

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

9° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 7 APRILE 1998

(Antimeridiana)

Presidenza del presidente VILLONE

INDICE**Audizione del professor Sabino Cassese**

PRESIDENTE	Pag. 3, 6, 8 e <i>passim</i>	CASSESE	Pag. 3, 4, 8
ANDREOLLI (PPI)	7		
BETTINELLI, <i>Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio</i>	7		
D'ALESSANDRO PRISCO (Dem. Sin.-l'Ulivo)	7		
MAGGIORE (Forza Italia)	7		
MAGNALBÒ (AN)	7, 18		

Audizione del presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro

PRESIDENTE	Pag. 11, 17, 23 e <i>passim</i>	DE RITA	12, 21, 23 e <i>passim</i>
ANDREOLLI (PPI)	19	MARTONE	19, 20
MAGNALBÒ (AN)	18		
PARDINI (Dem. Sin.-l'Ulivo)	18, 20		
PASQUALI (AN)	19		

Audizione del professor Giuseppe Morbidelli

PRESIDENTE	Pag. 24, 26, 28 e <i>passim</i>	MORBIDELLI	25, 26, 29 e <i>passim</i>
LUBRANO DI RICCO (Verdi-l'Ulivo)	30		

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Sabino Cassese; il professor Giuseppe De Rita, presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, accompagnato dal professor Antonio Martone, consigliere; e il professor Giuseppe Morbidelli. Interviene, altresì, il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Bettinelli.

I lavori hanno inizio alle ore 10,15.

Audizione del professor Sabino Cassese

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 in programma oggi l'audizione del professor Sabino Cassese, che ringrazio per essere qui presente, anche a nome di tutta la Commissione.

Il professor Cassese non richiede alcuna presentazione da parte mia: è un esperto dei problemi di cui trattiamo, che ha studiato in maniera approfondita. Egli, inoltre, è stato presidente di una commissione che da ultimo ha anche affrontato il tema oggetto della nostra indagine. Possiamo dunque chiedergli subito di fornirci un contributo sui punti che a suo avviso, abbisognano di un rafforzamento dell'impianto del disegno di legge n. 3015 al nostro esame.

Prima però desidero sottolineare come in Commissione sia emerso in prevalenza l'orientamento che, accanto a sedi nazionali di contrasto alla corruzione, debbano essere previste anche sedi periferiche a sostegno per combattere la corruzione in modo diffuso presso le varie amministrazioni.

Chiedo al professor Cassese se ritiene di voler introdurre il tema illustrandoci le sue opinioni per poi passare a raccogliere le domande dei componenti della Commissione.

CASSESE. Signor Presidente, ritengo che si possa partire da tre presupposti, che cito rapidamente. Il primo di essi è che non abbiamo

alcun segno di diminuzione dell'ammontare del fenomeno della corruzione dal 1992. L'intervento di tipo penale, pertanto, non è servito almeno sul lato amministrativo. Il secondo presupposto è che la corruzione non è certamente venuta a cessare nell'amministrazione pubblica. Il terzo è che nulla è stato fatto per prevenire tale fenomeno. A quest'ultimo riguardo mi pare sintomatica la circostanza che il Ministero competente abbia pubblicato dati particolarmente significativi relativi alle gare, da cui emerge che uffici pubblici pagano lo stesso prodotto un prezzo che come minimo può essere di quattro volte superiore a quello pagato in diverse situazioni. Tra il minimo e il massimo, per lo stesso prodotto, il prezzo è quattro volte diverso e il massimo della diversità si raggiunge portando a diciotto volte il prezzo minimo. In altre parole, ad esempio, se vi è una ASL che paga un prodotto 100 lire, un'altra paga lo stesso prodotto 400 e, in alcuni casi, un'altra ancora lo paga 1.800. Questo lo troviamo in un rapporto della Repubblica italiana, redatto dal suo Governo, ma nessuno ha adottato i provvedimenti immediatamente conseguenti. Ciò vuol dire che esistono gli elementi per fare una diagnosi, che sono stati identificati in luoghi dove albergano scostamenti e indizi di corruzione, perchè quest'ultima è collegata all'inefficienza e l'inefficienza rappresenta a sua volta una delle cause della corruzione, ma nulla è stato fatto.

Quando mi si domanda cosa bisogna fare, esprimo un'opinione molto scettica sulla possibilità di ottenere risultati con apposite istituzioni anticorruzione. Apposite istituzioni servono a creare un *forum*, una raccolta di dati ma non altro. Occorrono interventi assai più complessi che non sto qui a ricordare visto che sono elencati in un rapporto a vostra disposizione.

PRESIDENTE. Potrebbe però cortesemente annotarci i punti d'attacco.

CASSESE. Quelli particolarmente rilevanti si possono classificare in tre gruppi. La prima categoria è quella degli interventi di carattere amministrativo; ritengo assolutamente fondamentale l'espletamento delle gare per eliminare la corruzione. Nello stesso rapporto che ho citato emerge, da un'indagine compiuta su un campione di 1800 contratti pubblici, se non ricordo male, che solo in un numero inferiore al 30 per cento dei casi è stata espletata la gara. Voi capite bene che in mancanza di gare vi è ovviamente un incentivo alla corruzione, perchè la trattativa privata consente di influenzare la scelta del contraente. È assai singolare che, da un lato, le gare non si facciano, nonostante vi siano direttive comunitarie che le impongono e leggi nazionali che costringono gli uffici ad espletarle e, dall'altro, che tutto questo venga rilevato in un rapporto della Repubblica italiana senza che risulti che il Governo abbia adottato iniziative per rimediare a tale stato di cose.

Quindi, è inutile aspettare mitiche istituzioni che dovrebbero combattere la corruzione: quest'ultima la si combatte applicando le leggi e queste prescrivono che si debbano tenere le gare.

In primo luogo, sono quindi necessarie le gare, mentre in secondo luogo occorre operare i controlli comparativi di prodotto e non di processo. È quanto prevede – i senatori qui presenti lo sanno perfettamente – l'articolo 3 della legge n. 20 del 1994 sui controlli comparativi tra costi e rendimenti. Si fanno i controlli comparativi piuttosto che andare a cercare la legge relativa alla Corte dei conti? Se non si va a controllare comparativamente quanto un prodotto viene a costare e quanto rende – il cosiddetto *value for money* – non si saprà mai qual è il valore di ciascuna lira spesa e quindi non vi sarà nessun indicatore, nessun indizio per capire se c'è o no corruzione. È questo il secondo rimedio a mio avviso indispensabile.

Il terzo, più generale, attiene alla condotta dei dipendenti pubblici. Codici di comportamento, disciplina dei conflitti di interesse, disciplina dell'attività dopo la cessazione dal rapporto di lavoro sono a mio modo di vedere strumenti essenziali sotto il profilo amministrativo. Questo è un gruppo di proposte che ritengo indispensabili. Ve ne sono poi altre che pure ritengo indispensabili non tanto sotto il profilo dell'attività amministrativa quanto della struttura dell'amministrazione. L'amministrazione è corrotta in larga misura perchè costretta a ricorrere a privati dal momento che non dispone più di corpi tecnici al suo interno e non ha risorse capaci di progettare. Se la pubblica amministrazione deve rivolgersi a privati per fare il concorso di ideazione dell'opera, per il progetto di massima, per il progetto esecutivo e, infine, per eseguirla, praticamente non ha mai modo di controllare ciò che gli altri fanno, in modo particolare quello che fanno i privati esecutori dell'opera, perchè la fase dell'esecuzione è quella che costa di più.

Dal momento che l'amministrazione è sguarnita di ogni strumento di valutazione propria ed è alla mercè dei privati, la somma di tutto questo fa sì che per forza di cose compra dei beni e fa eseguire delle opere a prezzi che non sarà mai in grado di controllare direttamente.

Se a questo si aggiunge il fatto che vi è scarsa chiarezza sui criteri con i quali si può essere preposti agli impieghi pubblici e sulla scelta delle persone che debbono essere titolari di funzioni pubbliche (mi riferisco in modo particolare alle nomine politiche), si comprende come vi sia sostanzialmente una permeabilità dell'amministrazione che non è quindi isolata rispetto agli interessi che le girano intorno. In questo senso, l'aumento del personale di nomina politica recentemente previsto in un provvedimento governativo mi sembra un'ulteriore iattura.

Vi sono poi problemi che stanno più sullo sfondo, cioè in particolare l'eccesso di norme e di regolamenti, la mancanza di veri e propri controlli e l'assenza di una trasparenza nella negoziazione regolatoria. Il fatto che vi siano tante norme rende negoziabile ognuna di esse, perchè in ogni caso ad un soggetto si può applicare una determinata norma oppure un'altra magari a lui più favorevole, questo naturalmente sulla base di accordi che possono facilitare la corruzione. Comunque, l'assenza di una disciplina analoga a quella esistente negli Stati Uniti d'America, dove ogni volta che si deve emanare un atto di questo tipo vi deve essere una specifica procedura re-

golamentare (mi riferisco a tutto il campo delle regolazioni nei settori liberalizzati), certamente determina una situazione più difficile.

Vorrei fare allora un esempio. Se si dovesse intervenire in materia di telecomunicazioni e se la struttura di ogni norma, di ogni singola parola avesse il valore di centinaia di miliardi, qualora l'adozione di questo atto di regolazione non si svolgesse alla luce del sole, evidentemente dietro ad esso potrebbero nascondersi fatti di corruzione.

Ebbene, per garantire la trasparenza, negli Stati Uniti d'America la procedura regolatoria prevede una serie di passaggi precisi. Ogni amministrazione pubblica che deve appunto realizzare un atto del genere deve manifestare pubblicamente i propri intenti, deve poi lasciare venti giorni di tempo a tutti gli interessati per manifestare per iscritto le proprie opinioni, dopo di che raccogliere la sua dichiarazione di intenti o il suo orientamento regolatorio insieme agli orientamenti di tutti i gruppi e gli interessi che hanno reagito. Sulla base di tutto questo deve redigere il testo, sottoporlo nuovamente ad un dibattito pubblico che viene registrato, scritto e pubblicato, in modo tale che poi alla fine si adotta un testo nel quale tutti possono vedere chi ha influito sulla decisione. Tutto questo naturalmente ha lo scopo di evitare che il dibattito avvenga a porte chiuse, in modo nascosto, senza che nessuno ne sappia nulla.

In questa mia esposizione iniziale mi limiterei a questo, perchè poi nella relazione, che anche questa Commissione dispone, vi sono centinaia di proposte molto più articolate. Ribadisco che non credo sia utile creare infiniti strumenti che potrebbero agire direttamente in termini di controllo sull'amministrazione o sui pubblici poteri per risolvere il problema della corruzione; credo piuttosto che la corruzione possa essere prevenuta soltanto mediante centinaia di strumenti che introducano trasparenza ed efficienza nell'amministrazione. Infatti, la corruzione è figlia diretta dell'inefficienza della pubblica amministrazione: lo studio dei paesi più corrotti, come ad esempio l'India o la Cina, dimostra appunto questa diretta connessione per cui tutti gli strumenti che mirano a dare maggiore efficienza all'amministrazione automaticamente garantiscono anche minore corruzione nel corpo dei pubblici poteri.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Cassese per questa sua introduzione e vorrei preliminarmente dire che è naturalmente agli atti della Commissione la relazione cui egli si è riferito, per cui possiamo far capo a quanto è già disponibile come documentazione.

Prima di dare inizio alle domande, anch'io vorrei chiedere un paio di chiarimenti. In un passaggio il professor Cassese ha detto che si conoscono i luoghi dove la corruzione si produce. Credo lo abbia detto facendo riferimento a questa indagine del Ministero che ha citato; oppure lo ha affermato come principio? Possiamo cioè noi davvero avere una griglia, una mappa dei luoghi in cui non dico esiste la corruzione, ma quanto meno il rischio di corruzione? Potremmo cioè disporre di un minimo di inquadramento in maniera compiuta dei punti di particolare attenzione su cui concentrare possibili interventi?

In secondo luogo, quando il professor Cassese ci ha descritto il procedimento di regolazione credo si riferisse alla disciplina di regola-

zione da parte della pubblica amministrazione dell'attività privata o dell'interrelazione tra l'amministrazione e i privati; non quindi all'attività in generale che noi potremmo definire come esercizio di un potere regolamentare. Le chiedo se ho ben compreso questo passaggio, perchè ovviamente potremmo immaginare differenti definizioni al riguardo; gradirei se ci potesse fornire successivamente chiarimenti più precisi.

ANDREOLLI. Signor Presidente, ringrazio anch'io il professor Cassese che è venuto a fornirci qualche stimolo e la sua valutazione. Mi sembra di capire dalle sue parole che, più che inventare nuovi strumenti, bisognerebbe cominciare a far funzionare quelli già previsti. Forse però la sua esperienza ci può aiutare anche a capire se vi sono carenze normative cui si potrebbe porre rimedio al fine di raggiungere questo obiettivo. Sarebbe molto meglio riflettere sull'esistente (e naturalmente questo è un invito al Governo o a chi è tenuto, a far applicare le norme), ma vorrei chiedere cosa potremmo fare noi legislatori nell'attuale condizione di effettiva difficoltà per dare il segno tangibile di una volontà politica effettiva di rovesciare la situazione ed innescare un processo nuovo.

MAGGIORE. Professor Cassese, lei ha detto molto correttamente che ci vorrebbero dei controlli: non ritiene però che istituendo nuovi controlli si potrebbero spostare i luoghi di rischio?

MAGNALBÒ. Il professor Cassese è stato chiarissimo ed io lo ringrazio, ma vorrei chiedere se ritiene che un'ulteriore semplificazione delle regole potrebbe portare ad una migliore capacità di lotta nei confronti della corruzione. Inoltre, considerando le norme che come Parlamento possiamo immaginare oggi in vista del conferimento dei poteri e delle funzioni a enti locali, regioni e province, che è stato praticamente effettuato con l'ultima delega approvata dalla Commissione bicamerale per le riforme, come possiamo incidere dal centro dinanzi ad un conferimento di potestà per emanare delle regole? Come dovrebbero regolarsi gli enti locali per trattare in modo unitario la questione?

D'ALESSANDRO PRISCO. Signor Presidente, all'inizio del suo intervento il professor Cassese ha detto che non vi sono indizi di riduzione dei fenomeni di corruzione in quest'ultimo periodo. Mi interessa allora comprendere se egli rileva un permanere della corruzione a livelli alti e medio-alti, oppure una corruzione diffusa, diciamo di microcorruzione ai livelli più bassi della pubblica amministrazione.

Vorrei inoltre sapere se egli ritiene che vi sia una differenza tra pubblica amministrazione statale ed enti locali.

BETTINELLI, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Professor Cassese, come al solito ho ascoltato con molto interesse le sue considerazioni. A questo punto dei lavori parlamentari, si pone in evidenza una secca alternativa: sì o no ad un centro che in qualche misura possa coordinare o intervenire per far fronte al

fenomeno della corruzione. Non sono un particolare sostenitore di un'autorità centrale, però mi rendo perfettamente conto che ciò che forse oggi manca, nell'accertare, non soltanto nel diagnosticare, fenomeni di corruzione a livello diffuso è l'istituzione di centri che abbiano una buona capacità di monitoraggio. Ecco che allora chi invoca l'autorità centrale vuole probabilmente anche cercare di costruire un centro dotato di effettivi poteri di osservazione e di denuncia pubblica.

La domanda che le vorrei rivolgere è la seguente: a suo avviso, professor Cassese, la capacità di monitoraggio effettivo della pubblica amministrazione è attualmente adeguata?

PRESIDENTE. Anch'io, vorrei rivolgere una domanda al professor Cassese sulla base delle considerazioni già svolte.

Il professor Cassese ha sottolineato, come ha ricordato la senatrice d'Alessandro Prisco, che non si registra una diminuzione del fenomeno della corruzione. In questi ultimi tempi abbiamo avviato in Parlamento un'attività di deregolamentazione, delegificazione e semplificazione, che so essere in linea con quanto sostenuto dallo stesso professor Cassese. Il fatto che non vi sia una significativa diminuzione del fenomeno vuol dire che tale opera non è ancora sufficiente, che non è abbastanza orientata? Possiamo pensare a qualche obiettivo prioritario cui guardare nell'ambito della delegificazione e della deregolamentazione, oppure siamo nell'ordine di tempi tecnici necessari affinché l'innovazione produca positivamente i suoi effetti?

CASSESE. Signor Presidente, risponderò alle domande seguendo un ordine sistematico.

La prima domanda in termini sistematici è quella relativa alla situazione attuale, se cioè si sia registrata una diminuzione diffusa del fenomeno della corruzione, se essa riguardi livelli alti e medio-alti e maggiormente la pubblica amministrazione centrale o gli enti locali. I dati in nostro possesso – ma lo avete sentito anche dai rappresentanti delle procure della Repubblica – dimostrano che continua la corruzione sistemica, cioè una corruzione che è sistema, non una corruzione isolata, perchè quest'ultima vi è in tutte le amministrazioni. Il problema che abbiamo davanti è che la corruzione fa parte del normale ordine delle cose. Dai nostri dati emerge inoltre che tale corruzione è probabilmente diffusa a tutti i livelli della pubblica amministrazione.

Duole affermare che dati italiani e dati di altri paesi dimostrano che più vengono devolute le funzioni ad enti locali, più aumenta la corruzione. Questo è un fatto sistematicamente riconosciuto. In Gran Bretagna, quando si è verificato, è aumentata la corruzione; anche in Francia sono state svolte ottime ricerche sistematiche, le quali hanno evidenziato che, quando negli anni 80 vi è stato un trasferimento di funzioni agli enti locali, la corruzione è aumentata. In Italia è stata ugualmente segnalata, e a tal proposito ricordo di avere partecipato ad una tavola rotonda con Giannini e con Amato, a suo tempo, cioè alla fine degli anni 70-inizi anni 80, prevedevamo un aumento della corruzione. I fatti di corruzione più sistematici ed ampi sono stati rilevati negli enti locali.

Quindi, è importante rispondere alla domanda posta: occorrerebbe pensare ad un conferimento di funzioni agli enti locali, come quello in corso, effettuato in maniera da evitare che vi sia tale conseguenza che appare storicamente necessaria. Sarei dell'opinione che bisognerebbe trasferire trasformando molto di più ciò che si trasferisce, e se fossi amministratore di enti locali, chiederei di stabilire un principio che si applica nel diritto di successione, quello dell'accettazione col beneficio d'inventario. Gli enti locali infatti sono sguarniti al riguardo e si vedono attribuire funzioni. Ho apprezzato il testo del decreto legislativo del Governo perchè per un decimo delle funzioni trasferite ha tentato di fare questo, ma non l'ha fatto per gli altri nove decimi. Si poteva trasferire trasformando molto di più.

Questo per quanto riguarda la diagnosi, ma vorrei aggiungere, sempre a tal proposito, che certamente si sa quali sono i luoghi indiziati di corruzione: esistono pubblicazioni che sono state ampiamente utilizzate nello scrivere quel rapporto, pubblicazioni scientifiche nonchè indagini conoscitive. L'indagine che ho citato prima è quella svolta dal Ministero del tesoro, in particolare dal sottosegretario Pennacchi; ve la raccomando vivamente perchè è una delle indagini più sconvolgenti sullo stato dell'amministrazione italiana. Tale indagine risale al luglio del 1997, è alquanto cospicua e mette in luce fatti così anomali che non può che esserci corruzione dietro di essi. Quindi, la tassonomia della corruzione la si conosce ormai perfettamente. A tale proposito debbo inoltre chiarire che mi riferivo alla «regolazione» proprio nel senso americano: non nel senso del potere regolamentare *tout court* ma del potere di adottare atti di regolazione di rapporti tra privati che, distribuendo diversamente i poteri, allocano anche risorse. Come dicevo prima, ogni parola scritta in ognuna di questi regolamenti vale almeno – consentitemi di fare tale constatazione in termini quasi paradossali – dieci miliardi.

Quanto poi all'azione da svolgere a livello legislativo, a me pare che il Parlamento possa fare due cose: la prima è quella di procedere alla liberalizzazione e semplificazione di regole, alla delegificazione e deregolamentazione. Ma questo deve essere fatto sul serio.

Recentemente, nel corso di un convegno sui dati relativi ai saldi dell'attività di semplificazione degli ultimi Governi, ho rilevato che i saldi sono tutti negativi. Infatti, se non si va a vedere soltanto l'attività di semplificazione, quindi l'attivo, ma si vede anche il passivo, cioè le nuove norme che sono state introdotte e che complicano notevolmente l'attività amministrativa, il saldo è decisamente negativo, anche quello dell'ultimo Governo che si è certamente impegnato nell'attività di semplificazione, ma non tanto da pareggiare almeno l'attività di complicazione che esso stesso ha prodotto.

Non ricordo con esattezza le cifre a memoria ma posso affermare che siamo nell'ordine di circa 360 provvedimenti di semplificazione, accompagnati però da circa 680 provvedimenti che hanno ulteriormente complicato le cose. Quindi, il saldo è negativo; se si mettono insieme attivo e passivo, costi e benefici, il risultato non è positivo.

In realtà, questa attività di liberalizzazione, delegificazione, deregolamentazione e semplificazione (tutte e quattro dovrebbero andare insie-

me) dovrebbe costituire oggetto di monitoraggio continuo, e a questo punto si inserisce ciò che può fare il Parlamento. Esso può svolgere in misura maggiore tale attività di monitoraggio, seguire questa attività e, prima ancora di istituire nuovi organismi, tallonare il Governo perchè faccia il proprio compito. Se il Governo pubblica un rapporto, come quello che ho citato prima del sottosegretario Pennacchi, perchè non gli dà seguito? Si tratta di un rapporto che mette in luce fatti che evidenziano storture gravissime. Qualsiasi amministrazione nel momento in cui scopre che zoppica, si deve dotare di un bastone e, in ogni caso, curare la gamba claudicante. Prima ancora di istituire degli organismi, occorrerebbe accertare come vanno le cose e chi vi provvede.

Passo ora a rispondere all'ultima domanda. Francamente non ritengo che si debbano creare Autorità garanti che si occupino dei fenomeni di corruzione. Se si vuole richiamare l'attenzione su questo problema basta costituire una commissione temporanea che dia vita a dei *forum*, nel quale si accentui l'attenzione su tali questioni. In questo modo la commissione avrebbe lo scopo di richiamare l'attenzione su problemi che comunque dovrebbero essere tenuti presenti da qualsiasi paese ben organizzato. Non si capisce perchè un fatto così diffuso non debba costituire oggetto di attenzione da parte di tutti gli organismi a ciò preposti.

Se si evince che non tanto dei complicati sistemi d'arma, ma una certa quantità di risme di carta per fotocopie vengono pagati da una certa Azienda sanitaria locale 100 lire, da un'altra 400 e da un'altra ancora 1.800, ciò dovrebbe costituire un campanello d'allarme. Bisognerebbe che qualcuno si recasse presso queste ASL e verificasse cosa in realtà si nasconde al loro interno, vale a dire cecità o miopia oppure corruzione. Una delle due cose certamente è presente, ma vanno combattute entrambe. Non vedo il motivo di costituire grandi gendarmi o grandi istituzioni per svolgere un'attività che dovrebbe essere compito continuo e costante della pubblica amministrazione. I rappresentanti delle procure della Repubblica che avete ascoltato hanno richiamato l'attenzione sul fatto che esse non possono combattere questo fenomeno. Hanno svolto un'attività continua dal 1992 ad oggi in questo senso e hanno potuto notare che nessun passo è stato fatto da nessuno degli organismi pubblici chiamati a prevenire fenomeni di corruzione.

Anche sui giornali di questa mattina si continua a battere costantemente su questo chiodo. Cosa si fa per prevenire? Gli strumenti esistono e ho elencato i casi in cui non mancano. Basterebbero poche e semplici norme e, in moltissimi casi, sarebbe sufficiente attuare quelle già esistenti.

Nel 1993 la legge n. 537 aveva previsto la rinegoziazione dei contratti della pubblica amministrazione, ma questa normativa è stata rapidamente abrogata dal Governo successivo. Tuttavia, è notissimo a tutti gli addetti ai lavori che, per effetto dell'azione dei magistrati ed anche per quel tanto di effetto emblematico che hanno norme non applicate, i contratti della pubblica amministrazione sono stati egualmente rinegoziati a prezzi molto più bassi. È apparso persino sui giornali il fatto che vi erano stati sconti di notevole entità.

Qualcuno ha svolto un'indagine pubblica su questo fenomeno e sugli effetti positivi di tali norme?

Sempre con riferimento alla suddetta legge, nel 1993, cui hanno fatto seguito altre norme nel 1994, è stato previsto che presso l'Istat e presso l'Ispes fossero presenti degli organismi per la valutazione dei costi di acquisto di beni e servizi e per l'esecuzione di opere. Qualcuno si è preoccupato di controllare quanto paga la pubblica amministrazione?

Questa è l'attività di controllo sulla corruzione che deve essere portata avanti; non stiamo parlando di fatti che stanno in cielo ma di questioni che stanno sulla terra. Bisogna stabilire quanto si paga per costruire un ponte da una parte o da un'altra: questo è previsto da norme della Repubblica italiana.

A tal proposito l'Ispes ha svolto un'indagine che è stata poi pubblicata. Da essa risulta che, per l'acquisto di *personal computer* e di gasolio – un bene i cui prezzi sono sorvegliati e quindi non fa parte del libero mercato –, uffici pubblici diversi pagano alcuni 100 e altri 160, con variazioni di tale portata. Questo è quanto risulta dall'indagine fatta pubblicare dall'Ispes.

Se per l'acquisto di beni così semplici e facili da acquistare, e per i quali è estremamente semplice effettuare un controllo – ripeto che stiamo parlando di gasolio e di *personal computer* per ufficio –, esistono differenze così evidenti e pur tuttavia questi dati non vengono utilizzati dalla pubblica amministrazione, vuol dire che qualcosa non funziona e che manca una capacità di reazione, che non vi è reattività. In questo caso nessuna autorità è in grado di introdurre dei correttivi. Occorrerebbe che il Parlamento richiamasse la pubblica amministrazione all'adempimento dei propri compiti previsti dalle norme.

Ho fatto riferimento ad esempi estremamente semplici e modesti che però sono molto importanti perchè potrebbero portare notevolissimi vantaggi per l'Erario. Esistono inadempienze del Governo, disattenzioni del Parlamento e dell'opinione pubblica che evidenziano una mancanza di valutazione dei dati a disposizione che potrebbero essere meglio considerati.

PRESIDENTE. Ringrazio anche a nome della Commissione il professor Cassese, il quale ci ha dato un contributo di grande interesse di cui certamente faremo tesoro.

I lavori, sospesi alle ore 11,00, sono ripresi alle ore 11,10.

Audizione del presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, professor Giuseppe De Rita

PRESIDENTE. Riprendiamo i nostri lavori con l'audizione del professor De Rita, che tutti conosciamo e che quindi non richiede alcuna presentazione, accompagnato dal professor Martone, consigliere del CNEL.

Possiamo senz'altro tagliare corto sui preliminari e chiedere al professor De Rita, il quale fra l'altro ha un'esperienza specifica sul nostro

tema di studio e di riflessione, di fornirci il suo contributo su come possiamo procedere per rafforzare l'impianto del disegno di legge n. 3015 che ci è pervenuto dalla Camera dei deputati. Gli chiediamo soprattutto di valutare con noi se sia opportuno arricchire tale impianto legislativo con strumenti che operino in contrasto con la corruzione in modo diffuso, oltre che in modo accentrato, cioè nelle sedi nazionali preposte a questo fine.

Se il professor De Rita è d'accordo, gli chiederei di introdurre il tema per raccogliere poi le domande dei colleghi.

DE RITA. Signor Presidente, la mia breve introduzione varrà solo a garantire il quadro di riferimento in cui il CNEL ha operato in questi anni, con specifico riferimento al nostro Osservatorio sulla criminalità economica, proprio perchè abbiamo ritenuto nel corso degli ultimi anni che un'attenzione specifica a questo problema fosse non solo doverosa, ma addirittura necessaria per chi, come il CNEL, ha al proprio interno tutti i rappresentanti delle categorie economiche e del lavoro dipendente e indipendente.

In effetti, se si fa attenzione, tutti i fenomeni di corruzione e di criminalità economica, dal più piccolo, dal «pizzo» sul negozio, al più grande, al riciclaggio del denaro su acquisto di medie e grandi imprese, toccano pesantemente il mondo imprenditoriale e sindacale. Non vi è stata quindi quattro anni fa, quando abbiamo deciso di iniziare questa avventura, la valutazione che si trattava di un fenomeno di moda all'epoca - e certamente lo è tuttora -, ma proprio la consapevolezza dall'interno che questo problema fosse vitale per il sindacato, per le imprese, per le rappresentanze di impresa e addirittura per i singoli lavoratori indipendenti, dall'artigiano al commerciante.

Abbiamo quindi deciso di istituire questo Osservatorio, che è stato diretto in questi anni dalla dottoressa Turtura, la quale purtroppo è scomparsa alcuni mesi fa, ma noi continuiamo sulla sua linea di lavoro.

Fatta questa premessa di doverosa informativa, dico subito quali sono state le tre scelte che abbiamo operato in termini di precisa valutazione del nostro impegno culturale. Su alcuni problemi specifici il consigliere Martone, che è membro non solo del Consiglio e della Corte di cassazione ma anche di tale Osservatorio, potrà dire qualcosa di più.

Le tre scelte che abbiamo compiuto sono le seguenti. Primo: proprio perchè abbiamo guardato al problema in termini sostanziali, abbiamo sempre cercato di parlare di corruzione legata non solo ai comportamenti dei vertici, ma anche come fenomeno sociale diffuso a tutti i livelli. Chiarirò poi meglio questo concetto, perchè mi sembra essenziale, anche se può sembrare polemico nei confronti di qualcuno.

Secondo: questo tipo di realtà, cioè la corruzione, essendo diffusa, non va guardata solo ai livelli più bassi, oltre che a quelli alti, ma su tutto il territorio nazionale. Occorre avere il coraggio di cogliere quali sono i sensori e le possibilità di intervento a livello locale, con responsabilità il più possibile decentrate.

Terzo: proprio perchè questi problemi sono estremamente diffusi ed estremamente articolati sul territorio, la scelta che abbiamo fatto è stata quella di puntare più sulla prevenzione che sulla corruzione.

La prima scelta, come dicevo, è quella di vedere tutta la gamma, dall'alto al basso, del fenomeno corruttivo. Credo ci sia in questo non solo una valutazione derivante da un interesse culturale, anche se chi mi conosce sa che ho avuto sempre il senso dei rapporti sociali in tutte le sue articolazioni. Ma se ho ragionato di economia e di lavoro sommersi è proprio perchè il corpo sociale italiano è più dinamico a livelli bassi che non a livelli verticistici. Questa non è solo una mia scelta o una mia valutazione personale, ma di tutta l'istituzione CNEL, proprio perchè i fenomeni di corruzione arrivano a livelli bassi, al cosiddetto «pizzo», alle piccole estorsioni, alle piccole corruzioni, nei meccanismi di rapporto del lavoro nero: arrivano un po' ovunque.

L'idea che è stata tipica degli ultimi cinque-sei anni, cioè che la corruzione riguardasse solo i livelli più alti, forse è legata ad una concezione ben espressa in un adagio tipico del popolo italiano: «il pesce puzza sempre dalla testa», ma questo non è vero nel senso che il fenomeno della corruzione tocca tutti: il piccolo geometra o la piccola impresa di paese, il commerciante del piccolo centro, il piccolo evasore fiscale, il secondo lavorista della pubblica amministrazione che nel tempo libero gioca contro la sua stessa amministrazione, e così via. Se non comprendiamo che la malattia della corruzione sta all'interno del corpo sociale, e non solo nella sua testa, non riusciremo mai ad affrontarla. Faremo operazioni esemplari, grandi operazioni di pulizia, procederemo a grandi trasformazioni ai livelli della classe dirigente politica e burocratica, ma alla fine il corpo sociale continuerà nella sua «febbretta»: non sarà più, forse, una febbre a 40, non si verificheranno fenomeni che avranno eco sui giornali ma, lo ripeto, non si può pensare che lavorando solo sulla testa, sui vertici si determini l'eliminazione della corruzione.

Per certi versi – questa osservazione mi sarà permessa dalla cordialità con cui il Presidente mi ha presentato –, lo stesso impianto del provvedimento che state discutendo mi sembra tutto orientato a una logica di corruzione ai livelli alti, sia per quanto riguarda l'anagrafe patrimoniale (dichiarazioni ed eventuali addebiti) sia per quanto concerne la parte relativa alla dirigenza pubblica; mi sembra che l'attenzione sia concentrata, lo ripeto, ai livelli alti.

Dal punto di vista dell'impressività della cultura di massa questo è certamente un punto positivo; dal punto di vista che compete al CNEL, di adesione ai problemi di comprensione del corpo sociale per come esso è, a me sembra che si debba ragionare anche a livelli bassi. Certo, è più difficile e più faticoso, però la corrosione della coesione sociale in Italia deriva molto da questa sorta di vittimizzazione in basso che la corruzione dà: non è soltanto la vittimizzazione della vecchietta che viene scippata, ma proprio quella della piccola tangente, del piccolo favore, della piccola corruzione posta in essere come se fosse un elemento di fisiologia del sistema. Tale fisiologia nasce dalle singole molecole, non da una macromolecola.

Quando le molecole impazziscono, lo fanno dal di dentro: la metastasi è un momento finale di un processo degenerativo.

La seconda scelta è conseguente alla prima. Se dobbiamo lavorare non solo sui vertici ma su tutto il corpo sociale, emerge un problema di adesione a livello periferico delle lotte alla criminalità organizzata, alla criminalità economica, alla corruzione, cosa che è certamente da seguire. Naturalmente i decreti Bassanini spostano questo tipo di responsabilità verso la periferia dove anche i livelli banali di polizia urbana dovranno essere rivisti. Dobbiamo però renderci conto che buona parte della corruzione in Italia è fatta oggi da una miriade di stazioni appaltanti o di centri di acquisto di beni e servizi che sfuggono totalmente ad un impianto di vertice: basti pensare al numero delle stazioni appaltanti in materia di opere pubbliche, intorno alle 30.000; basti pensare a quanti sono i centri di acquisto di beni e servizi (comuni, province, comunità montane, quindi tutti gli enti locali in genere) per comprendere che a quel livello bisogna in qualche misura stare attenti.

Tra le nostre valutazioni e proposte, del resto già acquisite agli atti del Senato, vi è l'idea di dotarsi di sensori a livello periferico, di una rete federale costante di osservatori sulla realtà delle dimensioni locali, di avere un'attenzione specifica ai tipici fatti corruttivi, specialmente per quanto riguarda, ad esempio, l'edilizia locale, i vincoli urbanistici, lo smaltimento di rifiuti e tutta una serie di problemi su cui si gioca pesantemente la partita di cui stiamo discutendo.

Vi è un'ultima osservazione che intendo svolgere in termini di impianto complessivo. Non crediamo molto nella repressione, crediamo di più in un continuo filtro del sangue sporco che esiste in periferia, che esiste un po' dappertutto, che esiste nel corpo sociale; ciò va fatto attraverso opere di prevenzione piuttosto che di repressione. Del resto, quest'ultima ha perso anche quella figura sanzionatoria esemplare rappresentata dalla pena, perchè proprio lo slittamento verso l'alto ha fatto sì che in fondo abbiano pagato i corrotti più alti; già quelli intermedi non pagano, basti pensare a quanti pubblici amministratori restano ancora in posizioni di responsabilità pur avendo subito sanzioni penali. La sanzione morale più si scende e meno si manifesta, il che contraddice l'idea che la repressione incida anche in termini di prevenzione.

No, bisogna fare prevenzione *tout court*, occorre che nel territorio, a livelli bassi, in tutti i centri di responsabilità e di spesa, vi siano criteri di comportamento, indicatori di pericolo, un monitoraggio costante del modo di lavorare affinché non si arrivi alla grande bolla. Quando vi si arriva, infatti, succede qualcosa di grosso, però poi non si ha la capacità di far defluire in periferia l'opera di repressione. È come se vi fosse un compartimento stagno, una porta antifuoco che determina chi sta da una parte e può anche bruciare e chi sta dall'altra dove invece continua tutto come se nulla fosse avvenuto.

La prevenzione quindi è molto più difficile. Chi, come me, ha studiato tanti anni il problema della prevenzione in medicina come soluzione alternativa al primato della cura sa che si tratta di una delle cose più difficili da fare, perchè non vi è cultura accumulata, perchè manca la voglia di impegnarsi in questo lavoro oscuro e c'è invece la voglia di

impegnarsi nella repressione che garantisce l'articolo sul giornale, l'operazione di grande levatura culturale, l'esaltazione della moralità complessiva; la prevenzione, invece, è una fatica quotidiana che rende poco.

Non abbiamo lavorato molto sugli aspetti relativi all'anagrafe o su quelli che hanno formato oggetto delle dichiarazioni dei potenti della terra mentre, per quanto riguarda l'articolo 3 del disegno di legge n. 3015 su cui state lavorando, abbiamo individuato un modo di intervenire sostanzialmente legato a fatti naturali di prevenzione.

Quando diciamo che occorre una programmazione triennale, che bisogna operare una correlazione articolata della domanda, che è necessario realizzare standardizzazioni delle opere in formazione, che occorre dare comunicazione preliminare al mercato e realizzare gare aperte, che bisogna ridurre i momenti di pagamento delle fatture, ci riferiamo a meccanismi che sappiamo essere quelli su cui la non osservanza della trasparenza produce la piccola bolla, la piccola corruzione. Se non si pagano a tempo le fatture, state pur certi che qualcuno paga qualche soldino per mettere la pratica relativa a quella fattura sopra le pratiche degli altri. Lo stesso peso che diamo ad alcuni aspetti banali, tipo lo smaltimento in ordine cronologico, secondo la data di presentazione di alcuni momenti procedurali, dalle gare fino ai pagamenti delle fatture, può sembrare eccessivo rispetto alla rilevanza di alcune grandi operazioni di repressione dall'alto, ma è attraverso queste piccole cose banali che si può ottenere trasparenza e fisiologia. Più che fare repressione *ex post* bisogna tentare di creare una fisiologia dal basso che permetta di coinvolgere e di controllare tutto il grande corpaccione italiano che con tali aspetti ha a che fare.

Queste sono le tre scelte che abbiamo compiuto e su cui continuiamo a lavorare. L'anno scorso organizzammo la prima Conferenza sui problemi della criminalità economica, per quest'anno stiamo organizzando la seconda. Comunque, vorrei che il professor Martone, che segue giornalmente questi problemi, integrasse alcune delle mie osservazioni.

MARTONE. L'atteggiamento del CNEL nasce anche dalla sua composizione. Abbiamo affrontato due diversi problemi. Da un lato, quello della corruzione a livelli più alti, che riguarda il funzionamento e i rapporti nel mercato tra le grandi imprese. Alcune componenti del CNEL hanno segnalato che il sorgere e l'affermarsi di imprese, anche di certe dimensioni, che operano solo in forma parassitaria rivolgendosi alla pubblica amministrazione implicano una grande turbativa del mercato ed una grossa spinta a certi fenomeni. Si sottolinea, ad esempio, l'esigenza di interventi di razionalizzazione e di controllo in riferimento agli appalti delle opere pubbliche.

L'altra esigenza rappresentata deriva dal fatto che nel CNEL sono presenti organismi rappresentativi di una miriade di piccole e medie imprese, le quali soffrono enormemente della corruzione diffusa a tutti i livelli, soprattutto quella all'interno dell'amministrazione pubblica su cui si è soffermato il presidente De Rita. Abbiamo affrontato un settore particolare, anche per renderci conto in sostanza di cosa accade; si tratta

del settore delle imprese di pulizia cui abbiamo dedicato particolare attenzione in quanto, implicando anche lo smaltimento dei rifiuti che non è un settore marginale, opera con particolare costanza nei rapporti con la pubblica amministrazione. Si verificano situazioni del tutto anomale. Vi sono colpe, responsabilità, almeno queste vengono segnalate – mi riferisco all'opinione che emerge all'interno del CNEL –, anche da parte delle pubbliche amministrazioni. Ad esempio, le gare al ribasso nel settore delle pulizie si trasformano in una mancata prestazione del servizio e quindi in una mancanza di controlli successivi; pertanto, tale tipo di gara diviene un veicolo di corruzione, a parte poi l'incidenza su quanto può riguardare la regolarità dei rapporti di lavoro, che viene segnalata con forza dalle organizzazioni sindacali, le quali soprattutto in questi ultimi anni stanno acquisendo particolare sensibilità proprio in quei settori economici che operano in questo campo estremamente frammentato.

I dati emersi sono i seguenti. C'è innanzi tutto un pessimo funzionamento e una conseguente responsabilità da parte dello Stato; non mi riferisco di certo ai vertici della pubblica amministrazione, perchè i contratti di pulizia passano attraverso altre strutture. Qualcosa di simile viene poi segnalato anche per quanto riguarda i lavori di facchinaggio. Anche se «non sempre» è utile dare giudizi di congruità, mi permetto di sottolineare come sia importante un tempestivo intervento in tale settore.

Mi fa piacere ricordare un altro problema in questa sede, del quale le stesse organizzazioni sindacali dei lavoratori vanno acquisendo consapevolezza, cioè quello dei rapporti tra giudizio penale e permanenza o meno in lite delle parti nel processo civile. Questo problema è dovuto al concorso di due elementi. Da un lato, le conseguenze di una decisione della Corte costituzionale, che forse è andata al di là delle sue intenzioni, la quale stabilì che la decadenza automatica era chiaramente in contrasto con l'articolo 4 della Costituzione e con altri principi in essa contenuti; dall'altro, l'effetto ancora più dirompente dell'entrata in vigore della riforma del processo penale, nella parte in cui si prevede il patteggiamento della pena.

Oggi accade che, con riferimento alla stragrande maggioranza dei procedimenti penali che riguardano fatti di corruzione in senso lato, interviene il patteggiamento. Con riferimento a quest'ultimo, si pone il problema ancor oggi non risolto, nè dalla giurisprudenza amministrativa nè da quella civile, della sua rilevanza in sede penale con riferimento all'accertamento della responsabilità in sede civile. Questo è il problema che sta paralizzando completamente la pubblica amministrazione e la sta portando ad una situazione di sofferenza. Tale situazione, e non riferisco parole mie ma di coloro che partecipano ai lavori del nostro gruppo su questo argomento, produce effetti estremamente negativi, poichè può portare ad una demotivazione. Quindi, questo è un punto che va sicuramente affrontato sotto un duplice aspetto.

Vorrei sottolineare che la legge che fu approvata, a seguito di ripetute sentenze della Corte costituzionale sulla non automaticità della decadenza, prevede termini per lo svolgimento del procedimento disciplinare che non possono essere realizzati: 90 giorni per iniziarlo e 180

giorni per terminarlo. Sono termini del tutto insoddisfacenti, calcolando che secondo l'impostazione che deriva dalla normativa del 1990 il giudizio disciplinare dovrebbe implicare un accertamento di responsabilità sulla base di alcuni elementi emersi nel procedimento penale conclusasi con il patteggiamento.

Quindi, ci si trova in una situazione che non solo non consente questa incidenza sul rapporto ma diviene una delle cause del fenomeno che lamentava prima il professor De Rita, vale a dire che con riferimento al fenomeno della corruzione si ha la sensazione che alcuni redditi, almeno in parte, possano subire conseguenze di carattere negativo, ma che per il resto tutta la struttura della pubblica amministrazione non ne risenta.

È questa un'altra esigenza che mi permetto di far presente.

Da ultimo, vorrei sottolineare che il CNEL è composto da piccoli e grandi operatori economici e da rappresentanti dei lavoratori subordinati ed autonomi. Essi sottolineano con particolare insistenza che una delle cause principali della corruzione è data dalla complessità delle procedure amministrative. Questo è un altro punto sul quale c'è notevole insistenza da parte di tutte le componenti del CNEL. Finché ci troveremo in presenza di una complessità amministrativa, sarà estremamente difficile svolgere un'opera di prevenzione della corruzione.

Già è stato detto come il CNEL insista in particolare sulla prevenzione. Ogni fase del procedimento amministrativo è occasione di corruzione e di profonde disparità di trattamento. Le conseguenze sono il diffondersi della corruzione, nonché una distorsione della concorrenza tra gli operatori economici.

Queste sono le indicazioni che il CNEL può fornire in base alla sua natura. È stato anche sottolineato – e con questo posso chiudere questo mio breve intervento – come dei problemi della corruzione si debba tener conto con particolare attenzione in sede di riforma dello statuto delle società. È stato fatto presente come una mancata chiarezza nei rapporti e nei vari collegamenti tra gruppi societari, specialmente in un paese come il nostro che ha sistemi societari di diverso tipo e genere, possa rendere agevole l'utilizzazione di fondi delle società anche a fini chiaramente di corruzione.

Ritengo per il momento di aver concluso; infatti, è più opportuno rispondere ad eventuali domande che continuare nella mia esposizione.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Martone. Rilevo, dall'introduzione del professor De Rita e da quella del professor Martone, l'idea, tra l'altro già emersa in più occasioni, che la corruzione sia soprattutto una questione di manutenzione ordinaria dell'azione amministrativa. Io la porrei in questi termini e credo che tutta la Commissione sia d'accordo.

Vorrei però mettere a fuoco un aspetto particolare. Quanto poi all'effettività di questa manutenzione, lo strumento che ci è stato suggerito di prendere in considerazione è anzitutto quello disciplinare; mi pare di capire che esso diviene uno dei meccanismi per dare maggiore effettività all'azione di manutenzione.

Vi sono altri punti dell'organizzazione che nella vostra esperienza vengono in particolare sottolineati ad esempio gli uffici di controllo interno, che a vostro parere consentono di garantire l'effettività del sistema? Questa è la domanda che vorrei rivolgervi; non so se i colleghi hanno altre domande da porre ai nostri ospiti.

PARDINI. Signor Presidente, vorrei chiedere ai nostri ospiti qual è il livello di collaborazione delle associazioni di categoria per quanto riguarda il livello di percezione e attivazione nei confronti del fenomeno della corruzione. Ritengo che spesso questi fenomeni si producono per tutte le ragioni che sono state dette, ma anche perchè le diverse aziende che vengono a contatto con la pubblica amministrazione intrattengono un rapporto singolo. In altre parole, le gare di appalto vengono partecipate singolarmente dalle aziende che poi gestiscono, attraverso canali paralleli, le gare al ribasso.

Le associazioni di categoria, sia a livello nazionale che provinciale, che tipo di aiuto potrebbero fornire alle aziende per lottare contro la corruzione? Penso ad alcune situazioni, ad esempio agli sportelli che un po' di tempo fa erano stati aperti per la lotta al *racket* in Lombardia o a delle forme di partecipazione diretta delle associazioni di categoria ai livelli di gestione delle pratiche degli appalti. Spesso si sentono denunciare questi fenomeni di corruzione ma, come ben sapete e come è emerso in altre audizioni, il limite tra corruzione e concussione spesso è molto difficile da individuare. Mi meravigliano sempre le grandi lamentele sulla corruzione da parte di chi questa corruzione spesso non denuncia. Il procuratore Caselli ha sostenuto che tutte le aziende del Nord che hanno partecipato alle gare per appalti in Sicilia sono entrate in contatto con la mafia; non ho mai letto sui giornali, però, che uno di questi industriali abbia denunciato tali contatti.

Vorrei sapere cosa possono fare le associazioni di categoria per non lasciare soli i singoli loro appartenenti nei confronti della pubblica amministrazione.

MAGNALBÒ. Ringrazio il professor De Rita e il dottor Martone ai quali vorrei porre due quesiti semplicissimi. È stato evidenziato, anche dalle procure che abbiamo ascoltato, che il pericolo maggiore viene dalla normativa sugli appalti. Uno dei fenomeni più insistenti, rispetto al quale abbiamo una normativa non facilmente decifrabile, è quello di imprese collegate fra loro che partecipano alle gare e che hanno trovato il sistema – si dice e mi dicono – di operare con matematica certezza, attraverso i loro collegamenti e le offerte che fanno in percentuale, per fare assegnare l'appalto proprio all'impresa da loro individuata. Cosa si può fare in proposito? Come si può semplificare questa normativa e far sì che si arrivi alla massima trasparenza per poter lottare contro la corruzione?

L'altro problema enorme su cui vorrei soffermarmi è quello del patteggiamento parificabile alle sentenze di condanna. Come tanti, io ritengo che il patteggiamento non sia un'ammissione di responsabilità e che come tale debba essere trattato. È invece uno strumento tecnico per

concludere prima un processo. Sotto questo profilo è però è anche un'arma a doppio taglio. Come si può affrontare la questione?

PASQUALI. Signor Presidente, avevo chiesto la parola per porre una domanda al professor Martone che si ricollegava ad argomentazioni da lui portate, una domanda che però risulta ormai superata dal secondo quesito rivolto dal collega Magnalbò. Ad ogni modo la propongo ugualmente.

A prescindere dal rapporto fra patteggiamento, azione civile e procedimento disciplinare, il professor Martone e il CNEL pensano che all'introduzione del patteggiamento nel nuovo codice di procedura penale sia conseguito un aumento della corruzione, in relazione al venir meno del deterrente della condanna penale, sia pure nella prospettiva abitualmente ricorrente della concessione del beneficio della sospensione condizionale?

ANDREOLLI. Al professor De Rita, che ha esordito sottolineando come il fenomeno della corruzione non deve essere localizzato ai vertici alti ma fa parte del tessuto della società, vorrei chiedere se più che il problema della corruzione non sia necessario porsi quello di come intervenire in positivo sul tessuto sociale per creare una cultura della legalità.

Noi legislatori come potremmo intervenire per assecondare questo processo che condivido al fine di farlo progredire? Se il fenomeno della corruzione, infatti, pervade tutto il tessuto è inutile che ci occupiamo solo di una parte di esso, come fa il disegno di legge n. 3015 all'attenzione della nostra Commissione. Vorrei capire cioè se ci sono anche delle considerazioni di tipo sociologico da prendere in esame nel nostro lavoro.

MARTONE. È stato chiesto innanzitutto in che misura possono giovare i controlli e in particolare forme di controllo interno. Noi abbiamo rilevato che oggi ci troviamo in un momento in cui viene posto in discussione l'intero sistema dei controlli che operava in precedenza. Il meccanismo dei controlli si sta trasformando completamente ma mancano ancora i dati per valutare la situazione sotto questo profilo.

Il CNEL ha da tempo preso l'iniziativa studiando i modi e le forme per misurare l'attività della pubblica amministrazione e la sua correttezza. Il problema non riguarda soltanto la corruzione ma lo stesso rapporto di pubblico impiego. Anche nell'università, tanto per portare un esempio, si dovrebbe riuscire a misurare, anche se non si sa come, la produttività dei professori. Riguardo ai controlli interni possiamo dire che probabilmente l'esperienza collegata all'introduzione dei nuclei di controllo interni all'amministrazione, che nascono con riferimento al rapporto d'impiego, non è ancora sufficiente per giungere a un giudizio. Quel che ci sembra importante e condivisibile è l'abbandono del controllo di carattere formale sugli atti del procedimento, controllo che a sua volta può essere fonte di corruzione per i ritardi che comporta sulla conclusione del procedimento stesso. Gli operatori economici hanno più

volte sottolineato i notevoli ritardi con cui lo Stato e le amministrazioni pubbliche pagano, oltre alle notevoli diversità di trattamento che in quel settore si verificano. Non è un problema trascurabile. Molto spesso il ritardo dipende dal controllo della ragioneria, dall'accredito delle somme e così via, ma spesso le somme non vengono accreditate se l'imprenditore, col cappello in mano, non va a compiere atto di deferenza nei confronti degli uffici che producono questi atti. Da qui l'esigenza di semplificare le fasi e prevedere un controllo successivo sul merito che penso possa fornire la risposta al problema.

Passando ad altro posso dirvi che le categorie sono disposte a collaborare. Non voglio lodare il CNEL ma noi già da parecchi anni abbiamo affrontato il problema della criminalità economica di cui la corruzione è un aspetto. Abbiamo preso l'iniziativa anche per sensibilizzare tutte le componenti delle forze sociali sulla questione per la prima volta le diverse parti sociali si sono riunite ed hanno discusso insieme il problema. Ovviamente all'interno delle categorie si presentano situazioni estremamente variegata. C'è l'interesse collettivo della categoria a che la corruzione venga combattuta; però, poichè però della categoria fanno parte i singoli operatori economici, se questi personalmente per sopravvivere, per continuare a svolgere la propria attività devono passare attraverso le forche caudine, i rappresentanti della categoria non si sentono in grado di esercitare una pressione eccessiva. Pensiamo del resto a quanto è avvenuto per l'usura e il *racket* in generale. Qualche categoria li ha combattuti, ha compiuto sforzi per contrastarli, ha fatto proposte; ovviamente però è difficile chiedere il sacrificio del singolo.

Ritengo che le risposte che le categorie forniscono al CNEL siano dotate di grande franchezza ed è anche vero che distinguere fra corruzione e concussione è molto difficile. Se posso dire la mia opinione personale, ci troviamo più spesso di fronte alla concussione che non alla corruzione. Quando la vita dell'azienda dipende dall'attività del pubblico funzionario, è molto difficile per gli imprenditori assumere un atteggiamento di rigore morale. Sul piano generale sono disposti a collaborare ma non si può chiedere loro l'inesigibile. È questo il punto su cui non si riesce ad andare avanti. Quello che si pone è un problema di cultura della legalità ed il CNEL si sta muovendo, sia pure in una minima parte, sia pure in un angolino, per offrire il suo contributo.

PARDINI. Cosa ne pensa dell'idea che le associazioni di categoria possano aprire degli sportelli di consulenza per la gestione degli appalti?

MARTONE. Questa idea è già stata esaminata, anzi è contenuta in un documento di un anno e mezzo fa che fu anche presentato alla prima Conferenza su questi problemi. Veniva proprio segnalata la duplice esigenza da un lato, di razionalizzare degli organi di rappresentanza e dall'altro, di prevedere degli organismi che facessero da tramite tra le imprese che operano e la pubblica amministrazione. A questo infatti si ricollega il problema - che pure è stato sollevato - della regolarità degli appalti, cioè degli eventuali cartelli o accordi che possono essere stipu-

lati. Occorre considerare che noi viviamo in un paese in cui ancora oggi persino un condominio, se deve decidere a chi affidare in appalto la manutenzione dell'ascensore, si trova di fronte ad un cartello. Ad esempio, io non so come si comporta il Senato della Repubblica, ma non credo che per una cosa del genere ogni volta bandisca una gara alla quale partecipano tutte le ditte con i requisiti richiesti, o se invece non vi è una decisione a monte. Dico questo con estrema franchezza, perchè altrimenti il mio ragionamento sarebbe inutile; peraltro, da tutto questo deriva anche un'indicazione utile per noi. Se noi riprendiamo l'idea che le organizzazioni di categoria possono creare queste strutture, cioè degli organismi che curino il rapporto con l'amministrazione pubblica, e che quindi sugli appalti vi possa essere anche una sorta di autocontrollo sulla regolarità nella partecipazione alle gare, questo tipo di difficoltà potrebbe essere affrontato.

Rimane poi, se non sbaglio, il problema del patteggiamento. Non siamo in grado ovviamente di dire se dopo l'introduzione del patteggiamento sia cresciuta la corruzione, anche perchè purtroppo la corruzione è un fenomeno difficilmente quantificabile, in quanto il numero oscuro è molto più grande del numero palese. Quello che però si può rilevare è un altro aspetto. Sono d'accordo che occorrono degli incentivi al patteggiamento; può allora anche essere vero che il patteggiamento non debba implicare automaticamente la decadenza dall'incarico, ma affermare che con il patteggiamento non si possa poi tener conto di alcune possibilità credo sarebbe sbagliato. Non deve certo scattare un automatismo, ma va rivisto il meccanismo in base al quale effettivamente si possa realizzare la garanzia del procedimento disciplinare. Questo non significa dire che il CNEL vuole assistere a tanti procedimenti disciplinari nei confronti dei corrotti o dei responsabili di fatti del genere, ma piuttosto che si avverte l'esigenza che chi ha commesso comunque un fatto non possa rientrare tranquillamente al suo posto, perchè altrimenti verrebbe anche meno un'opera di recupero della legalità che si è protratta negli ultimi anni.

Non siamo in possesso di dati statistici, però si deve considerare che il patteggiamento e l'incentivo al patteggiamento hanno una funzione ben specifica, cioè quella di diminuire il numero dei procedimenti penali; non hanno finalità più elevate, almeno questa è la mia sensazione.

DE RITA. Rispetto a quanto ha già detto il collega Martone vorrei aggiungere solo alcune considerazioni ripercorrendo in parte il suo discorso. Voglio allora partire dal problema che riguarda le associazioni di categoria, che certamente possono svolgere un forte ruolo di interfaccia con le amministrazioni pubbliche che bandiscono gare d'appalto o che assegnino licenze o servizi in concessione. Dobbiamo tener sempre presente che il rapporto tra associazioni di categoria e stazione appaltante di qualsiasi tipo è sempre un rapporto di cartello, cioè i cartelli vengono inevitabilmente a formarsi. Non mi sento particolarmente toccato dal fatto che esista un rapporto di cartello. Si parlava prima dei manutentori di ascensori, rispetto ai quali - e molto probabilmente nessuno se ne

rende veramente conto – è normale che ci si trovi di fronte ad un cartello. Potrei anche riprendere l'esempio che faceva prima Martone sulle imprese di pulizia. Per quanto riguarda queste ultime, al giorno d'oggi l'associazione di categoria insieme ai tre sindacati del settore hanno realizzato un accordo per la trasparenza totale di tutti gli appalti, cosa che non si poteva fare prima; infatti, nella situazione precedente, chi vinceva l'appalto ereditava anche il personale dell'appaltatore precedente, per cui vi era una sorta di continuità che rendeva difficile l'individuazione del tipo di rapporto esistente. Il sindacato prima conduceva una battaglia per la continuità del posto di lavoro, mentre poi ha deciso di intraprendere la battaglia per un meccanismo di trasparenza degli appalti, per cui – ripeto – associazioni di categoria e associazioni sindacali hanno sostenuto insieme questa scelta. È logico allora che a quel punto si venga a formare un cartello, perchè le 10-15 aziende principali decidono di presentarsi alle gare tutte insieme, in modo più o meno coordinato. Succede allora che l'ente appaltante (che potrebbero essere ad esempio le Ferrovie dello Stato per le pulizie dei vagoni o la Banca d'Italia per la pulizia dei corridoi) a quel punto, sospettando, non volendo accettare, o avendo paura di fare un discorso che è comunque trasparente, ma di cartello, preferisce sostanzialmente ricorrere ad una gara al minimo ribasso. È a quel punto che entrano in gioco non dico i delinquenti, ma gli «stravaganti», con offerte al ribasso rispetto alle quali nessun amministratore potrebbe dire di no; e non si presenta una sola ditta, perchè potrebbe trattarsi di offerta anomala, ma intervengono due o tre offerte, tutte al ribasso e che si riferiscono a ditte teoricamente «fuori dal cartello». A quel punto l'offerta viene attribuita sulla base appunto del minimo ribasso; che magari non consente di coprire i costi e allora o non si pagano gli oneri sociali oppure si chiede una revisione in corso d'opera; e prima o poi interviene la corruzione.

Stranamente la gara aperta a tutti, che per noi sarebbe la soluzione migliore dal punto di vista della trasparenza, in questo senso diventa uno strumento di apertura alla corruzione; invece la contrattazione con l'apparato misto sindacati-associazioni di categoria, che presenta un minimo di discrezionalità dell'amministrazione, sembra una cosa del tutto immorale. Probabilmente, invece, è più morale la discrezionalità dell'amministrazione nel rapporto con i livelli migliori delle categorie piuttosto che lo «sbragamento» sulla gara, rispetto alla quale si apre il rischio di una serie di eventi negativi.

Questo lo posso constatare quotidianamente nel mio mestiere di ricercatore. Sul mercato il Censis si trova tutti i giorni di fronte ad offerte predisposte da singoli ricercatori insieme alla moglie o alla zia, con la sede in casa propria, che presentano offerte con ribassi spaventosi rispetto a quanto può offrire una azienda con 30 o 40 ricercatori. La gara al minimo ribasso è un inizio di follia. Dobbiamo però sapere che l'alternativa è la potenzialità del cartello, cioè la potenziale regolazione dell'offerta da parte delle strutture migliori di una categoria. Questo è un punto cruciale che può essere risolto solo politicamente.

Il secondo aspetto che volevo evidenziare riguarda il problema del controllo interno. Quest'anno si svolgerà la 5^a Conferenza nazionale sul-

la misurazione dell'azione amministrativa. In cinque anni abbiamo costituito quello che io chiamo il «popolo della misurazione», cioè quelle persone che in Italia, a livello di ente locale, di Ragioneria generale e di Corte dei conti, lavorano appunto sulla misurazione dell'azione amministrativa. Si tratta quindi di tutti gli uomini del controllo interno e degli uffici di misurazione. Io li considero uno dei miei popoli, perchè si tratta di 550-600 persone che lavorano sempre con noi su questi aspetti. Se però mi si domanda se è possibile utilizzare queste persone per fare un mestiere diverso, cioè quello di creare una fisiologia nella programmazione iniziale, nella articolazione della domanda, nella preinformazione del mercato e nella definizione delle gare, io devo rispondere di no, signor Presidente; nel senso che questo è il mio popolo della misurazione, è tutta gente che sa lavorare *ex post*, ma che non è in grado di gestire il flusso iniziale. Io preferirei una specie di difensore civico della trasparenza degli appalti nelle fasi iniziali, che sappia appunto gestire queste cose e che possa valutare, ad esempio, se è stata ben realizzata la programmazione triennale.

PRESIDENTE. Lei prima ha giustamente detto che i tempi sono un fattore determinante. Come possiamo allora pensare di costruire in un'amministrazione uno strumento di monitoraggio dei tempi? Ritieni che sia possibile?

DE RITA. Questa è la nostra ipotesi, nell'amministrazione centrale ed ancor più in quelle periferiche. Si potrebbe avere una persona che sappia, dall'inizio alla fine, da quando nasce l'idea di programmare delle opere o degli acquisti fino ad operazione completata, quanto succede, realizzando un'unica continuità, un'unica informativa; questi potrebbe operare per standardizzazioni di costo o per qualità della domanda e via via in tal modo si potrebbe articolare il processo.

Si vede come si può fare la gara, perchè ci sono gare aperte a tutti e gare aperte a classi di aziende diverse. Tutto questo non può essere fatto dal controllo interno, che valuta *ex post* l'efficacia dell'attività amministrativa, quindi successivamente. Qui invece ci vuole una figura tutta diversa, io parlo di un difensore civico, non di apparato, perchè non vi sono flussi informativi da creare, bisogna solo gestire e coordinare una serie di fatti semaforici per molti versi; una figura che sia collocata all'inizio e non alla fine del processo, come il controllo interno.

Naturalmente è difficile individuare nel concreto tale figura, però è la soluzione che noi avevamo indicato perchè solo così – e rispondo al senatore Andreolli – si fa fisiologia del sistema. Sono innovazioni che devono essere introdotte dall'inizio, da chi ad un certo punto dice di avere bisogno, ad esempio, del tale servizio, del tale bene o della tale opera pubblica; diversamente, dopo questa fase, il meccanismo parte e non si sa più chi lo controlla, chi lo gestisce, chi lo mette insieme, con quali criteri. In alcune gare l'unica cosa è scrivere al Consiglio di Stato e dire: signori, qui ci sono gare che non ci convincono, non sono definite neanche le classi di entità dell'appalto, ci sono aziende con 50 miliardi di fatturato che partecipano ad appalti dell'amministrazione pubblica

da 3 o 4 miliardi per i progetti del fondo sociale europeo. Bisogna invece guidare per mano il sistema fin dai primi passi: è lì che inizia la prevenzione, a mio avviso, non controllando alla fine. Infatti, il controllo interno ha i suoi flussi informativi, che tutto sommato sono autonomi, mentre molto spesso nel controllo esterno – penso alla Corte, ma ancor più alla magistratura penale – i flussi informativi sono devianti. Assai di frequente si tratta di denunce anonime, di ricatti interni all'amministrazione che creano una serie di problemi. Il flusso informativo va instaurato dall'inizio, in modo tale che si sappia come nasce e prosegue fino al controllo interno un determinato tipo di operazione. A quel punto non sarebbe neppure necessario arrivare alla giustizia penale perchè il procedimento avrebbe almeno un flusso informativo unitario all'interno dell'amministrazione.

Queste sono le mie risposte, sia pure in qualche misura parziali, ma ritengo che oggi come oggi vi sia la necessità e la possibilità di realizzare questo tipo di controllo. Quattro anni fa non avremmo mai pensato che l'ufficio del controllo interno sarebbe stato così efficace nel cominciare ad effettuare la misurazione dell'azione amministrativa, certo aiutato da altri enti e organismi, come l'AIMA, l'ISTAT, il CNEL, e via dicendo.

In conclusione, un processo di trasformazione all'interno della pubblica amministrazione sta avvenendo; certamente però questo si sta verificando sul versante del controllo finale. Noi invece dobbiamo creare delle figure che seguono il processo decisionale fino a maturazione.

PRESIDENTE. Ringraziamo i dottori De Rita e Martone per il prezioso contributo che hanno voluto offrire ai nostri lavori. Li invito comunque a far pervenire alla Commissione eventuali note e documenti integrativi.

DE RITA. Signor Presidente, faremo pervenire tutto ciò che è in nostro possesso e che può essere utile alla Commissione, compresa la documentazione delle associazioni di categoria, come la Confesercenti, che ce la invia frequentemente.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente i nostri ospiti per la collaborazione.

(I lavori, sospesi alle ore 12,05, sono ripresi alle ore 12,10).

Audizione del professor Giuseppe Morbidelli

PRESIDENTE. Proseguiamo i nostri lavori con l'audizione del professor Morbidelli, illustre esponente della scuola fiorentina del diritto pubblico. Il nostro ospite, per la sua attività scientifica e professionale, è conoscitore espertissimo della pubblica amministrazione ed è stato presidente di una Commissione istituita presso il Ministero di grazia e giustizia sul tema specifico della corruzione. Quindi lo abbiamo invitato proprio in qualità di esperto in questo campo.

Noi stiamo riflettendo sulla proposta di legge trasmessaci dalla Camera dei deputati, ma soprattutto sull'opportunità di rafforzarne l'impianto, attualmente incentrato sull'ipotesi di sedi nazionali di contrasto alla corruzione. La nostra è una riflessione sugli strumenti che, in modo diffuso presso le amministrazioni, nel corso dell'azione amministrativa, possano rafforzare la capacità di contrasto ai fenomeni di corruzione. Vorremmo quindi conoscere l'opinione del nostro ospite su tale possibilità di rafforzare l'impianto del provvedimento legislativo in questione.

Do pertanto la parola al professor Morbidelli.

MORBIDELLI. Signor Presidente, anzitutto vorrei ringraziare lei e i componenti della Commissione affari costituzionali del Senato per avermi invitato in questa sede così prestigiosa.

Come è stato da lei ricordato, ho presieduto la commissione istituita presso il Ministero di grazia e giustizia relativamente alla riforma dei reati contro la pubblica amministrazione, in particolare del reato di abuso d'ufficio. Se mi è consentito, vorrei spendere una parola sui lavori di questa commissione proprio in riferimento al tema attuale.

Sostanzialmente il nostro compito era antitetico a quello di cui ci stiamo occupando in questa sede. Infatti, si vedeva l'abuso di ufficio – e tale era l'indicazione proveniente a livello istitutivo – non già come uno strumento anticorruzione, ma come uno strumento usato in maniera indiscriminata e perversa. Infatti, sulla base della normativa vaga, di un contenitore indefinito, si riscontravano moltissime iniziative giudiziarie da parte delle procure, che nella gran parte dei casi finivano con una assoluzione. Alcune statistiche dimostravano che solo il 5 per cento delle iniziative giudiziarie per il reato di abuso d'ufficio dava luogo ad una sentenza di colpevolezza. Poi però da vari esponenti della magistratura e in particolare delle procure è stato evidenziato che non bisognava tenere presenti queste statistiche, ma che si doveva considerare un altro aspetto, cioè che il reato di abuso d'ufficio era una sorta di reato-civetta. Attraverso l'abuso d'ufficio, cioè attraverso qualche segnalazione di illegittimità, di patologia amministrativa, i magistrati potevano mettersi a scandagliare l'attività amministrativa e verificare l'esistenza di fenomeni di corruzione. In altre parole, era uno strumento indiretto tramite il quale molte procure sono riuscite ad avvicinarsi ai fenomeni di corruzione.

Naturalmente questa tecnica non era accettabile, contrastando con il principio di legalità e di tipicità dell'azione penale. Di qui le modifiche che avevamo proposto in sede di Commissione, che poi sono state approvate dal Parlamento con la recente revisione dell'articolo 323 del codice penale. Detto questo, però, la formulazione attuale, così come è emerso dalla modifica dell'articolo 323, lascia aperto un varco.

Cercherò ora di rispondere più direttamente alla domanda posta dal Presidente. Ho letto con attenzione il materiale che mi è pervenuto. Certamente la corruzione è un fenomeno endemico e sotterraneo che, assumendo le più varie pieghe a cui del resto la fantasia italica ci ha abituato, si può combattere non con uno strumento ma con tanti strumenti. Tra i tanti possibili, lo strumento che a mio avviso sembrerebbe preva-

lente, è quello della cosiddetta *deregulation*, secondo il senso che ne diamo noi. Mi riferisco da una parte, all'introduzione il più possibile ampia dell'istituto del silenzio-assenso; dall'altra ad istituti di cosiddetta autoamministrazione. In pratica, il privato dichiara, sulla base di perizie giurate, di svolgere una certa attività conforme alle leggi e ai regolamenti; se l'amministrazione non interviene entro i termini di legge, tale attività può essere svolta.

Non mi riferisco quindi alla *deregulation* intesa come una sorta di liberalizzazione da qualunque controllo amministrativo dell'attività privata. È chiaro che se diventa un'attività libera, com'è ancora in molti casi la modifica d'uso degli edifici senza opere, viene a mancare la materia per la corruzione perchè quest'ultima presuppone che ci sia un potere. Se manca il potere viene meno questa possibilità.

Tutti questi strumenti già molto diffusi nel nostro ordinamento; in particolare sono richiamati dai decreti legislativi di attuazione della legge Bassanini, ma già in precedenza i vari decreti legislativi Cassese e ora mi pare anche il cosiddetto «collegatino» mostrano una certa tendenza verso il silenzio-assenso e altre figure amministrative, che tuttavia pongono un problema molto rilevante.

È evidente che dal punto di vista del dirigente, del funzionario e dell'amministratore, è molto più semplice non adottare provvedimenti, e quindi lasciar correre un'attività *contra legem*, anzichè adottare un provvedimento compiacente. Anche nella prassi è una pratica molta diffusa. Nel linguaggio gli amministratori...

PRESIDENTE. In poche parole la corruzione c'è, ma non si vede.

MORBIDELLI. È molto più semplice dar luogo a forme di corruzione quando si diffonde al massimo il silenzio-assenso – in questo l'amministrazione non ha alcuna colpa perchè è la legge a prevederlo – oppure quando l'amministrazione ha soltanto la funzione di cane da guardia per cui se non interviene entro un certo termine non succede nulla. Tra l'altro, il funzionario ha mille scuse per non intervenire: ha altro da fare, è malato oppure ancora sta seguendo altre pratiche.

In definitiva, nei confronti di quest'attività amministrativa senza atto amministrativo, anche per nostra cultura, non abbiamo gli anticorpi. Non esiste un controllo giurisdizionale, se non con molta difficoltà, nè un controllo sugli atti; non esiste l'annullamento e la stessa trasparenza è molto limitata. Tutta la nostra cultura tradizionale e anche giurisdizionale è collegata al provvedimento. Nel momento in cui lo faccio venir meno, devo inventare qualcos'altro nei confronti di questo agire amministrativo per *silentium*, per inerzia o per consenso implicito nei confronti del privato. Non a caso si parla di autoamministrazione, che è tale fino ad un certo punto, perchè in certi casi l'amministrazione deve intervenire se le cose non stanno come dovrebbero stare.

Con la diffusione del silenzio-assenso e della cosiddetta DIA (denuncia inizio attività), l'articolo 323, anche come novellato in base alla legge n. 234 del 1997, non è più efficace perchè si chiede espressamente

che vi sia una violazione di norme di legge o di regolamento. In realtà non è l'amministratore che non agendo entro un certo termine viola le norme, bensì il privato nel momento in cui ha presentato una certa domanda o ha intrapreso una certa iniziativa.

In base alla legge n. 127 del 1997 si è introdotto addirittura – unico caso – il silenzio-assenso per l'autorizzazione della sovrintendenza ai monumenti per gli interventi sui beni di interesse artistico e storico. Si tratta di un'innovazione molto forte perchè normalmente queste forme di autoamministrazione riguardano un'attività vincolata o a bassa discrezionalità o al massimo meri accertamenti tecnici. In questo caso siamo al limite della discrezionalità amministrativa.

In una prima formulazione della legge n. 127 si stabiliva però che quando il provvedimento di autorizzazione si formava per silenzio-assenso, scattava la segnalazione ai fini di valutare la responsabilità dei dirigenti. Esisteva quindi una sorta di campanello d'allarme. Nell'interesse della semplificazione dell'attività privata veniva consentito il silenzio-assenso, purchè si controllassero le motivazioni in base alle quali il dirigente faceva scattare tale procedura. In ogni caso questa previsione è stata abrogata da una legge successiva (forse dal collegato alla finanziaria) e quindi indirettamente è stato confermato il principio generale per cui non è assolutamente illegittimo sotto il profilo amministrativo far passare il termine previsto col silenzio-assenso.

Il messaggio che emerge è che, contrariamente a quanto appare a prima vista, la discrezionalità, che sembrerebbe essere l'esercizio del potere amministrativo meno condizionato dalla legge, quello più libero, in realtà, per una serie di motivi (tra cui l'attesa dei pareri, una certa complicità oppure per la presenza di una pletera di organi o ancora della Conferenza dei servizi), ha una serie di anticorpi. Quando invece ci troviamo di fronte ad attività vincolata o a forme di attività con ridotta discrezionalità sottoposte ad autoamministrazione o al silenzio-assenso, non ci sono anticorpi nei confronti di fenomeni corruttivi.

A mio giudizio, le forme di reazione possono essere le seguenti. Intanto, si possono realizzare dei controlli di produttività che diano luogo a responsabilità. Spesso si parla di appalti come di un settore critico; anche se ciò risponde a verità, in passato ciò era molto più vero. Oggi, sulla base delle procedure comunitarie e della legge Merloni, la trattativa privata anche negli altri settori è ridotta a casi molto confinati, anche per la presenza di controlli intensi. L'appalto-concorso richiede autorizzazioni particolarissime per cui l'aggiudicazione di una gara avviene spesso sulla base di meccanismi automatici. È vero che nel caso di un'offerta anomala, ossia troppo bassa, l'amministrazione fa una verifica di congruità, ma quest'ultima si svolge secondo certi parametri tecnici e quindi controllabili. Va considerata poi anche la concorrenza degli altri aspiranti al contratto che finiscono per svolgere una sorta di controllo.

Quando si parla di appalti talvolta ci si riferisce alla fase di scelta del contraente, in passato fonte di tanti abusi, ma ci si dimentica della gestione del contratto d'appalto.

Se mi è consentito, consiglieri di leggere un qualunque lodo arbitrale pubblicato nelle riviste giuridiche specialistiche. È sufficiente un

fermo dei lavori di dieci giorni per dar luogo a risarcimento danni di qualsiasi natura; basta una piccola modifica – lo spostamento di una finestra o la modifica di un tracciato – per dar luogo a indennità di cantieri, indennità di guardiania, a revisioni e quant'altro, sicchè il vero problema della corruzione si annida proprio in questa fase. In sostanza, al di fuori delle procedure pubbliche, a cui nessuno guarda più perchè la gara è stata persa, ma la direzione dei lavori, l'andamento dei lavori e le modifiche in corso d'opera danno luogo a lievitazioni assolutamente incontrollabili e discrezionali. In questo senso occorrerebbe un controllo di produttività, vale a dire se si supera un certo *plafond* del *budget* che era stato attribuito, devono scattare immediatamente controlli e responsabilità.

Al di là di quel che può avvenire nel settore economico, negli altri casi gli anticorpi non possono che essere dati da sistemi di pubblicità e di apertura pubblica o anche da organismi *ad hoc* certamente decentrati. Non so se sia opportuno introdurre tante piccole Autorità a livello regionale e subregionale; tuttavia abbiamo l'istituto cui l'ordinamento più recente pare credere – la stessa proposta di revisione costituzionale vi dedica un articolo – dei difensori civici, che sono strumenti a tutela della collettività, sotto tutti i profili, sia sotto l'aspetto dei diritti dei cittadini che vengono calpestati, sia in nome del buon andamento dell'amministrazione pubblica. Si dovrebbe far sì che tutta l'attività che non segue le procedure tradizionali, e comunque anche quella che le segue, sia oggetto di continua segnalazione e monitoraggio presso i difensori civici o istituti analoghi, i quali possono valutare distorsioni e anche fare da raccoglitori delle varie lamentele, doglianze e quant'altro.

Mi impressionò molto, in una udienza conoscitiva in sede di Commissione ministeriale, quel che mi disse un procuratore della Repubblica: noi in fondo siamo una sorta di ultima spiaggia; ci si può rivolgere a costo zero perchè non occorre neppure una carta da bollo, sanno che in qualche maniera qualcosa facciamo e questo finisce per essere indirettamente un deterrente nei confronti di attività contro la legge. Questo chiaramente era un compito distorsivo dell'attività giurisdizionale. Si dovrebbe trasferire questa visione non dico di giustizia medioevale, ma comunque di riequilibrio e di indagine – e in ogni caso è già importante sapere che c'è qualcuno che se ne occupa – presso le istituzioni amministrative, che sono già presenti o in corso di apprestamento, a livello regionale, comunale e provinciale. Un accentramento in questa materia certamente servirebbe a poco.

PRESIDENTE. Vorrei porre una domanda al professor Morbidelli. L'idea dei difensori civici mi sembra giusta, perchè sono soggetti vicini all'amministrazione, ma ad essi esterni, quindi in una posizione ideale. Tuttavia, possiamo operare da punti di osservazione del procedimento e di organizzazione interni alla stessa amministrazione?

Stamane veniva sollecitata un'attenzione particolare ai tempi dell'azione amministrativa. Si può pensare a strumenti di monitoraggio interni all'amministrazione su questo punto? Possiamo dare più sostanza all'istituto dei controlli interni, che non si sa bene se sta partendo o me-

no, e far perno su di esso? Vorremmo a questo proposito avere l'opinione del professor Morbidelli, esperto di problemi della pubblica amministrazione.

MORBIDELLI. Signor Presidente, intanto vi è già una certa esperienza dei nuclei di valutazione interni. Questi nuclei però, secondo me, sono utili laddove ci si trova di fronte ad una amministrazione che produce beni e servizi, che in qualche modo sono comparabili e ben valutabili. Per esempio all'interno di tutti gli istituti di credito ci sono i servizi di *auditing*, i quali ci dicono quanti conti correnti sono stati aperti dal funzionario di un determinato sportello, a quanto ammonta il risparmio gestito e di quanto è incrementato, quante volte viene usato il corriere con maggior spesa anziché i francobolli; si determina una griglia enorme di informazioni attraverso le quali, monitorando questi aspetti, si può vedere quale costo produce ogni funzionario a fronte della sua attività e anche il rapporto tra costo e servizio che rende.

Questo sistema può andar bene per gli appalti e in tanti altri settori, ma se per esempio pensiamo all'università, in cui si valuta a seconda del numero di esami, senza tener conto della durata dell'esame stesso, oppure a seconda del numero di ore di lezione o del numero delle tesi, senza considerare la difficoltà delle tesi stesse, effettivamente si svolgono indagini che possono produrre dei dati, ma delineano solo un affresco e non mai possono dar luogo a verifiche ai fini anticorruzione.

Nel caso di un'attività economica, se si sfora, significa che forse qualcosa non va, perchè ovviamente la corruzione ha un costo che ricade sulla collettività. Ma di fronte all'attività amministrativa di *routine* in senso classico, che non è misurabile attraverso i parametri di verifica aziendalistica, i nuclei possono tutt'al più avere una funzione di spauracchio: si sa che ci sono e quindi, magari, è bene essere presenti in certi orari, evitare di non fare esami o di non assegnare tesi perchè poi qualcuno viene a saperlo, mentre prima non emergeva. Ma non è un controllo che può davvero essere funzionale ai fini della prevenzione della corruzione.

PRESIDENTE. La prescrizione della legge n. 241 del 1990 sui tempi del procedimento può essere in qualche modo rafforzata? Quella legge è stata gestita dalla pubblica amministrazione nel modo in cui sappiamo; è una norma che valuterei di scarsissimo rendimento nell'attuale legislazione. Possiamo fare qualcosa?

MORBIDELLI. Signor Presidente, certamente questo strumento può essere utilizzato, però molto spesso le amministrazioni hanno stabilito dei termini eccessivamente brevi, per cui non sono in grado di rispettarli. Avviene poi quel fenomeno descritto in precedenza: gran parte di questi procedimenti si stanno trasformando con l'introduzione del silenzio-assenso e comunque dell'autoamministrazione. Certamente l'indirizzo che lei sta suggerendo è utile, ma andrebbe esteso non solo ai termini della citata legge n. 241, bensì a tutti i termini del silenzio-assenso e dell'autoamministrazione. Laddove – era proprio il meccanismo della

legge n. 127 del 1997 poi abrogato – ci si scollì troppo spesso dai termini dando luogo ad attività senza previo controllo amministrativo, in quel caso occorre verificare: arriverà l'ispettore, ci sarà il nucleo, vi sarà l'esigenza di una particolare verifica. È una spia rossa; quando un dirigente o un amministratore non controlla le diverse attività spesso si dà luogo a questa situazione. In definitiva, condivido quanto detto dal Presidente, ma estenderei il concetto ad altri settori.

PRESIDENTE. Mi sembra che comunque lei ritenga che si debba andare a verifiche per soglie di pericolo e non generalizzate, determinando sempre un livello di attenzione oltre il quale scattano meccanismi più puntuali.

MORBIDELLI. Sì; del resto è ciò che avviene in tutte le aziende. Non è possibile verificare ogni singola attività, ci vorrebbe un'ulteriore amministrazione sull'amministrazione. Vi sono dei rilevatori (il costo eccessivo, il tempo eccessivo e la sua ripetitività, l'eccesso di contenzioso) che danno luogo ad un'indagine mirata e specifica, che però andrebbe effettuata e non essere soltanto qualcosa di eventuale. Se si superano certe soglie, allora dovrebbe scattare l'indagine.

PRESIDENTE. Dovrebbe essere un momento di controllo che si attiva automaticamente.

LUBRANO DI RICCO. Professor Morbidelli, lei ha fatto riferimento al difensore civico: lo vede sempre come organo monocratico o non ritiene che, per espletare la funzione che lei vorrebbe assegnargli, vi sia la necessità di trasformarlo in organo collegiale? Fino a quando il difensore civico resterà un organo monocratico, come farà ad espletare le funzioni cui lei ha fatto riferimento in siffatta materia?

PRESIDENTE. Il difensore civico, nel suggerimento offerto dal professor Morbidelli, è colui il quale richiama l'attenzione, non l'organo che decide.

LUBRANO DI RICCO. Sì, ma continuo a chiedermi come farà a svolgere questa funzione finché resterà organo monocratico. Infatti attualmente i difensori civici non riescono a svolgerla perché dovrebbero essere in servizio per 365 giorni all'anno, non dovrebbero andare neanche in ferie perché, se si assentano, non esiste più l'organo. A chi ci riferiamo quando parliamo di difensore civico, a questa persona fisica che dovrebbe stare 365 giorni al suo posto?

MORBIDELLI. Tradizionalmente il difensore civico è un organo monocratico, secondo l'esperienza svedese dove questa figura è nata. Potrebbe essere un organo collegiale senza con ciò contrastare alcun principio, ma personalmente ritengo che si tratti piuttosto di un problema di apparati. Se fosse un organo collegiale dovrebbe comunque vigere il principio che ciascun difensore civico può operare autonomamente

senza necessità di riunirsi sempre in collegio, altrimenti il problema verrebbe accentuato. È invece, a mio avviso, una questione di apparati; il difensore civico deve poter contare su funzionari in grado di fare uno *screening* e di segnalare le questioni per le quali occorre un intervento. Oggi infatti i difensori civici – e a questo riguardo si manifesta un problema di educazione – sono investiti delle questioni più varie, di ogni genere, dal ritardo della pensione, al fatto che l'autobus non si ferma, alla mensa dove si mangia male e quant'altro; così finiscono per essere affogati. Non a caso nell'ordinamento svedese, dove l'amministrazione funziona sempre, se si manifesta un piccolo *dérapiage*, interviene il difensore civico pronto a correggere. Se si intende assegnare al difensore civico anche questo compito di fiancheggiatore della buona amministrazione, allora bisognerebbe potenziarlo, ma a mio parere sarebbe sufficiente potenziarne l'organico. Tanto più che ora sono venuti meno numerosi controlli amministrativi e di legittimità e vi sono risorse che potrebbero essere utilizzate in questo ufficio.

PRESIDENTE. A nome della Commissione ringrazio il professor Morbidelli per il suo contributo.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva alla seduta di oggi pomeriggio.

I lavori terminano alle ore 12,40.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. GIANCARLO STAFFA

