, Consob, sono questi gli organismi che dovrebbero contribuire a risolvere almeno qualcuno dei problemi, ma ciascuno di essi lamenta la scarsa possibilità di rapportarsi agli altri. In proposito, vorrei soffermarmi su un punto che mi sta particolarmente a cuore e che forse, già in altre occasioni, ho avuto modo di sottolineare. La legge 30 dicembre 1991 n. 413, all'articolo 20 prevedeva che le banche, le quali erano incaricate di acquisire tutti i dati anagrafici e quant'altro su ciascuna delle operazioni effettuate, dovessero poi trasmettere tali dati, sulla base di un decreto interministeriale da emettersi entro 60 giorni dall'entrata in vigore del provvedimento, all'anagrafe tributaria, cosicché essi potessero essere immediatamente utilizzati dalla Guardia di finanza.

Ebbene, allo stato attuale, se noi vogliamo stabilire se io palermitano sia titolare di un conto corrente ad Abbiategrasso, dobbiamo richiedere l'informazione a 1300 banche – considerando soltanto gli istituti di credito e tralasciando le società finanziarie – e aspettare che ci pervengano tutte le risposte. Tra l'altro, le banche sono organizzate in un certo modo e quindi, in pratica, sia per le misure di prevenzione, sia per il riciclaggio, sia per tutte le informazioni attinenti i rapporti intercorrenti tra una persona e l'altra, occorre aspettare tempi biblici. Quindi sostanzialmente le richieste si arenano dopo un pò di tempo, per cui ci limitiamo a richiedere informazioni soltanto nell'ambito della provincia di Palermo e non ad Abbiategrasso o a Forlì, che per noi sono troppo lontani. Infatti, quel decreto interministeriale che si sarebbe dovuto emanare en-

tro 60 giorni dall'approvazione della legge finanziaria per il 1992, in modo da consentire alla Guardia di finanza l'accesso immediato all'anagrafe patrimoniale a fini fiscali, non è stato mai emesso.

Ora, avendo avuto occasione di parlare con il senatore Milio, che esercita la professione di avvocato a Palermo, chiesi cortesemente a lui di interessarsi della vicenda, per vedere se fosse possibile sbloccare la situazione. Mi risulta che il senatore Milio, in data 25 giugno 1997, abbia presentato in proposito un'interrogazione parlamentare, alla quale fino all'altro ieri - data in cui ho parlato telefonicamente con lui - non era stata data risposta. Questo allo scopo di sollecitare l'attuazione di norme che per noi - e non soltanto per noi - sono della massima importanza. Questa esigenza, infatti, ci è stata fatta presente anche dal generale Nanula, vice comandante della Guardia di finanza.

Per entrare nel merito del disegno di legge in questione, di scarsa resa - a mio modesto avviso - risultano essere i monitoraggi generalizzati. Occorre pur sempre partire dal basso per rendere concreta l'indagine e per evitare di sparare con i cannoni e di ottenere scarsi risultati. La cosiddetta polizia patrimoniale, quella cui spetterebbe di indagare sul tenore di vita e sulle dichiarazioni periodiche a cui sarebbero chiamati circa 200.000 soggetti, non può concretamente estendersi - a mio parere - a diverse migliaia di soggetti, con risultati peraltro scarsamente prevedibili, in particolare per la mancata informatizzazione di tutti i rapporti tra i vari soggetti che potrebbero in proposito essere utilizzati.

Come pure mi sembra troppo vago il richiamo alla trasparenza e all'imparzialità dell'atto amministrativo. Infatti, intanto non è chiaro quali sarebbero le conseguenze e comunque, quand'anche si potessero attribuire conseguenze penali e informare l'autorità giudiziaria in ordine alla mancanza di trasparenza o alla semplice parzialità, ci troveremmo bloccati dall'articolo 323 del codice penale che, nella sua nuova formulazione, esclude che il giudice penale possa intervenire sull'eccesso di potere, che è proprio ciò che si verrebbe a configurare con la mancanza di trasparenza e di imparzialità, fermo restando che non è possibile invocare l'articolo 97 della Costituzione per considerare sanzionabile con l'articolo 323 quello che l'articolo 97 dichiara essere uno dei principi fondamentali, ossia l'imparzialità e il buon andamento dall'amministrazione. Non credo, cioè, anche se c'è stata qualche autorevolissima opinione contraria, che noi potremmo sostanzialmente continuare ad interessarci, ricorrendo all'articolo 323, dell'abuso di potere e ancor meno del vizio di merito.

Occorre poi promuovere una reale cooperazione - questo è un aspetto molto importante - tra associazioni imprenditoriali e commerciali, anche a sostegno della libera concorrenza. È necessaria una collaborazione civica ma, a questo proposito, occorre garantire protezione e autonomia sia agli addetti ai controlli interni ed esterni sia a denunzianti e testimoni. Noi infatti siamo particolarmente sensibili a che siano protetti e garantiti sia i controllori interni che i testi, per i ben noti motivi comprensibili a tutti. L'inefficienza trasforma il diritto in favore e questo costituisce un grosso problema; ciò avviene quando - prescindendo dalla corruzione per atti contrari, ma quand'anche ci fermassimo soltanto alla

corruzione per atti conformi al dovere d'ufficio – si paga per quanto è dovuto. Si tratta tuttavia dell'ipotesi forse meno grave perchè si paga e poi si ritorna estranei; molto più spesso, invece, si diventa clienti disponibili a ricambiare il favore e ancora più grave è quando si entra nella zona grigia in cui prospera la mafia.

Occorre dunque considerare i diversi rapporti; noi non possiamo non angolare la nostra visione dalla zona di Palermo se non tenendo conto della criminalità organizzata che investe qualsiasi campo dell'attività economica e civile. Il triangolo consueto – pubblico ufficiale, impresa, amministratori elettivi o meno – si arricchisce così del quarto interlocutore, rappresentato dalla criminalità organizzata, che interviene con quei sistemi che sono già stati esposti dal procuratore Caselli e sui quali quindi non ritengo di dovermi ulteriormente soffermare.

Scandali e processi, lungi dall'eliminare la corruzione, purtroppo la rendono più costosa e sofisticata e dunque la lotta diventa più difficile. Occorrono processi rapidi e certezza della pena, magari – e sottopongo quest'aspetto all'attenzione della Commissione – con un più frequente ricorso all'incidente probatorio e magari anche – non spaventiamoli per quest'affermazione – riesumando in qualche modo il vecchio giudice istruttore. Quanto più spesso si fa ricorso al GIP per l'incidente probatorio, tanto più spesso costui viene a recuperare sostanzialmente le funzioni del vecchio giudice istruttore. Ciò consentirebbe, nel rispetto del contraddittorio e magari rinunciando all'oralità o per lo meno riducendo l'assoluta oralità del processo, di abbreviare immensamente la durata del dibattimento. Non si tratta di arrivare alla conferma di quanto fatto nel corso della vecchia istruzione sommaria; però, quando i dibattimenti durano quattro o cinque anni, non possiamo nasconderci che ciò significhi denegata giustizia.

Oso poi formulare un altro mio desiderio. Sono stato pretore penale per 15 anni e posso dire che tale organo funzionava bene, anche se svolgeva prima il ruolo di pubblico ministero e poi quello di giudice. Forse sono ingenuo e di vecchio stampo, però – ripeto – il pretore penale funzionava bene e quindi, per una gran parte dei processi, si potrebbe ritornare a tale figura. Non chiamiamolo pretore penale, chiamiamolo giudice di pace o come altro vogliamo, ma, nella sostanza, costui garantisce un buon servizio e comunque, statisticamente, i provvedimenti del pretore penale non venivano censurati più di quanto non venissero censurati i provvedimenti emessi dagli organi collegiali. Questo è un dato certo.

Avevo anche accennato ad una misura, che certamente non è risolutiva, ma che comunque sottopongo all'attenzione della Commissione. La turbata libertà degli incanti è punita con una pena di competenza pretorile; l'astensione dagli incanti è punita con una pena fino a sei mesi di reclusione o con una multa, quindi sostanzialmente con una pena minima. Promuovere un costante raccordo informativo ed operativo tra organismi investigativi specializzati ed ordinari e tra questi e i vari soggetti pubblici sarebbe ipotizzabile come supporto.

Concludo riferendo un aspetto che mi sembra opportuno evidenziare: la Regione siciliana, che è dotata di competenza esclusiva per l'orga-

nizzazione degli uffici, aveva in programma di emanare una normativa sostanzialmente analoga a quella anticorruzione e per la prevenzione dei fenomeni di corruzione che sta preparando il Parlamento nazionale. Un paio di giorni fa mi è stato detto che la Regione ha deciso di fermarsi in attesa della promulgazione di detta legge nazionale per conformare ad essa la sua normativa.

CORDOVA. Signor Presidente sarò breve, innanzi tutto poichè mi associo a quanto ha detto il collega Borrelli, tranne che per due aspetti il primo dei quali è l'allargamento del patteggiamento.

Dal mio punto di vista sono contrario perchè in Italia si sta assistendo ad un progressivo abbassamento del livello di legalità e ritengo che lo Stato dovrebbe reagire assumendo posizioni più nette contro questo fenomeno. Allargando invece i termini del patteggiamento avverrebbe il contrario e proprio in materia di reati del pubblico ufficiale contro la pubblica amministrazione, o comunque nel caso della corruzione in generale, questo non costituirebbe una remora al fenomeno corruttivo.

L'altro punto sul quale non sono d'accordo è stato affrontato dal procuratore Borrelli - al quale chiedo scusa per la mia precedente interruzione - in risposta alla domanda del senatore Diana su come rendere operativo il segreto istruttorio. La risposta a mio parere è semplice: visto che il segreto delle indagini viene sistematicamente violato attraverso notizie fornite alla stampa, basterebbe trasformare in delitto la contravvenzione attualmente prevista dall'articolo 684 del codice penale, ossia l'indebita pubblicazione di fatti concernenti un procedimento penale. Una volta eliminata questa possibilità cesserebbero automaticamente tutte o quasi le fughe di notizie.

Per quanto riguarda il suggerimento del senatore Diana di istituire un reato per la violazione in sè delle norme concernenti l'attività dei pubblici funzionari, adombrando in tal modo, se non sbaglio, un allargamento della normativa penale in questo campo, deve però svolgersi una semplice considerazione: il sistema dei controlli preventivi di legittimità ha dato esito fallimentari, mentre con il nuovo sistema non vengono istituiti dei controlli preventivi, ma sempre controlli successivi e quindi non vedo che esito possa avere sotto questo profilo. Se si vuole introdurre una remora al fenomeno corruttivo l'unica sarebbe quella indicata.

Per quanto riguarda la proposta di istituire un osservatorio dei casi patologici sono pienamente d'accordo, infatti già raccogliamo i casi di inquinamento della pubblica amministrazione che esibirò alla Commissione.

In relazione alla selezione degli interventi dei pubblici ministeri ed i termini massimi delle indagini preliminari, credo che per quanto riguarda Napoli si tratti di discussioni accademiche: quando entrerà in vigore il sistema del giudice unico vi sarà la paralisi totale della giustizia, nel senso che al carico di lavoro attualmente pendente presso il tribunale si aggiungerà quello della procura circondariale, e non si sa se arriveremo anche ad un milione di procedimenti penali.

Si consideri che questa riforma viene compiuta - come si dice - a costo zero e senza aumentare gli organici dei pubblici ministeri, per cui

laddove vi era un pubblico ministero davanti a un collegio, ora serviranno tre pubblici ministeri per andare davanti a tre giudici monocratici e le conseguenze sono intuibili.

L'ultima domanda cui vorrei rispondere è se non sia possibile migliorare la situazione consentendo una migliore tutela ai singoli cittadini. Non so quanto accade negli altri circondari, ma credere che il singolo cittadino che si ritenga leso da un comportamento anomalo della pubblica amministrazione ricorra nel nostro territorio napoletano a mezzi di tutela è illusorio. A Napoli ognuno prima di compiere un passo fa bene i propri conti: quello che si teme di più non è l'autorità dello Stato, ma l'autorità della camorra, quindi questi mezzi di tutela per i cittadini sarebbero secondo me in buona parte inutili.

FRAGLIASSO. Signor Presidente, prendo la parola anche perchè probabilmente non potrò essere presente ad un seguito di questa audizione.

Desidero svolgere due osservazioni *de iure condendo* per riportare il tema dell'audizione al suo ambito naturale, ossia l'individuazione di strumenti istituzionali per la prevenzione dei fenomeni di corruzione.

Tali osservazioni sono in riferimento al disegno di legge n. 3015. La prima riguarda la mancata previsione nell'articolo 9 tra i soggetti destinatari della norma, individuati con decreto del Presidente della Repubblica, dei pubblici dipendenti privi di responsabilità gestionale o di poteri discrezionali.

Mi rendo conto che allargare il campo dei soggetti pubblici dipendenti dai quali acquisire dati patrimoniali significherebbe appesantire ulteriormente il lavoro della Commissione; è anche vero però che sono proprio i pubblici dipendenti di più basso profilo, che sono in contatto con l'utenza, quelli che più spesso pongono in essere fatti corruttivi. Si tratta di quel tipo di corruzione, forse di basso profilo, che viene più pesantemente avvertito dal cittadino a contatto con pubblici dipendenti che, ancorchè privi di poteri gestionali o discrezionali, sono, ad esempio, addetti allo sportello. Basti pensare a tale proposito al rilascio di certificati: per tale attività, o per ottenere qualsiasi permesso o autorizzazione, il cittadino sente come naturale dover pagare una sorta di tangente al pubblico dipendente.

Sottolineo inoltre la mancata previsione di sanzioni nel caso di ingiustificato arricchimento patrimoniale, mentre è prevista solo la sanzione della decadenza o della destituzione dall'impiego – se ho ben letto il disegno di legge – nel caso di mancate od infedeli dichiarazioni patrimoniali. *Quid iuris* nel caso di integrale, completa e puntuale esposizione dei propri dati patrimoniali che però non trovino giustificazione nelle entrate e nei redditi leciti del pubblico dipendente?

Mi si consenta un esempio per tutti: nel caso di Poggiolini, diventato l'archetipo del pubblico funzionario corrotto, questi ha ammesso di aver ricevuto dazioni indebite di denaro (cosiddette tangenti) per 9 miliardi e 300 milioni di lire. Su uno dei suoi conti svizzeri abbiamo trovato e portato in Italia oltre 16 miliardi di lire. Come si può pensare che gli altri 7 miliardi di lire siano il portato e l'effetto del suo stipendio,

ancorchè alto, di direttore del Servizio farmaceutico presso il Ministero della sanità? Anche nel caso di condanna – sempre più eventuale e remota, visti i tempi dilatati del dibattimento, che ancora deve iniziare, e vengo anche ad alcune delle osservazioni odierne – potranno essere verosimilmente confiscati i 9 miliardi da lui ammessi, ma ben difficilmente il supero. Ecco, la previsione di un'autonoma sanzione sotto questo profilo, cioè l'obbligo di restituzione all'ente pubblico di appartenenza o ad altra struttura statale, o comunque pubblica, delle somme di denaro rinvenute nel patrimonio del pubblico dipendente e delle quali il pubblico dipendente stesso non riesca a dare una plausibile giustificazione, mi sembrerebbe un correttivo in termini di prevenzione del fenomeno corruttivo.

In più, sempre nel disegno di legge, manca la previsione di autonome sanzioni, diverse da quelle disciplinari, penali o contabili, se si eccettua la decadenza di cui ho parlato nel caso di mancata o infedele dichiarazione patrimoniale.

Dopo queste tre brevissime osservazioni con riferimento al disegno di legge, volevo aggiungere che sono stati dibattuti alcuni temi forse non propriamente pertinenti al fenomeno della corruzione, in relazione ai quali però mi permetto di dire che sono d'accordo con quanto osservato più autorevolmente prima di me. Mi riferisco alla previsione della facoltatività dell'udienza preliminare, d'ufficio o su istanza di parte, qualora ciò sia necessario per decidere sulla richiesta di rinvio a giudizio; questo potrebbe ridurre in modo molto sensibile i tempi del processo, soprattutto adesso che è stata introdotta l'obbligatorietà dell'interrogatorio preventivo rispetto alla richiesta di rinvio a giudizio, il che consente di operare una maggiore selezione in termini di esercizio dell'azione penale.

Riguardo alla distinzione tra corruzione e concussione, sono anch'io d'accordo sul fatto che l'abolizione di una distinzione fra corruzione e concussione, almeno la concussione per induzione, consentirebbe di introdurre nel sistema normativo un più efficace strumento di contrasto, quindi anche in termini di prevenzione, rispetto alla corruzione, perchè servirebbe ad eliminare alcune soglie residuali di esenzione dalla punibilità che ancora permangono, soprattutto attraverso distinzioni spesso speciose fra l'uno e l'altro delitto. Sono anche d'accordo sulla previsione, se non di un'impunità, di trattamenti penali più favorevoli – proposta propugnata dai colleghi di Milano già molto tempo fa e che però non ha trovato seguito finora – per il soggetto corruttore, cosa che consentirebbe di rompere quella catena di omertà che spesso lega l'un soggetto all'altro e che rende così difficili le nostre indagini.

Concludo il mio intervento necessariamente breve e forse non esaustivo dicendo che, anche in questa sede, mi è parso di notare come, pur avvertendosi l'esigenza di prevedere strumenti di prevenzione della corruzione diversi da quelli forniti dal processo penale, si finisca poi per parlare sempre del potenziamento del processo penale, o in termini di accelerazione dei tempi o di aumento della pena edittale o di effettività della sanzione penale, col considerare cioè la sanzione

penale come il più efficace degli strumenti, in termini di prevenzione generale, rispetto alla corruzione.

Sotto questo profilo mi permetto di dire che sarebbe allora auspicabile stabilire, come è stato osservato, l'allungamento dei tempi già previsti dal codice di procedura penale per le misure interdittive della sospensione dal pubblico impiego, da un pubblico servizio, che sono, appunto, ridotte a 2 mesi e che sono assolutamente inadeguate rispetto alle esigenze (e in proposito da qui a un momento vi sottoporro un esempio) o, se fosse possibile, l'automatica sospensione del pubblico dipendente corrotto che sia stato riconosciuto tale se non con sentenza di condanna in primo grado, con sentenza passata in giudicato.

Un esempio per tutti e concludo: una nostra indagine ha interessato una USL nella quale è stato accertato un fenomeno di corruzione amplissimo, signor Presidente, che riguardava non solo i vertici della USL nel tempo, ma i vari comitati di gestione, i presidenti di essi, gli amministratori straordinari, gli organi di controllo interni ed esterni, il Coreco e il comitato dei garanti; riguardava i sindacati, che pure avrebbero dovuto assolvere a una funzione di denuncia e di controllo, e concerneva non solo gli appalti, le forniture di opere e di servizi e di beni, ma addirittura i concorsi per i posti di primario, di assistente e aiuto medico, per i quali vi era un vero e proprio tariffario. Ebbene, nell'ambito di questa inchiesta, per la quale in una sola USL sono stati accertati attraverso le ammissioni dei diretti protagonisti oltre 14 miliardi di tangenti nell'arco di 4-5 anni, vi è stato un presidente del comitato di gestione, che per avventura era ed è un funzionario della Ragioneria generale dello Stato, che ha ammesso di aver percepito tangenti per oltre 2 miliardi e mezzo di lire, che ovviamente è stato sospeso dalla funzione fintanto che è stato sottoposto ad una misura coercitiva, il quale, cessata tale misura, è tornato a fare il funzionario della Ragioneria generale dello Stato. Questo ve la dice lunga sull'efficacia degli strumenti interni alla pubblica amministrazione nel fare pulizia dentro di sé e nel prevenire il fenomeno della corruzione. Gli altri impiegati si saranno sentiti legittimati a fare altrettanto, visto che i due miliardi e mezzo noi non siamo riusciti a trovarli (questo signore sostiene di averli spesi in pranzi e cene e ovviamente non è credibile). Ora è tornato a svolgere un lavoro che è di controllo della spesa altrui.

SALVI. Signor Presidente, chiedo la parola sull'ordine dei lavori. Trovo molto utile questa discussione e proporrei una seconda tappa di essa, se c'è la disponibilità ad un secondo incontro.

PRESIDENTE. Ci stiamo organizzando in questo senso. Ho già ricevuto da molti colleghi una sollecitazione analoga alla sua, senatore Salvi. E mi pare di capire, da qualche contatto intervenuto, che ci sia la possibilità di un prosieguo, al quale siamo fortemente interessati, su temi più specifici, martedì 7 aprile, dalle 14,30 alle 16,30. Mi permetto di insistere con i nostri ospiti su questo punto. Mi rendo conto che ritagliare un nuovo spazio in un carico di impegni notevolissimo non è facile e che vi stiamo chiedendo un sacrificio, noi abbiamo però un forte inte-

resse ad avere un vostro contributo anche su piani più specifici. Se fosse possibile perciò organizzare per il 7 aprile il prosieguo di questo incontro ve ne saremmo davvero grati.

Possiamo intanto chiudere i lavori di oggi con la procura di Roma. Se poi mi date il vostro consenso, ci rivedremo martedì 7 aprile per entrare sui temi più particolari.

VECCHIONE. Mi adeguo al tempo residuo, limitandomi ad una sola osservazione prima di lasciare la parola al collega Saieva. Il senatore Pellegrino ha parlato di selezione degli interventi del pubblico ministero, proiettando le sue domande su una ipotesi di preminenza per i reati più importanti, quelli relativi alla pubblica amministrazione. Io non vorrei richiamare il principio della obbligatorietà dell'azione penale nè, d'altra parte, posso ignorare il fatto che tutti i processi sono importanti per le parti. Cosa faremmo, selezionando i processi, se non scontentare una parte privata o un singolo avvocato per i quali importanti sono i processi propri, non quelli degli altri? Quindi, allo stato attuale della legislazione, una selezione degli interventi non è concepibile. Mi fermo a questo, anche se avrei molto da aggiungere in tema di procedure.

PRESIDENTE. Se il dottor Saieva può tornare il 7 aprile invece di sacrificare il suo intervento adesso in pochi minuti, forse per lui sarebbe preferibile. Certamente lo sarebbe per noi.

SAIEVA. D'accordo, signor Presidente.

PRESIDENTE. Vi ringrazio per il contributo che ci avete dato, di gran lunga superiore persino alle nostre aspettative, su una serie di problemi. Ci rivedremo con quelli di voi che vogliono darci un contributo più specifico il giorno 7 aprile, intanto vi prego di rimanere nostri ospiti a colazione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva alla prossima seduta.

I lavori terminano alle ore 14,20.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. VINCENZO FONTI

