

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

8° Resoconto stenografico

SEDUTA DI LUNEDÌ 6 APRILE 1998

Presidenza del presidente VILLONE

INDICE**Audizione del Direttore generale della Confindustria**

PRESIDENTE	Pag. 3, 6, 7 e <i>passim</i>	CIPOLLETTA	Pag. 4, 7, 8 e <i>passim</i>
ANDREOLLI (PPI)	7, 11, 12		
D'ALESSANDRO PRISCO (Dem. Sin.-l'Ulivo)	7		

Audizione del professor Gustavo Minervini

PRESIDENTE	Pag. 14, 16, 20 e <i>passim</i>	MINERVINI	Pag. 14, 15, 16 e <i>passim</i>
ANDREOLLI (PPI)	20		
ELIA (PPI)	24, 26		

Audizione di rappresentanti delle organizzazioni degli artigiani

PRESIDENTE	Pag. 26, 28, 29 e <i>passim</i>	DE PROSPERIS	Pag. 32
		FACCIOTTI	27, 28, 32 e <i>passim</i>
		SCIARRI	29, 31, 32 e <i>passim</i>

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Innocenzo Cipolletta, direttore generale della Confindustria, accompagnato dai dottori Roberto Ciarlone, Paolo Mazzanti e Bruno Nobile; il professor Gustavo Minervini; il dottor Giuliano Sciarri, responsabile dell'area economica della Confederazione nazionale dell'artigianato; l'avvocato Leopoldo Facciotti e il dottor Paolo Izza, rappresentanti della Confederazione autonoma sindacati artigiani; e il signor Cesare De Prosperis, vice presidente nazionale della Confederazione delle libere associazioni artigiani italiane, accompagnato dal signor Paolo Sebaste.

I lavori hanno inizio alle ore 15,20.

Audizione del Direttore generale della Confindustria

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

Onorevoli colleghi, 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.

È oggi in programma l'audizione del dottor Innocenzo Cipolletta, direttore generale della Confindustria, accompagnato dai dottori Roberto Ciarlone, Paolo Mazzanti e Bruno Nobile.

Per organizzare l'intervento dei nostri ospiti, devo specificare che svolgiamo queste audizioni nell'ambito dell'esame del disegno di legge trasmesso dalla Camera dei deputati, noto come legge anticorruzione, per la prevenzione di tale fenomeno. Alla Commissione è sembrato che l'impianto della proposta possa essere rafforzato – partendo dall'attuale configurazione riferita essenzialmente ad un contrasto in sede nazionale – puntando ad un contrasto diffuso piuttosto che solo ad uno accentrato, e quindi ad un contrasto presso le singole pubbliche amministrazioni, laddove la corruzione si produce.

I nostri ospiti hanno un osservatorio particolarmente qualificato sui temi oggetto del nostro esame, perchè come operatori economici sono a diretto contatto con le amministrazioni pubbliche e quindi sono sicuramente in grado di fornirci delle indicazioni significative. Sarà utile per noi conoscere la loro opinione e quello che risulta dai dati in loro possesso sulla corruzione di oggi e sui suoi modi di manifestazione, nonchè indicazioni sui punti specifici dei procedimenti di organizzazione amministrativa che,

nella loro esperienza, si siano mostrati particolarmente deboli nella resistenza delle strutture pubbliche ai fenomeni di corruzione.

Penso che il modo più utile di procedere sia quello di chiedere ai nostri ospiti di fornirci una loro iniziale introduzione, sulla quale poi interverranno i componenti della Commissione per porre le domande che riterranno opportune. Do quindi la parola al dottor Cipolletta.

CIPOLLETTA. Signor Presidente, svolgerò una breve riflessione per essere poi a vostra disposizione. Non ho elementi per consigliare come organizzare l'amministrazione pubblica per prevenire fenomeni di corruzione, ma ho soprattutto considerazioni relative alla complessità dei processi istituzionali legislativi italiani, quali il terreno nel quale si possono annidare problemi e fenomeni di corruzione.

Faccio una breve premessa che riguarda proprio la quantità e la qualità delle disposizioni di legge oggi esistenti. Spesso nel nostro paese vi è la convinzione che, se esiste un problema, occorre emanare una legge; se poi questa viene aggirata, ciò vuol dire che non è molto stringente. Quindi, vi è una continua identificazione di tutte le casistiche possibili e immaginabili con la creazione di un corpo legislativo, che è sicuramente in questo momento il più vasto nel mondo industrializzato, al quale poi si aggiunge una quantità di difficile valutazione di regolamenti e di norme applicative.

A nostro avviso, quello esistente è un sistema che finisce per favorire i processi di corruzione, perchè l'agire del cittadino e soprattutto delle imprese, che nei confronti delle pubbliche amministrazioni hanno continui punti di contatto, finisce per non essere più un rapporto diretto, ma un rapporto sempre intermediato. È un rapporto intermediato in senso positivo da consulenti, professionisti e da quanti altri che si fanno interpreti dell'uno e dell'altro; in senso negativo può essere intermediato da faccendieri e da altre persone di questo tipo.

Credo che la prima azione preventiva necessaria per ridurre i casi di corruzione sia un processo di semplificazione e di trasparenza del sistema normativo, perchè attraverso una complicazione e quindi un innalzamento del livello legislativo per cercare di identificare tutti i casi da normare si finisce per consegnare il paese agli intermediari, rischiando così di favorire i processi di corruzione essendo il rapporto del cittadino e delle imprese con l'amministrazione non più diretto.

Da questo punto di vista il Governo ha posto in essere un'opera meritoria con l'approvazione della recente legge Bassanini che, come viene osservato, è una legge di delegificazione; secondo il nostro giudizio, questo sforzo compiuto deve essere portato avanti.

Come contributo all'indagine conoscitiva, da parte della Confindustria ho portato in questa sede tre volumi – non sono molto semplici – che contengono una nostra riflessione sull'individuazione delle modalità di semplificazione del sistema legislativo italiano con riferimento alle imprese. Credo che nei punti segnati all'interno dei volumi si possano individuare quali sono i settori nei quali, essendo il rapporto con la pubblica amministrazione incerto, lungo e instabile, si determinano i rischi di corruzione (quando, per esempio per ottenere un'autorizzazione si aspettano mesi e mesi; quando il

percorso è un continuo rinvio da amministrazione ad amministrazione, c'è sempre il rischio che qualcuno si inserisca e si faccia portatore di un processo accelerato, che finisce per determinare un elemento criminale all'interno del procedimento amministrativo).

A mio giudizio, dunque, la principale strada da intraprendere è quella della semplificazione normativa. L'altra via da percorrere è quella degli automatismi, nel senso di porre in essere meccanismi che abbiano una loro applicazione automatica, senza troppo bisogno di discrezionalità da parte della amministrazione. È una strada che non si può applicare in tutti i casi, anche se in molti settori sta producendo degli effetti positivi. Faccio un esempio. È stata modificata la legislazione per le agevolazioni e i contributi al Mezzogiorno e sono state introdotte due leggi, le nn. 488 del 1992 e 341 del 1995. Queste leggi si stanno rivelando positive perchè gli imprenditori, quando hanno diritto secondo la legislazione ad un certo numero di agevolazioni, possono ottenerle in via automatica sui propri conti fiscali, una volta che hanno adempiuto certe condizioni, che sono autocertificate dall'imprenditore stesso; questi, se mente, può essere condannato, ma poichè le sue certificazioni sono semplici e basate sulle proprie dichiarazioni di carattere fiscale, tale sistema ha tagliato l'erba a tutto quell'insieme di società consulenti o a quei personaggi che con la vecchia legge n. 64 del 1986 – è l'altro sistema di agevolazioni per il Mezzogiorno – finivano per farsi portatori di accelerazioni di pratiche e così via.

La terza considerazione che vorrei fare riguarda la necessità di stabilire all'interno della pubblica amministrazione una contrapposizione di interessi che favorisca il controllo automatico fatto dal basso, e non soltanto quello formale compiuto dall'alto. Il sistema delle imprese si organizza al suo interno con delle forme di *auditing* e con una separazione netta di interessi e di responsabilità. È questa la procedura che viene chiamata di *corporate governance*, che nel nostro paese è stata spesso fraintesa con i problemi dei diritti delle minoranze.

In linea di principio, *corporate governance* significa capacità di controllo di una struttura complessa quale un'impresa di grandi dimensioni, nella quale da un lato ci sono gli azionisti che hanno interesse al rendimento dei loro capitali investiti e dall'altro lato c'è il *management* interessato alla stabilità dell'azienda e alla sua crescita; vi è poi il mercato, ossia gli acquirenti ed i fornitori dei prodotti dell'azienda. In questa contrapposizione di interessi e in un sistema governato dalla concorrenza, i segnali – se qualcosa non funziona – hanno la tendenza a manifestarsi più velocemente di quanto può avvenire in un sistema dove questa contrapposizione di interessi manca e anzi può esistere convergenza tra essi senza forme di controllo interno.

Come fare per introdurre questo meccanismo? Penso ci siano principalmente due strade. La prima è quella della liberalizzazione di tutti i servizi pubblici dove è possibile far intervenire concorrenti che, comportando un l'abbassamento dei costi di produzione, eliminino i fenomeni di corruzione. Questi spesso si annidano in presenza di sistemi di monopolio i quali, non avendo necessità di controllare i costi di produzione, riescono a «digerire» anche l'inserimento di qualche costo improprio. La

liberalizzazione e l'introduzione della concorrenza è dunque un elemento fondamentale.

L'altro strumento è quello delle privatizzazioni. L'uscita dello Stato dall'economia corrisponde a una riduzione dell'area della possibile corruzione. Credo allora che sia utile privatizzare tutto ciò che è possibile, non solo per quanto riguarda l'attività dello Stato ma, soprattutto – mi preme sottolinearlo – le attività degli enti locali. Il nostro paese, infatti, non ha visto solo un intervento pubblico forte dello Stato, ma soprattutto in questo ultimo periodo un intervento pubblico forte e crescente degli enti locali: mentre lo Stato si ritira dai servizi pubblici nazionali, gli enti locali stanno entrando massicciamente nei servizi locali. Più si estende l'area del pubblico più i rischi di corruzione tendono ad aumentare: non sono solo io a sostenerlo, ma anche altri illustri personaggi.

C'è infine un ulteriore elemento che nella letteratura è diventato importante per cercare di contenere il fenomeno della corruzione: mi riferisco al buon funzionamento del sistema giudiziario. La lungaggine del nostro sistema e l'incertezza dei risultati rendono difficile, se non impossibile, il superamento della contrapposizione di interessi e determinano un freno ai processi per corruzione. Se gli operatori privati, infatti, sono abbastanza sicuri che la giustizia termina il suo ciclo in tempi ragionevolmente brevi e prevedibili possono cercare di far valere i propri diritti attraverso le vie normali. Questo evidentemente amplifica i casi di contrapposizione di interessi che invece, dove il sistema giuridico funziona male e in tempi molto lenti, costringe le vittime della corruzione a doversi cercare il modo per non subire un danno raddoppiato.

Ho parlato di semplificazione, di liberalizzazione, di privatizzazione e di funzionamento della macchina. Resto a vostra disposizione per tutte le informazioni e le domande alle quali tenterò di dare una risposta.

PRESIDENTE. Vorrei intanto chiedere io al dottor Cipolletta alcuni chiarimenti. Ho anzitutto una curiosità: qui tutti hanno sottolineato l'importanza della semplificazione e citato i provvedimenti Bassanini. In effetti nel Parlamento in questi ultimi anni vi è stata una spinta in questa direzione. Al riguardo, la domanda che ho da porre è se si è notato in questi ultimi tempi un qualche risultato utile, cioè se comincia a manifestarsi nell'esperienza pratica qualche effetto positivo o se siamo ancora nella fase in cui il risultato che ci si prefiggeva di ottenere è tuttora lontano, non ha ancora raggiunto l'utente finale.

Lei ha poi citato la *corporate governance*, il contrasto di interessi. Mi è sembrato di capire che lo citasse come un modello da introdurre nel pubblico ma che contemporaneamente suggerisse anche che il sistema delle imprese come tale debba poter sviluppare al suo interno momenti utili. Può cortesemente spiegarci meglio cosa si è fatto finora e cosa, in ipotesi, può fare il sistema delle imprese per dare un contributo a questo processo sicuramente non facile?

Della privatizzazione come contrasto alla corruzione spesso si è detto. Io non sono sicuro però che con la privatizzazione non si apra la strada a una forma di corruzione diversa. Non è detto infatti che un si-

stema privato sia eticamente più corretto di uno pubblico, sebbene le forme del venir meno di questa eticità possano essere diverse.

D'ALESSANDRO PRISCO. Vorrei chiedere se dal punto di vista dell'organizzazione aziendale ritenete utile la recente introduzione per i pubblici dipendenti del codice di comportamento: vorrei sapere in particolare se lo ritenete uno strumento di quel controllo dal basso di cui ci parlava il dottor Cipolletta.

ANDREOLLI. Signor Presidente, mi è sembrato che il dottor Cipolletta nel suo intervento desse per scontato che esiste un fenomeno di corruzione, suggerendo alcuni interventi sugli enti pubblici, sia centrali sia periferici, per evitare tale fenomeno. Non ho ascoltato però qual è il suo giudizio sul fenomeno della corruzione, se lo ritiene vasto, diffuso, se concentrato in un settore piuttosto che un altro, se più presente a livello centrale o periferico.

Vorrei inoltre sapere se la Confindustria ha compiuto dei monitoraggi per avere un'idea dell'andamento storico del fenomeno negli ultimi anni: se risulta cioè che esso è aumentato o decelerato, se i primi interventi legislativi hanno prodotto qualche effetto o sono allo stadio iniziale, per cui occorre ancora iniziare daccapo questo processo di moralizzazione e di formazione degli strumenti che impediscano l'allargamento o il mantenimento del fenomeno.

PRESIDENTE. Prego il dottor Cipolletta di rispondere ai quesiti.

CIPOLLETTA. Signor Presidente, credo sia ancora presto per esprimere un parere sulle leggi Bassanini, ancora in fase di applicazione.

PRESIDENTE. Ma la delegificazione era già stata avviata con le precedenti finanziarie.

CIPOLLETTA. Io ho citato le leggi nn. 488 e 341 che hanno sostituito la precedente legge n. 64 sui contributi al Mezzogiorno. Personalmente da nessuna delle imprese mi sono giunte richieste o informazioni tese a denunciare che pratiche si siano incagliate da qualche parte, così come avveniva quando la legge n. 64 era operativa. Il fatto che queste segnalazioni non arrivino significa che le cose stanno procedendo automaticamente per quanto concerne il versamento e la contabilizzazione dei contributi, in maniera talmente automatica da non prevedere alcun intervento da parte di nessuno. Trovo questo un fatto estremamente positivo. Con la legge n. 64 invece era necessario che la pubblica amministrazione valutasse i progetti, rilasciasse le autorizzazioni e iniziasse tutta una serie di pratiche relative agli stadi di avanzamento o quant'altro. Ora questo fenomeno non si verifica ed è la positiva riprova che meccanismi più semplici e automatici possono ridurre i fenomeni sotto il profilo che ci interessa.

Per quanto riguarda il *corporate governance*, è sicuramente difficile immaginare che tutta l'amministrazione pubblica possa organizzarsi se-

guendo tale modello; tuttavia ho voluto sottolineare come nel campo delle imprese il problema del controllo di cosa fanno le proprie strutture interne sia altrettanto importante che nel caso delle amministrazioni pubbliche.

PRESIDENTE. E come lo affrontate?

CIPOLLETTA. Attraverso sistemi di *auditing* interno e attraverso forme di controllo e di contrapposizione di interessi. Nel consiglio di amministrazione spesso, accanto al comitato esecutivo che prende le decisioni, vi è un comitato di bilancio composto da membri del consiglio di amministrazione che non fanno parte del comitato esecutivo, i quali hanno il compito di verificare i conti in maniera tale da poter essere essi stessi a condurre indagini all'interno. Inoltre, vengono affidati a una società di revisione non soltanto la revisione del bilancio, che è una necessità di ordine formale oltre che sostanziale, ma anche studi specifici per controllare che all'interno della società i comportamenti dei funzionari siano conformi a una serie di principi dati.

PRESIDENTE. Vi è quindi una sorta di codice deontologico?

CIPOLLETTA. Sì, si tratta di codici che poi vengono verificati da una sorta di ente interno.

PRESIDENTE. Sono garantite particolari caratteristiche di indipendenza per quanto riguarda questo comitato?

CIPOLLETTA. Sì, riferisce direttamente al consiglio di amministrazione, il quale è evidentemente, in questo senso, in contrapposizione col *management*. Infatti, il consiglio di amministrazione ha interesse a non essere implicato in operazioni delle quali poi non ha la responsabilità.

Aggiungo che evidentemente nel consiglio di amministrazione di un'azienda il problema non è tanto e soltanto quello della corruzione, che è comunque un elemento che si cerca di evitare, ma anche quello di una cattiva gestione. A volte, in una grossa impresa ci si accorge che un *business* va male soltanto quando è troppo tardi, quando è dunque difficile prendere delle decisioni; pertanto, il consiglio di amministrazione ha un grande interesse a far sì che problemi di inefficienza possano essere segnalati all'amministrazione il più presto possibile. Questo comporta l'introduzione di elementi di contrapposizione di interessi che potrebbero, in parte, essere inseriti nella pubblica amministrazione.

Quello che però mi interessa mettere in evidenza è che occorre cominciare a privatizzare tutto ciò che riguarda la gestione del servizio pubblico. Io sono d'accordo che la privatizzazione da sola non è sufficiente per contrastare la corruzione; anzi, in una situazione di monopolio è controproducente perchè tale regime rende impossibile la contrapposizione di interessi e quindi rischia di incorporare elementi di carattere negativo al proprio interno. Infatti, il processo fondamentale è la liberalizzazione: una volta che si liberalizza la gestione di

un servizio, evidentemente non c'è più necessità di una presenza pubblica.

PRESIDENTE. In sostanza, la privatizzazione va insieme con l'*antitrust*?

CIPOLLETTA. Più che altro si coniuga con la presenza di più soggetti, ossia con la concorrenza. L'*antitrust* e le *Authority* sono strutture utili per un periodo limitato di tempo, perchè quando si liberalizzano settori che sono stati sottoposti ad un regime di monopolio per molto tempo è inimmaginabile che si crei immediatamente un mercato. Le *Autorità* dunque servono proprio a governare questa fase di passaggio. Però, il giorno che vi fosse la concorrenza nel settore elettrico, in quello delle telecomunicazioni o negli altri settori in cui ancora è presente il monopolio pubblico, è evidente che le *Authority* non servirebbero più perchè la concorrenza imporrebbe automaticamente di abbassare i costi e quindi non è più possibile inglobare costi impropri all'interno di un dato settore.

Ovviamente, sarà sempre necessario non solo prevenire ma anche reprimere fenomeni di corruzione; tuttavia, con i sistemi che ho citato, se ne può ridurre il campo. Esiste tutta una letteratura che mostra come la complicazione delle procedure amministrative e l'estensione della presenza pubblica si sposino spesso con i maggiori casi di corruzione: quindi, vi è un legame stretto tra complicazioni amministrative, presenza dello Stato nell'economia e fenomeni corruttivi.

Per quanto riguarda la previsione di codici di comportamento nel settore pubblico, io sono convintamente favorevole alla loro introduzione, credo però che essi debbano essere interiorizzati all'interno della pubblica amministrazione. Anche le imprese si stanno dotando di codici di comportamento per quanto riguarda il personale ed essi servono anche allo stesso personale per identificare i comportamenti corretti; quindi, credo che a maggior ragione nel settore pubblico tali codici possano rivelarsi utili e importanti.

Per quanto riguarda invece la capacità di verificare l'andamento storico del fenomeno corruttivo, francamente non ne ho esperienza. Tuttavia – ma questa è un'affermazione derivante dal buon senso – credo sia possibile immaginare che i fenomeni di corruzione si siano ridotti, data anche l'evidenza agli occhi dell'opinione pubblica; quello che però ancora non è certo è se il contesto che ha determinato il dilagare della corruzione sia stato modificato in maniera sostanziale. Sicuramente lo Stato si sta ritirando dall'economia e si stanno semplificando norme e procedure, però, contemporaneamente, se ne stanno creando tante altre. Lo stesso ministro Bassanini ha più volte dichiarato che, mentre sta scomponendo questa tela di Penelope, qualcun altro la sta ricostruendo altrove.

In proposito, se mi è consentito, vorrei fare una raccomandazione invitandovi a varare le nuove leggi purchè suscettibili di essere rispettate: se le leggi non possono essere poi applicate vengono a determinarsi fenomeni di illegalità. Voglio ricordare, al riguardo, una legge in particolare, quella che fissa i termini di pagamento per la subfornitura. Si

tratta di un provvedimento che ha abbassato il termine di pagamento in un paese in cui questi ultimi molto spesso non vengono rispettati e ciò è possibile perchè il sistema giuridico non funziona. Infatti, se stipulo un contratto con qualcuno e costui non mi paga nei termini stabiliti, non posso rivolgermi alla giustizia perchè altrimenti l'interessato non mi paga più e questo significa che, per anni, aspetterò senza riavere i soldi indietro. Ora, di fronte al mancato rispetto dei termini di pagamento, la legge ha individuato nel loro abbassamento la soluzione del problema. Io lo trovo un controsenso.

PRESIDENTE. Cosa proporrebbe in alternativa?

CIPOLLETTA. Prevederei un sistema automatico di punizione per chi non rispetta i termini che ha liberamente pattuito.

PRESIDENTE. Quindi, sanzioni economiche a carico dell'inadempiente?

CIPOLLETTA. Certo, perchè se io invece abbasso i termini, rischio di ampliare l'area dell'illegalità, generando di conseguenza un processo di corruzione generalizzata ancora più forte di quello che si aveva con il precedente sistema.

PRESIDENTE. Supponiamo il caso di un'amministrazione che non paga nei termini; lei imporrebbe dunque un meccanismo automatico di sanzioni amministrative per cui, ad esempio, per ogni mese di ritardo l'ente verrebbe a pagare il 5 per cento in più?

CIPOLLETTA. Lei ha toccato un settore particolare, quello dell'amministrazione. Certo, noi abbiamo un'amministrazione che spesso non paga nei termini, ma la legge a cui mi riferivo non riguarda la pubblica amministrazione.

PRESIDENTE. Mi riferivo al problema in generale: lei propone – se ho ben capito – formule di esecuzione automatica.

CIPOLLETTA. Sì, si potrebbe pensare, ad esempio, ad un sequestro per ottenere il pagamento di quanto dovuto. Una legge che autorizzi, a fronte di un mancato pagamento nei termini dovuti, un sequestro cautelativo rappresenta uno strumento attraverso il quale si può obbligare chi ha sottoscritto un patto a rispettarlo. Al contrario, abbassando i termini, si rischia di aggravare il numero delle trasgressioni senza ottenere nulla.

PRESIDENTE. L'idea sottolineata dal dottor Cipolletta mi sembra molto interessante. Desidererei qualche chiarimento sul modo di introdurre il richiamato meccanismo nelle pubbliche amministrazioni.

CIPOLLETTA. Occorrerebbe innanzitutto una separazione tra il soggetto committente e il soggetto che paga il servizio prestato, in maniera tale da far sussistere una contrapposizione di interessi. Molto spesso il soggetto che commette l'opera e quello che la deve realizzare coincidono nella stessa amministrazione. Certamente bisognerebbe evitare che questo tipo di contrapposizione di interessi si trasformi in un inconveniente, provocando ulteriori ritardi che alimentano il fenomeno della corruzione. Nel settore privato i ritardi non si generano perchè vi è un forte interesse del committente a vedere realizzata l'opera nel tempo più rapido possibile e spesso il committente dell'opera e colui che esborsa il pagamento fanno capo a due uffici separati che si controllano a vicenda. Ciò determina, se vi è un forte interesse ad un risultato positivo, un contrasto di interessi che consente un reciproco controllo. Non sono un esperto della pubblica amministrazione e mi rendo conto che la proposta non è facilmente applicabile a questo settore, ma penso sia una indicazione utile.

ANDREOLLI. Dottor Cipolletta, vorrei innanzitutto osservare che è difficile instaurare un parallelismo tra il settore pubblico e quello privato. Nel settore pubblico il soggetto committente, per esempio un comune o una regione, affida la realizzazione di un'opera secondo le proprie procedure e retribuisce un altro soggetto: è sempre lo stesso ente che, volente o nolente, è responsabile del pagamento.

In secondo luogo vorrei capire meglio la proposta relativa all'introduzione di un meccanismo per cui se un soggetto non adempie agli obblighi contrattuali incorre automaticamente in una sanzione. Se infatti è necessaria una sentenza della magistratura, data la lungaggine della giustizia, l'inadempiente avrà il vantaggio di dover pagare in un futuro indefinito. Non è facile dunque trovare una soluzione e molto spesso ci si approfitta delle disfunzioni della giustizia. Mi chiedo però, se il magistrato è inadempiente a causa delle lungaggini procedurali, chi sia il terzo che decide la sanzione automatica; mi chiedo cioè come sia operativamente possibile un intervento normativo - questo è infatti il nostro compito - per mettere le due parti in condizioni di parità.

PRESIDENTE. In realtà il dottor Cipolletta ha parlato dell'introduzione di un meccanismo sanzionatorio semplice e automatico collegato ai ritardi. Attualmente la legge prescrive la definizione dei termini per il procedimento, ignorando però che cosa accada a valle.

ANDREOLLI. Anche i contratti prevedono sanzioni da una parte e dall'altra. Il problema consiste nel costringere a dare adempimento a ciò che è scritto nel contratto.

CIPOLLETTA. Ribadendo che non sono un esperto, non credo sia necessaria una legge (sebbene mi renda conto di parlare ad una Commissione

parlamentare). La legge non è sempre l'unica soluzione possibile: in questo caso ritengo che la soluzione consista nella riorganizzazione dell'amministrazione affinché essa risponda, in casi del genere, in maniera automatica. Il Ministro di grazia e giustizia potrebbe inviare ai tribunali, non so specificare in quale forma, una direttiva che stabilisca che, in casi di identificazione di mancato rispetto delle clausole contrattuali, sia prevista l'esecutività immediata delle sanzioni, che potrebbero consistere in un sequestro cautelativo. Se mi si obiettasse che il commissario può non eseguire il sequestro, non saprei cosa rispondere; in un paese abituato a trasgredire le proprie leggi tuttavia l'ultima soluzione esperibile è l'incremento della produzione legislativa: l'aumento del numero delle leggi avrebbe come effetto la crescita del grado dell'illegalità.

ANDREOLLI. Vorrei osservare che quando qualcuno non adempie al contratto, adduce motivazioni furbesche, ovvero l'inadeguatezza del servizio o la carenza di forniture. Nasce così un contenzioso e il problema è dirimerlo celermente. Nessuno è così sciocco da disattendere palesemente un contratto, vi è un gioco molto più sottile tra le parti.

CIPOLLETTA. Se la legge riduce i termini di pagamento, il gioco sottile aumenterà.

ANDREOLLI. Concordo con lei sul fatto che non è questa la giusta soluzione.

CIPOLLETTA. Il problema è quello di evitare che ai casi in cui si gioca sottilmente si aggiungano casi di banale trasgressione e ciò si può raggiungere attraverso l'attività dell'*Antitrust* e l'introduzione di un sistema sanzionatorio automatico. Esiste poi un problema relativo ai rapporti tra i soggetti economici che sono regolati da codici di comportamento, che stanno entrando in funzione proprio perchè ciascuno avverte l'interesse di vivere in un ambiente ove sia garantita una maggiore sicurezza. Non esiste una soluzione unica: il problema consiste nel capire se, intervenendo con una legge in simili casi, la situazione si semplifichi o si complichì. Io ritengo che si verifichi la seconda circostanza e ritengo auspicabile intraprendere la strada della riorganizzazione dell'amministrazione piuttosto che quella dell'identificazione di nuovi reati.

PRESIDENTE. Il dottor Cipolletta ha detto che non è sempre possibile ridurre l'ambito di discrezionalità della pubblica amministrazione. A mio avviso, anche quando ciò è possibile, non è sempre opportuno: a volte la discrezionalità della pubblica amministrazione è per così dire un elemento di buona competizione. In proposito si può citare il massimo ribasso che può essere uno strumento organizzato contro il dispiegamento fisiologicamente incontrollato del mercato. Se l'amministrazione la esercita bene, è preferibile mantenere un certo margine di discrezionalità.

CIPOLLETTA. Sono d'accordo con l'affermazione del Presidente secondo cui un imparziale esercizio della discrezionalità da parte di soggetti competenti è la soluzione migliore.

PRESIDENTE. Ritiene utile in proposito il rafforzamento degli uffici tecnici della pubblica amministrazione?

CIPOLLETTA. La valutazione tecnica è sempre un elemento importante. Ad esempio, il problema dei massimi ribassi consiste nel fatto che chi si aggiudica una gara con un costo che non corrisponde ad una corretta realizzabilità dell'opera si trova poi di fronte un'amministrazione che non pretende una corretta esecuzione dell'opera; il sistema del massimo ribasso probabilmente non porta alla soluzione economica migliore perchè in passato – come abbiamo constatato – chi si aggiudicava una gara con prezzi estremamente bassi riusciva a far avallare delle posizioni, come far rivedere il progetto, e alla fine non aveva la giusta punizione del mercato. Se si effettua un'opera ad un determinato costo e se la si fa nella qualità necessaria, tanto di guadagnato per l'amministrazione; ma, se non ci si riesce, deve essere prevista una punizione tale da evitare che ci si provi una seconda volta.

PRESIDENTE. Anche a nome della Commissione, ringrazio i nostri ospiti per averci dato informazioni molto utili per il prosieguo dei nostri lavori e per il materiale che ci hanno fornito e che sottoporremo immediatamente allo studio dei componenti la Commissione.

Audizione del professor Gustavo Minervini

PRESIDENTE. Passiamo ora all'audizione del professor Gustavo Minervini. È stato già distribuito il testo della relazione conclusiva della Commissione presieduta dal professor Minervini e credo che molti colleghi siano già a conoscenza degli orientamenti della Commissione stessa. La relazione, in particolare, reca un punto conclusivo che ha riscosso l'interesse della nostra Commissione, nel quale in qualche modo si sconsiglia di adottare soluzioni come quelle che sono state invece successivamente prescelte dalla Camera dei deputati, ad esempio l'istituzione di una Commissione nazionale di contrasto alla corruzione, che da quel lavoro non viene ritenuta particolarmente efficace. Tra l'altro – lo dico per sottolineare al professore la coerenza della nostra riflessione con il lavoro della Commissione da lui presieduta – questa è anche la convinzione emersa nel corso delle nostre audizioni.

Al professor Minervini, se è d'accordo e assumendo per nota la relazione della Commissione da lui presieduta, già agli atti, chiedo di segnalarci qualche punto particolare di quella relazione. Egli conosce l'impianto del disegno di legge che ci è pervenuto dalla Camera dei deputati e ha approfondito l'intero spettro degli argomenti, quindi ci può fornire una chiave di lettura privilegiata di questa relazione indicandoci quelli che, a suo avviso, tra i molti suggerimenti, possono essere alcuni punti

prioritari e particolarmente utili per raggiungere il fine della prevenzione della corruzione degli apparati pubblici.

MINERVINI. Come è noto, la nostra Commissione aveva un compito generale di studio dei modi di prevenzione della corruzione e degli altri reati contro la pubblica amministrazione. La Commissione ha svolto i suoi lavori per un po' meno di un anno, dopodichè ha reso la sua relazione che, come il Presidente ricordava, è tra i documenti che vi sono stati distribuiti.

Una delle caratteristiche dell'operato della nostra Commissione è che non abbiamo tentato di scoprire la verità, come si pensava fosse stata estratta Minerva dal cervello di Giove, ma abbiamo svolto una larga fase di audizioni. Ci è sembrato che si dovessero ascoltare innanzi tutto gli alti dirigenti della pubblica amministrazione. Se avrete la pazienza di leggere qualche passo della relazione, in molte parti si riecheggia il consenso – di solito – o il dissenso rispetto a certi punti di vista che sono stati espressi da questo o quell'alto dirigente. Ritengo che questo sia un passo importante, perchè non si può pensare di procedere alla riforma della pubblica amministrazione contro la volontà e senza la collaborazione attiva dei dirigenti dell'amministrazione stessa. Ciò non vuol dire naturalmente che noi siamo stati schiavi delle opinioni di questi personaggi, perchè, come si può constatare esaminando la nostra relazione, quando abbiamo ritenuto di discostarci dalle loro opinioni lo abbiamo detto apertamente.

Per quanto riguarda i reati contro la pubblica amministrazione, che hanno indubbiamente assunto un rilievo drammatico da alcuni anni in qua o per lo meno per alcuni anni a partire dal 1992, quando sono emersi con maggiore chiarezza all'attenzione dell'opinione pubblica e per merito di certa parte della magistratura, essi possono essere combattuti secondo linee di pensiero diverse. Una è una linea puramente repressiva, che si avvale dell'effetto di deterrenza che le misure repressive possono produrre; un'altra, invece, preferisce tentare la prevenzione, senza naturalmente escludere le sanzioni penali allorchè l'attività di prevenzione non abbia avuto successo, ma puntando prevalentemente su di essa.

Quello che a noi è sembrato sicuro è che non solo si dovesse puntare sull'attività di prevenzione, ma che la preconditione di tutto fosse avere una buona amministrazione, il che nell'attuale stato di degrado significa una ristrutturazione della nostra amministrazione. Badate, questo giudizio sull'estremo degrado dell'amministrazione che la Commissione ha espresso è stato condiviso da tutti gli alti dirigenti della amministrazione che abbiamo consultato.

PRESIDENTE. Mi scusi, vorrei sapere se quei dirigenti ritenevano di non poter fare nulla per ovviare a questo o se viceversa ritenevano di essere almeno in parte responsabili.

MINERVINI. Veramente questa dichiarazione di autoresponsabilità non c'è stata, però sono stati denunciati i gravi difetti delle normative che delineano la struttura dell'amministrazione.

Bisogna aggiungere però, come è stato rilevato anche in qualcuna delle audizioni che hanno preceduto la mia e che ho avuto la possibilità di leggere nel resoconto stenografico, che i processi che si sono svolti dal 1992 in poi, e che sono ancora in corso, riguardano realtà anteriori e che la legislazione si è andata modificando, specie a partire dal 1990 e poi negli anni 1993 e seguenti, fino a culminare nelle ultime tre leggi del 1997, la n. 59 e la n. 127 (le cosiddette leggi Bassanini) e la n. 94 sul bilancio, che in realtà introducono un nuovo modello di amministrazione.

Secondo noi la preconditione per la prevenzione dei reati contro la pubblica amministrazione è avere una buona amministrazione e quindi una buona legislazione e poi, a livello di fonti secondarie, una regolamentazione e una rete di atti amministrativi generali che regolino la stessa pubblica amministrazione. Al contrario, a nostro parere è illusorio credere di poter fare una sorta di gesto unico, esemplare, che con un tocco magico impedisca i reati, in particolare creando un grande gendarme e ingenerando terrore nei pubblici funzionari.

Non credo nel grande gendarme, così come era stato inizialmente delineato, nella prima stesura del disegno di legge che è al vostro esame, e non credo nemmeno all'utilità di introdurre una legislazione terrificante nei confronti dei pubblici funzionari: la reazione che tante volte si è verificata e si verifica ancora è quella dell'assoluto immobilismo dell'amministrazione, in base al principio che chi non fa non sbaglia. Di conseguenza, sono contrario all'alternativa puramente repressiva, di un rigore ancora più accentuato, tanto più che non mi pare giusto accomunare in un giudizio di discredito tutti i pubblici funzionari.

Non nel campo dei reati contro la pubblica amministrazione ma in altro campo ho provato e talora provo un'analogia sofferenza quando, essendo io un libero professionista, nonché un contribuente onesto (faccio l'avvocato oltre ad essere professore universitario), sento dire che i professionisti sono tutti disonesti dal punto di vista tributario e che quindi si devono detrarre nei loro confronti norme di particolare sfavore sulla base di questa presunzione. In altre parole, a mio parere – scusate il riferimento personale – non bisogna partire da una presunzione di squalifica sociale rispetto a una certa categoria, che non può che demotivarne gli appartenenti. Questo in particolare per quanto riguarda i pubblici funzionari e i pubblici dipendenti, i quali poi non hanno condizioni di favore sul piano retributivo o delle soddisfazioni personali tali da poter essere fortemente motivati. Se a questo si aggiunge una squalifica sociale, una legge del sospetto applicata in via generalizzata, ciò produrrà soltanto effetti negativi.

Forse il Presidente voleva che io affrontassi problemi più particolari e ravvicinati, ma quella delineata vuole essere la chiave di lettura e della relazione e della mia audizione. Noi abbiamo fatto una serie di proposte e ho visto che qualcuna è già riecheggiata in molte audizioni presso questa Commissione.

PRESIDENTE. È vero.

MINERVINI. Per esempio, la questione della mobilità geografica e della mobilità funzionale.

PRESIDENTE. Tale argomento è stato affrontato praticamente da tutti.

MINERVINI. L'ho notato, però non è stato sottolineato che, per esempio, la mobilità geografica presenta gravissime difficoltà: difficoltà innanzi tutto di carattere culturale, perchè nel nostro paese da qualche decennio a questa parte vi è una tendenza all'assoluto immobilismo nel campo del lavoro. Così non era in passato, non era nella pubblica amministrazione e nemmeno nell'ambito del lavoro privato. Ora è così e questa difficoltà culturale, questo freno non si può ignorare, anche se rappresenta un dato profondamente negativo rispetto ad altri paesi in cui c'è una forte propensione alla mobilità.

Naturalmente bisogna tener conto anche degli ostacoli economici effettivi e da questo punto di vista non solo esiste il problema dell'indennità di trasferimento, ma più realisticamente occorrerebbe fornire in occasione dei trasferimenti gli alloggi di servizio. Alcuni miei amici che attualmente lavorano nel Mezzogiorno ma che hanno svolto l'attività di magistrati presso il tribunale di Milano mi hanno detto che a suo tempo, in anni ormai non prossimi, quando erano giovani giudici, hanno potuto vivere a Milano solo perchè venivano ospitati negli alloggi destinati agli agenti di custodia. Credo che anche questa possibilità ora sia venuta meno.

Sottopongo alla vostra attenzione una questione già segnalata dalla nostra Commissione. Poichè anche nell'ultima legge finanziaria si parla di una continua accelerazione dell'alienazione del patrimonio immobiliare pubblico, sarebbe interessante che nell'ambito di questo patrimonio immobiliare pubblico si discernesse quanta parte possa essere destinata ai pubblici funzionari, ai dipendenti che siano soggetti a trasferimento. È vero che la privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico risponde ad alcune esigenze di carattere finanziario, che sono a portata di mano, ma se si vuole una ristrutturazione della pubblica amministrazione e se si riconosce che uno dei rimedi essenziali per questo è un certo grado di mobilità del personale allora converrà sottrarre alla liquidazione una parte del patrimonio immobiliare e destinarla invece ad alloggi di servizio. Non voglio dire che si debba destinare a tale scopo tutto il patrimonio pubblico nè che tutto sia adatto per essere a ciò utilizzato; ma una parte lo è e su questa bisognerebbe soffermarsi, senza procedere ad una generalizzata e, in quanto tale, dissennata liquidazione.

Ho indicato uno dei rimedi sui quali ci siamo soffermati. Un altro riguarda il rilancio dei corpi tecnici dello Stato, che non sono solo il Genio civile ma oggi anche gli statistici, gli informatici ed anche – ne abbiamo parlato – i diplomatici, quando sono in patria (all'estero sono retribuiti molto bene ma in patria malissimo). Tale rilancio è essenziale, perchè si possono stabilire bellissime norme sui contratti di fornitura e

sui lavori pubblici, ma se coloro che debbono effettuare i controlli sono soltanto i reietti della categoria degli ingegneri sarà difficile che i controlli siano efficaci; ci si deve inoltre rendere conto che anche le categorie degli informatici o degli statistici sono fondamentali nel quadro di una riforma della pubblica amministrazione. Da questo punto di vista ricordo uno spunto che è stato da noi raccolto pienamente ci fu offerto dal presidente dell'AIPA, il quale ha sottolineato come la informatizzazione dei procedimenti potesse essere un elemento estremamente positivo per combattere gli illeciti contro la pubblica amministrazione.

Vorrei sottolineare un punto che ha suscitato l'interesse della Commissione e mio personale in maniera particolare, e che è riecheggiato in talune audizioni, per esempio in quella del procuratore Cordova, ed in alcune repliche svolte da senatori. Al controllo preventivo di legittimità sui singoli atti è stato sostituito nella legislazione recente il controllo cosiddetto di gestione, cioè dei risultati della gestione, dunque successivo. Ciò non significa naturalmente che la legittimità degli atti non sia più un valore tutelato ma viene tutelato in modo diverso: non con un controllo preventivo di legittimità. Su tale questione nelle audizioni svolte (abbiamo ascoltato molte persone, mi pare 29 alti dirigenti) è emersa la generale approvazione della sostituzione del controllo cosiddetto di gestione successivo al controllo preventivo di legittimità, ma da quasi tutti è venuta una dichiarazione di incapacità a padroneggiare le tecniche del controllo di gestione.

È un aspetto che ha fatto molta impressione perchè se non ci si impadronisce delle tecniche del controllo di gestione questo evidentemente è destinato a fallire, direi prima ancora di nascere. So bene che esistono difficoltà intrinseche: il controllo di gestione viene dalla tecnica aziendale, è stato inizialmente applicato alle imprese private, all'estero prima ancora che da noi, ed in questo ambito si sono incontrate minori difficoltà per le aziende manifatturiere e maggiori per le aziende produttrici di servizi. Per esempio, ancora oggi per le banche che producono servizi si dice che la misurazione dei risultati e quindi il controllo di gestione è particolarmente difficile. Ogni tanto su «Il Sole-24 Ore» si legge un riepilogo dei canoni delle cassette di sicurezza nei diversi istituti bancari ed emerge una grande diversità, che forse in parte può dipendere dalla maggiore o minore avidità delle diverse banche, ma in buona parte dipende dall'incapacità di misurare il costo e quindi il prezzo esigibile a fronte della prestazione della cassetta di sicurezza.

Non dico dunque di non avere comprensione della difficoltà di misurare costi e risultati dei servizi dalla pubblica amministrazione. Pensate, per esempio, ad una USL: i costi in termini economici forse si possono misurare ma, in termini sociali, i benefici sono più difficili da verificare. I risultati dunque dei servizi della pubblica amministrazione sono difficili da misurare e richiedono quindi tecniche innovative, probabilmente studi e progetti nei quali ci si deve adoperare. Ma questo, a mio avviso, è un punto sul quale va posta la massima attenzione: se al controllo preventivo di legittimità si è sostituito un controllo successivo dei risultati della gestione ed anzi si è previsto, nella legge sul bilancio, che ad ogni centro di spesa debbano essere proposti certi obiettivi e in rela-

zione a questi poi si debbono misurare i risultati rispetto alle previsioni, è essenziale padroneggiare queste tecniche. Secondo il mio giudizio, di questo ci si dovrebbe preoccupare.

Probabilmente una consulenza ad altissimo livello di esperti di altri paesi e corsi di formazione per i nostri dirigenti sono essenziali se si vuole che questa tecnica, che indubbiamente è la più moderna, funzioni realmente; altrimenti, falliranno sicuramente sia la gestione per obiettivi che la misurazione circa il conseguimento degli stessi nella tecnica del cosiddetto controllo di gestione.

Ciò che maggiormente mi ha colpito è che tutti gli alti dirigenti da noi consultati hanno apprezzato questa tecnica, anche se poi risulta dalla nostra relazione che i dubbi circa la sua attuazione sono stati molto vivaci e generalizzati.

Una delle funzioni – probabilmente a tal proposito mi avvicinano ai temi trattati nel disegno di legge n. 3015 al vostro esame – che dovrebbe svolgere la nuova Autorità garante è quella di sovrintendere ai servizi di controllo interno introdotti per legge nei vari Ministeri. Tuttavia – perlomeno quando a fine luglio dell'anno scorso abbiamo concluso la nostra indagine – non in tutti i Ministeri erano stati costituiti i servizi di controllo interno, e quelli costituiti si trovavano in diversi stati di avanzamento. Tali servizi di controllo interno previsti dalla legge sono essenziali e debbono entrare in funzione effettivamente ed esercitare tra l'altro quel controllo di gestione di cui ho prima parlato.

Come ha rilevato il presidente della Corte dei conti, dottor Carbone, nella sua audizione, la Corte dovrebbe fra l'altro esercitare una specie di controllo di secondo grado rispetto a quello effettuato dai servizi di controllo interno. Se questa architettura fosse vera, e se gli uni e gli altri fossero pienamente padroni del metodo, da questo punto di vista la funzione dell'Autorità garante si qualificherebbe essenzialmente – a mio avviso – come una funzione di promozione, di stimolo, che probabilmente eccederebbe il livello di un'Autorità garante.

Un'altra delle funzioni cui è preposta l'Autorità garante dal disegno di legge n. 3015 è quella di sovrintendere all'anagrafe patrimoniale, la quale è cominciata tanti anni fa con i senatori ed i deputati e man mano si è andata estendendo fino alle tante categorie previste dallo stesso disegno di legge n. 3015. Già altri «auditi» hanno rilevato come sul piano della fattibilità questo compito sia difficile, perchè naturalmente non si tratta solo di costituire quest'anagrafe patrimoniale, ma anche di effettuare gli opportuni accertamenti e – se ho ben capito – di inviare le conseguenti segnalazioni alle autorità competenti. Con i cinque componenti della Commissione di garanzia e – se non ho letto male – con i quindici dipendenti pubblici comandati, a me pare difficile che si possa raccogliere annualmente quest'immane documentazione e per giunta verificarla.

Ma poi è veramente utile tutto ciò? A tal proposito, ho scritto anche un breve articolo su «Il Sole – 24 Ore» e, pur sapendo di andare controcorrente, ho sostenuto la tesi della superfluità di questa anagrafe patrimoniale, che sempre più si estende a macchia d'olio, e anche di quella esistente per i senatori e per i deputati; pochi hanno avuto il co-

raggio di dirlo (in passato anch'io un tempo sono stato deputato e certamente è impopolare l'iniziativa di sottrarsi al controllo della pubblica amministrazione).

Abbiamo avuto il riscontro di un'utilità concreta di questa anagrafe patrimoniale nei cosiddetti anni di Tangentopoli, nei quali tanti senatori e deputati si sono trovati implicati? Forse qualche procura della Repubblica o qualche tribunale ha utilizzato i risultati dell'anagrafe patrimoniale per servirsene a danno degli indagati o degli imputati? D'altra parte, nemmeno si comprende che cosa succeda all'esito della denuncia all'anagrafe patrimoniale: se questa denuncia sia esatta e risulti un'abnorme utilità conseguita o un'abnorme crescita del patrimonio del pubblico funzionario, cosa succede? Vi è tutta una serie di sanzioni, a cominciare della decadenza degli stessi senatori e deputati in caso di mancata denuncia o di denuncia falsa e incompleta; tuttavia, se la denuncia è vera e se risulta un incremento abnorme del patrimonio, qual è la conseguenza? A meno che non si voglia applicare la legislazione antimafia anche ai pubblici funzionari con la presunzione di illiceità e con l'onere di provare la legittimità dell'arricchimento. Questo ricalcherebbe quell'indirizzo di squalifica sociale dei pubblici dipendenti e funzionari che può produrre soltanto risultati negativi. D'altra parte sappiamo che l'anagrafe patrimoniale ha sempre meno efficacia quanto più la ricchezza è mobiliare. Invece, quando la ricchezza è prevalentemente immobiliare, o comunque relativa a beni iscritti nei pubblici registri, si possono raggiungere dei risultati, nel senso di individuare tale tipo di ricchezza; quando però è mobiliare, lo ripeto, ciò risulta molto difficile.

Mi rendo conto di essere andato per le lunghe, tuttavia vorrei aggiungere poche parole in merito al Bollettino ufficiale dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione. Come ha già sottolineato il sottosegretario Bettinelli, la creazione di una banca - dati, probabilmente non così estesa come quella indicata nel provvedimento all'esame di questa Commissione, potrebbe essere utile. In effetti, con gli attuali sistemi informatici questo si può fare, e d'altronde pure nella legge Merloni era rinviata ad un successivo regolamento la creazione di un apposito bollettino; peraltro la creazione di un bollettino cartaceo non mi sembra auspicabile. Anche per il registro delle imprese dal 1942 fino ad alcuni anni fa si è continuato a pubblicare il Bollettino ufficiale delle società per azioni e delle società a responsabilità limitata, il cosiddetto BUSARL, rilegato in volumi, che venivano pubblicati con mesi o anni di ritardo e che sono stati sempre introvabili. Ancora adesso, se mi si chiedesse dove trovarli, potrei rispondere che, forse, solo al Ministero dell'industria ve ne è una copia. Da questo punto di vista, l'istituzione del Bollettino mi parrebbe sbagliato. Invece, la creazione di una banca-dati dei lavori pubblici, sia pure in termini non tanto estesi come quelli previsti dal disegno di legge n. 3015, potrebbe essere una buona soluzione. Non so però se per tale compito sia necessaria la creazione di un'Autorità garante.

Ho concluso la mia esposizione introduttiva e chiedo scusa se mi sono dilungato troppo.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Minervini, e lascio la parola ai colleghi che intendono rivolgerle delle domande.

ANDREOLLI. La ringraziamo, professor Minervini, per la sua relazione da conoscitore attento del fenomeno e anche del disegno di legge n. 3015, già approvato dalla Camera dei deputati.

Mi è parso di comprendere dal suo intervento che la complessità del fenomeno esige strumenti adeguati e che forse quelli suggeriti dai colleghi della Camera nel disegno di legge n. 3015, oggi alla nostra attenzione, non sono sufficienti. Lei ha qualche suggerimento da darci in merito all'istituzione di questa Commissione di garanzia più specifico di quelli che ha finora adombrato?

PRESIDENTE. Ritengo che il collega Andreolli si riferisca alla possibilità che questi meccanismi, previsti come nazionali, siano maggiormente diffusi sul territorio. Un suggerimento è stato quello di avere non una commissione centrale, o magari non solo una commissione centrale, ma piuttosto dei soggetti a livello regionale, chiamati ad un'attività di stimolo.

Oltre a quanto le ha chiesto il collega Andreolli, vorrei aggiungere una mia sollecitazione. Se non sbaglio, nella relazione della commissione da lei presieduta, professor Minervini, vi è un passaggio sui controlli interni. Credo che possiamo concordare sul fatto che allo stato attuale gli uffici di controllo interno non servono un granchè. Potremmo però puntare anche in quella direzione per cercare di tirar fuori qualcosa di più efficace con una struttura dotata di una qualche effettività. In questo caso come potremmo fare? Nelle audizioni precedenti è stato sottolineato che questi controlli interni non dovrebbero competere al personale della normale carriera che rischierebbe, dopo avere prestato servizio in quell'ufficio e aver fatto ritorno nella sede originaria, di trovarsi in qualche difficoltà. Si tratta di una riflessione che si è svolta su tale questione.

MINERVINI. Mi sembra che qualche suggerimento io lo abbia già dato. Ad esempio, il concetto di un rafforzamento dei servizi di controllo interno è certamente condivisibile, anche noi lo abbiamo sottolineato. Tali servizi hanno vari stadi di avanzamento nelle varie amministrazioni pubbliche: sono più progrediti in alcune e meno in altre. È stato chiaramente questo il risultato delle nostre audizioni.

PRESIDENTE. È ancora così?

MINERVINI. In alcuni Ministeri sono stati creati e, che io sappia, in altri no. Questi sono certamente fattori di contrasto interno degli illeciti che si debbono perseguire.

PRESIDENTE. A suo giudizio, come dovrebbe essere strutturato un ufficio di controllo interno ideale?

MINERVINI. Su questo mi dichiaro incompetente, perchè non sono un esperto di controlli di gestione. Però, come lei, signor Presidente, credo che tale ufficio non dovrebbe essere presieduto da personale interno all'amministrazione, perchè altrimenti quelli che ad un certo punto si trovano dalla parte del manico del coltello possono ritrovarsi domani dalla parte della lama, e questo può essere per loro un freno. So però che in varie amministrazioni si è già deciso di non far presiedere i servizi di controllo interno a funzionari dell'amministrazione e si è preferito ricorrere a magistrati a riposo. Credo vi sia un indirizzo in tale direzione.

Per quanto mi consta, sui servizi di controllo a tutti i livelli ci sono studi avanzati e si è anche svolto un convegno pubblico sul controllo di gestione. Secondo me, occorrerebbe maggiormente un avanzamento culturale, un approfondimento e non trascurerei, come ho già sottolineato, l'opportunità di assorbire le culture di quei paesi dove il controllo della gestione pubblica è più avanzato e sperimentato. Le grandi imprese di consulenza di cui si servono le aziende private possono essere utilizzate anche dalla pubblica amministrazione. D'altronde il Ministero del tesoro, quando procede alle privatizzazioni, si avvale di quegli *advisors* di cui leggiamo sui giornali.

A mio avviso, bisogna sviluppare la cultura del controllo di gestione, della programmazione, della gestione per obiettivi e della misurazione dei risultati: in una parola, del controllo dei risultati di gestione. È inutile moltiplicare i servizi di controllo a vari livelli se non instilliamo nella pubblica amministrazione, a livello dell'operatività e del controllo, queste nozioni. È una cultura che deve essere introdotta e sotto questo profilo si può fare ancora molto.

L'illusione del legislatore è di poter cambiare per legge anche la cultura degli uomini, che presuppone invece una maturazione lenta che può essere solo favorita. Ci sono tecniche che in altri paesi sono state sperimentate da molto tempo e che hanno raggiunto significativi risultati.

A mio avviso, è opportuno creare più solidi servizi di controllo interno, promuovere il controllo e il coordinamento della Corte dei conti, ma nel contempo cercare anche di promuovere questo avanzamento culturale senza il quale il rafforzamento delle strutture sarebbe vano.

Per quanto riguarda la regionalizzazione, dobbiamo intenderci su che cosa discutiamo. Se vogliamo parlare della moltiplicazione delle commissioni garanti, perchè anche di questo si è parlato, ...

PRESIDENTE. Questa è un'ipotesi: più che una commissione istituire delle commissioni più «leggere» nelle competenze e nelle funzioni, distribuite territorialmente.

MINERVINI. Se le competenze sono quelle a cui ho sommariamente accennato, e cioè la promozione dei controlli di gestione e di trasparenza, la sovrintendenza all'anagrafe patrimoniale e alla banca dati, non so quanto esse siano utili.

PRESIDENTE. Quindi, si tratterebbe di togliere alla Commissione di garanzia la funzione di raccogliere tutte le segnalazioni. Nell'attuale formulazione del testo, infatti, si prevede che giungano alla Commissione le informazioni e i dati da chiunque trasmessi, relativi alla mancata osservanza del dovere di imparzialità da parte dell'amministrazione pubblica. Questo ci è già stato segnalato come un punto da superare.

MINERVINI. In effetti, tutti coloro che mi hanno preceduto hanno posto in evidenza il fatto che una marea di carte si abbatterebbe sulla Commissione di garanzia e non saranno certo i suoi cinque componenti, coadiuvati dai quindici dipendenti ad essa assegnati, con uno stanziamento di 2 miliardi di lire nel 1998 e di 2 miliardi e 900 milioni nel 1999 a poter fronteggiare questa marea, a costituire questa specie di immensa bocca della verità che dovrebbe raccogliere tutte le denunce.

PRESIDENTE. E l'idea di prevedere dei terminali in periferia che operino un primo filtro delle segnalazioni potrebbe, a suo giudizio, risultare utile?

MINERVINI. Certo, l'idea di prevedere comunque dei filtri sarebbe, a mio avviso, essenziale; se questi poi debbano avere carattere regionale o meno, se ne può discutere.

PRESIDENTE. Potrebbero essere previsti anche all'interno di ogni singola amministrazione.

MINERVINI. Di questo si può discutere; peraltro, potrebbe essere pericoloso regionalizzare questi filtri, infatti, potremmo anche scoprire che il livello etico non è uguale ovunque. Quindi, starei attento a creare strutture di questo tipo. Io però ho dei dubbi sulla stessa funzionalità della Commissione; quanto meno le funzioni ad essa assegnate meriterebbero di essere ulteriormente precisate.

Per quanto riguarda poi l'anagrafe patrimoniale, bisognerebbe giungere – secondo me – al punto cruciale. Il problema, infatti, non è quello di raccogliere dati, perchè già una legge di tempi lontani stabilisce che chiunque può chiedere una copia del modello 740 e quindi i dati sono già disponibili attraverso l'autodenuncia dei singoli. Facciamo però l'ipotesi – riprendo il discorso fatto prima – del pubblico dipendente che redige una denuncia corretta, esattissima, e dalla quale si scopre che costui ha avuto un arricchimento. A questo punto, si deve avviare un'indagine? Costui deve essere denunciato? Deve essere attirata l'attenzione dei corpi di polizia giudiziaria e delle procure? Si intende che vige quella presunzione di illiceità contenuta nella legge antimafia?

A me pare che, a proposito dell'anagrafe patrimoniale, il problema non sia soltanto quello di avere delle denunce veritiere e complete, ma anche di sapere cosa succede se emerge un arricchimento. Mi è stato chiesto qualche suggerimento in proposito; ebbene, quello che posso dirvi è che, qualora decidiate di introdurre l'anagrafe patrimoniale, occorre chiarire questo punto.

ELIA. Vorrei chiedere al professor Minervini, dopo averlo ringraziato per il suo contributo, se noi non rischiamo di riprodurre qui gli stessi difetti che vengono denunciati dalla Corte dei conti a proposito delle indagini sulla responsabilità patrimoniale, vale a dire la mancanza di mezzi idonei di indagine. A parte ciò che dovrebbe essere fatto nel caso in cui si accertasse un arricchimento o per lo meno la sproporzione tra le entrate derivanti dall'attività che uno svolge e il corrispondente tenore di vita, quello che mi preoccupa è quanto avviene prima. Bisognerebbe cioè istituire un corpo, non dico di *intelligence* ma certamente di funzionari, in pensione o in servizio, che fossero in grado di svolgere le necessarie indagini. Io credo che, senza ricorrere al procuratore della Repubblica e senza fare indagini molte volte azzardate, che partono da avvisi di garanzia per poi concludersi con delle assoluzioni, sarebbe utile prevedere una fase preliminare di indagine, magari con rilevamenti a campione, perchè altrimenti si rimane in una situazione estremamente vaga ed incerta di sospetto che non può concretarsi in risultati non dico sicuri ma almeno di larga approssimazione.

Non vorrei appunto che si ripetesse la stessa esperienza della Corte dei conti, di cui spesso si lamentano ritardi nelle decisioni, la quale però a questo proposito fa notare di non avere a disposizione mezzi istruttori, nè di poter disporre delle forze di polizia. Ora, nel nostro caso, senza arrivare a prevedere l'utilizzo dell'Arma dei carabinieri o della Guardia di finanza, bisognerebbe che vi fosse, nella fase acuta, un corpo formato da personale adatto alla ricerca e all'indagine. Tutto questo però lo vedo con estrema difficoltà e non so se, nel corso delle precedenti audizioni, il problema dei mezzi è stato sufficientemente approfondito.

In secondo luogo, il collega Pellegrino ha insistito molto sulla possibilità di utilizzare le figure di reato previste nel codice civile nella parte relativa al diritto societario. Vorrei sapere dunque dal professor Minervini se, in base alla sua esperienza, ritiene che l'utilizzo di certe figure di abuso sia praticabile. Al riguardo, alcuni magistrati della procura della Repubblica di Milano ci hanno riferito di stare indagando in merito a violazioni di queste disposizioni, mentre altri hanno dato per pacifico che si tratti di norme non dico obsolete ma comunque poco utilizzate.

MINERVINI. Per quanto riguarda gli strumenti di indagine, mi sembra che l'articolo 3, comma 6, del disegno di legge n. 3015, attribuisca potere e dovere di accertamento all'amministrazione finanziaria e alla Guardia di finanza. Si prevede infatti che la Commissione solleciti «l'amministrazione finanziaria e la Guardia di finanza ad eseguire accertamenti sulla consistenza e sull'accrescimento patrimoniale nonchè sul tenore di vita dei soggetti di cui alla lettera c) del comma 1 dell'articolo 9», ovvero dei pubblici dipendenti. Questo tipo di discriminazione per cui l'accertamento graverebbe soltanto sui dipendenti e i funzionari pubblici mi pare di dubbia opportunità. Mi domando infatti se una disciplina che preveda indagini sulla consistenza e sull'accrescimento patrimoniale nonchè sull'effettivo tenore di vita a carico di una sola categoria di cittadini risponda

a criteri di legittimità costituzionale. In ogni caso, questi sarebbero gli organi di accertamento.

ELIA. I componenti della commissione regionale o centrale potrebbero avvalersi di un potere di indagine giudiziaria pari a quello di un pubblico ministero?

MINERVINI. Se ho ben capito, in base al comma 5 dell'articolo 3, gli elementi che rilevano possono costituire aspetti utili per l'indagine penale, dal momento che se ne deve dare immediata comunicazione alla competente autorità giudiziaria. Come è stato rilevato, questa funzione della Commissione di garanzia si interseca in una certa misura con i poteri di indagine che competono alla polizia giudiziaria. La facoltà di sollecitare indagini all'amministrazione finanziaria e alla Guardia di finanza merita attenzione ma, se generalizzata, potrebbe comportare notevoli oneri a carico dell'amministrazione stessa ed interferire pesantemente nella vita privata dei pubblici funzionari. Comunque, ripeto, se si volesse introdurre una norma di questo tipo, sarebbe giusto prevedere accertamenti non solo a carico dei pubblici dipendenti ma di tutti coloro che sono tenuti a fare denunce all'anagrafe patrimoniale: la legge del sospetto non dovrebbe vigere soltanto per i pubblici dipendenti.

Per quanto riguarda ciò che il senatore Elia ha detto rispetto al diritto societario, ci si può forse riferire a due profili. Il primo attiene al problema della rilevanza del reato di falso in bilancio e di falsificazione delle scritture contabili. Quando la maggior parte dell'attività economica è svolta per il tramite delle società per azioni o società assimilate, se si vogliono creare fondi neri per la corruzione si passa attraverso la falsificazione delle scritture contabili e del bilancio annuale. Credo che quest'affermazione non formi oggetto di discussione: è stata costantemente verificata e una corrente dell'opinione pubblica ha proposto di depenalizzare il reato di falso in bilancio che a me sembrerebbe in verità una scelta sbagliata.

Il senatore Pellegrino si è riferito forse ad un'altra norma, l'articolo 2409 del codice civile, la quale prevede che i soci che possiedano una certa percentuale del capitale sociale in una società per azioni – in passato era del dieci per cento, ma mi sembra che l'ultimo testo unico sull'intermediazione finanziaria l'abbia ridotta al cinque – nonché il pubblico ministero che abbiano il sospetto di gravi irregolarità nella gestione sociale possano sporgere denuncia al tribunale. Se quest'ultimo ritiene che il sospetto sia fondato, può nominare un ispettore giudiziale o disporre gli opportuni provvedimenti cautelari. L'ispettore giudiziale svolge la sua indagine e riferisce al tribunale che, sentite le parti, ovvero gli amministratori, i sindaci e i pubblici ministeri, può concludere le indagini rilevando che le gravi irregolarità non sussistono o può adottare provvedimenti, di cui il più grave è la nomina di un amministratore giudiziario.

Nella precedente audizione dei procuratori della Repubblica, ed in particolare del procuratore della Repubblica di Milano, è stato affermato che per l'individuazione dei reati contro la pubblica amministrazione le

indagini sono state talora svolte per il tramite dell'ispezione, a norma dell'articolo 2409 del codice civile. Ricordo il cosiddetto «caso Publitalia-Dell'Utri», perchè i relativi provvedimenti adottati dal tribunale civile di Milano sono stati pubblicati su molte riviste giuridiche. Il pubblico ministero chiese un'ispezione presso la società Publitalia, di cui Dell'Utri era presidente, e il tribunale adottò una serie di provvedimenti fino alla chiusura della procedura. In realtà, l'ispezione giudiziale ha avuto una parte limitata: il pubblico ministero ha denunciato alcune irregolarità, la società ha cambiato il presidente e gli amministratori e ha nominato dei professionisti che hanno steso delle relazioni e svolto un'attività correttiva rispetto alle precedenti irregolarità. Vi è stata anche una breve ispezione, durante la quale un importante professionista ha esaminato un segmento di irregolarità; però, avendo il consiglio di amministrazione sanato le irregolarità o avviato il risanamento, il tribunale concluse tale procedura. Il pubblico ministero ha sicuramente attinto da questa indagine notizie utili per il processo penale.

Quando il senatore Elia ha richiamato norme civilistiche, penso che si riferisse soprattutto all'articolo 2409 del codice civile: una norma importante nell'ordinamento societario, che può servire indirettamente anche ad individuare e perseguire reati contro la pubblica amministrazione. Anzi, debbo dire che in più occasioni ho sostenuto una tesi – che peraltro non ha mai avuto successo – cioè che non dovessero esservi, come accade nella pratica, e soltanto nei tribunali importanti uno o due sostituti procuratori addetti agli affari civili che si occupano di varie cose, ad esempio degli atti di stato civile e in particolare della materia delle società per azioni anche in sede di omologazione degli atti costitutivi. In altri tribunali, soprattutto in quelli piccoli, non esiste un apposito sostituto e il presidente stesso, o un suo delegato, svolge tale funzione.

A me pareva che un avanzamento potesse consistere in ciò, che l'intervento dei rappresentanti del pubblico ministero non fosse saltuario, ma che si creasse una sorta di struttura permanente di sostegno dell'attività del pubblico ministero in materia di società per azioni, che si svolge in varie fasi: l'omologazione degli atti costitutivi o modificativi delle società per azioni, l'applicazione dell'articolo 2409 e altri casi.

L'intervento del pubblico ministero nella società per azioni avviene episodicamente, di solito a seguito della denuncia di un singolo privato o di un gruppo di azionisti che raggiunge il *quorum* previsto dalla legge. Invece, sarebbe più razionale – nello Stato di New York il procuratore generale si trova in questa condizione – che vi fosse una struttura permanente di carattere tecnico di supporto di aziendalisti, di dottori commercialisti, di ragionieri ed eventualmente di giuristi che, secondo i criteri delle banche nella concessione del credito, monitorasse settorialmente – come ora si dice – l'attività delle società per azioni per prevenire il verificarsi di irregolarità, o quanto meno «avvistare» le situazioni critiche prima ancora dell'iniziativa di un privato, socio o creditore che sia.

Quando, in occasione di un *crack* molto importante, il procuratore della Repubblica di Milano disse che si accendeva un faro su una certa

società (si trattava della Ferruzzi-Montedison e delle società ad essa collegate), in realtà il *crack* si era già verificato. Il faro bisognava accenderlo prima.

ELIA. Arrivava tardi.

MINERVINI. Sì, arrivava nel momento in cui il disastro si era già verificato. Ciò è fatale se non si crea questa struttura permanente e se l'intervento del pubblico ministero è soltanto episodico.

Per giunta, l'esperienza dimostra che in genere i sostituti procuratori addetti agli affari civili, a mio avviso a torto, non occupano dei posti reputati importanti nella gerarchia della procura della Repubblica; sono considerati dei posti di riposo, mentre invece potrebbero essere posizioni di punta a condizione di dotarli degli strumenti necessari.

PRESIDENTE. Ringrazio sentitamente il professor Minervini per averci fornito questo ulteriore contributo, che si aggiunge alla pregevole relazione che la sua commissione ha già rassegnato e da noi tutti ritenuta un utilissimo punto di partenza.

MINERVINI. Sono io a ringraziare lei e la Commissione.

Audizione di rappresentanti delle organizzazioni degli artigiani

PRESIDENTE. Passiamo ora all'audizione dei rappresentanti delle organizzazioni degli artigiani. Sono presenti il dottor Giuliano Sciarri, responsabile dell'area economica della Confederazione nazionale dell'artigianato, l'avvocato Leopoldo Facciotti e il dottor Paolo Izza, rappresentanti della Confederazione autonoma sindacati artigiani, il signor Cesare De Prosperis, vice presidente nazionale della Confederazione delle libere associazioni artigiani italiane, accompagnato dal signor Paolo Sebastie. Sono assenti i rappresentanti della Confartigianato.

Ringrazio i nostri ospiti per essere intervenuti. Ricordo loro che la Commissione ha ricevuto dalla Camera dei deputati il disegno di legge n. 3015, noto come «legge anticorruzione». Credo che vi siano stati spediti gli atti e siate pertanto al corrente del contenuto di tale proposta legislativa; si prevede la creazione di una Commissione di garanzia, di un Bollettino ufficiale dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione e di un'anagrafe patrimoniale nazionale.

La nostra Commissione ha ritenuto che l'impianto del provvedimento potesse essere rafforzato con strumenti di contrasto diffusi presso le singole amministrazioni, sia centrali sia periferiche. Poichè i nostri ospiti sono operatori economici e quindi possono venire direttamente a contatto con i fenomeni di corruzione nell'amministrazione pubblica, chiediamo il contributo della loro esperienza in questo settore insieme ai suggerimenti che intenderanno fornire su quanto si può fare in termini normativi per rafforzare la capacità delle pubbliche amministrazioni di resistere al *virus* della corruzione. Naturalmente, si tratta sempre di pre-

venzione e non di repressione: non ci occupiamo di fatti accaduti o di giudizi in corso.

Nel ringraziare nuovamente, a nome della Commissione, i nostri ospiti, cedo la parola al rappresentante della Confederazione autonoma sindacati artigiani.

FACCIOTTI. Signor Presidente, a parte la condivisibile bontà dell'iniziativa legislativa, la perplessità che ci viene spontanea è che tale bontà possa avere come contraltare un ulteriore incremento di quell'apparato burocratico, amministrativo e legislativo che per il mondo delle imprese artigiane si sta dimostrando attualmente, oltre che insopportabile, anche estremamente dannoso e pernicioso.

Pertanto, la prima preoccupazione che vorremmo esternare è che la finalità, peraltro difficilmente non condivisibile, del disegno di legge n. 3015 in esame non dovrebbe urtare contro l'esigenza che il mondo delle imprese artigiane ha di una semplificazione dell'apparato normativo, burocratico ed amministrativo. Infatti, qualsiasi ulteriore elemento di farraginosità nell'espletamento delle procedure non può che comportare un danno per le imprese e difficilmente, a nostro avviso, potrà portare all'individuazione di quegli elementi di corruzione che molto spesso allignano, invece, al di fuori dell'aspetto formale e dell'aspetto burocratico-amministrativo.

Tra i rimedi di massima, quello che a nostro avviso sembra fondamentale è piuttosto una sburocratizzazione e, attraverso la delegificazione, una semplificazione e una riduzione dei tempi delle procedure attraverso cui le imprese possono attingere ai servizi o possono addivenire alla stipula dei contratti.

Fatte presenti questa impostazione e questa preoccupazione di fondo, quello che vorrei evidenziare, forse anche con una riflessione di estrema banalità, è che l'aspetto patrimoniale difficilmente può portare all'individuazione del fenomeno. Le anagrafi patrimoniali, si sa – ne abbiamo avuto esempi vistosi nel passato – non evidenziano mai i percettori dei proventi di eventuali forme di corruzione, anche perchè il ricavato viene distolto nei confronti di terzi. Non potendo procedere ad una schedatura generale in senso parentale, la creazione di un'anagrafe patrimoniale non ci sembra pertanto decisiva. Diversa sarebbe invece la possibilità di controllo degli atti amministrativi, soprattutto degli aspetti non formali degli stessi, cioè non contrattualizzati, che passano attraverso forme di consulenza o di collaborazione.

Un altro aspetto fondamentale concerne l'articolo 22 del disegno di legge n. 3015. È difficile ritenere che nel momento in cui si va verso un decentramento legislativo e quindi verso un passaggio di competenze dallo Stato agli enti locali, e segnatamente alle regioni, non si debba prevedere una modifica dell'articolo 22 in termini più analitici. La norma attualmente è formulata in modo estremamente generico; si demanda agli enti locali l'attuazione delle finalità della legge, ma queste ultime per essere compiutamente raggiunte dovrebbero avere come obiettivo, se non attuale per lo meno futuro, la possibilità che soprattutto gli enti locali, e segnatamente le regioni, possano concretizzare in maniera vinco-

lante i controlli di trasparenza e di opportunità. A mio avviso, occorrerebbe che l'articolo 22 definisse esattamente quali sono i compiti, le norme e le modalità con cui gli enti locali, e – ribadisco – specialmente le regioni, dovrebbero attuare le finalità della legge. Inoltre, per lo meno dalla lettura poco approfondita che ho potuto fare, risulta che, mentre nello Stato i soggetti sottoposti a verifica sono non soltanto gli eletti ma anche i dirigenti, anche i quadri superiori della pubblica amministrazione, negli enti locali tale controllo si limiterebbe ai soli eletti, con una disparità anche di previsione che andrebbe superata, perchè quello che accade nello Stato dovrebbe verificarsi negli enti locali.

Vanno poi considerate le privatizzazioni. Enti pubblici o banche sono passati nel mondo del privato ma solo virtualmente, perchè di fatto sono rimasti direttamente o indirettamente nella proprietà del Tesoro. Anche e soprattutto in questi organi, abbiamo visto che, se lo scopo è quello di arrivare ad una visione più profonda, occorrerebbe giungere a prestare attenzione non soltanto all'anagrafe patrimoniale e alla contrattualizzazione, ma alle collaborazioni, alle consulenze e, soprattutto per quanto riguarda questi enti, alle delibere, in quanto trattandosi nella maggior parte dei casi di società per azioni il punto di maggiore attenzione dovrebbe essere quello delle delibere.

Infatti come Confederazioni dell'artigianato ma complessivamente come mondo artigiano, all'interno del quale il fenomeno dell'usura è vistoso, sappiamo che la maggiore difficoltà è proprio la denuncia quando si è a conoscenza di episodi specifici. Bisognerebbe dunque acquisire la possibilità di un intervento da parte dell'organo di vigilanza, un intervento autonomo, e dunque di carattere discrezionale, non di tipo inquisitorio ma deliberativo, nel senso che, non potendo controllare tutto, soprattutto nel mondo del parastato privatizzato, delle società per azioni, l'analisi delle delibere potrebbe aiutare in maniera particolare.

Una norma che non ho ben compreso è quella che demanda alla Guardia di finanza la possibilità di svolgere accertamenti o indagini. Anche in questo caso la preoccupazione è che essa non si risolva in qualcosa di interiormente vessatorio e problematico, cioè che questa legge non costituisca un ulteriore peso e una difficoltà in più per le imprese artigiane, ferma restando una considerazione di ordine più strettamente giuridico circa la modalità di conciliazione di questa possibilità di indagine da parte della Guardia di finanza rispetto al ruolo istituzionale del servizio, e cioè se essa deve compiere tali indagini su delega del pubblico ministero o della Commissione di garanzia stessa.

PRESIDENTE. Mi scusi, avvocato Facciotti, non credo che lei tema un'estensione all'impresa artigiana come tale, ma un risultato collaterale negativo sull'attività dell'impresa.

FACCIOTTI. Quando non si definisce lo scopo, la paura si estende a tutto: abbiamo assistito a episodi virtuali circa la possibilità di incidere nei confronti del mondo dell'impresa, per cui la paura è massima, così come la cautela nella richiesta di maggiori specificazioni circa la possibilità di estrinsecare questi poteri.

Termino qui il mio intervento, lasciando la parola ai colleghi.

PRESIDENTE. Do ora la parola al rappresentante della Confederazione nazionale dell'artigianato.

SCIARRI. Signor Presidente, colgo innanzitutto l'occasione per giustificare l'assenza dei colleghi della Confartigianato a causa di impedimenti dell'ultimo momento.

Aggiungerò alcune considerazioni a quanto detto dall'avvocato Facciotti. Le piccole imprese e l'artigianato sono sensibili alla materia della prevenzione dei fenomeni di corruzione. Sono questioni serie e gravi, sollevate più volte dalle nostre organizzazioni territoriali e soprattutto dalle singole imprese; abbiamo fatto anche un tentativo di ricognizione sull'impatto dei fenomeni di corruzione sulle imprese, ma una quantificazione è abbastanza difficile.

Abbiamo riscontrato che, da un punto di vista della pericolosità dei fenomeni e non solo dunque da quello economico, questioni come quelle legate al *racket* e all'usura rivestono una pericolosità maggiore per l'incolumità degli imprenditori stessi, ma dal punto di vista dell'estensione dei costi la corruzione incide non meno di questi fenomeni. In base alla nostra esperienza, possiamo dire che si tratta di un fenomeno estremamente diffuso e non omogeneo per quanto riguarda i costi economici (ricordo comunque che parliamo di piccole imprese e dunque di piccola corruzione).

Rispetto a quanto diceva il collega Facciotti riprenderò poi il discorso sull'articolazione territoriale degli strumenti da mettere in campo, in quanto spesso si tratta di fenomeni che attengono al rapporto dell'impresa con l'amministrazione locale più che con lo Stato. Come si può ben comprendere, l'esistenza stessa di un tessuto diffuso di corruzione, a volte anche piccola e marginale, fatta di comportamenti la cui incidenza quantitativa è modesta, in realtà comporta complessivamente costi elevati per il mondo delle piccole imprese e incide soprattutto su alcune di esse — quelle manifatturiere —, naturalmente al di sotto di certe dimensioni, che rappresentano una parte consistente del mondo dell'artigianato.

Tutto ciò incide notevolmente sulla competitività delle imprese, in quanto si tratta di costi aggiuntivi non modesti, ed anche su un'altra questione, che cito rapidamente perchè non è argomento dell'odierna audizione ma che la riguarda come questione generale: quella della legalità in senso lato. Lo scorso anno, come Confederazione, abbiamo presentato uno studio e una proposta per far emergere l'economia sommersa. Ci sono infatti intere aree del nostro paese dove una fetta consistente dell'economia è sommersa (a livello nazionale si tratta di un quarto del prodotto interno lordo), in quanto viene prodotta al di fuori di qualsiasi forma di conoscenza da parte dello Stato.

La proposta che abbiamo avanzato tende essenzialmente ad intervenire su questo fenomeno, non solo e non tanto attraverso la repressione ma con la creazione di condizioni che favoriscano l'emergere di questa economia sommersa. Al fondo di questo ragionamento vi è un aspetto

che riguarda la questione di cui stiamo parlando, e cioè la necessità di far crescere nel paese la cultura della legalità. Da questo punto di vista, il provvedimento in esame è apprezzabile, se non altro per l'intento di prevenire i fenomeni intervenendo su una questione di tale rilevanza.

La nostra preoccupazione concerne l'efficacia di questo tipo di strumenti che si propone di mettere in campo; premetto che le preoccupazioni su tale efficacia non sottintendono un giudizio negativo sulle proposte, per cui la direzione intrapresa è senz'altro condivisibile.

Per quanto riguarda l'efficacia, il ragionamento deve partire dall'individuazione delle cause della corruzione. Relativamente ad alcuni fenomeni, quali l'usura, senza fare demagogia abbiamo posto l'attenzione sul fatto che, intorno a comportamenti criminali e criminogeni che vanno sotto la denominazione di usura, c'è un mondo bancario che probabilmente non fa bene il suo mestiere. Di fatto, quando l'accesso al credito per le piccole imprese viene reso estremamente difficile, in quanto si chiedono garanzie reali che dovrebbero mettere le banche italiane al riparo da qualsiasi sorpresa (ed invece sono le più disgraziate del mondo per quanto riguarda le sofferenze), è chiaro che poi è più facile che avvengano fenomeni di questi tipo.

Per la corruzione la questione è analoga. Esiste una legislazione sterminata, con procedure, per quanto riguarda i rapporti con la pubblica amministrazione, normalmente complesse e sulle quali, al di là della complessità, non si può mai dare un giudizio oggettivo relativamente alla durata, ai percorsi e ai tempi. Ciò di fatto conduce ad una discrezionalità da parte dei singoli membri della pubblica amministrazione che facilitano la corruzione, la quale non è naturalmente un problema genetico dell'animo del dipendente pubblico italiano, ma emerge proprio dal modo in cui è organizzata la pubblica amministrazione.

Al di là della corruzione vi è un problema più generale. Come ricorderete, un paio di settimane fa l'ISTAT ha reso pubblici alcuni dati sul rapporto delle imprese con la pubblica amministrazione e sulla burocrazia legata agli adempimenti: il costo totale degli adempimenti cui devono sottostare le imprese nel loro rapporto con la pubblica amministrazione ammonta a 23.000 miliardi di lire. Dunque, al di là della corruzione, questa farraginosità nel funzionamento della macchina della pubblica amministrazione ha un elevato costo complessivo.

Da questo punto di vista, vi è un'occasione importante rappresentata dall'attuazione della legge Bassanini. Al di là del contenuto di tale normativa, la via da percorrere per incidere in modo concreto sui fenomeni di corruzione è quella della trasparenza, dei tempi certi e soprattutto della riduzione della legislazione legata al rapporto delle imprese con le pubbliche amministrazioni.

Dopo aver detto questo, debbo esplicitare la nostra preoccupazione in merito all'efficacia degli strumenti che si propongono e su uno in particolare. Da una parte riteniamo utile l'integrazione rispetto al rapporto tra livello centrale e livello territoriale tra i compiti della Commissione di garanzia e quelli dell'anagrafe patrimoniale; dall'altra, nutriamo preoccupazioni di merito sul Bollettino ufficiale dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione. Anche a tal proposito, l'intento è asso-

lutamente condivisibile, tuttavia uno dei punti critici è proprio quello dell'appesantimento pubblico. La possibilità di ottenere informazioni acquisibili possibilmente da chiunque su tutto quello che succede va benissimo e risponde ad una necessità che condividiamo. La nostra preoccupazione, però, risiede essenzialmente nel fatto che si finisca per introdurre un ennesimo ed ulteriore «pezzo» di procedura rispetto a quelli già esistenti in un settore che, da questo punto di vista, è abbastanza appesantito.

Almeno da quanto abbiamo rilevato nella lettura dei due articoli del disegno di legge – probabilmente è stata fatta in modo sommario – in merito al Bollettino ufficiale dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione, riteniamo che si possano individuare degli obblighi per le pubbliche amministrazioni a tutti i livelli, onde rendere visibile ed esplicito tutto ciò che riguarda gli appalti, senza richiedere ulteriori adempimenti e tempi più lunghi per l'assegnazione degli stessi. Ci troviamo d'accordo se l'articolato va in questa direzione; se invece prefigura ulteriori adempimenti e tempi più lunghi, avremo delle riserve su questa parte del disegno di legge n. 3015.

PRESIDENTE. Vorrei conoscere i vostri suggerimenti in merito alle modifiche da apportare a tale Bollettino e se è il caso di evitare la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* o ulteriori formalità.

SCIARRI. Detto in modo più esplicito, se così è, è meglio non farlo.

Riteniamo sia utile avere uno strumento informativo ma, in poche parole, senza specificare i vari passaggi; è necessario ricercare sempre una semplificazione.

PRESIDENTE. Sarebbe utile una conoscenza su base nazionale o una conoscenza più ristretta?

SCIARRI. Il nostro osservatorio è mediato. Da quello che ho potuto verificare in questi giorni, è più interessante conoscere tutte le casistiche a livello territoriale.

PRESIDENTE. Più a livello locale.

SCIARRI. Sì, dopo di che dipende dal punto di vista.

Concludo il mio intervento affrontando una questione che è in un certo senso trasversale a tutti i discorsi fatti e a tutte le sperimentazioni che intendiamo darci. Vi è un'esigenza morale e di onestà da adottare nel settore privato e in quello pubblico: quella che riguarda le sanzioni.

Il problema non è tanto quello di avere sanzioni imponenti, bensì sanzioni certe e valedoli per chiunque commetta un reato, anche se membro della pubblica amministrazione; anzi, in tal caso deve essere allontanato dall'attività che svolge. Si tratta di una questione che da più parti mi è stato chiesto di affrontare, soprattutto dai

nostri imprenditori, per far sì che le sanzioni disciplinari siano effettive.

PRESIDENTE. Questo è un argomento che è stato già affrontato da più persone.

FACCIOTTI. La questione inerente la certezza delle sanzioni disciplinari deriva anche dal senso di frustrazione degli imprenditori che hanno provveduto a presentare denuncia, perchè se si ricorre al patteggiamento vi è la possibilità di evitare le pene accessorie. Quindi, la frustrazione fa sì che l'unico deterrente sia rappresentato dalla sanzione in sede amministrativa.

Quindi, ciò che volevo evidenziare sotto un profilo più ampio, in base all'esperienza personale, è che dal patteggiamento sono escluse le sanzioni accessorie anche per i pubblici ufficiali. Faccio un esempio: al notaio che patteggia per il reato di falso in pubblico atto, che è il peggior reato per un notaio, non viene erogata alcuna sanzione accessoria. Di conseguenza, occorre consentire e prevedere in maniera certa che tra le sanzioni disciplinari vi sia quella dell'allontanamento dalla pubblica amministrazione; e non deve essere l'autorità giudiziaria ad infliggerla, perchè la legge prevede – lo ripeto – che quest'ultima non possa erogare alcuna pena accessoria a seguito di un patteggiamento.

DE PROSPERIS. Mi sembra che gli argomenti più importanti siano già stati affrontati dagli amici e colleghi qui presenti in maniera esauriente. C'è però una cosa che vorrei aggiungere riguardo al controllo che deve essere esercitato da parte di chi vi è preposto. Io ho avuto la fortuna di conoscere il sistema adottato in altre nazioni che prevede il controllo di quartieri e zone ben delimitate da parte di uno specifico agente. Non c'è bisogno cioè di prevedere un enorme esercito di finanzieri che si spostino da un capo all'altro del territorio. Una persona che vive a contatto con una realtà locale ben determinata può essere in grado di individuare elementi indicatori di determinate situazioni patologiche, ma non dobbiamo essere noi a dire cos'è che si può fare.

PRESIDENTE. Lei propone cioè il poliziotto di quartiere. Sono proprio le forze dell'ordine però ad osteggiarne l'istituzione. Ritengono infatti questa figura troppo esposta alle minacce o agli stessi fenomeni di corruzione.

DE PROSPERIS. Dove c'è, il poliziotto di quartiere viene tutelato e protetto proprio dai residenti.

PRESIDENTE. Mi è sembrato che faceste riferimento a dati in vostro possesso. Avete svolto degli studi? Sono disponibili?

SCIARRI. Sicuramente potremo farvi pervenire nei prossimi giorni una nota più precisa a proposito del Bollettino ufficiale dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione.

Riguardo al resto, un paio d'anni fa abbiamo fatto svolgere uno studio nato da una questione specifica della nostra azienda, che ha subito minacce e attentati. Prendendo spunto da questo, abbiamo tentato di fare una ricognizione del fenomeno, ma non siamo riusciti a delimitare la sua estensione dal punto di vista quantitativo. Posso citarvi solo alcuni casi specifici. L'unico dato certo è che in alcune aree del paese almeno uno dei tre fenomeni di cui parlavo prima – *racket*, usura e corruzione – ha coinvolto in qualche modo una buona metà delle imprese. A specifica domanda, un imprenditore su due ha risposto che aveva avuto problemi di questa natura.

PRESIDENTE. In prevalenza, episodi di piccola corruzione?

SCIARRI. In linea di massima sì, al confine con la corruzione vera e propria: piccole richieste di favore e cose del genere.

PRESIDENTE. Abbiamo ancora qualche giorno a nostra disposizione, perchè riprenderemo i lavori dopo le festività pasquali. Se poteste farci avere una nota che abbia un minimo di articolazione, l'acquisiremmo agli atti.

FACCIOTTI. Mi risulta che tre anni fa il CNEL si sia occupato dell'argomento.

PRESIDENTE. Abbiamo già acquisito quella documentazione.

FACCIOTTI. Su vostra esplicita richiesta, il CNEL potrebbe procedere ad un aggiornamento di quello studio.

PRESIDENTE. Domani sentiremo proprio il dottor De Rita.

FACCIOTTI. All'epoca fu fatto un lavoro capillare, furono svolte varie audizioni di imprenditori suddivisi per regioni. Si trattò di uno studio approfondito e serio che all'epoca era limitato all'usura e che ora può essere esteso agli altri temi.

PRESIDENTE. Se non vi sono altre domande da parte dei colleghi, rimaniamo in attesa dell'ulteriore contributo che forse potrete farci pervenire.

Ringrazio nuovamente i nostri ospiti per la loro disponibilità. Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 18.

