

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

## 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

8° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 6 LUGLIO 1995

Presidenza del presidente FAVILLA

### INDICE

#### INTERROGAZIONI

PRESIDENTE .....	Pag. 2, 8
VIGEVANI ( <i>Progr. Feder.</i> ) .....	6
VOZZI, <i>sottosegretario di Stato per le fi-</i> <i>nanze</i> .....	2

*I lavori hanno inizio alle ore 9,30.*

#### INTERROGAZIONI

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca lo svolgimento della seguente interrogazione:

**VIGEVANI.** - *Al Ministro delle finanze.* - Premesso:

che negli ultimi 2-3 anni diversi dipendenti della amministrazione finanziaria sono stati condannati con sentenza definitiva o per patteggiamento per reati contrari alla pubblica amministrazione, per corruzione o concussione;

che nonostante ciò, secondo autorevoli fonti giornalistiche («Il Sole 24 Ore» del 20 aprile 1995), gli stessi dipendenti sono rientrati nella medesima amministrazione, addirittura nella stessa funzione e mansione, e con la stessa qualifica,

si chiede di sapere:

quanti siano stati negli ultimi tre anni i dipendenti della amministrazione finanziaria condannati per reati connessi alla loro funzione;

quanti di essi siano stati riammessi nella amministrazione, in quali luoghi, ruoli e qualifiche rispetto alle condizioni precedenti le sentenze giudiziarie;

quali siano le motivazioni, se esistono, adottate dalle commissioni disciplinari per consentire tali incredibili fatti;

cosa il Ministro in indirizzo intenda fare per rimuovere le situazioni determinatesi e per impedire che nel futuro si ripetano casi analoghi;

cosa intenda fare per salvaguardare il buon nome dei dipendenti onesti e la stessa amministrazione finanziaria.

(3-00596)

**VOZZI,** *sottosegretario di Stato per le finanze.* L'interrogazione presentata dal senatore Vigevani si articola in una serie di quesiti che vanno inquadrati alla luce della problematica che emerge dall'esigenza di coordinamento delle norme del nuovo codice di procedura penale con quelle, di epoca notevolmente anteriore, contenute nel testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati dello Stato (approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3) e con le disposizioni di cui al nuovo contratto collettivo di lavoro - comparto Ministeri - che modifica radicalmente, in attuazione delle norme recate dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, l'attuale sistema sanzionatorio.

Negli anni considerati dall'interrogazione, cioè gli ultimi tre, le sentenze penali di condanna o di patteggiamento hanno dato luogo all'avvio di procedimenti disciplinari dinanzi alla Commissione di disciplina. Tale

Commissione ha funzioni di consulenza, di indagine e di giudizio e, quale organo collegiale ausiliario dell'Amministrazione, opera in piena autonomia; autonomia che è stata confermata dalla stessa Corte costituzionale che, con sentenza n. 971 del 14 ottobre 1988, ha dichiarato la illegittimità dell'articolo 85, lettera a), del testo unico degli impiegati civili dello Stato, che prevedeva la destituzione di diritto (automatica) in conseguenza di condanna penale per gravi reati commessi contro la pubblica amministrazione. La Corte costituzionale ha ritenuto illegittima tale previsione normativa in quanto la rigidità dell'automatismo non permetteva di operare, attraverso il necessario procedimento disciplinare, alcuna graduazione nella misura delle sanzioni riferite ai singoli casi.

Pertanto, a seguito della intervenuta declaratoria di incostituzionalità dell'articolo 85, lettera a), del citato testo unico e a seguito della conseguente legge 7 febbraio 1990, n. 19, recante «Modifiche in tema di circostanze, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti», l'unica fattispecie che attualmente comporta l'automatica irrogazione della destituzione è quella della sentenza definitiva di condanna accompagnata dalla sanzione della interdizione perpetua dai pubblici uffici (articolo 29 del codice penale).

A completamento di tale quadro è importante considerare che, con direttiva del 5 giugno 1995, al fine di fare chiarezza sull'atteggiamento che l'Amministrazione finanziaria deve assumere nei confronti dei dipendenti inquisiti in sede penale, il Ministro delle finanze ha impartito specifiche istruzioni agli uffici, precisando tra l'altro che, anche dopo la suddetta sentenza della Corte costituzionale n. 971 del 1988 e la conseguente legge n. 19 del 1990, la destituzione dall'impiego non deve considerarsi come eccezionale in presenza di reati quali la corruzione e la concussione. Peraltro, l'articolo 84, comma 1, lettera f), del testo unico, collega espressamente questa sanzione all'ipotesi di «richiesta o accettazione di compensi o benefici in relazione ad affari trattati dall'impiegato per ragioni di ufficio». Quindi è stato fatto presente che la predetta sentenza della Corte costituzionale non può essere interpretata nel senso che la destituzione debba considerarsi una misura eccezionale in presenza di quei reati per i quali era appunto prevista come automatica; la corretta interpretazione è che l'autorità amministrativa deve provvedere ad una autonoma valutazione dei fatti per vedere se irrogare la sanzione della destituzione.

Mi sembra altresì importante richiamare l'ultimo passo della citata direttiva, in cui si evidenzia che tutto ciò si riflette anche sulla motivazione del relativo provvedimento; motivazione che, «in ogni caso necessaria ai sensi dell'articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, deve dar conto in modo particolarmente puntuale delle ragioni che hanno indotto a ritenere compatibile con l'interesse pubblico la permanenza in servizio di chi si sia, in modo così grave, sottratto ai suoi doveri di ufficio». Quindi, per l'ipotesi che l'organo competente in materia disciplinare non ritenga di irrogare la sanzione della destituzione, si richiama la necessità di motivare rigorosamente questa decisione, la decisione cioè che, pur in presenza di condanna per reati così gravi, si ritenga compatibile con l'interesse pubblico la permanenza in servizio dell'impiegato.

Passerò ora a trattare i quesiti specifici oggetto dell'interrogazione. Per quanto concerne le vicende giudiziarie che hanno visto coinvolti i dipendenti civili dell'Amministrazione finanziaria per reati connessi alle funzioni svolte, risulta che negli anni 1993, 1994 e 1995 sono stati sottoposti a procedimento penale, conclusosi in via definitiva, 87 dipendenti, di cui: un impiegato appartenente alla terza qualifica funzionale; 4 impiegati appartenenti alla quarta qualifica funzionale; 39 impiegati appartenenti alla quinta qualifica funzionale; 2 impiegati appartenenti alla sesta qualifica funzionale; 29 impiegati appartenenti alla settima qualifica funzionale; 9 impiegati appartenenti alla nona qualifica funzionale; 3 primi dirigenti.

I predetti procedimenti penali si sono conclusi con 28 sentenze di condanna (di cui 8 per peculato, 2 per truffa, 2 per corruzione, 11 per concussione e 5 per falsità ideologica), 45 sentenze di patteggiamento (di cui 5 per peculato, 2 per falsità ideologica, 4 per truffa, 12 per corruzione, 16 per concussione, 6 per abuso d'ufficio) e 14 declaratorie di non doversi procedere per intervenuta estinzione.

A seguito dei procedimenti disciplinari promossi nei confronti dei suddetti dipendenti in ordine ai fatti definitivamente accertati in sede penale, sono stati adottati, in conformità ai pareri resi dalla Commissione di disciplina, i seguenti provvedimenti: 11 destituzioni, 43 sospensioni di qualifica, 18 riduzioni dello stipendio, 4 censure, 8 proscioglimenti e 2 declaratorie di estinzione.

In merito ai criteri seguiti dalla Commissione di disciplina, si osserva che la Commissione, nell'esame delle singole posizioni, ha avuto riguardo in particolare alla funzione rivestita dal dipendente, al grado di partecipazione ai fatti, alla sussistenza o meno di danno erariale.

Alla scadenza del periodo di sospensione - che, come è noto, comporta l'allontanamento dal servizio con la privazione dello stipendio per un periodo non inferiore ad un mese e non superiore a sei mesi - l'Amministrazione finanziaria ha riammesso in servizio gli interessati, disponendo l'assegnazione degli stessi ad altra sede nell'ambito della medesima provincia e in alcuni casi al di fuori di essa, fatta eccezione per un dirigente, atteso che per tale categoria di dipendenti lo spostamento è subordinato alla disponibilità in altra sede di una funzione corrispondente a quella rivestita.

Per quanto concerne le iniziative che l'Amministrazione finanziaria ritiene opportuno assumere al fine di prevenire i fenomeni di corruzione e concussione in oggetto e salvaguardare «il buon nome dei dipendenti onesti», senza peraltro criminalizzare l'intero apparato, va innanzi tutto affermato l'intendimento di perseguire una linea di rigore che assicuri ogni tutela giurisdizionale agli interessati, ma che al tempo stesso garantisca la necessaria serenità negli ambienti di lavoro. A tal fine l'Amministrazione finanziaria ha posto allo studio talune possibili soluzioni legislative, con le quali si intende precludere la possibilità di rivestire incarichi o funzioni di particolare responsabilità o delicatezza nell'ambito degli organi o uffici dell'Amministrazione finanziaria a coloro che siano stati riconosciuti colpevoli, in via definitiva, di reati contro la pubblica amministrazione, oppure abbiano beneficiato del patteggiamento della relativa pena. Sono misure poste allo studio, ma si pongono alcuni problemi.

Innanzitutto, è stata considerata l'ipotesi di formalizzare alcuni emendamenti allo stesso decreto-legge attualmente pendente davanti alle Camere, per intervenire legislativamente in ordine ad una serie di questioni relative esclusivamente al settore dell'Amministrazione finanziaria. Tuttavia, non può non considerarsi l'alternativa di porre mano invece ad un'iniziativa legislativa che allarghi il campo di intervento agli altri settori della pubblica amministrazione, il che risponderebbe ad un'esigenza di maggiore serenità e di maggiore compiutezza dell'intervento legislativo, senza porre nel mirino esclusivamente l'Amministrazione finanziaria, atteso che numerosi e gravi episodi di corruzione e di concussione sono avvenuti e avvengono anche in altri settori della pubblica amministrazione.

Adottare allora norme specifiche per l'Amministrazione finanziaria potrebbe far insorgere alcuni problemi di lacunosità dell'intervento rispetto alla necessità di provvedere in via generale, necessità che evidentemente postula un concerto più vasto e che quindi può rendere necessari tempi più lunghi per la predisposizione di misure legislative. Pertanto, attualmente l'Amministrazione finanziaria sta valutando quale corno del dilemma prescegliere: se varare un'iniziativa esclusivamente per quanto concerne il settore dell'Amministrazione finanziaria, ovvero se allargare la portata delle disposizioni, con le necessarie valutazioni collegiali in sede di Governo, all'intero comparto della pubblica amministrazione.

Un'ulteriore soluzione delle questioni sollevate può comunque senz'altro essere ricercata in un efficiente e articolato sistema di controllo preventivo. Proprio in tale prospettiva si sta muovendo l'Amministrazione finanziaria, allo scopo di coordinare e rendere efficaci gli organi di controllo esistenti e di prossima istituzione, nonché di realizzare per tale via un decisivo progresso nei rapporti di fiducia con i cittadini. In tale contesto si colloca la prevista istituzione presso il Ministero delle finanze del Servizio ispettivo di sicurezza (SIS) (articolo 1 del decreto-legge 19 maggio 1995, n. 178, recante «Disposizioni fiscali urgenti in materia di potenziamento degli organici, controlli e anagrafe patrimoniale dei dipendenti, al fine di contrastare l'evasione e la corruzione»). Devo sottolineare che la denominazione «SIS» è *sub iudice*, perchè il Governo ha presentato alcuni emendamenti che propongono la modifica di talune disposizioni del decreto-legge, ben noto ai componenti della Commissione finanze e tesoro del Senato, ivi compresa la denominazione dell'istituendo servizio. Presso tale organo è altresì prevista l'istituzione dell'anagrafe patrimoniale degli appartenenti all'Amministrazione finanziaria, civili e militari, che pertanto sono tenuti a comunicare dati e notizie sul loro stato patrimoniale, su quello di parenti e affini e di terzi per i quali vi siano concreti elementi per ritenere che questi ultimi agiscano come prestanome dei soggetti in questione.

Come ho già sottolineato, si tratta di problemi ben noti ai componenti della Commissione finanze, anzi, è proprio con riferimento all'istituto dell'anagrafe patrimoniale - nel corso dei ripetuti approfondimenti informali svolti in Commissione - che si è prospettata da parte di numerosi senatori l'ipotesi di allargare la portata di tali disposizioni ad altri comparti della pubblica amministrazione. E la questione richiama proprio quella cui prima facevo cenno, circa le disposizioni legislative volte

a vietare il conferimento di incarichi o funzioni di particolare responsabilità o delicatezza a impiegati che siano stati oggetto di sentenza di condanna o di patteggiamento: *se procedere esclusivamente nell'ambito del Ministero delle finanze o estendere l'intervento a tutti i comparti della amministrazione statale.*

Si fa presente, inoltre, che nella citata direttiva del 5 giugno 1995 del Ministro delle finanze è stata tra l'altro disposta una costante rilevazione, da aggiornare con cadenza trimestrale, dei dipendenti coinvolti in vicende giudiziarie, ai fini della tempestiva adozione degli opportuni provvedimenti cautelari, quali il trasferimento ad altra sede (articolo 32, quarto comma, del citato testo unico n. 3 del 1957) o ad altra funzione, ovvero la sospensione facoltativa (articolo 91). In particolare, per quanto riguarda la misura cautelare della sospensione facoltativa, che è volta a tutelare l'interesse dell'Amministrazione a che la regolarità del servizio e la sua immagine nei confronti dei cittadini non risultino in qualche modo compromesse, è stato precisato che la sua applicazione è possibile e può ritenersi opportuna anche prima della richiesta di rinvio a giudizio, in presenza di elementi che evidenzino la particolare gravità del reato e la sua connessione con le funzioni d'ufficio.

È stata inoltre rappresentata l'esigenza che, nell'ipotesi in cui si pervenga alla determinazione di non procedere alla sospensione cautelare, venga valutata l'opportunità del trasferimento ad altra sede o ad altra funzione, soprattutto nei confronti di dipendenti con qualifiche dirigenziali e funzioni che comportano contatto con il pubblico o l'esercizio di poteri discrezionali.

Occorrerà infine valutare gli eventuali riflessi ostativi alla prosecuzione del servizio da parte del dipendente in relazione al turbamento che possa derivarne all'attività e all'immagine dell'Amministrazione, avuto riguardo anche alla risonanza ambientale del fatto ascritti.

VIGEVANI. Ringrazio anzitutto il Sottosegretario per la risposta fornita, che tuttavia fa emergere le difficoltà che il Ministero ha incontrato nell'affrontare una simile questione, derivanti certamente dalla delicatezza della materia nonché dall'inadeguatezza delle norme sul piano legislativo e regolamentare.

Faccio grande fatica a considerarmi soddisfatto di tale risposta, per quanto debba riconoscere che il Governo ha compiuto uno sforzo per cercare di fornire un'informazione ai quesiti posti nella mia interrogazione attestando gli eventi accaduti, eventi che hanno dato luogo a denunce non soltanto in sede parlamentare, ma anche pubbliche, riportate dai giornali. Mi riferisco in particolare alla prima parte della risposta: francamente mi sarei aspettato un atteggiamento meno difensivo e meno giustificatorio dei comportamenti dell'Amministrazione; mi sarei aspettato una più forte determinazione del Governo e del Ministro, in particolare nella direzione che a me sembra necessaria al fine di determinare quel clima, quel contesto atti a prevenire fenomeni di questo tipo. Mi riferisco ad una diversa modalità di sanzione sia sul piano della normativa (e con ciò penso anche ad altre materie oggetto di discussione in questa Commissione, ad esempio al SIS), sia sul piano dei regolamenti che disciplinano il rapporto di lavoro nel pubblico impiego.

La risposta del Governo non dà lumi, non fornisce chiarimenti sufficienti e soddisfacenti circa i criteri che la Commissione disciplinare segue e ha seguito in questa come in altre vicende concernenti comportamenti non adeguati dei pubblici dipendenti. Traspone dalle stesse parole del Sottosegretario un atteggiamento contraddittorio e paradossale se si pensa che si sta contemporaneamente discutendo della possibilità di allargare ad altre amministrazioni compiti di ispezione e di controllo. L'Amministrazione finanziaria reagisce su questo piano chiedendo che si estenda anche ad altri settori della pubblica amministrazione l'operatività di strumenti di controllo più cogenti laddove si può immaginare che esistano elementi di infedeltà o comportamenti non corretti; al contempo tuttavia molti sono gli ostacoli che in questa Commissione abbiamo incontrato al riguardo e che mi auguro vengano rimossi. In sede di Comitato ristretto stiamo facendo il possibile per risolvere questi problemi e accelerare l'istituzione di organismi quali l'anagrafe patrimoniale ed il Servizio ispettivo di sicurezza. Ripeto però che ci troviamo di fronte a tentativi dell'Amministrazione di governare uno strumento di controllo - invocandone peraltro l'estensione ad altri settori della pubblica amministrazione per non essere l'unica depositaria di tali compiti - salvo poi renderne difficoltosa l'operatività.

Per quanto concerne i dati che il Sottosegretario ci ha riferito, ci troviamo in presenza di un numero di casi che, considerato l'arco temporale contemplato, cioè un triennio, non saprei se possa essere considerato come un dato effettivo circa la presenza di forme di illegalità. Personalmente sono portato a pensare che siamo ben al di sotto della reale portata del fenomeno. Ovviamente non contesto il dato riferito, assunto che nella mia stessa interrogazione facevo riferimento ad accertamenti. In questo campo tuttavia avrei quanto meno gradito cogliere un'intenzione del Governo e del Ministro più determinata e più forte al fine di introdurre un clima che scoraggi tali comportamenti, un clima tale da costituire la condizione necessaria di serenità in cui possano lavorare le persone oneste in previsione dell'istituzione di organismi e di normative di intervento su questo fenomeno. Mi auguro che i provvedimenti e gli strumenti che adotteremo siano capaci di determinare una situazione diversa, anzitutto di tipo preventivo e quindi di governo di fenomeni di questa natura; me lo auguro sinceramente poichè ritengo che nessuno in questo Paese possa essere indifferente di fronte a problemi di questa portata.

Ribadisco che i dati riferiti sembrano rivelare un atteggiamento eccessivamente giustificatorio e tollerante laddove il rigore anche estremo è condizione necessaria ed indispensabile per la gestione di fenomeni rilevanti che attengono allo svolgimento dell'attività della pubblica amministrazione (e non mi riferisco soltanto all'Amministrazione finanziaria), attività che i pubblici dipendenti onesti devono poter svolgere in un clima di serenità, in primo luogo per i cittadini e l'opinione pubblica. Pur manifestando, ripeto, un certo grado di insoddisfazione per la risposta del Governo, mi auguro che si sappia il più rapidamente possibile cambiare pagina, mutare atteggiamento, introdurre nuovi comportamenti. Vorrei augurarmi che anche all'interno della pubblica amministrazione, per quel che riguarda la rivisitazione delle regole che presiedono agli atti e ai comportamenti, nonchè all'attività delle Commissioni

disciplinari, si arrivasse ad un atteggiamento diverso. Se non ho capito male, la stessa direttiva del Ministro spinge in questa direzione e sembra dare un'interpretazione alla sentenza della Corte costituzionale. Mi auguro che sia questa la strada intrapresa e che sin da ora, se non dai mesi e dalle settimane scorse, si sia cominciato a recepire concretamente un orientamento di questo genere.

Concludendo, devo ribadire che noi sosterremo - almeno questa è l'intenzione che abbiamo manifestato con alcuni emendamenti già presentati - l'istituzione del Servizio ispettivo di sicurezza (SIS o STAF, come lo si voglia chiamare) anche per quanto attiene alle norme ed alle modalità concrete di gestione (non so trovare al momento un altro termine) del personale per il quale siano intervenute sentenze definitive in relazione a comportamenti non corretti nell'ambito della pubblica amministrazione. Spero che sul serio si possa giungere (non saprei al momento specificare attraverso quali misure, e vorrei che il Governo si impegnasse in questo senso, magari anche nel rapporto con le organizzazioni sindacali) a rivisitare complessivamente la composizione e le modalità di comportamento delle Commissioni disciplinari, al fine di determinare una forte capacità di dissuasione di determinati comportamenti, per quanto è possibile, anche quando non si ricorra semplicemente alla registrazione di una sentenza definitiva di condanna. Non è necessario prendere atto di sentenze definitive per intervenire, perchè le scorrettezze si manifestano in una gamma molto vasta e non attengono soltanto a quei comportamenti che possono e devono essere sanzionati penalmente; esiste anche tutta una condizione, vorrei dire un clima che deve essere attentamente valutato, anche se con modulazioni diverse. Mi auguro, inoltre, che per la distribuzione dei provvedimenti tra le varie qualifiche e categorie di personale colpito dalle sentenze si sappia guardare più a fondo, senza fare distinzioni tra categoria e categoria, tra qualifica e qualifica, e che si sappia guardare anche in alto. Come insegnano anche i recenti provvedimenti che hanno colpito la Guardia di finanza, molto spesso determinate vicende si verificano perchè dall'alto si partecipa alla realizzazione di fenomeni deteriori, che poi solo qualche volta vengono conosciuti e sanzionati.

Prendo quindi atto della risposta del Governo, per la quale ringrazio comunque il Sottosegretario, registro alcuni elementi di insoddisfazione ed auspico che nei prossimi giorni si sia in grado di intervenire - ovviamente anche per quello che compete al Parlamento, ed alla nostra Commissione in particolare, in ordine al varo del provvedimento - per modificare alla radice la possibilità di gestire fenomeni che hanno assunto un carattere di preoccupante diffusione.

**PRESIDENTE.** Lo svolgimento della interrogazione è così concluso.

*I lavori terminano alle ore 10,05.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

il Referendario parlamentare reggente l'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici  
DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE