

RESOCONTO STENOGRAFICO

195.

SEDUTA DI LUNEDÌ 19 MAGGIO 1997

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **MARIO CLEMENTE MASTELLA**

INDICE

	PAG.		PAG.
Disegno di legge di conversione (Discussione):		Per la risposta ad uno strumento del sindacato ispettivo:	
S. 2280 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, recante disposizioni urgenti per favorire l'occupazione (<i>approvato dal Senato</i>) (3677)	16225	Presidente	16264
Presidente	16225, 16232	Selva Gustavo (gruppo alleanza nazionale) .	16264
Pennacchi Laura Maria, <i>Sottosegretario di Stato per il tesoro</i>	16232	Proposta di legge (Discussione):	
Testa Lucio (gruppo rinnovamento italiano), <i>Relatore per la V Commissione</i>	16225	Alessandro Rubino e Deodato: Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività del gruppo EFIM e sulle modalità della sua liquidazione (1186)	16232
Vigni Fabrizio (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), <i>Relatore per la VIII Commissione</i>	16229	Presidente	16232
Missioni	16225	Copercini Pierluigi (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania)	16240
Per fatto personale:		Corleone Franco, <i>Sottosegretario di Stato per la giustizia</i>	16235
Presidente	16265, 16266	Pennacchi Laura Maria, <i>Sottosegretario di Stato per il tesoro</i>	16243
Mancuso Filippo (gruppo forza Italia)	16265, 16266	Raffaelli Paolo (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	16236

N. B. I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'*Allegato A*.
 Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'*Allegato B*.

XIII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 19 MAGGIO 1997

	PAG.		PAG.
Rasi Gaetano (gruppo alleanza nazionale), <i>Relatore</i>	16232, 16243	Frattini Franco (gruppo forza Italia)	16256
Rubino Alessandro (gruppo forza Italia) .	16238	Giuliano Pasquale (gruppo forza Italia) .	16243
Proposte di legge (Seguito della discussione):		Mancuso Filippo (gruppo forza Italia)	16250
Mammola ed altri; Lucchese ed altri; Pecoraro Scanio; Frattini; Veltri; Veltri ed altri; Veltri ed altri; Tremaglia e Fragalà; Piscitello ed altri: Misure per la preven- zione dei fenomeni di corruzione (244- 403-780-1417-1628-2327-2576-2586-2610) .	16243	Meloni Giovanni (gruppo rifondazione co- munista-progressisti)	16257
Presidente	16243, 16250	Siniscalchi Vincenzo (gruppo sinistra de- mocratica-l'Ulivo)	16251
Borrometi Antonio (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo)	16247	Sull'ordine dei lavori:	
		Presidente	16265
		Veltri Elio (gruppo sinistra democratica- l'Ulivo)	16265
		Ordine del giorno della seduta di domani .	16266

La seduta comincia alle 16,05.

ADRIA BARTOLICH, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 15 maggio 1997.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Agostini, Berlinguer, Bindi, Dini, Fantozzi, Pepe, Prodi, Repetto, Sales, Veltroni e Visco sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Sono altresì considerati in missione, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1, i deputati membri della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono quarantasei, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'allegato A ai resoconti della seduta odierna.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'allegato A ai resoconti della seduta odierna.

Discussione del disegno di legge: S. 2280 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, recante disposizioni urgenti per favorire l'occupazione (approvato dal Senato) (3677) (ore 16,09).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già

approvato dal Senato: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, recante disposizioni urgenti per favorire l'occupazione.

Ricordo che, nella seduta del 14 maggio scorso, la I Commissione (Affari Costituzionali) ha espresso parere favorevole a norma dell'articolo 96-bis, comma 3, del regolamento.

Avverto che la V Commissione (Bilancio) e l'VIII Commissione (Ambiente) si intendono autorizzate a riferire oralmente.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che i presidenti dei gruppi parlamentari di forza Italia e di alleanza nazionale ne hanno chiesto, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento, l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare.

Il relatore per la V Commissione, onorevole Testa, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

LUCIO TESTA, *Relatore per la V Commissione*. Signor Presidente, signori del Governo, onorevoli colleghi, quello che ci accingiamo ad esaminare e a votare è un provvedimento di non secondaria importanza. Esso si pone infatti come finalità quella di favorire l'occupazione. E in questo particolare momento, in cui il Governo, il Parlamento, lo Stato nel suo complesso sono impegnati al risanamento del bilancio dello Stato con il fine di entrare tra i primi in Europa, l'obiettivo che il provvedimento persegue con coerenza, ancorché con misure di pronta efficacia, assume una connotazione ed una posizione di notevole rilevanza. Per la verità, trattasi di un provvedimento di tipo

keynesiano (moderatamente keynesiano, come si è detto in Commissione), che agisce sulla domanda interna e su un determinato tipo di domanda, prevalentemente sulla domanda nel settore delle opere pubbliche, della casa e dei sistemi idrici acquedottistici.

È un provvedimento che mira all'utilizzazione di finanziamenti già esistenti, ma anche all'utilizzazione di finanziamenti che possono essere tratti in buona misura dal quadro comunitario di sostegno, cioè di finanziamenti che l'Unione europea può mettere a disposizione di queste importanti opere.

Con questo provvedimento il Governo, avendo di mira il duplice obiettivo del risanamento di bilancio e del rilancio dell'occupazione, ha assunto una posizione non solo antinflazionistica ma anche antirecessiva. Il settore prevalente è, come dicevo poc'anzi, quello delle opere pubbliche e degli interventi da effettuare prevalentemente nelle aree depresse del paese. Voi ben sapete, onorevoli colleghi, che i provvedimenti sulle aree depresse non riguardano solo il Mezzogiorno ma il 65 per cento del territorio nazionale. Le aree depresse, con gli obiettivi 1, 2 e 5b prevalentemente, coinvolgono settori ed opere che non sono localizzati solamente nel Mezzogiorno.

Nella discussione in Commissione soprattutto i colleghi della lega nord hanno sottolineato — ingiustamente — il carattere localistico del provvedimento, a tutto vantaggio del Mezzogiorno, di rendite di posizione, della conservazione di situazioni di privilegio. Vorrei ricordare che, come del resto è stato sottolineato, con il decreto-legge in esame il Governo interviene per finanziare importanti opere localizzate nel nord (cito per tutte la diga di Ravelis, l'autostrada che collega nel Veneto Belluno e, in Piemonte, Novara e Biella). Trattandosi di interventi che riguardano il settore delle opere pubbliche, vorrei ricordare ai colleghi della lega che circa il 90 per cento delle opere è realizzato da imprese del nord. Poiché il settore delle costruzioni si avvale per mettersi in moto di settori produttivi

indotti, la gran parte dei quali hanno la loro sede, svolgono la loro attività e trovano occupazione nel nord, il provvedimento in esame privilegerà, avvantaggerà e sosterrà l'occupazione prevalentemente nelle regioni settentrionali, e non già in quelle del sud.

Al decreto-legge in discussione, d'altra parte, non si può attribuire un potere taumaturgico nel settore dell'occupazione. Esso, infatti, è uno dei provvedimenti in materia di occupazione, accanto al quale vi sono il provvedimento Treu, il provvedimento Bersani e vorrei aggiungere anche il provvedimento sul Giubileo fuori del Lazio che tutti auspichiamo sia esaminato da questo ramo del Parlamento e trasmesso al Senato affinché possa diventare legge dello Stato. L'insieme di questi provvedimenti prevede una mole di finanziamenti veramente poderosa; con gli interventi per il Giubileo fuori del Lazio si superano i 15-16 mila miliardi, a seconda dell'efficacia moltiplicativa dei mutui che verranno stipulati e delle condizioni di mercato.

Si può quindi affermare che il Governo interviene in maniera efficace per il rilancio delle attività produttive e dell'occupazione. Ma, come dicevo, non si prevedono solo opere pubbliche. Agricoltura, lavori socialmente utili, formazione professionale, interventi negli aeroporti, intero ciclo idrico, settore autostradale: numerosi sono gli interventi che traggono vantaggio dal provvedimento in discussione.

Prima di passare all'esame dei singoli interventi che riguardano più direttamente la Commissione bilancio, vorrei fare un cenno al fondo per la progettazione. Sapete bene, colleghi, che con la finanziaria di due anni fa venne istituito un fondo per la progettazione presso la Cassa depositi e prestiti, al quale tutti gli enti pubblici interessati potevano fare riferimento ed attingere per redigere un parco progetti in grado di costituire la base di interventi e finanziamenti. Purtroppo questo fondo fino ad oggi non ha funzionato o ha funzionato molto poco: i soldi sono stati spesi con difficoltà e solo parzialmente.

Il Governo è intervenuto con il provvedimento al nostro esame per fluidificare le procedure e per rendere ancora più vantaggioso l'accesso al fondo stesso. Speriamo — lo dico tra virgolette — che queste norme si rivelino idonee. Forse il Governo dovrà nuovamente intervenire perché il provvedimento possa dispiegare completamente la propria efficacia.

Questo decreto-legge, onorevoli colleghi, è come tutti perfettibile. Avrebbe potuto essere migliore, ma sicuramente è in grado di raggiungere le finalità che si pone.

I punti sui quali il Governo ed il Parlamento dovranno, a mio giudizio, intervenire nuovamente sono diversi. Voglio citarne solamente alcuni. Si fa un cenno dal punto di vista normativo e si prevede un finanziamento abbastanza consistente in favore dei consorzi di bonifica: vi è un riferimento fugace alla legge n. 183 di difesa del suolo, ma esso va recepito e va esteso anche alla legge n. 36, recante il regime delle acque, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti idropotabili.

Si fa poi riferimento al terremoto. Anche a questo riguardo sarà necessario, in relazione alla legge n. 32 e alle opere sospese, incompiute, che il Governo ritorni sulla materia. Siamo peraltro sempre in attesa del completamento della disciplina delle opere pubbliche che interessa largamente questo provvedimento.

Quanto alle grandi opere, il Governo ha già pubblicato un primo elenco. È noto che diverse migliaia di opere pubbliche in Italia vengono iniziate ma non compiute e che tutto il territorio nazionale è cosparso di opere realizzate al 95 per cento se non addirittura al 99 per cento. Pur essendo esse importanti, non possono però essere utilizzate. Altre sono state realizzate in misura inferiore.

Il completamento nei diversi settori, dalle grandi dighe alla viabilità alle opere idrauliche, è un obiettivo meritorio da parte del Governo e noi, in questa occasione, lo sollecitiamo perché affronti globalmente e in modo specifico il capitolo delle opere incompiute che — specie nella viabilità

ordinaria, ma non solo in tale settore — costituiscono la rete pulsante delle attività e della vita di intere aree e regioni.

Parecchi malumori e risentimenti — a volte anche qualcosa di più — nei confronti delle amministrazioni centrali dello Stato intervengono soprattutto perché queste opere rimangono incompiute e non raggiungono mai la funzionalità.

Come dicevo, il provvedimento nella sua completezza e nei suoi riferimenti raggiunge la finalità che gli è propria e si accompagna ad altri. Riteniamo pertanto che questo ramo del Parlamento debba prontamente — e comunque entro i termini — convertirlo in legge.

Passando molto rapidamente ai contenuti, l'articolo 1 rappresenta l'anima e la parte fondamentale del decreto-legge, la base portante, con un finanziamento di circa 10 mila miliardi (la stima è riferita agli incrementi ed al costo del denaro dei prossimi mesi per l'accensione di mutui). Tale articolo prevede tre specifiche finalizzazioni, per quote di 50 miliardi ciascuna, per attivare mutui per l'edilizia scolastica, per l'edilizia universitaria ed infine, a seguito di un emendamento del Senato, per programmi di ricostruzioni delle zone terremotate del Belice, della Campania e della Basilicata.

È prevista inoltre, nell'ambito e secondo le procedure della legge n. 183 sulla difesa del suolo, l'accensione di mutui decennali a favore dei consorzi di bonifica per il completamento di opere irrigue di valenza nazionale. L'articolo 1 rappresenta appunto lo stimolo fondamentale del provvedimento. La norma si pone sulla scia della legge n. 415 sulle aree depresse e la completa; inoltre, basandosi sulle responsabilità specifiche delle amministrazioni locali competenti rinvia, specie nelle aree del Mezzogiorno, con interventi ordinari, ad una fase mirata di sviluppo nelle diverse zone e secondo le finalità volute, progettate e realizzate dalle capacità proprie degli enti locali, che sono i protagonisti delle leggi sulle aree depresse.

L'articolo 2 dà attuazione all'accordo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993

escludendo una parte delle retribuzioni dagli imponibili contributivi. Anche in questo caso la decurtazione delle erogazioni nei contratti integrativi aziendali e territoriali era contenuta in precedenti provvedimenti d'urgenza non convertiti. Il comma 1 esclude dalla retribuzione imponibile, di cui alla legge n. 153 del 1969, le erogazioni delle quali sono incerti la corresponsione o l'ammontare essendo legate alla produttività, alla qualità ed altri elementi dell'andamento economico dell'impresa, alla contrattazione decentrata che interessa la partecipazione dei lavoratori agli utili d'impresa. Di conseguenza, gli sgravi vengono applicati gradualmente secondo scaglioni temporali a partire dall'1 per cento per il 1997 per poi passare al 3 per cento negli anni successivi. Il comma 3 riguarda l'assoggettamento delle erogazioni escluse ad un contributo di solidarietà del 10 per cento posto a carico del datore di lavoro in favore delle gestioni pensionistiche cui sono iscritti i lavoratori; il contributo non è dovuto quando tali erogazioni sono destinate ai trattamenti pensionistici complementari. Si tratta di una misura che, a regime, determina un onere pari a 763 miliardi. È un evidente segnale che mira alla riduzione del costo del lavoro al fine di facilitare la competitività del nostro sistema produttivo. Voglio sottolineare, onorevoli colleghi, che su tale comma si è registrato un unanime apprezzamento da parte della maggioranza e dell'opposizione.

L'articolo 3 prevede il rifinanziamento dei lavori socialmente utili a Palermo e Napoli per complessivi 190 miliardi, nonché la proroga di sei mesi del trattamento di cassa integrazione guadagni straordinaria nelle zone interessate da accordi di reindustrializzazione. Si prevede, inoltre, la possibilità di incentivare l'avvio di società miste promosse dalla GEPI per i lavoratori impegnati in progetti di lavori socialmente utili. Si propongono, infine, corsi di formazione professionale organizzati a Napoli e ad Acerra e viene consentito il ricorso in ordine di accreditamento per le spese relative al restauro ed alla valorizzazione di beni culturali da

parte di organismi periferici del Ministero dei beni culturali. Il Senato ha previsto che l'erogazione del contributo sia subordinata all'approvazione di apposita relazione degli enti locali beneficiari. Il Senato ha inoltre introdotto un ampliamento dei trattamenti di integrazione salariale alle imprese in regime di amministrazione straordinaria. La copertura è prevista in 45 miliardi per le spese di cui ai commi 3, 6 e 7 dello stesso articolo.

L'articolo 3-bis interviene per snellire le procedure relative alle istanze di approvazione dei programmi in materia di ammortizzatori sociali e in tale ottica prevede la possibilità di pagamento diretto ai lavoratori del trattamento straordinario di integrazione salariale.

Come dicevo in premessa, l'articolo 8 riguarda l'accesso al fondo rotativo per la progettualità. Esso modifica la misura della copertura del finanziamento dal 90 al 100 per cento, nonché amplia l'accesso stesso ai consorzi, alle società miste e ai consorzi di bonifica. Tale articolo consente l'ampliamento nella fattispecie dei mutui, oltre che per i progetti per studi di fattibilità, anche per progetti preliminari e valutazioni di impatto ambientale e prevede più precise modalità per le anticipazioni, la restituzione del prestito, la loro redazione. I mutui sono a costo zero per i contraenti e gli interessi, nella misura del 4,5 per cento, vanno a carico dello Stato. L'onere è quantificato in lire 10 miliardi per il 1998 e in 25 miliardi per gli anni successivi, ovviamente coperti.

L'articolo 17 autorizza l'occupazione di spazi aeroportuali, con conseguente regolarizzazione dell'esercizio di esazione dei diritti aeroportuali e consente il recupero di maggiori entrate per diritti di approdo e sosta da parte delle concessionarie aeroportuali autorizzate.

L'articolo 18 prevede, a favore dei dipendenti pubblici vincitori di giudizi civili, amministrativi e penali, il rimborso delle spese di controversia. La stima di spesa è di 5 miliardi e l'onere è quantificato in 2 miliardi per il 1997 e in 3 miliardi per il 1998.

L'articolo 20-ter risolve alcune situazioni pregresse in materia di indennità di mobilità a favore di chi, pur presentando domanda fuori termine, era in situazione sostanziale degna di tutela e quindi iscritto alle liste rispettive. La nuova disposizione sana una disfunzione del procedimento amministrativo.

Signor Presidente, concludo la mia relazione invitando gli onorevoli colleghi, sia della maggioranza sia dell'opposizione, ad approvare sollecitamente questo provvedimento per il sostegno all'occupazione, che per molte zone del paese più che un'emergenza è un vero e proprio dramma. Desidero solo ricordare che nel mio collegio la popolazione attiva è inferiore al 70 per cento, il che vuol dire che la disoccupazione raggiunge punte superiori al 30 per cento e quella giovanile supera il 50 per cento.

PRESIDENTE. Il relatore per la VIII Commissione, onorevole Vigni, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

FABRIZIO VIGNI, Relatore per la VIII Commissione. Su 395 opere pubbliche bloccate, per un valore di 8 mila miliardi — attenzione, queste sono solo le opere più rilevanti, perché se si considerano poi anche le opere minori i numeri sono molto, molto più elevati —, più della metà risultano ferme per motivi procedurali o amministrativi.

Un altro dato: non più del 25 per cento delle risorse disponibili per gli investimenti pubblici per infrastrutture nel 1996 è stato effettivamente erogato e utilizzato, in un paese nel quale la spesa *pro capite* per opere pubbliche è circa la metà della media europea.

Potrei aggiungere altri dati, ma credo bastino questi per far capire quanto sia urgente e necessario questo provvedimento. Il decreto-legge n. 67, come ha già illustrato il collega Testa, prevede interventi in diversi settori, tutti con un unico obiettivo, favorire l'occupazione.

Ma il punto centrale di questo decreto-legge — tanto che è stato giornalmamente definito « decreto sblocca cantieri »

— è appunto lo snellimento e l'accelerazione delle procedure per l'avvio di opere pubbliche bloccate da tempo.

Nelle Commissioni si è discusso in modo serio e approfondito, per quanto rapido, e credo sia necessaria una premessa.

Questo non è « il » provvedimento per l'occupazione, voglio cioè dire che non è l'unico, ma uno dei provvedimenti per l'occupazione: uno dei provvedimenti necessari per attuare il patto per il lavoro concluso con le parti sociali nel settembre 1996. Altri provvedimenti sono in discussione e in fase di approvazione.

Il problema della disoccupazione, come è noto, è drammatico e complesso ed ha molte cause: alcune congiunturali, altre strutturali. Poiché si tratta di un problema drammatico, soprattutto nelle aree depresse e nel sud, richiede interventi urgenti; poiché è un problema complesso richiede una strategia complessa.

In altri termini non c'è una sola cosa da fare ma molte; non c'è un solo tasto da premere ma molti: politiche macroeconomiche di sostegno allo sviluppo e alle imprese, interventi per la formazione e la ricerca scientifica, riforma del mercato del lavoro, potenziamento delle infrastrutture, nuove opportunità di lavoro nella salvaguardia dell'ambiente e dei servizi alla persona, ed infine il sostegno del lavoro e la riduzione contrattata dell'orario di lavoro. Molti « tasti » dunque! Quello di cui si sta discutendo oggi è uno di questi.

Naturalmente non si può certo pensare oggi di risolvere il problema dell'occupazione con ricette tradizionali, scegliendo la via o principalmente quella dell'intervento pubblico, tanto più che ci muoviamo all'interno di vincoli stretti imposti dal risanamento della finanza pubblica. Questo è fuori discussione. Altra cosa però è agire perché i finanziamenti pubblici disponibili siano spesi tutti, presto e bene in quanto ciò può favorire l'occupazione. Altra cosa è pensare che il potenziamento e la modernizzazione delle infrastrutture, al di là dei posti di lavoro che si creano

nei cantieri, siano di per sé condizioni utili per creare un ambiente più favorevole allo sviluppo e agli investimenti privati.

Bisogna dunque utilizzare presto e bene tutti i finanziamenti, statali e comunitari; bisogna snellire e accelerare le procedure, sbloccare i lavori bloccati, rimuovere i vincoli burocratici che bloccano o rallentano l'azione del settore pubblico.

Mi riferisco naturalmente non solo ad infrastrutture, diciamo così, più tradizionali ma anche ad interventi per l'ambiente e il territorio coerenti con un'idea di sviluppo sostenibile. Mi riferisco non ad opere pubbliche fine a se stesse o, peggio ancora, fonti di spreco ma ad opere pubbliche utili, funzionali alla modernizzazione del paese, compatibili con l'ambiente.

È noto che l'Italia ha accumulato un forte ritardo infrastrutturale rispetto ai principali paesi europei; meno noto è forse che la situazione è ancora più critica per il nostro paese sotto il profilo della qualità delle infrastrutture. Secondo uno studio del 1994 del *World Economic Forum* l'Italia è agli ultimi posti nella graduatoria dei paesi sviluppati, per qualità delle infrastrutture.

Per recuperare terreno serve uno sforzo grande, molto grande e servono risorse. Queste ultime dovremo trovarle anche sul fronte delle risorse private, facendo ricorso a strumenti innovativi, per esempio al *project financing*, ma prima di tutto dobbiamo risolvere una situazione paradossale, che è la seguente: le risorse per gli investimenti in opere pubbliche non sono molte, ma non riusciamo ad utilizzarle pienamente. Questo è un paradosso intollerabile!

Diverse sono le cause, ma due su tutte. Da un lato, la lentezza delle procedure, la sovrapposizione delle competenze, il formalismo di molti controlli; dall'altro, la carenza di progetti esecutivi.

Ebbene, come si affronta questo problema? Per la verità si è già cominciato ad affrontarlo. Diverse misure sono state introdotte nel provvedimento collegato alla legge finanziaria; altre, molto impor-

tanti, di semplificazione amministrativa e di decentramento, sono contenute per esempio nella cosiddetta normativa Basanini; altre ancora dovranno essere adottate, per esempio, in tema di appalti.

Le procedure previste in questo decreto-legge per sbloccare i lavori sospesi sono indubbiamente procedure straordinarie. Naturalmente il nostro obiettivo è fare in modo che la celerità e l'efficacia diventino la regola, cioè non siano più l'eccezione.

Questo provvedimento, però, necessario per affrontare questa situazione di emergenza, non è isolato, ma si inserisce in un contesto di azioni già intraprese che servono a rimettere in moto una macchina arrugginita, lenta, talvolta addirittura ferma.

Ciò detto, vorrei molto rapidamente illustrare gli articoli che più direttamente riguardano l'ambiente e i lavori pubblici. L'articolo 4 rende immediatamente attive per soggetti pubblici e privati risorse per il restauro e la ristrutturazione di teatri per 25 miliardi in attesa di una legge di disciplina generale delle attività teatrali, mentre l'articolo 5 prevede finanziamenti per lavori negli aeroporti, in particolare per gli aeroporti di Bari, Cagliari e Catania.

L'articolo 6 riguarda un problema molto importante dal punto di vista ambientale: la depurazione delle acque. Si prevede la definizione di un piano straordinario per la depurazione delle acque reflue, la realizzazione di depuratori, di reti fognarie; alle regioni verranno assegnate risorse per circa mille miliardi derivanti da interventi di revoca e ricollocazione di risorse per la tutela ambientale, derivanti dalla delibera CIPE del marzo 1997 per progetti di risanamento e derivanti infine da interventi di riprogrammazione nell'ambito del quadro comunitario di sostegno.

Attraverso questi interventi — questa è la stima — si possono creare circa 10 mila posti di lavoro tra realizzazione delle infrastrutture, gestione e manutenzione degli impianti. Si applicano a questi interventi le norme di accelerazione delle procedure previste all'articolo 13, nel caso

si tratti di lavori sospesi, e poteri sostitutivi, in caso di inerzia per la gestione degli impianti. Al tempo stesso si rafforza l'impegno a favore dell'innovazione tecnologica in questo settore con l'istituzione di un gruppo tecnico di esperti.

Con gli articoli 8 e 9 si affronta uno dei problemi principali di cui parlavo poco fa, la carenza di progettazione, e si prevede tra l'altro che, al fine di accelerare la progettazione delle opere, fino alla emanazione del regolamento previsto dalla legge n. 109, le amministrazioni possano avviare la progettazione definitiva ed esecutiva anche in assenza di un piano triennale.

L'articolo 10 riguarda l'utilizzo di somme residue per la realizzazione di strutture sanitarie per malati di AIDS, mentre l'articolo 11 introduce procedure semplificate con la denuncia di inizio attività per opere interne anche in immobili nei centri storici, ponendo al tempo stesso dei vincoli precisi: la procedura semplificata vale solo per interventi che non alterino la sagoma ed i prospetti degli edifici, che non modifichino la destinazione d'uso e che non riguardino immobili vincolati per il loro valore storico e culturale. Vorrei sottolineare a tale proposito la necessità di arrivare quanto prima all'approvazione di una nuova ed organica normativa urbanistica, che consenta di unire la semplificazione delle procedure con la rigorosa salvaguardia di quello straordinario patrimonio che è rappresentato dai nostri centri storici.

L'articolo 12 contiene la proroga di alcuni termini previsti dal decreto legislativo n. 494 per la sicurezza nei cantieri. Il Senato ha indubbiamente migliorato la norma, riducendo il termine massimo per mettersi in regola; resta tuttavia il problema — ed esprimo in questo senso una preoccupazione — di garantire nei cantieri mobili e temporanei norme essenziali di prevenzione e sicurezza per i lavoratori.

L'articolo 13 rappresenta un punto essenziale del provvedimento, poiché contiene le misure per l'avvio di lavori per i quali ci sono già le risorse ma che, per le più disparate ragioni, sono bloccati. Tali

misure riguardano opere di rilevante interesse nazionale da individuare dettagliatamente con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri; il primo di questi è già stato varato nei giorni scorsi e riguarda 34 interventi.

Si prevede, inoltre, la nomina di commissari straordinari con poteri sostitutivi e con la possibilità di agire in deroga alle disposizioni vigenti, escluse le norme comunitarie sugli appalti e quelle di tutela dell'ambiente e del paesaggio e dei beni culturali, oltre naturalmente che i principi generali dell'ordinamento.

Si rafforzano, altresì, i servizi di monitoraggio del Ministero dei lavori pubblici e si prevede, in ultima istanza, la possibilità di definanziare le opere bloccate destinando tali risorse alla manutenzione straordinaria per la sicurezza negli uffici pubblici.

L'articolo 14 consente di utilizzare risorse tuttora giacenti presso la Cassa depositi e prestiti per progetti di edilizia residenziale pubblica non ancora avviati. In particolare, si prevede di destinare i fondi relativi agli anni che vanno dal 1978 al 1991 ad interventi di risanamento del patrimonio immobiliare pubblico e di utilizzare i finanziamenti relativi al quadriennio 1992-1995, più i fondi ricavati dalla vendita di alloggi di proprietà pubblica, per interventi in conto capitale di edilizia agevolata per la locazione.

Vi è poi una serie di norme di semplificazione sul rilascio delle comunicazioni antimafia per le imprese (articolo 15) e sulla riduzione dei tempi dei processi amministrativi riguardanti opere pubbliche (articolo 19).

L'articolo 19-bis prevede, infine, un ulteriore finanziamento di 100 miliardi annui per il triennio 1997-1999 per la realizzazione del tratto Aglio-Canova e per il potenziamento del tratto Firenze nord e Firenze sud dell'autostrada Bologna-Firenze.

Concludendo, vorrei aggiungere che nel corso dell'esame da parte delle Commissioni sono state proposte numerose modifiche al provvedimento da parte delle opposizioni ed anche da parte dei gruppi

di maggioranza sono state espresse alcune valutazioni in tal senso ed alcuni suggerimenti. Io stesso avrei ritenuto opportune alcune modifiche, per esempio, alle norme sui consorzi di bonifica (ne parlava poco fa il collega Testa) e sulla sicurezza dei cantieri. Questo decreto-legge, però, decade il 25 maggio e quindi abbiamo pochissimo tempo a disposizione per convertirlo in legge. Qualunque modifica al testo del provvedimento, non essendovi il tempo utile per un nuovo esame da parte del Senato, lo farebbe di fatto decadere e, come è noto, non potrebbe essere reiterato. È questa la ragione per cui le Commissioni non hanno apportato alcuna modifica ed è per questa stessa ragione che auspico che la discussione in Assemblea sia intensa, ma costruttiva, in modo da approvare un provvedimento urgente, necessario e che nell'insieme valutiamo positivamente e in grado di rimuovere gli ostacoli burocratici che bloccano le opere pubbliche.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo, onorevole Pennacchi.

LAURA MARIA PENNACCHI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Avverto che è stata presentata la questione pregiudiziale di costituzionalità Pisanu ed altri n. 1 (*vedi l'allegato A*).

Non essendo previste votazioni nella seduta odierna, il seguito della discussione è rinviato alla seduta di domani.

Discussione della proposta di legge: Alessandro Rubino e Deodato: Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività del gruppo EFIM e sulle modalità della sua liquidazione (1186) (ore 16,45).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge di iniziativa dei deputati Alessandro Rubino

e Deodato: Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività del gruppo EFIM e sulla modalità della sua liquidazione.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Rasi.

GAETANO RASI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signori rappresentanti del Governo, l'Ente a partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera (EFIM) è stato soppresso e messo in liquidazione con la legge 17 febbraio 1993, n. 33, ma la sua gestione ordinaria in realtà era cessata fin dal 18 luglio 1992, a seguito dell'adozione del decreto-legge n. 340 del 1992, reiterato più volte fino alla conversione nella legge su citata.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, richiamo l'attenzione di tutti i colleghi sul fatto che la procedura di liquidazione deve ancora esaurirsi. Il primo termine per l'attuazione del programma di liquidazione, fissato al 20 gennaio 1995, è stato infatti prorogato prima fino al 31 dicembre 1996 e poi fino al 31 dicembre 1997 con il decreto-legge n. 504 del 1996, convertito nella legge n. 602 del 1996 (all'articolo 3).

L'Ente fu costituito nel 1962 per gestire, con criteri di economicità, la partecipazione dello Stato nell'industria manifatturiera e, nel corso degli anni, sviluppò il suo *core business* in settori ad alta tecnologia quali quello ferroviario, l'aeronautica, i mezzi di difesa, il vetro, l'impiantistica e la sistemistica. Purtroppo, però, una gestione nel complesso risultata dissennata e clientelare portò gradualmente ad una situazione di dissesto finanziario e patrimoniale irreversibile. Nel luglio del 1992, con un indebitamento che aveva raggiunto allora la cifra di circa 8.250 miliardi, troppo alta per le dimensioni economiche del gruppo, fu pertanto decisa la liquidazione.

Nella relazione alla proposta di legge n. 1186 degli onorevoli Rubino e Deodato per l'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta è riportata in ma-

niera puntuale ma sintetica la storia dell'Ente e dei fondi stanziati dallo Stato per la sua liquidazione; manca tuttavia — ma non è colpa degli estensori della legge, perché sono sopravvenuti dopo la presentazione della stessa taluni fatti nuovi — una disamina dell'ultimo periodo della gestione ordinaria (quella che va dal 1° gennaio al 17 luglio 1992) e soprattutto manca — ed era inevitabile, come ho detto prima — l'illustrazione della successiva fase di liquidazione le quali, invece, sono oggetto della relazione della Corte dei conti, depositata il 29 luglio 1996, ovvero tre mesi dopo la presentazione della proposta stessa!

In questa sede, anche per ragioni di brevità, mi soffermerò in particolare sulla relazione della Corte dei conti. Quest'ultima analizza il periodo della liquidazione fino alla data del 20 gennaio 1995, inizialmente prevista per la chiusura della procedura. Prende pertanto come punto di partenza la situazione contabile esistente al 17 luglio 1992, con riferimento alla quale, nella premessa, dopo aver quasi ridicolizzato il piano di risanamento proposto dagli amministratori uscenti all'inizio del 1992, conferma — e cito testualmente — che « al cospetto di tale situazione economico-patrimoniale sarebbe stato impossibile continuare a far sopravvivere l'EFIM ».

Riassumo di seguito i contenuti principali della relazione. Secondo la Corte dei conti le richiamate disposizioni legislative relative alla liquidazione dell'EFIM hanno creato, nel commissario liquidatore, una « figura giuridica di procedura concorsuale del tutto eccezionale » dotata di straordinari poteri estesi. La procedura, infatti, assomma aspetti sia della « liquidazione coatta amministrativa », sia della « amministrazione controllata », sia della « amministrazione straordinaria ». In particolare, sono concesse al commissario ampie facoltà di avvalersi di supporti esterni (consulenti ed altro) e di operare in materia societaria (nuove società, affitti di aziende o rami, eccetera); sono inoltre previste deroghe al codice civile ed alla legge fallimentare (norme sul capitale

sociale; azioni revocatorie ed altro). La stessa responsabilità del commissario è limitata solo al dolo o alla colpa grave.

Quasi disperata è la conclusione della Corte. Vale la pena leggere testualmente la sua relazione alle pagine 37 e 38: « Ora, al di là di quelle che potranno essere le analisi della dottrina, non si può riconoscere che le scelte, eccezionali e straordinarie, operate dal legislatore, sono scaturite dalla consapevolezza e dal timore delle enormi difficoltà operative, oltre che giuridiche, legate alla liquidazione di un Ente di partecipazione statale del quale si conosceva soltanto la facciata e la contabilizzazione 'formale' dei risultati finanziari ». Continuo citando il testo della relazione della Corte dei conti: « Dietro quella facciata, che già denunciava un'allarmante gestione deficitaria, legata anche ad incongrue scelte politiche, si nascondeva il baratro di un 'buco nero' di proporzioni imprevedibili ».

Tornando al programma di liquidazione, esso fu presentato nei termini e fu approvato il 21 gennaio 1993 dal ministro del tesoro, di concerto con il ministro dell'industria. Ottenne altresì il benestare del ministro del lavoro con nota del 30 marzo 1993. Nel programma il commissario indicava la stima del fabbisogno finanziario in « non meno di 14 mila miliardi ».

È importante rilevare che il referto della Corte dei conti si limita al « controllo della conformità delle operazioni compiute alle scelte contenute nel programma del commissario approvato dall'esecutivo », ossia al « modo in cui è stata data attuazione al programma di liquidazione dell'EFIM, verificando se gli effetti dell'attività del commissario siano stati proprio quelli che si volevano raggiungere ». Questa premessa è importante, signor Presidente, perché da essa può derivare una lettura superficialmente positiva nel giudizio della Corte dei conti. La Corte dei conti non esprime alcun giudizio positivo circa i risultati della liquidazione, ma si pronuncia soltanto in relazione ai risultati ottenuti nei riguardi delle proposte che

erano state avanzate. Nessuna valutazione di merito è stata fatta, ed insisterò su questo punto più avanti.

Ciò perché la Corte ritiene che il controllo del magistrato delegato dalla Corte dei conti all'interno dell'EFIM sia stato impedito — è il termine che viene usato — a intervenire nel momento voluto, come invece avveniva nel corso della gestione *in bonis* dell'Ente. Quindi, in sede di liquidazione, il magistrato della Corte dei conti non ha potuto svolgere il proprio compito. La Corte infatti afferma che il controllo del suo magistrato addetto è stato « ridotto notevolmente, non essendo stati previsti interventi preventivi di partecipazione all'attività liquidatoria del commissario, ma, soprattutto, essendo stati compressi i poteri di controllo su parametri già predisposti dal legislatore e dell'esecutivo ».

Per quanto sopra, infatti, la Corte sceglie nel suo giudizio — e vengo al punto — la strada di non esprimersi assolutamente sul merito delle attività di liquidazione, « rimandando l'esame degli aspetti tecnici delle singole operazioni a quanto contenuto nelle relazioni del commissario ». Pertanto la valutazione della Corte dei conti è una non valutazione, rimandando appunto, per quanto riguarda i contenuti, a ciò che aveva illustrato ed espresso il commissario.

Non si può non esprimere una forte perplessità per una cautela palesemente in contrasto con la precedente denuncia dell'impedimento che ha condizionato il magistrato contabile.

Se gli aspetti tecnici delle singole operazioni non sono sindacabili, e per essi si rimanda al testo del commissario, ci si domanda se la Corte non avrebbe fatto meglio ad esprimere una ben motivata accusa di menomazione della sua competenza e della sua responsabilità.

Per altri aspetti di dettaglio, signor Presidente, anche per brevità, rimando al testo scritto della mia relazione.

Passo ad un altro punto. La relazione della Corte dei conti, a pagina 66, dà un giudizio positivo sul bilancio occupazionale. Dopo aver premesso di essere stata

supportata da un rilevante sacrificio delle casse erariali, la Corte dei conti scrive che: « Raggiungere i tre risultati di soddisfare i creditori, cedere al meglio le società e conservare il livello occupazionale non era facile per la gestione liquidatoria ». E conclude (pagina 68): « Mettendo a confronto le previsioni con le realizzazioni e con le iniziative non ancora concluse, si può ragionevolmente affermare che gli obiettivi sopra ricordati sono stati sostanzialmente raggiunti ».

Signor Presidente, questo non è un modo di esprimere giudizi, sia perché si tratta di situazioni ancora in corso, infatti sappiamo che la liquidazione è stata protratta fino alla fine del presente anno, sia perché gli obiettivi raggiunti non sono quelli previsti per la sana gestione che normalmente viene attuata quando si tratta di pubblico denaro o di attività di interesse generale, bensì il risultato dell'adeguamento ad un programma predisposto, così da ottenere ciò che si voleva piuttosto che quanto oggettivamente si sarebbe dovuto conseguire.

Particolarmente pesanti, comunque, appaiono i rilievi della Corte nei confronti del commissario su alcuni aspetti non direttamente operativi, presentati sotto la voce « Questioni particolari » (pagina 69), che riguardano le consulenze ed il ricorso ad esperti. La Corte evidenzia l'eccessivo ricorso alle consulenze (l'espressione usata è « conferimento a pioggia ») e critica soprattutto quelle di natura legale, tenuto conto della specifica competenza del commissario. Afferma inoltre che in alcuni casi la decisione di affidare consulenze esterne è sembrata inopportuna nel metodo oltre che nel merito. Vengono poi fortemente criticati, in particolare, alcuni casi riferiti a personaggi di rilievo politico ed istituzionale, facilmente rilevabili nell'elenco che la Corte dei conti acclude alla sua relazione. L'insieme delle consulenze e delle collaborazioni riportate nel suddetto elenco, che annovera anche membri del Governo degli ultimi anni, ammonta a 22 miliardi.

Allarmante è l'autentica foresta di consulenze, di consulenti e di collaboratori.

Le collaborazioni furono divise in cinque categorie: i comandati da altri enti pubblici, i delegati del liquidatore, i collaboratori diretti, i consulenti con incarichi specifici, i consulenti per pareri.

Come illustrato nell'elenco estratto dalla relazione della Corte dei conti, che ho già citato, tra i delegati vi è chi ha preso 127 milioni al mese, chi 40 milioni; chi, neolaureato, ha preso 100 milioni all'anno. Tra i consulenti vi è chi ha fatturato quasi 5 miliardi, molti hanno fatturato più di 2 miliardi. Nella sola giornata del 22 gennaio, ultimo giorno della liquidazione, sono state saldate fatture per 8 miliardi, da aggiungersi ai 12 miliardi già versati sino a quel momento.

Veniamo adesso al decreto-legge di soppressione. Tale decreto prevedeva l'autorizzazione al Tesoro di emettere obbligazioni per 4 mila miliardi per far fronte alle urgenti necessità di indebitamento, a patto che i creditori rinunciassero ad interessi e privilegi legali.

Altro aspetto allarmante, signor Presidente, che ormai fa parte della storia della nostra moneta è il blocco dei pagamenti dei debiti dell'EFIM e delle sue controllate per due anni onde effettuare le valutazioni delle società. Siamo stati perciò posti di fronte al congelamento del debito estero, cioè ad una misura del tutto sorprendente per un paese come l'Italia che appartiene ai G7 e fino a quel momento adottato solo - e non sempre - dai paesi in via di sviluppo. È da notare che solo una settimana prima era stato detto ai mercati internazionali che prestare denaro all'EFIM era a rischio « zero », avveniva cioè come se fosse stato prestato direttamente allo Stato italiano. Al riguardo non si può non rilevare che il Governo dell'epoca non seguì neanche gli *standard* dei paesi in via di sviluppo che, in previsione di moratorie, rinegoziano il loro debito anticipatamente con le banche creditrici e poi deliberano.

Il *Financial Times* del 21 luglio si esprime con parole di fuoco contro l'Italia così da determinare, insieme con altri fattori - ma anche questo fu uno di essi - il crollo della lira, la perdita della tripla

A nel *rating* internazionale ed un aumento del costo del denaro per qualsiasi azienda italiana, di cui è evidente il danno al nostro sistema economico, anche se è difficile dare un'indicazione in termini quantitativi, tanto esso fu enorme. Va sottolineato che il ragioniere generale dello Stato, Monorchio, ed il ministro Barucci in Parlamento avevano avvertito della prevedibile reazione dei mercati internazionali.

Signor Presidente, ho sentito il campanello e penso che questo sia un invito ad accelerare. Salto pertanto molti elementi contenuti nella relazione scritta alla quale invito ella ed i colleghi a fare riferimento e vengo alla conclusione.

Abbiamo ascoltato presso la X Commissione il commissario liquidatore, il quale ha fornito generiche assicurazioni che ogni cosa verrà precisata. Dobbiamo dire, però, che finora non abbiamo ancora chiari dove e come siano stati collocati i 14.300 miliardi che si aggiungono ad altri 15 mila miliardi che costituiscono le perdite precedenti dell'EFIM. In totale circa 29 mila miliardi (non siamo sicuri se si tratti di 30 mila miliardi) rappresentano il costo dell'EFIM.

Durante l'esame del testo in sede referente la Commissione attività produttive ha apportato alcune modifiche che non hanno intaccato l'originaria impostazione dell'articolo, ma semplicemente meglio definito l'ambito e le modalità operative della istituzione Commissione d'inchiesta. Mi limito pertanto a far riferimento al fatto che, avendo ottenuto le modifiche richieste, la I Commissione affari costituzionali ha espresso parere favorevole, così come analogo parere ha espresso la V Commissione, bilancio, tesoro e programmazione.

Sul testo così modificato e sul parere favorevole il relatore ha ottenuto un unanime mandato a riferire, così come ho fatto.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Il Governo si associa alle considerazioni del relatore.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Raffaelli. Ne ha facoltà.

PAOLO RAFFAELLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il gruppo parlamentare della sinistra democratica-l'Ulivo ha dato il suo attivo contributo al confronto che nella X Commissione (Attività produttive) ha portato alla messa a punto della proposta di legge per l'istituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività e la gestione del gruppo EFIM e sulle modalità della sua liquidazione. L'inchiesta dovrà seguire esattamente questo ordine: innanzitutto riguarderà le attività e la gestione, e in subordine le modalità della liquidazione.

Il gruppo che ho l'onore di rappresentare ha anche fornito il suo convinto sostegno, votando per l'istituzione della Commissione d'inchiesta non senza aver contribuito a modificare in sede referente alcuni punti del testo che ci paiono qualificanti e irrinunciabili. In modo particolare ci è parsa indispensabile l'introduzione nei compiti della Commissione d'inchiesta di una netta e chiara distinzione, anche dal punto di vista formale, tra l'accertamento delle responsabilità di carattere politico e amministrativo nella gestione del gruppo EFIM e l'altra sfera, distinta e separata, che attiene alle modalità della liquidazione. Nel testo originale questi due ambiti, quello relativo — ripeto — alla passata gestione dell'EFIM e quello relativo alla successiva liquidazione, avevano in qualche modo, sia pure con delle distinzioni, un rilievo sostanzialmente pari. Abbiamo voluto introdurre (trovando al riguardo un consenso molto ampio: su questo l'intesa è stata addirittura amplissima) un ordine di priorità, ponendo in modo particolare l'accento sulle cause strutturali del gravissimo dissesto dell'EFIM, perché si proceda poi, solo in via subordinata, ad un esame, pur necessario e doveroso, delle modalità, certo assai complesse e meritevoli di un esame approfondito, della liquidazione.

Da questa impostazione, per noi irrinunciabile, discendono alcune conseguenze di metodo e (lo dico di sfuggita ma

tornerò in seguito sul punto) anche alcune delle più rilevanti differenze di impostazione politica rispetto alla pur accurata e puntigliosa relazione dell'onorevole Rasi che, comprensibilmente e coerentemente dal suo punto di vista, ricostruisce anche in questa sede come un *continuum* le due distinte fasi che a noi pare invece necessario delimitare, distinguere e valutare in maniera fortemente diversificata.

A noi sta particolarmente a cuore una ricostruzione di come sia stato possibile in Italia, in questo scorcio di secolo, in una fase delicatissima di transizione nel sistema politico, istituzionale ed economico del paese, che l'EFIM divenisse, anziché quello strumento di sviluppo e orientamento delle politiche industriali e del lavoro nel campo dell'industria manifatturiera in ambito pubblico in modo particolare, anziché questo soggetto innovativo, una vera e propria fornace che alla fin fine è risultata in grado di bruciare soltanto decine di migliaia di miliardi e decine di migliaia di posti di lavoro. Si è trattato di una liquidazione — si ricordi — che ha dissolto oltre 14 mila miliardi e che ha inciso in maniera drastica su un complesso industriale corrispondente, relativamente ai livelli del 1992, a circa 30 mila posti di lavoro, coinvolgendo alcuni tra i settori critici e innovatori, comunque strategici, dell'industria italiana (dalla difesa alla aerospaziale, dall'impiantistica alle attività di progettazione, al vetro, all'alluminio, al ferroviario e più in generale ai trasporti), ma si è trattato appunto della liquidazione di un disastro preesistente, onorevole Rasi.

La Commissione d'inchiesta dovrà dunque stabilire quali furono le cause e le motivazioni di un simile disastro (la definizione — voglio sottolinearlo — è dello stesso commissario liquidatore, professor Predieri, definizione assunta in maniera impegnativa dinanzi alla X Commissione attività produttive nell'audizione del 10 luglio 1996, che è stata un costante riferimento del nostro dibattito e lo sarà presumibilmente ancora) ed anche e in subordine se e come la liquidazione abbia conseguito lo scopo di raggiungere, al-

meno sufficientemente, quello che era il suo triplice obiettivo: di soddisfare i creditori, di cedere al meglio le società, di conservarne i livelli occupazionali. In questo contesto sarà necessario interrogarsi più a fondo e con dovizia di strumenti su una serie di temi che sono stati a più riprese al centro del confronto nelle Commissioni industria e attività produttive sia della Camera che del Senato nel corso dell'XI, della XII e della corrente XIII legislatura.

Uno dei criteri di scelta all'origine di questa liquidazione in buona misura imposti dal decreto iniziale è stato quello di procedere in blocco, di non seguire la strada intrapresa viceversa per alcune importanti privatizzazioni (penso, a titolo esemplificativo, a quella del settore siderurgico) nelle quali, prima di mettere sul mercato i diversi pezzi del patrimonio, si è operata una ripartizione per comparti omogenei o omogeneamente vendibili. Nel caso della siderurgia, l'ILVA è diventata, ad esempio, ILVA laminati piani, ILVA acciai speciali, ILVA in liquidazione, SOFINPAR, consentendo così di collocare sul mercato pezzi vendibili e di avere una valutazione abbastanza chiara degli elementi di valore, ma anche di quelli di scoria non vendibili, che si traducevano in una perdita per le casse dello Stato.

Operare in questo modo è stata una scelta di politica industriale. Partendo da questa considerazione, occorrerà dunque chiarire se la scelta di procedere come è avvenuto per la liquidazione dell'EFIM sia una scelta obbligata dalle leggi e dagli indirizzi in qualche modo realistici della liquidazione stessa o se invece non sia opportuno aprire una riflessione su questo punto, proprio nell'orizzonte della privatizzazione e della liberalizzazione che caratterizza l'attuale fase dell'impegno di questo Governo e di questo Parlamento.

Voglio sottolineare come quest'impostazione, che tutto sommato lasciava in secondo piano i criteri di scelta delle politiche industriali, abbia finito con il lasciare conseguentemente senza padre né madre pezzi significativi del nostro tessuto industriale, marchi prestigiosi, attività se-

colari, che sono affondate o hanno finito con l'arenarsi nel grande naufragio dell'EFIM, laddove scelte oculate ma fatte in primo luogo nell'ambito della gestione avrebbero potuto salvare e rilanciare risorse economiche ed occupazionali ingenti. Penso a realtà che ciascuno di noi ha sotto gli occhi nei territori di provenienza, ad aziende un tempo vivaci e titolari di marchi riconosciuti; penso alla Termomeccanica di La Spezia, alle Officine meccaniche reggiane, alle Industrie meccaniche Bosco, alla Metallotecnica veneta, per limitarmi al settore impiantistico dell'EFIM che è in qualche modo emblematico di questo dissesto.

In tale contesto, mentre sembra profilarsi una ripresa economica nel paese e mentre viceversa molte attività dismesse o liquidate dall'EFIM cercano ancora un approdo, l'inchiesta parlamentare non può ridursi né ad una esercitazione accademica né ad un tardivo regolamento di conti tra boiardi di Stato. Diversi sono lo spirito e l'ambizione con cui abbiamo lavorato insieme agli altri a questa idea, ambizione che attiene soprattutto alla volontà di ricavare dall'individuazione delle distorsioni e delle relative responsabilità strumenti ed indicazioni efficaci per un rilancio durevole, al fine di non replicare gli stessi disastri.

Sotto questo profilo, la valutazione delle due distinte fasi della gestione e della liquidazione dell'EFIM, non con lo strumento di semplice osservazione dell'indagine conoscitiva ma con quello ben altrimenti incisivo della Commissione parlamentare d'inchiesta regolata con legge dello Stato, ci sembra un atto di grande rilievo, nel momento in cui, come ricordava il relatore, la procedura di liquidazione deve ancora esaurirsi. Un atto di grande rilievo nel momento in cui la partita delle politiche industriali e per il lavoro, in un quadro generale di liberalizzazione e di apertura al mercato, diventa partita decisiva per il nostro paese, che è incamminato sulla strada dell'integrazione europea.

A nome del gruppo della sinistra democratica, mi associo dunque alla racco-

mandazione di una rapida approvazione del provvedimento da parte di questa Camera e di una tempestiva trasmissione dello stesso al Senato ai fini di un rapido iter, affinché sia possibile il varo della Commissione d'inchiesta sulla gestione e liquidazione dell'EFIM. Noi a tale scopo siamo pienamente impegnati.

PRESIDENTE. Constatato l'assenza dell'onorevole Peretti, iscritto a parlare: s'intende che vi abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Alessandro Rubino. Ne ha facoltà.

ALESSANDRO RUBINO. Presidente, la proposta di legge di cui sono primo firmatario è stata presentata nella passata legislatura, nel corso della quale è rimasta purtroppo nei cassetti della Commissione bilancio. Essa viene riproposta in questa legislatura, nonostante il timore del presentatore che un disastro come quello dell'EFIM (non parlo della liquidazione ma di quanto si è creato all'interno del terzo ente di Stato) potesse passare inosservato al Parlamento, al quale i cittadini italiani hanno assegnato la responsabilità di fare chiarezza su uno degli scandali peggiori del nostro paese, e nonostante il timore dello stesso presentatore che la trasversalità degli interessi che attraversa il Parlamento in tutti i suoi schieramenti potesse insabbiare ancora una volta il provvedimento. Devo dire che questo timore ce l'ho ancora, anche se sono convinto che l'onorevole Raffaelli sia effettivamente sincero, perché il gruppo della sinistra democratica in Commissione ha fattivamente contribuito all'approvazione e al miglioramento del provvedimento al nostro esame.

Io credo sia necessaria una riflessione, non soltanto come quella fatta dall'onorevole Rasi nella sua relazione, che condivido in ogni parola quanto alle modalità di liquidazione dell'EFIM, ma anche in relazione alle cause che hanno portato ad un disastro simile.

Come è possibile che un Ente che nel 1991 portava a bilancio 7.643 miliardi di debiti, aumentati nel corso del 1992, anno

della sua messa in liquidazione, ad 8.185 miliardi, costi oggi al bilancio dello Stato 14.300 miliardi? Per affermazione dello stesso commissario liquidatore questi soldi non sono neppure sufficienti a chiudere la liquidazione.

Credo allora che la Commissione parlamentare d'inchiesta - delle due l'una - dovrà valutare se la liquidazione sia stata, come si dice, gestita con la diligenza del buon padre di famiglia oppure se vi siano state gravi responsabilità di falso nei bilanci precedenti dell'EFIM.

Del resto, il commissario Predieri, che è persona che gode della stima unanime del mondo del quale egli fa parte, nelle sue relazioni al Parlamento - ricordo che ho avuto la responsabilità della presidenza della Commissione attività produttive, in seno alla quale abbiamo avuto l'onere e l'onore di sentire più volte il commissario Predieri - si è sempre mascherato dietro al fatto che il suo interlocutore era il Governo e che dunque le relazioni andavano rese all'Esecutivo.

Dunque, anche nel corso della famosa audizione del luglio 1996 il commissario Predieri riguardo a quanto avvenuto nel corso degli anni all'interno dell'EFIM e alle responsabilità che egli aveva il dovere di far emergere - credo peraltro abbia espletato tale dovere - parla di non precisate azioni giudiziarie nei confronti dei precedenti amministratori.

Credo che il Parlamento abbia il dovere di approfondire se tali azioni giudiziarie siano sufficienti, se esistano, se non siano state poste superficialmente, se il Parlamento possa essere di ausilio alla magistratura nel cercare di verificare i fatti di tale scandalo di Stato.

L'onorevole Rasi ha ricordato che tra quanto è costata la liquidazione ad oggi - non sono ancora sufficienti i soldi - e quanto è stato sperperato ogni anno con i fondi di dotazione (l'EFIM, secondo le dichiarazioni degli amministratori, perdeva annualmente 300-400 miliardi e lo Stato con leggi *ad hoc* copriva di anno in anno queste perdite) sono stati investiti circa 30 mila miliardi.

Ricordo che il Governo Prodi ha avuto l'onere di chiedere ai cittadini italiani, alla fine dell'anno scorso, 25 mila miliardi per la tassa sull'Europa: e noi ne abbiamo buttati via 30 mila in uno scandalo di Stato che abbiamo tenuto nei cassetti della Commissione bilancio nella scorsa legislatura per due anni!

Verifichiamo, allora, se le azioni giuridiche siano state tempestive e se vi siano state; verifichiamo le responsabilità politiche e amministrative che si sono susseguite sia nella gestione del gruppo sia nelle modalità di creazione delle leggi che ne hanno regolato la liquidazione.

È vero, come dice l'onorevole Rasi, che la Corte dei conti ha fatto rilievi pesanti nei confronti delle consulenze pagate dall'EFIM, ma è altrettanto vero — e va detto — che il commissario liquidatore, in base alla legge istitutiva della liquidazione, non ha la facoltà di ricorrere all'Avvocatura di Stato, al Consiglio di Stato o alla Corte dei conti.

Allora bisogna vedere perché quella normativa prevedeva questa esclusione. Forse, chi vuole pensare maliziosamente — io generalmente lo faccio e non sbaglio quasi mai — potrebbe ipotizzare che nella legge istitutiva si pensava già al modo con cui costruire liquidazioni, commissioni o consulenze, senza dare al commissario liquidatore la possibilità di ricorrere all'Avvocatura di Stato. È bizzarro il modo in cui si è proceduto!

Non puntiamo, allora, il dito soltanto contro il commissario liquidatore, ma puntiamolo anche contro il Parlamento, ormai quasi interamente sostituito da una ventata di nuovo, che approvò quella legge.

Come non considerare, poi, che nel corso della liquidazione ed immediatamente prima, è stato privilegiato (tutte le forze politiche in Commissione ed in aula hanno dato atto di quanto sto per dire) il sistema creditizio a scapito delle piccole e medie imprese. Signor Presidente, lei sa, perché vive la situazione di un'area del paese molto disagiata in termini economici, quante decine e centinaia di piccole e medie imprese siano fallite a causa

dell'EFIM e quante altre decine e centinaia di esse siano in attesa che vengano liquidati interamente i propri crediti da parte dell'EFIM. Ripeto che la Commissione, senza alcuna volontà di processare chicchessia, dovrà verificare se le procedure seguite nella liquidazione siano state corrette o meno. Io ho l'impressione che, se si fosse trattato di un'azienda privata non regolata da leggi dello Stato, il suo liquidatore sarebbe stato coinvolto in quella che in diritto si chiama bancarotta preferenziale.

L'unanimità in Commissione mi dà forza, Presidente, nello sperare che questa proposta di legge venga finalmente approvata. Spero anch'io, come i colleghi che mi hanno preceduto, che il Senato approvi il provvedimento il più in fretta possibile.

Qualche mese fa, alla fine del 1996, abbiamo approvato la conversione in legge del decreto-legge n. 504 del 1996, che prorogava di un anno la liquidazione dell'EFIM. Sapevamo allora che ciò non era sufficiente e ne siamo convinti ancora adesso, visto che è ancora aperto il contenzioso con Finmeccanica e che l'Euroalluminia è ancora in carico all'EFIM (non si capisce perché, visto che tutto il settore dell'alluminio è stato ceduto ad un gruppo americano, non sia stata ceduta con tutte le altre società anche l'Euroalluminia). Il gruppo di forza Italia, che si era opposto alla conversione di questo decreto del 1996, aveva sostenuto che la sua approvazione avrebbe dato più lavoro alla Commissione parlamentare d'inchiesta. Noi speriamo che non sia così; oggi siamo però convinti che al 31 dicembre 1997 non esisteranno le condizioni perché la liquidazione si chiuda; ne siamo convinti rileggendo la relazione del Governo al decreto n. 504, in cui si sollecitava il Parlamento ad approvare la proroga ed a permettere al commissario liquidatore di accedere a mutui presso la Cassa depositi e prestiti per liquidare le famose consulenze di cui hanno parlato l'onorevole Rasi e, in termini più sfumati ma certamente seri anche l'onorevole Raffaelli. Leggo le testuali parole della relazione: «In tali casi le procedure» — si parla

delle procedure dell'EFIM - « non sono in grado di far fronte neppure agli impegni più urgenti necessari alla conduzione della liquidazione. Non sembra ammissibile, peraltro, che data la situazione, commissario liquidatore e membri dei comitati di sorveglianza nominati dal ministro del tesoro debbano svolgere la propria attività nell'impossibilità materiale di liquidare compensi e, addirittura, rimborsare spese ». Credo che queste righe sarebbe stato meglio non scriverle; sarebbe forse più opportuno pensare alle piccole e medie aziende che sono ancora in attesa di essere liquidate dai loro crediti, nonché a chiudere finalmente questa liquidazione per dare ragione a chi aveva ragione e torto a chi aveva torto, per permettere al Parlamento di non chiudere gli occhi davanti a quello che è lo sperpero di denaro pubblico più dimenticato del nostro paese, rispetto al quale ritengo non si possa continuare a far finta che non sia successo niente.

Spero che tutte le forze politiche che hanno manifestato la loro volontà di andare avanti in fretta e seriamente in questo iter la esprimano anche al Senato. Credo, signor Presidente, che sia nostro dovere, anche nei confronti della nostra coscienza, vedere cosa sia successo nell'EFIM fino al 1992 e come sia stata gestita la liquidazione dal 1992 in avanti. A titolo personale credo che troveremo cose brutte e scandalose nel modo in cui è stata gestita fino al 1992, ma anche cose discutibili nel modo in cui è stata gestita la liquidazione dal 1992 ad oggi. Parlo a titolo personale perché avrei preferito un commissario che risanasse in luogo di liquidare. Molti cespiti sono stati distrutti dalla mania di dover liquidare a tutti i costi. Molti marchi famosi che facevano capo all'EFIM e che hanno costituito la storia della nostra economia sono stati ceduti a malincuore, perché vi era nel commissario un'evidente preferenza per la liquidazione (tra gli altri casi, mi riferisco alla Breda, questione non ancora chiusa). Allora credo che sia dovere di tutti - di noi che non abbiamo un passato politico che ci pesa sulle spalle, ma anche di

coloro i quali siedono in questo Parlamento e si professano « novità » che disconosce gli scandali che questo paese ha vissuto fino a pochi anni fa - far luce su questa schifezza (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia e di alleanza nazionale*)!

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Copercini. Ne ha facoltà.

PIERLUIGI COPERCINI. Signor Presidente, rappresentante del Governo (forse il sottosegretario alla giustizia è la persona più adatta ad ascoltare questo dibattito), colleghi tutti (si fa per dire!), finalmente giunge in discussione questa proposta di inchiesta parlamentare, che anche il gruppo della lega nord aveva presentato tre anni or sono nell'altra Camera, assieme peraltro ad altre proposte di inchiesta, come ad esempio quella, sacrosanta, sulle responsabilità politiche, amministrative e gestionali dell'ex Agensud.

Ben venga, quindi, per prima questa proposta di legge Rubino ed altri, istitutiva di una Commissione di inchiesta per svelare il malaffare dell'EFIM, che, lo anticipo subito, riceverà una risposta positiva da parte del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania. Anche in questa XIII legislatura è stata presentata da parte nostra, il 23 gennaio 1997, una proposta analoga, di cui è primo firmatario l'onorevole Barral della X Commissione, che non è stata abbinata alla proposta Rubino, forse perché prevedeva una Commissione monocamerale, ma tant'è. Positivo è che si pervenga in tempi brevi alla istituzione della Commissione di inchiesta e che essa lavori bene, soprattutto per chiarire, conti alla mano, le responsabilità gravissime di chi, prima o dopo la soppressione dell'Ente, ha imposto gravami aggiuntivi al debito pubblico, denari che, ricordo, dovranno pagare le generazioni future. Bisogna chiarire tutto al cittadino, in maggioranza padano, che lavora, paga le tasse e poi si ritrova sulle spalle l'enormità di questi sperperi ed il clientelismo codificato e pianificato di queste strutture dello Stato.

Mi auguro altresì - faccio un piccolo inciso che c'entra poco con l'EFIM - che giunga in porto anche la nostra proposta di inchiesta parlamentare sull'Agensud. Purtroppo, forse, così non sarà, perché proprio nel decreto « sblocca cantieri », di cui avremmo dovuto parlare oggi, perlomeno nel tabulato che ci ha fornito il ministro dei lavori pubblici, noto che figurano 538 e rotti miliardi di opere a carico dell'Agensud, che continua imperterrita la sua gestione. Invece di mettere sotto inchiesta il commissario, se ne creano altri, dimostrandosi quindi, da parte di questo Parlamento, di questa maggioranza e di questo Governo, la volontà di proseguire sullo stesso solco tracciato nella vicenda dell'EFIM.

Il 17 febbraio 1993, in sede di conversione di un decreto-legge, il Governo Amato deliberò la soppressione dell'EFIM (Ente partecipazioni e finanziamenti industria manifatturiera). Questa misura si era resa necessaria a causa della verticale e inarrestabile crisi dell'Ente. I dati contabili - è un po' anche il mio lavoro - evidenziavano, al momento della soppressione, una irrimediabile situazione economico-patrimoniale: una perdita, a tutto il 1992, di 2 mila miliardi; perdite complessive per oltre 5 mila miliardi, a fronte di mezzi propri per circa 4 mila miliardi; una massa debitoria netta di oltre 11 mila miliardi, con un'esposizione a breve per oltre 3.500 miliardi; oltre 2 mila miliardi di garanzie prestate; perdite per svalutazioni di partecipazioni per 413 miliardi. Questa situazione è stata evidenziata dalla Corte dei conti (come alcuni colleghi hanno già avuto modo di illustrare) nella sua relazione del luglio 1996 sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria e sul programma di liquidazione dell'EFIM per il periodo che va dal 1° gennaio 1992 al 20 gennaio 1995. Anch'io sottolineo una parte di questa relazione.

Pur nelle difficoltà di un bilancio dimezzato, relativo cioè al periodo dal 1° gennaio al 17 luglio 1992, le poste contabili (come si sostiene nella relazione della Corte dei conti) afferenti allo Stato patrimoniale e al conto economico rela-

tivo al 17 luglio 1992, evidenziano i sintomi di un già consolidato e inarrestabile dissesto finanziario.

A nostro avviso l'EFIM non si può liquidare dando l'ennesimo colpo di spugna alle responsabilità di coloro che in trent'anni hanno condotto il gruppo al disastro più completo - ricordiamoci i marchi di questo gruppo, che ha dato lustro all'Italia nel mondo! -; non lo si può fare perché l'EFIM ha rivestito un ruolo tutt'altro che trascurabile per l'industria, la cui strategia e operatività vanno ben oltre un dato pur significativo ma meramente manageriale, investendo delicate questioni politiche, sociali ed occupazionali.

L'EFIM ha rappresentato una significativa realtà, che abbraccia ancora diversi settori (la difesa, l'eurospazio, il vetro, l'impiantistica, l'alluminio, le ferrovie e via dicendo). Lo Stato « onnivoro » si occupa di tutto!

Questo Ente, da quando è stato costituito, ha effettuato investimenti complessivi per oltre 7 mila miliardi; al momento della sua liquidazione occupava oltre 30 mila unità, con una presenza capillare non solo nelle regioni del nord maggiormente industrializzate (la Lombardia è la regione in cui si concentra la maggior parte dei dipendenti), ma con una forte presenza anche nel centro-sud. A questa corposa realtà industriale va aggiunto un indotto che in genere non viene nemmeno preso in considerazione da questo Stato. Si tratta di un indotto che è costituito da numerose piccole e medie imprese le quali, secondo stime attendibili, occupano circa 36 mila dipendenti. È un dato senz'altro esatto.

Non possono passare inosservati i notevoli interventi agevolativi non solo di carattere finanziario a carico della solita collettività, stabiliti nei diversi interventi legislativi che si sono succeduti per consentire al commissario di gestire in maniera adeguata la complessa procedura di liquidazione, che certamente doveva fare i conti con una situazione irrimediabilmente compromessa. Si pensi per un momento al decreto-legge di soppressione;

nell'articolo 5 di tale decreto si prevedevano oltre 9 mila miliardi per il pagamento di debiti, la sottrazione di alcune significative poste contabili dalla formazione del reddito di impresa, la garanzia illimitata dei debiti delle società completamente controllate dall'Ente, su cui l'Unione europea ha aperto la procedura di infrazione per violazione della normativa sugli aiuti di Stato.

Da non sottovalutare il debito di 30 mila miliardi a cui il Ministero del tesoro (o meglio la solita collettività che paga) dovrà far fronte nei prossimi vent'anni. Non sono poi da sottovalutare gli ulteriori 5 mila miliardi a favore del commissario liquidatore per operazioni varie, stanziati dal decreto-legge n. 471 del 1993, nonché gli oltre 4 mila miliardi che il decreto-legge n. 643 del 1994 metteva a disposizione per il risanamento del settore della difesa ed aerospaziale.

Perplessità e momenti oscuri, a cui è indispensabile dare risposte certe, sono presenti anche durante l'attività di liquidazione. In una situazione liquidatoria la logica che informa le scelte è certamente diversa da quella che sovrintende alla normale attività di un'impresa, ma nonostante ciò poco chiare risultano le modalità che hanno portato alla situazione suddetta. A tale proposito la Corte dei conti nella sua relazione ha evidenziato le scelte inopportune ed il comportamento a dir poco negligente tenuto dal commissario liquidatore nelle vicende riguardanti rispettivamente le consulenze esterne, già citate, e la rescissione dei contratti di copertura del rischio di cambio, anche se comportano cifre relativamente modeste rispetto all'enorme massa di denaro che viene messo in circolazione.

La questione che riveste aspetti di maggiore gravità, non solo per le implicazioni finanziarie per oltre 2 mila miliardi, è la vicenda che riguarda i depositi bancari intestati all'EFIM le modalità di determinazione dei fondi giacenti nei conti bancari, la cui quantificazione contrasta apertamente con il dettato normativo, le movimentazioni non congrue e l'accettazione di condizioni irrisorie ad

essi applicate — su cui il commissario liquidatore non si è mai pronunciato nonostante le segnalazioni a lui arrivate dal collegio sindacale — hanno portato ad una segnalazione presso la procura della Corte dei conti. Alla luce di tali considerazioni si rende necessaria l'istituzione di questa Commissione, che deve indagare e fare chiarezza sulle cause che hanno portato al dissesto finanziario dell'Ente, ma anche sulla scarsa trasparenza che ha caratterizzato l'operato del commissario liquidatore.

La lega nord per l'indipendenza della Padania, infatti, attribuisce una grande valenza politica alla complessa vicenda dell'EFIM, perché essa ha consentito allo Stato italiano di salvare i propri programmi di intervento in favore del gruppo, messi in discussione dall'Unione europea nella succitata procedura di infrazione al Trattato istitutivo della Comunità europea. Fare luce sul passato e stilare un bilancio dell'intera esperienza EFIM costituiscono l'unica vera possibilità per evidenziare le responsabilità di una classe politica e dirigenziale che ha messo in discussione la credibilità stessa dello Stato non solo in Italia ma sull'intero globo terracqueo.

Istituire questa Commissione, compiere scelte meditate sul futuro delle imprese dell'ex gruppo per costituire indirizzi non improvvisati di politica industriale, una politica oggi gravemente carente, dare risposta ai dipendenti delle società del gruppo, che vedono ancora una volta messo a repentaglio, per responsabilità che non sono a loro addebitabili, il proprio posto di lavoro, significa soprattutto rispondere ad una elementare esigenza di giustizia, onorevole sottosegretario Corleone, nei confronti dei cittadini che hanno pagato e pagheranno in futuro i costi di una gestione a dir poco dissennata.

A tale Commissione sarà attribuita una funzione di memoria storica: il compito di evidenziare in un'altra vicenda il malgoverno e la mala gestione del denaro pubblico in quanto l'EFIM — e mi servo delle parole con le quali la Corte dei conti

ha stigmatizzato la vicenda — « continuerà a pesare sulla finanza pubblica in termini di pagamento di interessi passivi ancora per molti anni ». Per questo sarà difficile dimenticare i nefasti effetti che tale vicenda ha avuto sulla finanza pubblica e sul nostro futuro, decreti del Governo Prodi permettendo.

PRESIDENTE. Constatato l'assenza dell'onorevole Landi di Chiavenna, iscritto a parlare: s'intende che vi abbia rinunciato.

Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Rasi.

GAETANO RASI, *Relatore*. Signor Presidente, non ho nulla da aggiungere perché gli interventi che si sono succeduti dopo la mia relazione hanno trattato aspetti particolari. L'istituire tale Commissione ha incontrato la generale convinzione dei componenti della X Commissione. Quanto è stato detto e soprattutto quanto è stato scritto hanno illustrato a sufficienza la necessità di istituire questa Commissione di inchiesta.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

LAURA MARIA PENNACCHI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Signor Presidente, rinunzio alla replica.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Seguito della discussione del testo unificato delle proposte di legge: Mammola ed altri; Lucchese ed altri; Pecoraro Scanio; Frattini; Veltri; Veltri ed altri; Veltri ed altri; Tremaglia e Fragalà; Piscitello ed altri: Misure per la prevenzione dei fenomeni di corruzione (244-403-780-1417-1628-2327-2576-2586-2610) (ore 17,40).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del testo uni-

ficato delle proposte di legge: Mammola ed altri; Lucchese ed altri; Pecoraro Scanio; Frattini; Veltri; Veltri ed altri; Veltri ed altri; Tremaglia e Fragalà; Piscitello ed altri: Misure per la prevenzione dei fenomeni di corruzione.

Ricordo che nella seduta del 17 marzo scorso è iniziata la discussione sulle linee generali, che è poi proseguita nella seduta dell'8 maggio scorso.

È iscritto a parlare l'onorevole Giuliano. Ne ha facoltà.

PASQUALE GIULIANO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, da tempo il fenomeno della corruzione ha assunto dimensioni preoccupanti fino a diventare uno dei mali maggiori della nostra società, tant'è che su di esso è caduta anche la preoccupata attenzione dell'Assemblea delle Nazioni Unite, la quale in particolare nel dicembre 1975 si è interessata delle transazioni commerciali internazionali. Dopo tale iniziativa, numerose sono state le conferenze internazionali sul tema; basti ricordare quelle di Washington, Hong Kong, Amsterdam e Budapest, rispettivamente nel 1983, 1987, 1992 e 1994, fino a quella più recente di Cambridge nel settembre 1996.

In Italia si parla, si discute e si dibatte da decenni sul fenomeno della corruzione e su un'organica ed energica azione per la sua prevenzione e repressione, specie allorché qualche caso giudiziario coinvolge persone cosiddette eccellenti. Fanno parte ancora delle cronache recenti le vicende di Tangentopoli, che hanno evidenziato aree di illegalità diffusa ed allarmante, le quali non hanno risparmiato nessun settore della vita amministrativa, sociale, politica, imprenditoriale e professionale del nostro paese. Il nostro è un paese che ha avuto la prova, anche attraverso l'intervento dell'autorità giudiziaria, di un fenomeno di cui sicuramente conosceva l'esistenza seppure non ne immaginava la reale ed allarmante consistenza e dimensione. In questa assai preoccupante realtà anche la magistratura è stata investita dal ciclone che essa stessa aveva provocato.

Va subito detto con estrema crudezza e realismo, specie a chi fuori e dentro quest'aula aveva od ha individuato nel giudice penale la panacea contro i mali della corruzione, che era pura illusione ritenere che la magistratura sarebbe uscita indenne da un sistema rivelatosi così radicalmente pervaso dalla corruzione e dal malaffare. In un sistema siffatto — appare chiaro — la complicità del magistrato, anche sotto forma di inerzia o di passività, rappresentava l'obiettivo principale di chi perseguiva fini illeciti, e l'obiettivo, per quel che è dato conoscere dalle notizie di stampa, dai procedimenti in corso e da quelli già conclusi, è stato in varie e troppe occasioni raggiunto. Vi è stato in alcune vicende un intreccio perfido tra controllori e controllati; in altre il peggior consociativismo tra un settore della magistratura e ben individuate parti politiche; in altre ancora un inserimento in reti di potere palesi ed occulte dalle quali la magistratura aveva l'ineludibile, sacro dovere di restare rigorosamente estranea.

Peraltro tali tristi esperienze non possono non sollecitare anche la stessa magistratura ad una pacata ma rigorosa riflessione sul ruolo che ad essa è stato assegnato dalla Costituzione, sui compiti che ha assolto e su quelli che qualche volta tenta di assolvere e che sicuramente non sono i suoi propri.

È bene allora ricordare e ribadire con forza che con il processo penale non si governa né si dovrà governare alcunché né, tanto meno, il fenomeno della corruzione, quand'anche vi sia verso tale ipotizzata od ipotizzabile soluzione un ampio, diffuso consenso popolare.

La bonifica sociale compete al confronto politico ed alle dinamiche sociali, non allo strumento giudiziario. Caso contrario, si verifica un inammissibile e pericoloso svilimento della funzione di proposta politica e di indirizzo, con conseguente, pericolosa alterazione degli indispensabili equilibri tra i vari poteri.

Il diritto penale e l'azione giudiziaria devono costituire, in un sistema improntato a sani bilanciamenti, l'ultima *ratio*.

Alla rivoluzione giudiziaria, da qualcuno proclamata più o meno solennemente attraverso la stampa o la televisione, deve sostituirsi la rivoluzione morale di cui peraltro deve rendersi protagonista, per prima, la classe politica.

La cosiddetta rivoluzione giudiziaria che taluni hanno tentato di attivare si pone in maniera frontale e dirompente contro la Costituzione, alterando irreversibilmente quel rapporto di forza all'interno di un sistema istituzionale e politico che deve essere delineato in maniera esclusiva dal corpo elettorale. Gravi danni ha prodotto e può produrre il promovimento dell'azione penale dettato da ragioni ideologiche, politiche, o addirittura partitiche; e che peraltro appare frutto di una teorizzazione da parte di uno scellerato — e per fortuna assai esiguo — settore della magistratura, interessato alla conquista di punti strategici dell'istituzione giudiziaria, per condizionare il sistema politico. Qualche prova generale, frutto di una siffatta e assai riprovevole concezione, ha avuto non troppo tempo addietro il gravissimo effetto di contrastare l'attività stessa del Governo e del Parlamento ed ha fornito la prova del pericolo che può correre la democrazia allorché i partiti e gli schieramenti politici abbiano alle loro spalle un partito giudiziario di rincalzo.

Ben altri e maggiori risultati, praticando percorsi costituzionalmente corretti, si possono raggiungere sul terreno delle riforme del sistema istituzionale e politico, della prevenzione, degli interventi di bonifica, di promozione sociale, dei controlli amministrativi, del coordinamento e della formazione professionale di tutti i settori della pubblica amministrazione. Su questi obiettivi non vi può non essere l'impegno di tutte le forze politiche, considerato che il fenomeno della corruzione altera in maniera allarmante il sistema democratico ed anzi costituisce uno dei mali maggiori che a lungo andare lo minano irrimediabilmente fino a distruggerlo. Va infatti tenuto presente che la corruzione corrode la fiducia dei cittadini verso le istituzioni e verso chi le rappresenta e pone in discussione in

maniera pericolosa quel patto sociale che sta alla base di ogni consorzio civile.

Il punto di partenza per individuare i rimedi atti a prevenire la corruzione non può che essere individuato nelle norme e nei principi della nostra Carta costituzionale. E qui, allora, vanno immediatamente richiamati l'articolo 98, che dispone che i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione; l'articolo 54 che, dopo aver enunciato il dovere di fedeltà che incombe su tutti i cittadini, impone a quelli cui sono affidate funzioni pubbliche il dovere di adempierle con disciplina ed onore; l'articolo 97, che dispone che gli uffici devono essere organizzati in maniera che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione; l'articolo 28, che prevede il principio di responsabilità personale, amministrativa, penale e civile dei funzionari e dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici.

La Costituzione, dunque, ha delineato un sistema nel quale vi deve essere separazione tra politica ed amministrazione, tra azione di Governo legata agli interessi di una parte politica e azione amministrativa, ispirata e vincolata nell'azione ad una imparzialità finalizzata al raggiungimento di interessi generali del corpo sociale, quelli che solitamente vengono definiti *tout court* pubblici.

Di fatto abbiamo osservato, specie in questo scorcio di secolo, un sistema nel quale la politica ha influito in maniera decisiva sulla selezione e sulla carriera dei pubblici dipendenti. In innumerevoli casi, poi, la dirigenza, la presidenza o i posti strategici di enti, imprese e banche, sono stati e sono affidati secondo esclusivi criteri di appartenenza politica o addirittura partitica, come recenti vicende insegnano.

È ormai provato - direi - che in siffatti casi si crea un «vassallaggio» che costituisce la condizione ideale per negoziazioni che poco hanno a che fare con gli interessi generali. Il *pactum sceleris* diventa così - come dimostrano esperienze più o meno lontane, avvalorate da pronunce giudiziarie - l'epilogo obbligato di

una inammissibile quanto perversa e pericolosa commistione tra politica ed amministrazione; è una miscela esplosiva che provoca danni pressoché irreparabili allo Stato di diritto.

Appare quindi necessario su tale versante una normativa che si ispiri integralmente ai principi costituzionali, badando in particolare di affidare l'ingresso, la carriera e la valutazione dei pubblici dipendenti ad organi amministrativi imparziali e non orientati o condizionati da parti politiche o sindacali; un ritorno, insomma, ad una valutazione che, affidata a sani e corretti criteri di merito, deve costituire il giusto riconoscimento dell'impegno e delle capacità personali. Bisogna affidarsi, allora, ad una sana meritocrazia, un tempo derisa e deprecata proprio da quelle forze politiche che, nella loro recente ed ormai abituale smemoratezza, che di fatto si è tramutata in una più o meno sincera abiura di un non lontano passato, sembrano ora anch'esse ricordarsi di questo importante principio.

Nessuna confusione di ruoli, dunque, tra personale politico e personale burocratico, il quale ultimo deve acquisire una spiccata professionalità che costituisce indubbiamente un importante pilastro su cui si costruisce una preziosa autonomia. E tale professionalità ben può essere perseguita, ad esempio, attraverso la costituzione di una scuola per la pubblica amministrazione, sulla collaudatissima esperienza francese, che può rappresentare un modello da imitare. In tal modo si verrebbe a combattere, unitamente ad un riordino delle competenze, quell'inefficienza amministrativa che, come è noto, costituisce una delle cause di corruzione. Corruzione che, non va trascurato, trova un ideale *humus* in una normativa alluvionale, non di rado equivoca, se non contraddittoria, la quale, oltre a non favorire il cittadino, concede al burocrate una possibilità di scelta che confina spesso con l'arbitrio e che lo pone in condizione ideale per patteggiamenti poco onorevoli in ordine alle soluzioni più convenienti da applicare al caso concreto.

Il nostro sistema, dunque, con opportuni ed organici interventi ed aggiustamenti, perseguendo con maggiore determinazione le finalità ed i principi contenuti nel decreto legislativo n. 29 del 1993; garantendo al pubblico dipendente una retribuzione adeguata ed in parte collegata alle sue capacità e ai risultati che è capace di raggiungere in termini di produttività politica; aggiornando il sistema di controllo, orientandolo verso risultati dell'attività di gestione e svuotandolo di formalismi; dando tempi certi e solleciti al procedimento disciplinare ed ancorandolo in maniera adeguata alle risultanze del processo penale; legiferando con parsimonia e con chiarezza; contenendo in sé organi, strutture, principi e mezzi per prevenire e combattere adeguatamente ed in maniera efficace il fenomeno della corruzione e per arginarlo in limiti fisiologici, o per lo meno accettabili da una società articolata e particolarmente complessa come la nostra.

Il sistema che viene proposto con il testo all'esame dell'Assemblea rischia invece di creare un mostro liberticida, capace di divorare anche la democrazia più solida e sperimentata. Tale sistema trascura completamente le complesse cause del fenomeno della corruzione e non indica seri rimedi per eliminarle. Si limita, infatti, a lasciare sostanzialmente inalterata la vecchia impalcatura e vagheggia di controllarla con meccanismi o, meglio, con un meccanismo che somiglia tanto al grande fratello di orwelliana memoria.

Tale sembra il garante della legalità e della trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione: inquietante Moloch, pronto a soddisfare le peggiori pulsioni inquisitorie, giustizialiste, massimaliste, giacobine e, forse, persecutorie. Per la verità, non ne amo già la definizione. Capisco la moda e la fortuna di certa nomenclatura, ma non la giustifico, né la accetto. Se si ha bisogno di un garante significa che non si è affidabili o, per lo meno, che per essere credibili si ha bisogno di qualcuno che garantisca. Insomma: si fa credito solo se accompagnati! Ma se questa è la regola, o meglio, la

diffidenza, sono autorizzato a chiedermi e a chiedere: chi è che garantisce il garante? *Quis custodiet custodes?* Ecco allora, secondo questa logica, la necessità di prevedere il garante del garante e così via, fino a creare un circolo infinito di garanti che sono garantiti da altro garante garantito e così via all'infinito.

A parte il paradosso, il garante non garantisce niente e nessuno nel momento in cui, pur nominato da altissime cariche, si svincola da qualsiasi equilibrato meccanismo istituzionale e assume poteri e prerogative che, pur se usati con grande moderazione e senso di responsabilità, costituiscono di fatto, diciamo senza infingimenti, un condizionamento di rilevante peso e pericolosità per una corretta dialettica della vita politica, istituzionale e democratica di un paese.

Tutti e tutto di fatto gli sono soggetti e niente gli si può porre come contrappeso istituzionale. Esercita i poteri di tutte le amministrazioni pubbliche, statali e non, sovrapponendosi e sostituendosi in numerosi casi alle stesse ed alle loro organizzazioni ispettive e di controllo, centrali e periferiche. Poteri che si estendono e si esercitano anche su soggetti estranei all'amministrazione allorché, come recita il comma 2, lettera d), dell'articolo 4, sussistono elementi per ritenere che tali soggetti agiscano come prestanome, ovvero favoriscano comportamenti di persone che ricoprono determinate cariche o posti pubblici che violano i principi di legalità, di buon andamento o di imparzialità. Una norma, questa, di una genericità sconcertante, dai confini tanto lati da apparire inesistenti, la quale di fatto autorizza sempre e comunque non un intervento diretto ad eliminare gli effetti della violazione dei suddetti principi, ma un controllo delle situazioni patrimoniali dei pubblici dipendenti e di chi ricopre determinate cariche pubbliche. Una norma, questa, che sembra codificare un principio di assoluta incoerenza tra precetto e sanzione. Insomma, fuor di metafora e più chiaramente, una norma ricatto, destinata peraltro non ad eliminare la corruzione ma ad implementare una serie di

formalistiche ed ingannevoli apparenze che ben possono celare casi di corruzione.

Che dire poi della tenuta dell'anagrafe patrimoniale dei soggetti indicati alla lettera *d*) del comma 2 dell'articolo 4? Arrivati a questo punto, bisogna provocatoriamente dire: perché non comprendere nell'anagrafe anche altri dipendenti pubblici o altre cariche istituzionali? E perché il controllo viene limitato agli amministratori dei comuni con popolazioni superiori a 25 mila abitanti? Quale profonda ed imperscrutabile riflessione o quale dato statistico ha imposto questo limite? Assisteremo così ad un singolare esodo dei corrotti verso comuni più piccoli? Forse si dimentica che preoccupanti fenomeni di corruzione si sono verificati proprio presso piccoli comuni, specie quelli costieri e montani, che hanno visto, per esempio, amministratori poco scrupolosi assecondare gigantesche speculazioni edilizie, quasi sempre *contra legem*?

Signor Presidente, ho rubato qualche minuto; tuttavia, faccio presente che l'onorevole Parenti non interverrà, quindi ritengo mi spetti un po' più di tempo di quello originariamente assegnatomi.

Se si dà una scorsa all'articolo 4 — e mi avvio alla conclusione — nel quale sono enumerati compiti e poteri del garante, nonché all'articolo 15, comma 2, ed all'articolo 19, nei quali sono contemplati i poteri di verifica su parlamentari e non, c'è da restare allibiti e sgomenti e c'è da chiedersi come sia stato possibile, in una democrazia parlamentare matura, qual è o dovrebbe essere la nostra, solamente immaginare un superpotere cui tutto è permesso e di cui non si conoscono né limiti né freni né controlli.

Non va tra l'altro trascurato, a questo proposito, che nell'articolato oggi all'attenzione dell'Assemblea nulla si rinviene in ordine alla possibilità da parte del sistema di proteggersi con tempestività ed efficacia da una scorretta invadenza del garante o da un uso distorto o surrettizio dei suoi poteri.

Certo, è da ipotizzare — ma solo da ipotizzare, visti i superpoteri del garante — che si possa ricorrere al giudice penale

o a quello amministrativo. Ma, a parte il caso singolo, l'unico di cui questi ultimi potrebbero occuparsi, ed a parte le questioni particolari e specifiche che potrebbero essere portate all'attenzione degli stessi, chi dovrebbe intervenire, per così dire, per sfiduciare il presidente o qualche componente dell'ufficio o l'organo collegiale nel suo insieme? Le stesse autorità che lo hanno nominato? Forse, chissà. Perché nulla è stato detto o chiarito? È ben strano che su tutto ciò vi sia questo silenzio. Forse che si voglia istituire, con ciò esaltando i suoi già sconfinati poteri, un organo inamovibile?

L'interrogativo diventa, poi, più inquietante ove si considerino i penetranti poteri conferiti al garante anche al di fuori del sistema pubblico ed istituzionale. È infatti lui, oltre che gli Uffici di Presidenza della Camera e del Senato, secondo l'articolo 21, a tenere il registro delle persone, delle associazioni e delle società che svolgono, per fini non istituzionali o di interesse generale ed allo scopo di perseguire interessi di gruppi, attività di relazione con i membri delle Assemblee e con i responsabili degli organismi rappresentativi; è ancora lui che, entro sessanta giorni dall'inizio di ogni attività, deve verificare i soggetti iscritti in detto registro, che devono presentare una dettagliata relazione.

Tale elencazione non richiede commento alcuno: la vita istituzionale e non e quella politica del paese, con questa legge, rischiano seriamente di essere alla mercé del garante.

Unica conclusione, che può essere interpretata anche come un amaro suggerimento: inserire nell'articolato della proposta di legge un comma, magari l'ultimo, nel quale andrà precisato che, quando si parla di lui — del garante — bisogna usare la *elle* maiuscola.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Borrometi. Ne ha facoltà.

ANTONIO BORROMETI. Credo sia inizialmente doveroso dare atto al presidente della Commissione ed ai relatori del la-

voro, certamente impegnativo, compiuto nella predisposizione di un testo difficile da assemblare rispetto alle vari proposte di legge in materia, sia per la delicatezza del tema sia per il clima emotivo che è alla base della costituzione stessa della Commissione anticorruzione, e che, a giudicare dai risultati, ne ha in qualche modo condizionato i lavori. Allo stesso modo ritengo si debba far presente come la suggestione di questa emotività non possa autorizzare alcuno a facili e demagogiche semplificazioni, per le quali solo l'adesione a certe soluzioni del disegno di legge al nostro esame in qualche maniera certifica l'impegno contro la corruzione. Tale impegno sarebbe, invece, limitato — se non addirittura contraddetto — da interventi di correzione, di puntualizzazione, di precisazione che sono a mio avviso assolutamente necessari per dare al nostro paese uno strumento legislativo realmente efficace nella lotta contro un fenomeno, la corruzione, la cui gravità è ancora oggi sotto gli occhi di tutti. Diversamente, avremmo una legge utilizzabile solo a fini propagandistici, con effetti e conseguenze che non possono non lasciare estremamente preoccupati.

È necessaria quindi una significativa correzione del testo, per la quale è però indispensabile che lo stesso venga esaminato con la necessaria freddezza, evitando le tentazioni demagogiche alle quali facilmente si può cedere per la particolarità delle tematiche di cui discutiamo e tenendo sempre ben presenti i principi del nostro ordinamento giuridico, dai quali non bisogna per nessun motivo derogare. Dico questo perché, dopo gli interventi dei colleghi del mio gruppo, Carotti e Maggi, che mi hanno preceduto, mi limiterò a delle sottolineature su quanto ritengo di non poter condividere della proposta al nostro esame, cioè sulle norme relative al cosiddetto garante e su alcuni aspetti di quelle sulla trasparenza patrimoniale, che oltre tutto ritengo non producenti nella lotta contro la corruzione che il gruppo di cui faccio parte vuole portare avanti in modo serio.

Viceversa dico subito che trovo assolutamente condivisibile quanto previsto per contenere e regolare il fenomeno lobbistico e per il controllo degli appalti pubblici. La verità è che non servono scorciatoie che non portano da nessuna parte o invenzioni dalle conseguenze perverse. Gli aspetti discutibili e francamente preoccupanti del disegno di legge al nostro esame vanno però modificati in aderenza alle stesse conclusioni cui è pervenuta la commissione dei tre saggi nominata dal Presidente della Camera il 23 ottobre 1996. Quest'ultima, nell'evidenziare la necessità inderogabile della semplificazione del sistema normativo, individua nella sovrapposizione e nell'inestricabilità delle norme una delle condizioni che facilitano i fenomeni di corruzione. Ebbene, che cos'è il cosiddetto garante se non una duplicazione di competenze rispetto alla polizia, alla magistratura, alla commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, con poteri smisurati che consentono accertamenti, ispezioni su situazioni patrimoniali, richieste di dati ed acquisizione degli stessi su decine di migliaia di persone, a partire dalle più alte cariche dello Stato? Tali compiti non potranno non determinare interferenze con poteri, attività, indagini di altri uffici.

E non si capisce come sarà regolamentato questo accavallarsi di competenze, quali saranno le garanzie per gli interessati, quali i limiti di questa struttura di sei o sette persone con poteri così imponenti, chi controllerà i controllori, come diceva poc'anzi il collega Giuliano, posto che, addirittura, si è ritenuto di staccare dalla pubblica amministrazione l'autorità garante, che diventa indipendente ed esterna rispetto alla normale gerarchia della pubblica amministrazione; una sorta di sovrastruttura grazie alla quale pochissimi prescelti avranno poteri smisurati quanto meno sulla onorabilità di un numero grandissimo di persone, costruita senza neppure preoccuparsi delle prerogative attribuite dalla Costituzione al Presidente del Consiglio in ordine alle garanzie di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, la cui responsabi-

lità compete al Governo, al quale di conseguenza il garante non può non rispondere. Fortissime riserve, pertanto, non può non provocare l'istituzione, nei termini indicati dal provvedimento in questione, dell'autorità garante anche sul versante della legittimità costituzionale, che a me pare estremamente dubbia.

Ma a parte questo aspetto, lascia particolarmente perplessi il merito e la procedura dei poteri del garante, che non solo non ci aiuterebbero a prevenire e neppure a reprimere i fenomeni di corruzione, ma servirebbero solo a creare conflitti insolubili con altri poteri dello Stato e di fatto travolgerebbero conquiste di libertà che appartengono alla nostra civiltà giuridica, che a nessuno è consentito di mortificare.

Che dire poi delle norme sulla trasparenza patrimoniale, che impongono tutta una serie di obblighi che arrivano perfino alla indicazione dei rapporti di deposito intrattenuti con gli istituti di credito? Per una singolare coincidenza, l'avvio della discussione di questo progetto di legge ha coinciso con l'entrata in vigore, largamente pubblicizzata, della legge sulla tutela dei dati personali, che ha fra i suoi scopi dichiarati anche quello di vietare l'accesso ai dati più strettamente personali e a quelli che attengono alla situazione patrimoniale. Contestualmente, comincia la discussione di questo provvedimento di legge che obbliga tante persone alla pubblicizzazione della loro condizione reddituale e patrimoniale. Inutile sottolineare la schizofrenia di questo modo di legiferare! Credo che bisogna riflettere sulle conseguenze che l'indicazione di un patrimonio o di redditi di una certa consistenza potrebbe provocare soprattutto in certe aree del nostro paese.

Allo stesso modo, ritengo che gli obblighi previsti nel progetto di legge costituiranno un ulteriore fortissimo deterrente all'impegno diretto nella vita politica di tante persone oneste che difficilmente, a tali condizioni, accetteranno di candidarsi a qualsiasi carica, se la conseguenza di una tale candidatura dovrà essere la fine di ogni tutela e del benché minimo

riserbo sulla propria condizione economica, che credo tutti abbiano il diritto di pretendere che non venga resa di pubblico dominio.

Ed è paradossale che ai problemi ed alle controindicazioni di questa normativa non corrispondano seri benefici, se è vero quanto affermato dalla commissione dei saggi, cioè che difficilmente i proventi illeciti vengono indirizzati nei canali per così dire ufficiali e tradizionali di deposito e di spesa.

Gravissima appare poi la possibilità che il garante, cioè un'autorità esterna al Parlamento, verifichi le dichiarazioni dei suoi membri. Siamo in presenza di un *vulnus* inammissibile dell'istituzione parlamentare, contro la quale d'altra parte sono in molti ad esercitarsi in una sorta di quotidiano tiro al bersaglio, che finisce per delegittimarla agli occhi dell'opinione pubblica, senza che siano approntate le necessarie difese del nostro Parlamento che, essendo l'espressione delle libertà democratiche del paese, andrebbe salvaguardato e tutelato con ben altro vigore.

Si noti che il potere dell'autorità garante sui membri del Parlamento dovrebbe scattare per non meglio precisate motivate necessità, che dovrebbero indurre gli Uffici di Presidenza dei due rami del Parlamento a trasmettere le dichiarazioni dei parlamentari. In che cosa possano consistere queste motivate necessità non è dato capire, e la conseguente eccessiva discrezionalità consentita agli Uffici di Presidenza lascia estremamente perplessi.

Sono questi gli aspetti più critici, che vanno radicalmente modificati e corretti, di un provvedimento che nelle altre parti può invece essere condiviso, almeno per quanto attiene alle *lobby* che, per la grande ingerenza ed il conseguente pesante condizionamento che possono determinare nella vita parlamentare, è giusto che vengano in qualche modo regolamentate. Le relative previsioni contenute nel testo in esame appaiono accettabili, a parte forse qualche eccessivo rigorismo formale. Allo stesso modo, valuto molto positivamente la parte relativa alla pub-

blicità e alla trasparenza degli appalti, che considero la più significativa e rispetto alla quale non vi sono sostanziali correttivi da apportare.

In conclusione, ritengo che occorra l'impegno di tutti i gruppi nell'approfondimento del testo al nostro esame, che deve essere in parte modificato ed emendato, in modo da poter varare una legge che, senza demagogia, sia veramente utile nella lotta alla corruzione, contro la quale possa efficacemente essere utilizzata e che non serva solo per essere declamata e per fini propagandistici. Per questi obiettivi ed entro tali limiti, l'impegno del gruppo dei popolari e democratici-l'Ulivo certamente non mancherà.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Mancuso. Ne ha facoltà.

FILIPPO MANCUSO. Signor Presidente, vorrei associarmi alle parole di dissenso e di esecrazione che i colleghi che mi hanno immediatamente preceduto hanno pronunciato nei confronti del testo di legge in esame. Io non pronuncerò se non parole di lode per esso, per questo escremento staliniano, per questa malattia erniaria, dovuta allo sforzo di menti sottilmente perverse e stupide di generare nel paese...

FRANCESCO BONITO. Presidente, sono una delle « menti stupide » e vorrei essere tutelato!

GUSTAVO SELVA. Sono parole che si trovano nel vocabolario!

PRESIDENTE. Onorevole Mancuso, la prego!

FRANCESCO BONITO. L'insulto non è consentito, il dissenso sì!

PRESIDENTE. Esistono tanti modi, onorevole Mancuso. Lei, onorevole Mancuso, è una persona che riesce a partorire un lessico... Vorrei che le cose che

dice fossero determinanti ed incisive, ma non brutalizzanti nei confronti dei suoi colleghi.

FILIPPO MANCUSO. Poi le manderò qualche estratto di verbale nel quale il preopinante che mi ha interrotto mostra di sé una pochezza di vocabolario che a me viene rimproverata come ricchezza!

FRANCESCO BONITO. Non la riconosco come maestro: questo è certo! Non devo imparare da lei!

PRESIDENTE. Non siamo scuola di pensiero! Cerchiamo di restare tutti calmi!

Onorevole Mancuso, vada avanti con molta sobrietà di linguaggio.

FILIPPO MANCUSO. Non dirò parole di esecrazione, né puntualizzerò i concetti giuridici e costituzionali in virtù dei quali questo testo, ove mai avesse la fortuna di superare il vaglio legislativo, inciamperebbe di certo nelle censure della Corte costituzionale.

Se il caro collega si è applicato anche alla ricerca della storia delle istituzioni, sarà andato indietro a due date molto importanti della storia dell'Europa: al 5 vendemmiaio 1793 e all'8 pratile dell'anno successivo. Furono le due date nelle quali vennero promulgate le cosiddette « leggi dei sospetti », in virtù delle quali, con un procedimento forse più raffinato di questo, si giungeva all'estrema bontà di inquisire e poi di perseguire non solo i sospetti ma anche i sospetti di essere sospettati.

Ma io di questa legge canto le lodi e quella frase che mi si è rimproverata come eccessiva, in effetti, è l'attenuante, perché la stupidità è l'attenuante della perversione. Quindi desidero che si riveda quello che è sembrato un eccesso verbale.

Noi siamo, invece, fieri che anche l'Italia, finalmente, abbia la legge dei sospetti, perché questo è importante in uno Stato di diritto! Che cosa ci interessa mai se l'« orsa maggiore » del nostro assetto costituzionale intriga, corrompe la

politica? Che cosa ci interessa se un'altra stella di questa costellazione nasconde i propri genomi camorristici nel tentativo di turbare la libertà e la coscienza dei suoi giudici? Che cosa ci interessa se un'altra stella della medesima costellazione, in definitiva, si fa difendere dalla polizia quando un pentito dichiara parola che la metta a rischio? Che cosa ci interessa se la Corte costituzionale cucina e scuoce le proprie decisioni al fuoco delle convenienze della politica e di taluni personaggi? Che cosa ci interessa se nell'ambito giudiziario si svolgono procedimenti anomali, schiavistici, terroristici, esattamente come questa legge? Siamo nell'ambito di una coerenza la quale deve abbracciare tutto e noi, per questo, cantiamo le lodi di questa legge!

Che ci interessa, ancora, una volta che abbiamo la legge dei sospetti, che vi siano ministri che non sono in ordine con i brogliacci dei propri onorari professionali? Che cosa ci interessa se non si riesce ad avere, ad esempio, trattandosi di pubblico denaro, il giusto consuntivo degli emolumenti mensili al netto del segretario generale del Quirinale? Abbiamo la legge dei sospetti! E questo ci basta! Il nostro senso della giustizia, della moralità pubblica, dello Stato, delle istituzioni è, sol per questo, pago!

Quindi dissento dall'idea di modificare una cosa che è così attuale e così italiana e che corrisponde quasi fisicamente ai grifi delle persone che l'hanno pensata come strumento, forse, per laureare qualche sgherro di loro piacimento. Siamo d'accordo, questa legge deve andare avanti: lo Stato si deve esaltare in essa, ma ricordando però che proprio la seconda delle leggi sui sospetti, quella dell'8 pratile 1793, fu esattamente quella che decompose il Terrore. Intanto, ci bastano i fischi (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia e di alleanza nazionale*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Siniscalchi. Ne ha facoltà.

VINCENZO SINISCALCHI. Signor Presidente, signor ministro, ho partecipato

con molto impegno, così come vi hanno partecipato gli altri componenti di questa Commissione nuova del Parlamento italiano, ai lavori intorno ai quali si discute oggi in quest'aula nel tentativo di fornire allo Stato uno strumento legislativo volto (come dice l'articolo 1 della legge che istituisce la figura del Garante) ad attuare un fondamentale principio costituzionale, quello dell'articolo 97, in relazione ad un'esigenza che non è nata da fondali oscuri di insurrezione irrazionale nei confronti di alcuni fatti o di alcune persone, ma che è nata da un'analisi approfondita in modo che, dopo l'intervento repressivo nei confronti della corruzione (intervento che negli anni 1992 e 1993 è stato effettuato con forte supplenza dalla magistratura), si passasse a delineare una diversa possibilità di intervento dello Stato; un intervento che garantisca sicurezza alla pubblica amministrazione, ai suoi rapporti con la politica, ai suoi rapporti con l'economia. Si trattava cioè — era questa l'originaria ispirazione del Presidente della Camera, che ha poi raccolto il consenso unanime dei gruppi parlamentari che hanno partecipato alla discussione per l'istituzione di questa Commissione — di evitare, uniformando la nostra legislazione a quella di quasi tutti i paesi europei, di approntare per questo sistema della pubblica amministrazione, per lo stesso sistema della politica, per il sistema della grande economia, una tecnica. Una tecnica legislativa che non è né tecnica di sospetto né tecnica di diffidenza, ma è l'istituzione di misure che in tutti i campi del nostro diritto vengono attuate, vale a dire le misure preventive.

Si trattava, in altre parole, di uniformare il nostro sistema legislativo colmando una lacuna per evitare che tutto fosse affidato al sistema dell'intervento repressivo o, se più piace, al sistema dell'intervento giudiziario, per trovare gli anticorpi proprio all'interno della pubblica amministrazione. Questo è il senso profondamente innovativo e di adeguamento democratico e costituzionale che ha ispirato i lavori della Commissione e che deve orientare la discussione intorno

a queste importanti norme, perfettabili, emendabili, come tutte le leggi di cui si discute in quest'aula, ma sollecitate non soltanto da un'indistinta esigenza popolare ma, è bene ripeterlo, da una chiara espressione della volontà parlamentare. Una volontà unanime, che si è tradotta anche in una sostanziale unanimità — ma nessuno deve essere schiavo delle scelte, che possono eventualmente cambiare in fase di discussione generale — di discussione da parte dei gruppi, d'altra parte per un motivo molto semplice.

Queste proposte di legge non sono nate all'interno della Commissione speciale per la prevenzione dei fenomeni di corruzione, ma sono la risultante di ventidue proposte che, sin dall'inizio di questa legislatura, quando ancora della Commissione non vi era nemmeno il più lontano annunzio, furono presentate da tutti i gruppi parlamentari, con sfumature diverse, con orientamenti diversi. Nessuna di queste proposte poteva ovviamente riproporre una discussione alquanto grossolana ed approssimativa — che in questa materia, quella della prevenzione, non ha assolutamente ragione di esistere — cioè quella fra garantismo e giustizialismo, che è diventata sostanzialmente uno *slogan*, una dicotomia alla quale è facile ricorrere quando non si vuole tener conto dell'esigenza di essere coerenti con una iniziativa legislativa.

Ripeto: le riserve ci sono, ci saranno e andranno approfondite, ma questa proposta di legge contiene alcuni punti qualificanti. Tra l'altro, essa si muoveva nell'ambito di inoppugnabili documenti di denuncia, a partire dal rapporto dei tre consulenti, comunemente definiti « saggi » (gli esperti professori Cassese, Arcidiacono e Pizzorno, che francamente non mi risulta si siano abbeverati alle fonti dell'Inquisizione o del Terrore nella elaborazione del loro lavoro), e oscillava tra i discorsi dei procuratori generali della Corte di cassazione e delle corti d'appello (questo è il materiale fondamentale al quale ci siamo richiamati) e soprattutto quello del procuratore generale innanzi alla Corte dei conti. La differenza di questa legislatura rispetto alle altre è che allora quei di-

scorsi erano ripetuti quasi ritualmente ogni anno, mentre questa volta non sono caduti nel nulla. Si è avvertita in questa Assemblea la necessità di dare un senso a queste denunce, che non sono — si badi bene — formulate in termini di sospetto nei confronti della pubblica amministrazione, nella quale noi crediamo non ipocritamente ma fermamente.

La pubblica amministrazione italiana peraltro non ha bisogno di esaltazioni retoriche in quest'aula, perché è una pubblica amministrazione che nella sua generalità ha tenuto, anche nei confronti della profonda crisi di organizzazione che riguarda il suo assetto. Ma è una pubblica amministrazione — secondo i rapporti ai quali ho fatto riferimento e secondo i dati che abbiamo studiato — insidiata, proprio nella realizzazione del suo scopo primario, che è quello dell'attuazione dell'articolo 97 della Costituzione, dalla corruzione ambientale, dalla corruzione strisciante, dalla corruzione per adattamento, dalla corruzione per inquinamento, dalla corruzione per mancanza di trasparenza, dalla corruzione che incide profondamente sull'economia e sullo sviluppo nella forma del ritardo nella esecuzione dei provvedimenti, nonché dal suo modo di operare distante dallo spirito di trasparenza e di legalità che è alla base dell'articolo 97.

Quindi, francamente, non griderei allo scandalo. Se si guarda alla istituzione del garante, pochi hanno sottolineato l'importanza della scelta operata dalla maggioranza della Commissione, ma non solo, di sottrarlo alla vigilanza e alla nomina da parte dell'esecutivo, per restituirlo ad un collegamento parlamentare: una novità assoluta, che credo dovrebbe rappresentare il punto massimo di arrivo. C'è addirittura chi parla di « affidare » al Parlamento (quasi in forma di legge finanziaria), la legge per stabilire l'azione penale, che è cosa diversa dalla prevenzione nei confronti della corruzione.

Ebbene, dinnanzi a progetti del genere, che sono peraltro legittimi, come si può dire che una Commissione, che ha scelto, diversamente dalle altre proposte che non

lo prevedevano, di collegare la figura del Garante ad un controllo di nomina, diretto, con semplice decreto del Capo dello Stato (e non con scelta da parte di quest'ultimo), sia sostanzialmente una Commissione di incappucciati da Ku Klux Klan o da incappucciati da forma inquisitoria, come negli anni bui dell'Inquisizione?

Certo, era, è e sarà un lavoro difficile; l'importante è avvicinarsi a questo lavoro con assoluta trasparenza e spirito di vigilanza democratica, e non di tecniche astratte.

Nella materia della prevenzione, ovviamente, non trionfa la cultura del sospetto, perché nessuno di noi se ne farebbe portatore; nella materia della prevenzione scattano invece dei sistemi di controllo amministrativo ai quali, in forma più o meno credibile, viene affidata la possibilità di realizzare il principio della trasparenza.

È veramente singolare per chi vi parla e probabilmente per tutti coloro che hanno partecipato alla formazione del testo, che proprio sui punti più garantiti di questa legge si scatenino forme di censura che, a mio sommo avviso, sono forme di censura assolutamente inaccettabili.

Abbiamo saputo che Mani pulite (o Tangentopoli o come un giorno si chiamerà) ha squarciato soltanto alcuni velari, ma li ha squarciati nella sede che noi vorremmo ormai lontana da una discussione in Parlamento, ossia nella sede delle ammissioni, delle confessioni, dell'individuazione dei patrimoni, nella sede degli illeciti già commessi.

Abbiamo anche appreso che probabilmente quella era una parte esaltata a dismisura: la parte cioè di una collusione tra politica ed economia.

Nei documenti è stato più volte ripetuto che vi era da restituire all'amministrazione dello Stato l'orgoglio al quale ha diritto. Nel momento in cui si va alla ricerca della individuazione, in forma di innovazioni, di un minor sistema di enfaticizzazione legislativa, nel momento in cui si va alla ricerca di strumenti che

consentano al cittadino di avere fiducia nello strumento legislativo quale strumento di carattere eccezionale, che la pubblica amministrazione attua in assoluta trasparenza sul piano amministrativo, come non poteva e non doveva seguirsi la regola fondamentale che ha orientato il lavoro della Commissione, di cui relatori hanno dato ampiamente atto?

Abbiamo constatato le obiettive disfunzioni; dobbiamo distinguere quegli aspetti di « giurisdiziarismo » che ancora forse emergono nei capitoli dedicati alle indagini, ai sequestri, alle impossibilità di ispezione. Certo, potremo approfondire il punto relativo all'anagrafe patrimoniale, ma non credo — a meno che non ci si voglia collocare in una dimensione platonicamente astratta di considerazione del mondo in cui viviamo — che dire che la politica deve essere più trasparente e i finanziamenti della politica e l'entità dei patrimoni debbono avere una radice nazionale in questo nostro ambiente così squilibrato dal punto di vista sociale ed istituzionale, significhi far fare dei passi indietro ad uno Stato liberale, ad uno Stato democratico.

Come se la ricetta della confusione permanente, la ricetta delle permanenti declamazioni critiche nei confronti di Tizio o di Caio possa risolvere un problema che si è individuato invece essere costituito da una vera e propria mancanza di controlli; e tale individuazione non è stata fatta da noi, ma si è ricavata dai documenti che ho citato e dai riferimenti alle legislazioni straniere.

Lo scopo fondamentale di molti di noi è stato proprio quello di evitare supplenze, quelle supplenze tante volte giustamente lamentate nelle loro forme eccessive, che inevitabilmente accompagnano l'intervento nella fase soltanto repressiva.

Integrando il discorso che si sta svolgendo intorno a questa delicata materia, insisterei nella richiesta di una risposta: si vogliono o no istituire dei sistemi di prevenzione corretta e garantista nei confronti dell'articolo 97 della Costituzione, cercando di sollecitare gli anticorpi all'in-

terno della stessa pubblica amministrazione? Si è parlato del controllo della legalità e della trasparenza della pubblica amministrazione, della trasparenza politica, del rapporto con la macroeconomia. Infine si è parlato di un caso — non ne trattiamo ancora ma lo anticipiamo, perché il provvedimento in materia sarà successivamente portato all'esame dell'Assemblea — esploso di recente e al quale, per la verità, la Commissione aveva già dedicato la sua attenzione, vale a dire quali siano i rapporti tra la pendenza di un procedimento penale — alle volte sembra veramente di trovarsi di fronte all'uovo di Colombo, perché ci avevamo lavorato per tanti mesi — e la condizione del pubblico dipendente inquisito, condannato in primo grado o condannato in secondo grado o addirittura condannato con sentenza definitiva. Non bisogna dimenticare che il giudizio disciplinare in Italia, secondo il rapporto dei saggi e secondo i discorsi inaugurali dei procuratori generali, è una larva di giudizio, un giudizio discrezionale, un giudizio che può portare addirittura a delle situazioni conflittuali nei confronti delle sentenze penali. Ebbene, abbiamo cercato di porre rimedio a questa situazione e chiediamo che il nostro discorso venga perfezionato e portato avanti.

Ci sono riserve sull'organismo, ma non ci possono essere riserve sui criteri di nomina. Va dato atto a tale proposito ad alcuni dei relatori attuali di aver finito per praticare una lodevole convergenza sull'assetto generale. Si era partiti, ad esempio, dalla possibilità di utilizzare in tutte le sue espressioni la legge sulla comunicazione e l'accesso agli atti amministrativi. Si è poi convenuto che questo semplice strumento di trasparenza, sostanzialmente inattuato se non nella espressione delle relazioni semestrali fatte da quella commissione, è uno strumento diverso, cui si arriva anche attraverso quella importante legge — va registrato con soddisfazione che su di essa pare ci siano convergenze — cioè la legge sulla pubblicità degli appalti e la legge sul bollettino e sulla comunicazione, che non sono cose

da tardo oscurantismo, anzi, a me sembrano questioni sulle quali si può ragionare in termini sereni e costruttivi.

Non bastava quindi la legge n. 241 del 1990 — se ne è reso conto l'autorevole relatore e vi è stata un'ampia discussione che sostanzialmente è pervenuta alla stessa conclusione — perché il problema non è quello dell'accesso diretto o indiretto agli atti amministrativi. Era una situazione ottimale quella a cui forse si pensava nel 1990 quando venne approvata questa pur importante legge in materia di accesso agli atti amministrativi. No, il problema era di andare oltre gli stessi atti amministrativi, di fare cioè una verifica negli *interna corporis*, all'interno di determinate situazioni, di determinati arricchimenti, di determinate operazioni economiche, di determinati privilegi accordati all'uno o all'altro, all'interno di alcuni accorpamenti di interessi contrastanti che passano attraverso la compiacenza, e non soltanto questa, della pubblica amministrazione.

Mi rendo conto di fare discorsi « ingrati » perché tutti vorremmo esprimerci in termini deamicisiani su questi problemi, ma questa non è la società di Edmondo De Amicis, questa è una società dove i poteri forti sono passati anche attraverso forme di occupazione identiche, se non peggiori in qualche caso, di quelle che si sono realizzate attraverso la criminalità sociale. Ma qual è il sistema per evitare questa compenetrazione reciproca tra politica e corruzione, tra pubblica amministrazione e corruzione, tra economia e corruzione, ove tali fenomeni si verificano? Il sistema consiste nell'istituzione di una serie di accorgimenti, di attività investigative o di ricerca, ma è certo che esso deve passare anche attraverso l'istituzione di un reticolo affidabile — almeno esso — e trasparente cui ci sottoporremo tutti. Uso il plurale perché so che non avvertirò alcun disagio il giorno in cui uscirò da quest'aula essendo stata approvata la legge che istituisce sistemi cosiddetti finali di trasparenza anche nei confronti dei parlamentari.

Ripeto, non vorrei vivere all'interno di un sistema che crea situazioni di distorsione né mi sentirei mortificato. Lo sarei di più nel dare al popolo, al paese la sensazione dell'esistenza di un Palazzo (questo od altri) dove fare certi discorsi assume il significato di una crociata o di uno scontro ovvero, addirittura, di una evocazione di fantasmi ai quali nessuno di noi (mi riferisco a tutte le parti politiche) ha mai voluto pensare.

Da qui deriva l'importanza dell'istituzione della anagrafe patrimoniale, che ha rappresentato un punto di discussione alla ricerca di un accordo privo di passionalità e di retorica ma pervaso di senso della realtà, senza giungere ad uno scontro che in questa materia, a mio avviso, non ha più motivo di essere lacerante.

Per mia natura sono contrario ad usare frasi ad effetto, ma chi vorrebbe frasi di questo genere può verificare quanta fatica e quanto impegno siano stati profusi nelle aule delle Commissioni e in Assemblea.

Questo è l'unico tipo di domanda che dobbiamo premiare, se cioè la nostra discussione sia il prodotto di preconcetti o se invece sia il prodotto della volontà di agire conformemente al mandato che ci è stato assegnato nel momento in cui è stata istituita la Commissione speciale per prevenire la corruzione. Non bisogna tentare, fin dove è possibile, di sistemare la materia degli enti economici in modo prioritario e accorto? Non vi è forse la necessità di questa trasparenza? Davvero dobbiamo pensare di vivere in un altro paese se, in presenza di enti privatizzati o no, a partecipazione o a non partecipazione, dobbiamo occuparci di queste cose soltanto se esplode uno scandalo? Ma non è meglio che esplodano gli scandali? Nelle rispettive attività professionali a volte ci siamo trovati di fronte alla obiezione che, una volta soddisfatta la legge generale, non vi sono regolamenti particolari che obbligano a mantenere determinati comportamenti. La verità è che anche nel corso di questa discussione occorre rispondere ad una domanda: c'è o no la necessità di questo complesso di leggi?

Noi questa necessità l'abbiamo verificata, più che nel mandato ricevuto, nel lavoro che abbiamo svolto e che stiamo svolgendo in quest'aula.

Vi è, quindi, un alto profilo che va recuperato. Ripeto: sono convinto che vi sia la necessità di procedere a talune puntualizzazioni, però esse non possono collegarsi a forme ideologiche di valutazione. Nel caso di specie, non vi è nulla di ideologico! Ogni tanto si sentono evocare i soliti fantasmi delle procedure distorte; in questo caso, però, si può evocare al massimo la nostra capacità di elaborazione tecnica e di controllo tecnico dei dati, nonché la nostra possibilità — attraverso emendamenti e proposte sostitutive — di pervenire alla realizzazione al meglio dello scopo che ci siamo prefissi di raggiungere.

In alcuni interventi — soprattutto da parte di chi non ha partecipato ai lavori della Commissione — abbiamo avvertito dei toni accesi. Mi pare che il nostro Parlamento abbia voluto più rendere omaggio al numero delle proposte di legge presentate che escogitarne delle nuove: io ritengo, infatti, che il numero delle proposte presentate dopo l'istituzione della Commissione sia di molto inferiore rispetto a quello delle proposte originarie, che erano state assegnate alla Commissione per il loro esame. Tenendo conto di questi dati, affermiamo che dobbiamo andare avanti con l'animo scevro da compromissioni culturali o pseudoculturali, e certamente pseudopolitiche, senza facili criminalizzazioni, senza evocare fantasmi laddove non devono essere evocati, per affinare al massimo la nostra capacità di elaborazione legislativa.

Credo che fin dall'inizio, con il gruppo della sinistra democratica-l'Ulivo, abbiamo inteso dare un contributo in questa direzione, nel rispetto dei dati che ci sono stati offerti; per le stesse ragioni, ritengo che si debba essere disponibili al completamento di questo lavoro, in uno spirito fortemente costruttivo per la realizzazione piena della nostra Costituzione, nell'interesse del nostro paese e della nostra democrazia.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Frattini. Ne ha facoltà.

FRANCO FRATTINI. Presidente, colleghi, signor ministro della giustizia, credo che la ferma volontà di contrastare l'illegalità e la corruzione nella pubblica amministrazione sia un obiettivo a cui non si possa non tendere in modo sempre più fermo e deciso per dimostrare al paese che la responsabilità della politica è anzitutto quella di combattere ciò che rappresenta il freno più forte alla riforma del sistema delle pubbliche amministrazioni. Ritenendo di aver dimostrato con i miei atti nello svolgimento dell'attuale funzione e delle precedenti di essere stato sempre un convinto assertore della importanza fondamentale di questo fine, reputo con serenità — ma con altrettanta fermezza — di dissentire dall'impianto legislativo che vede nella istituzione del garante il mezzo ottimale — ad avviso di questo provvedimento, immagino — per contrastare il fenomeno della illegalità. La mia visione del contrasto a questo « cancro » che alligna nella pubblica amministrazione è diversa: la legalità è un valore diffuso, deve essere un valore diffuso all'interno di tutte le pubbliche amministrazioni; un valore che si segue e si difende anzitutto applicando fino in fondo le regole esistenti.

La prima regola è quella di una semplificazione del sistema normativo. Parliamo tanto di qualità della normazione, ma ci troviamo sempre a discutere di aggiungere nuove norme, nuovi organismi, senza sostituire e senza depurare il sistema dentro il quale ci caliamo. In secondo luogo, la gestione del sistema dei procedimenti disciplinari. È vero che è un sistema carente, ma perché chi ne ha il potere, chi ne ha il dovere, alla stregua delle norme che oggi vigono non controlla per quale motivo le commissioni di disciplina, spesso con la connivenza degli apparati burocratici e delle organizzazioni sindacali, fanno scadere i termini, minimizzano le accuse, insabbiando le procedure, condannano con sanzioni diverse fatti disciplinari identici? Queste sono

violazioni di norme già esistenti e di fronte ad esse non c'è bisogno di introdurre sovrastrutture, che a mio avviso finirebbero per arrivare ad un presupposto contrario a quello che il professor Siniscalchi ha appena enunciato e che io condivido: trovare dentro la pubblica amministrazione gli « anticorpi ». Rischieremo, altrimenti, di scrivere una legge che ha un presupposto: l'abdicazione del Presidente del Consiglio dal compito che l'articolo 95 della Costituzione gli commette, il compito di coordinare, di dirigere, di garantire l'unità di indirizzo e di azione di tutte le pubbliche amministrazioni, anche e soprattutto per i fini di cui all'articolo 97, e non per altro.

Dobbiamo allora essere chiari: riteniamo che il Presidente del Consiglio debba essere spogliato da una autorità esterna del potere-dovere di essere egli stesso il garante della legalità e di assicurare che i suoi ministri e tutti gli apparati osservino la legalità? Che fine hanno fatto i controlli interni che sono stati ricostituiti con un decreto-legge nel 1995, convertito in legge? Dove sono le responsabilità per non aver attivato, giorno per giorno, quei sistemi di controllo interno?

Prendiamo atto, allora, della profonda sfiducia che questo provvedimento ha dentro di sé; sfiducia nella possibilità che la pubblica amministrazione possa cambiare. Io credo che questa sfiducia possa diventare il maggior freno per la riforma vera della pubblica amministrazione, riforma che, a mio avviso, deve andare verso l'assunzione di responsabilità da parte di coloro che dentro l'amministrazione hanno compiti e responsabilità di azione e di gestione e soprattutto nei confronti di coloro che hanno la responsabilità politica (i ministri, fino al Presidente del Consiglio). Sarà interessante conoscere che cosa pensa il Governo di questo strumento che realizza malissimo un ottimo fine. L'ottimo fine è il contrasto all'illegalità, il pessimo mezzo è l'espropriazione di una responsabilità politica che la Costituzione affida anzitutto al Presidente del Consiglio, in base all'articolo 95 della Costituzione.

Nell'ammettere quello che implicitamente noi stiamo ammettendo, rifiutiamo e respingiamo un'altra affermazione esatta e condivisibile: respingiamo quella tesi che non vuole supplenze nell'esercizio delle responsabilità; respingiamo la supplenza del giudice o del pubblico ministero rispetto all'organo amministrativo, ma respingiamo anche l'affidamento ad un potere esterno alla pubblica amministrazione del compito di realizzare la legalità dentro la pubblica amministrazione. Altrimenti lo si dica: il Governo e la pubblica amministrazione hanno bisogno della tutela di un garante esterno. Io questo non lo credo e quindi non condivido questa impostazione.

In conclusione di questo mio intervento ritengo di poter dire che la figura del garante ha un senso nel nostro ordinamento quando si debbano disciplinare delle regole, ad esempio di competizione di soggetti nel mercato. Abbiamo costituito *authority*, che altri chiamano garanti, per la concorrenza, per la tutela della riservatezza, persino per il rispetto delle pari opportunità e condizioni nel mercato dell'energia. Ma qui non ci occupiamo di regole proiettate *ab externo* sul mercato; qui c'è il nocciolo della pubblica amministrazione che non può un garante esterno assicurare se non commissariando e facendo abdicare il Governo a quella che — a mio avviso — è una sua responsabilità primaria. Rivendico per il Governo, per ogni Governo, il dovere di assicurare — assumendosene la responsabilità — che il valore diffuso e supremo della legalità nella pubblica amministrazione sia garantito cominciando ad applicare le regole che ci sono e dando quei segnali esemplari che i responsabili finora non si sono sentiti di dare.

In conclusione, colgo alcuni punti, non dalle mie ricostruzioni, che sono e possono essere interpretate come di parte, ma da un'altra autorevole commissione, quella presieduta dal professor Minervini, costituita dal ministro per la funzione pubblica; certamente essa non è meno autorevole di quella che il Presidente della Camera ha insediato.

Vi sono segnalazioni che vanno proprio nella direzione dell'effetto espropriativo della costituzione del garante, nella contraddittorietà di assommare in esso la missione di polizia patrimoniale preventiva con quella di *ombudsman*; in nessun paese del mondo ciò avviene, in nessun paese del mondo tali fini si cumulano in una stessa autorità interna ed anzi, in questo caso, esterna alla pubblica amministrazione.

Concludo dicendo che si presuppone una profonda sfiducia nella pubblica amministrazione che è, e può essere, un alibi estremamente pericoloso; un alibi per rinunciare ad affondare, se occorre, il coltello nel marcio che ancora esiste, se esiste, per affidare ad un soggetto carismatico l'improprio potere di commissariare l'intera struttura amministrativa (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia e di alleanza nazionale*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Meloni. Ne ha facoltà.

GIOVANNI MELONI. Presidente, colleghi, signori del Governo, vorrei inizialmente svolgere alcune osservazioni sul fatto che le relazioni sul testo in discussione sono — come si è potuto vedere — particolarmente ampie e circostanziate. Se ben cinque sono i relatori incaricati di riferire sui diversi capi del provvedimento, ciò non è senza buone ragioni. Una di queste consiste nell'esiguità del tempo di cui la Commissione speciale disponeva inizialmente per il proprio lavoro nonché nel numero e nell'eterogeneità delle proposte a partire dalle quali si dovevano prendere le mosse per giungere alla definizione di un testo unificato con l'intento di sottolineare gli elementi di complementarità delle varie parti ed anche, almeno lo spero vivamente, di poter procedere in Assemblea ad un esame il più possibile sollecito.

La molteplicità dei relatori — vorrei sottolinearlo — risponde anche ad un'altra esigenza che la Commissione ha tenuto nella massima considerazione. Il lavoro comune, per così dire a più mani, è parso

un mezzo efficace perché dall'esame delle proposte, moventi talvolta da ispirazioni anche molto diverse e miranti a risultati spesso niente affatto convergenti, si giungesse infine ad un esito equilibrato e che tenesse conto di quanto di positivo ed utile vi fosse nei differenti approcci, che nelle proposte di legge si esprimevano e che naturalmente sono presenti anche in Commissione.

Se pure non si può affermare che su ogni singolo aspetto del provvedimento vi sia stato un unanime convenire di tutte le opinioni, bisogna comunque riconoscere che fra quanti hanno preso parte ai lavori della Commissione non è mai venuta meno la piena consapevolezza che le questioni trattate richiedessero, come richiedono, in alto grado una comune volontà.

Di ciò è dimostrazione il voto finale unanime, anche se nel corso di questa discussione debbo registrare forse qualche passo indietro rispetto a tale obiettivo. Su tale esigenza cercherò di tornare — se ne avrò il tempo — anche più avanti, ma proprio perché, come dicevo, l'illustrazione della proposta è stata ampia ed articolata, non intendo ripetere cose già dette e non mi soffermerò quindi partitamente sui suoi contenuti.

Su tali contenuti, in generale, vorrei svolgere una sola osservazione. Nel corso della discussione in Assemblea si sono potute sentire alcune notazioni, anche critiche, che stimolano chiarimenti ed ulteriori approfondimenti, come molti colleghi hanno già detto. Se ne sono però udite altre che, se posso esprimermi con franchezza, escono fuor dal segno.

Quando si descrive il proposto garante come un'autorità che tutto sovrasta e controlla in piena discrezionalità e che impartisce ordini a tutti, perfino alla magistratura; quando si afferma che sottomette le cariche elettive del Parlamento; quando si dice che è irrispettoso di ogni riservatezza; quando si paventa una grave complicazione normativa, arrivando fino al punto di sostenere che non occorrono norme contro la corruzione; quando si parla di vocazione inquisitoria e repres-

siva, di quarto potere irresponsabile ed incontrollato, di superlegislatore, di censore addirittura delle sentenze dei giudici, quando si elenca tutto ciò ed altro ancora (ma mi fermo qui), si rende l'immagine di un oggetto che non c'è, che non può esserci, che nessuno ha pensato né propone.

Un cenno particolare — lo faceva adesso anche il collega Frattini — meritano le osservazioni rivolte alla proposta dal professor Gustavo Minervini sia per l'autorevolezza indiscussa dello studioso, sia perché presiede — come è noto — la commissione di studio per contrastare i fenomeni di corruzione e per migliorare l'azione della pubblica amministrazione, istituita con decreto del Governo il 18 ottobre scorso.

Certo, Presidente, se mi è consentita un'osservazione incidentale, risulta difficile trattenersi dal notare che il nostro è un ben strano paese. Per anni, anche dopo l'emergere di Tangentopoli, nessuno a livello delle istituzioni politiche si occupa di corruzione, ma non appena un ramo del Parlamento, la Camera, si dà un organismo, la Commissione speciale, per predisporre interventi legislativi contro di essa, ecco che repentinamente si diffonde il bisogno di dar vita ad un'altra commissione ancor prima che quella della Camera si sia insediata. Curioso, soprattutto nei tempi nei quali — anche qui è stato più volte ripetuto — tutti si affannano a predicare le semplificazioni e raccomandano di evitare le duplicazioni e le sovrapposizioni.

Noi, però, volendo interpretare *in bonam partem* questa che ad un osservatore maligno potrebbe sembrare una forma poco utile di concorrenza fra istituzioni, possiamo tradurre il « latinetto » dell'antico adagio *melius abundare quam deficere* nel modo seguente: contro la corruzione meglio due Commissioni piuttosto che nessuna.

Tornando alle osservazioni del professor Minervini, a noi non è dato conoscere a quali risultati siano pervenuti gli studi della commissione nominata dal Governo, ma non c'è da dubitare che siano circo-

stanziati ed approfonditi perché certamente da essi scaturiscono le critiche, per alcuni aspetti severe, mosse alla proposta elaborata dalla Commissione di questa Camera.

Debbo confessare — pur con tutta la possibile umiltà — che tali critiche appaiono non insuperabili ed in alcune parti francamente non fondate, quando non contraddittorie.

Tuttavia, come dicevo, non mi sembra questa la sede per soffermarsi con puntualità sui singoli aspetti del progetto di legge e magari ribattere su ciascun punto, anticipando una discussione che si ripeterebbe nel corso dell'esame degli articoli. Spero invece che il frutto di quegli studi, che non dubito siano stati compiuti dato il tempo trascorso dall'istituzione della commissione governativa e che certo sarebbero risultati preziosi per i lavori della Commissione di questa Camera se fossero stati resi noti, serva ora al Governo per concorrere per via emendativa al miglioramento di quanto l'Assemblea sta ora esaminando.

A dire il vero, sento anche dire e leggo che il Governo potrebbe anche optare per un'altra strada, ossia quella di presentare propri disegni di legge sulle materie che formano oggetto delle proposte già presentate per la discussione a questa Assemblea. Tale ipotesi, per quanto posso ricavare dalla mia debole esperienza, inaugurerebbe una prassi inusuale, non servirebbe certo a guadagnare tempo e, quel che è peggio, potrebbe indurre a sospettare l'esistenza di una contrapposizione in una materia che ha bisogno semmai del contrario.

Detto questo, una questione mi appare sin d'ora fondamentale. Noi dobbiamo decidere se vogliamo controlli effettivi su chi ha responsabilità istituzionali e amministrative, se su tutte le categorie che queste responsabilità hanno o solo su alcune, se vogliamo che chi controlla sia non incontrollato, perché così non è, ma risulti autonomo e indipendente da coloro che deve controllare. Questo ultimo punto, in particolare, mi appare decisivo, perché temo che se accettassimo i controlli, ma solo a condizione di imbrigliare il con-

trollatore con la volontà dei controllati o almeno di una parte di essi, in questo caso sì che si creerebbero facilmente conflitti istituzionali e, per converso, difficilmente si potrebbe evitare di dare la sensazione che in realtà non si vuole introdurre controllo alcuno, come la violenza irragionevole e inusitata dell'intervento dell'onorevole Mancuso lascia pensare e alla quale non voglio dare ora risposta, in attesa che il collega recuperi serenità, compostezza ed equilibrio, anche perché questa è una delle strade per evitare quella stupidità di cui l'onorevole Mancuso parlava.

Voglio ricordare che il tanto temuto garante non può assumere alcuna misura disciplinare, restando tale misura nella competenza delle singole amministrazioni e delle singole istituzioni. Il garante non sanziona nessuno, riferisce e stimola, ovviamente se gli è dato modo di acquisire gli elementi necessari, e tale compito risponde alla constatazione conclamata e da nessuno contraddetta, onorevole Frattini (ma forse non tenuta in sufficiente conto), che i procedimenti interni alle amministrazioni spesso, assai spesso, direi troppo spesso non vengono azionati neanche quando vi siano atti che obbligherebbero a farlo.

Un'altra osservazione vorrei fare, che mi parrebbe superflua, se non fosse per alcuni cenni che sono stati fatti anche nel corso della discussione. È ovvio che rimarrebbe deluso chi cercasse nei provvedimenti fin qui proposti dalla Commissione (quello che oggi si esamina e l'altro già trasmesso all'Assemblea) una qualche completezza nella strumentazione normativa necessaria per affrontare in maniera efficace il problema della corruzione. Tutti coloro che si sono occupati del tema, a cominciare dal comitato di esperti a suo tempo nominato dal Presidente della Camera, sono concordi nel ritenere che le azioni, legislative e non, che devono essere compiute sono assai numerose, che alcune fra esse possono essere messe a punto in un breve periodo mentre altre hanno bisogno di più tempo e di un'articolazione complessa, anche perché non potrebbero

non incidere sulla legislazione vigente. D'altro canto, il metodo che la Camera ha scelto, assegnando alla Commissione un termine assai breve per riferire, è quello di un lavoro che proceda per tappe progressive. Ecco dunque che la proposta oggi in esame deve essere riguardata per quel che effettivamente è: un primo passo in vista della composizione di un quadro di misure assai più organico e di più vasto raggio, che deve comprendere materie e aspetti che non era possibile giustapporre simultaneamente.

Perciò la domanda oggi da porsi è se questo primo passo sia significativo; a me pare di sì, perché si può ben cominciare, senza troppi indugi e senza compromettere né porre ipoteche su quanto dovrà essere fatto in seguito, a rendere efficaci i controlli sui comportamenti della pubblica amministrazione (il garante), sulla trasparenza e l'accesso agli atti amministrativi (la disapplicata legge n. 241 del 1990), sulla trasparenza dell'attività politica e di chi la compie. Così come si può regolamentare l'attività delle *lobby* (novità assoluta e di notevole interesse per il nostro paese), non per criminalizzarle, come qualcuno ha detto, ma per contribuire a fare emergere e dunque a spezzare l'intreccio tra affari e politica, che è la scaturigine della corruzione. Così come si può da subito, infine, dare esaustiva pubblicità all'insieme dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione.

Non è tutto ma, per esprimermi banalmente, è meglio di niente. Così come non tutto è il provvedimento, licenziato per la discussione in Assemblea e che attende di essere inserito in calendario, che si occupa dei rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare a carico del pubblico dipendente. A tale provvedimento ha fatto cenno l'onorevole Siniscalchi e ciò mi esime dal soffermarmi su di esso. Mi limito a dire che non ci sarebbe stato il caso Lattanzi, che tanto scalpore ha suscitato nei giorni scorsi e che ha indotto il Governo a pensare ad un proprio disegno di legge in materia (trascurando sorprendentemente quello da tempo giacente), se tale provvedimento

fosse stato già esaminato. Ma, lo voglio ripetere ancora una volta, queste proposte non sono tutto.

La Commissione, come si sa, è stata prorogata e già sta lavorando per esaminare altri progetti di legge, alcuni dei quali sono stati assegnati di recente. Se la Camera potesse disporre entro breve tempo, come mi auguro, di proposte sufficientemente elaborate sulle altre materie che la Commissione affronta, forse non sarebbe ancora tutto, ma credo si potrebbe con buona ragione sostenere che un quadro organico comincia a delinearsi e a prendere corpo.

Posso ora venire al ragionamento che più mi preme sottoporre, sia pure molto brevemente, alla vostra attenzione. Tale ragionamento muove da una constatazione che dovrebbe suonare come paradossale, ma che purtroppo non lo è. Nel funzionamento del sistema politico italiano i fenomeni di corruzione non si manifestano come l'eccezione, come momenti della patologia; essi sono non solo numerosi, ma talmente connaturati e connessi con le istituzioni e i meccanismi del mercato pubblico da costituire la regola, cioè la fisiologia del sistema stesso. Molti osservatori e un numero crescente di studiosi evidenziano che proprio questo è il dato che differenzia, in materia di corruzione, il sistema italiano dagli altri sistemi a democrazia rappresentativa dell'Occidente industrializzato. Quando si afferma che la corruzione non è un problema solo italiano, si dice il vero, ma solo se si aggiunge (molti colleghi lo hanno fatto) che la sua estensione nel nostro paese è diversa.

Non voglio insistere sui dati, anche perché sono sempre meglio documentati e ad essi viene data una diffusione sempre maggiore, e neppure richiamo l'attenzione sull'estensione del fenomeno al fine di giustificare un appello di carattere moralistico, che in fondo sarebbe fin troppo facile e scontato ma del tutto inutile sul piano dell'efficacia. Faccio riferimento all'estensione del fenomeno per sottolineare che, a proposito di corruzione, nel nostro paese è possibile verificare una regola da

gran tempo enunciata, che se non è applicabile a tutte le scienze è però vera per la politica e le scienze sociali, ossia la regola che la quantità di un fenomeno determina anche la qualità del sistema entro il quale si sviluppa. In altre parole, ciò significa che ormai il sistema politico italiano deve essere riguardato come duale, nel senso che, mentre da un lato restano formalmente valide le norme che determinano quali comportamenti siano corrispondenti allo *ius*, dall'altro lato l'efficacia di tali norme non opera nei confronti di una molteplicità di soggetti dell'ordinamento, che seguono regole diverse, essendo investiti di alte responsabilità politiche ed amministrative ovvero dotati di significativa capacità economica.

Per fare un solo esempio, uscendo dall'astratto, voglio dire che nel nostro paese la concorrenza tra le imprese sulla qualità e l'economicità dell'offerta ha finito per costituire l'apparenza, ma dietro la formalità che dovrebbe garantire tale concorrenza si cela la sostanza vera, ossia la contiguità con questo o quel potentato politico o burocratico e il vantaggio economico reciproco derivante da tale contiguità, da tale intreccio, ha costituito la causa — uso il termine in senso tecnico-giuridico — vera dei negozi nel mercato pubblico.

A fronte di constatazioni del genere, sempre meno controvertibili, ha davvero poco senso l'interrogativo che talvolta viene posto — con ansia pienamente comprensibile, del resto — se la corruzione sia diminuita a seguito degli avvenimenti ben noti o continui come prima.

Certo, la corruzione è stata resa più difficile dall'opera essenziale del magistrato, ma essa, proprio perché connaturata intimamente con i meccanismi del sistema nel senso che prima dicevo, non può cessare di essere quella che è stata. Il che significa che, quand'anche fosse diminuita, resta suscettibile di riespandersi in ogni momento ove non mutino le condizioni che l'hanno resa possibile nei modi che conosciamo.

Ecco allora che l'intervento legislativo si pone come indispensabile e, inoltre, come non più dilazionabile. Il fatto che, come prima accennavo, vi sia stato chi ha messo in dubbio l'efficacia dell'intervento legislativo in tema di corruzione mi offre il destro per sottoporvi una riflessione.

A me pare che l'onorevole Rebuffa sostenga, in sostanza, una tesi singolare (mi dispiace non sia presente). Afferma una cosa che condivido, ma lo fa andando fuori tema. La moltiplicazione delle norme penali, egli dice, diminuisce la loro efficacia. Vero, ma vorrei far notare che non c'entra niente con il provvedimento che stiamo esaminando, visto che non vi è in esso alcuna moltiplicazione di norme penali.

Tuttavia, il ragionamento dell'onorevole Rebuffa ha altro di mira. Egli ritiene che la nomina stessa della Commissione stimoli l'allarme sociale ed innalzi la tensione intorno al fenomeno, talché tutti i provvedimenti in materia avrebbero lo scopo di suscitare sentimenti antipolitici nella pubblica opinione.

Non intendo fare alcuna polemica, ma francamente mi chiedo: dove è stato in questi anni l'onorevole Rebuffa? Non si avvede che l'allarme sociale è determinato non già dal fatto che il Parlamento si occupi della corruzione, ma semmai dal contrario? E non si avvede che sentimenti antipolitici sono suscitati non dai provvedimenti contro la corruzione, bensì dal fatto che essi manchino, a fronte della constatata diffusione del fenomeno?

Dal sociologo del diritto mi sarei aspettato, semmai, un altro ragionamento: le norme di per sé non servono, per lo meno non sono sufficienti ad estirpare un fenomeno così profondamente radicato, se non cambia il clima sociale entro il quale le norme vanno ad iscriversi ed entro cui il fenomeno si svolge.

Direi che, per quanto riguarda il nostro paese, questo è vero, in modo particolare per due fenomeni gravissimi: uno è, appunto, la corruzione e l'altro è l'evasione fiscale. Entrambi per essere sconfitti hanno bisogno di una forte, fortissima riprovazione sociale. Sull'evasione fiscale

tale riprovazione per molte ragioni forse ancora non c'è, visto che è possibile che si istituiscano associazioni di imprenditori che predicano l'evasione, ciò che non sarebbe pensabile in nessun altro paese d'Europa, per non dire degli Stati Uniti.

Ma sulla corruzione non è così: la riprovazione sociale c'è ed è forte. Essa è stata suscitata, per fortuna, dall'azione della magistratura, che ha fatto emergere almeno in parte ciò che molti sospettavano, che qualcuno - pochi - denunciava. Tale riprovazione sociale credo non colpisca solo i corrotti, ma anche coloro che, potendolo, non fanno granché per impedire la corruzione.

Stando così le cose, bisogna riconoscere che nel paese ci sono tutte le condizioni perché una normativa anticorruzione abbia successo e che, anzi, essa deve essere varata prima che il livello della riprovazione sociale torni ad assopirsi, magari per rassegnazione giacché, siccome bisogna pur vivere, ci si abitua a convivere con qualsiasi cosa. A proposito di questo pericolo vorrei formulare un concetto ed una preoccupazione. Rispetto ai possibili provvedimenti contro la corruzione avverto forme di insofferenza. Esse si manifestano talvolta in modo sottile ed altra volta in modo grossolano. Quelle più ragionevoli e nobili, che in alcuni interventi si sono espresse anche nel corso di questa discussione e per le quali occorre avere il massimo rispetto e la massima attenzione, si fondano su due principi: la tutela dei diritti dei singoli e la tutela del primato della politica.

Non vi è bisogno di dire che tali principi sono ai miei occhi intangibili, ma non si garantirebbe tale intangibilità se la loro difesa sfociasse nell'evitare limiti e controlli che, invece, sono necessari in maniera efficace e rigorosa, come l'esperienza purtroppo ha dimostrato. A quei colleghi, mossi da sincera preoccupazione garantista, quale tutti abbiamo, vorrei sommessamente far notare che proprio l'assenza di limiti e controlli appropriati e funzionanti (assenza che incide anch'essa sulla mancata tutela dei diritti della stragrande maggioranza degli onesti), para-

dossalmente mette maggiormente a rischio le garanzie che si vogliono tutelare perché dilata a dismisura l'uso degli strumenti penali ed affida ad essi una supplenza impropria. D'altro canto, l'ansia che in certi settori affiora, di comprimere per prima cosa proprio quei poteri che, talvolta con errori e sovrapposizioni, hanno però inequivocabilmente contribuito a mettere a nudo uno dei mali che maggiormente indeboliscono il sistema democratico, fa pensare alla politologia greca, alla concezione del pensiero storico in autori come Polibio, Tucidide; a Gian Battista Vico, ai corsi e ricorsi. In questo paese, ancora una volta, si rischia una controriforma senza che vi sia stata la riforma. O, se si preferisce riferirsi ad altra corrente di pensiero, si rischia quella che è stata chiamata la controrivoluzione preventiva.

Sono convinto che anche per ristabilire il ruolo primario della politica occorra muoversi in direzione opposta. Tale ruolo ed un rapporto positivo con i cittadini, oggi fortemente scosso, in primo luogo, dall'emergere dei fenomeni di corruzione - non dimentichiamolo - si recupera a condizione di accettare, di richiedere noi per primi, e quindi di istituire, un sistema nuovo di controlli veri e penetranti. Credo non vi fosse alcuna esagerata enfasi quando, alcuni mesi addietro, D'Alema osservava come un'intera classe dirigente farebbe fallimento se in questa legislatura non si facessero le riforme istituzionali. Allo stesso modo, mi domando, non sarebbe segno certo di fallimento della legislatura se ci rivelassimo incapaci di cogliere la domanda di legalità che sale dai cittadini, i quali avvertono sempre più consapevolmente di essere costretti a vivere in un paese illegale, così come è stato definito il nostro da autorevoli studiosi, alcuni dei quali siedono anche su questi scranni.

E come evitare di vedere, anche se poco se ne parla, pur dibattendosi molto di giustizia, che esiste un rapporto tra riforme istituzionali e recupero della legalità? Se posso servirvi anch'io, solo per un attimo, dell'abusata metafora che assimila corpo umano e sistema politico, risalente al primo sociologo politico che la

storia ricordi, Menenio Agrippa, vien fatto di chiedersi quale chirurgo accetterebbe di compiere un importante intervento — un trapianto, per esempio — su un corpo corrotto e consunto e perciò esposto a crisi ed a complicanze di ogni tipo.

Riforme istituzionali e recupero di una dimensione certa di legalità: non ho dubbi che su questi metri si misurerà il valore di questa legislatura.

La crisi del paese non è solo economica, ma è, in misura anche superiore, crisi di rappresentatività e di autorevolezza. Perciò la battaglia per la legalità e contro la corruzione — mostro, mostro vero, autentico, non inventato, che tutti abbiamo il dovere di riconoscere come tale — non è battaglia di parte, ma di tutti, perché tutti, pur nel conflitto che la rappresentanza di interessi contrastanti determina, dobbiamo contribuire a restituire al paese la sola base su cui può reggersi uno Stato di diritto: non solo la validità, ma l'efficacia delle regole comuni.

Così posso concludere, signor Presidente: i provvedimenti contro la corruzione sono necessari, anzi essenziali, e devono essere approvati. Essi inoltre devono essere incisivi e rigorosi, comunque tali da ristabilire un circolo virtuoso tra cittadini e istituzioni. Dunque, occorre che si formi una volontà comune, almeno su un punto, e che essa si esprima senza riserve. Non mi riferisco al contenuto. La proposta che esaminiamo è certamente migliorabile. Ciò può, anzi deve, essere fatto con equilibrio, rinunciando, da un lato, a pensare che essa contenga il solo e assoluto punto d'approdo e, dall'altro, che si tratti di un coacervo di buone intenzioni non realizzabili, oltranzista e giustizialista, tale da richiedere uno stravolgimento dell'impianto complessivo. Dopo che i gruppi...

PRESIDENTE. Onorevole Meloni, la invito a concludere.

GIOVANNI MELONI. Concludo, signor Presidente. Dopo che i gruppi, anche nelle sedi politiche che sono state individuate, avranno celermente espresso il loro punto

di vista e le loro perplessità, dopo che il Governo avrà avanzato le sue osservazioni, si potrà, nelle sedi formali deputate alla formazione dell'atto legislativo, lavorare efficacemente in questa direzione.

Ma la volontà comune che soprattutto mi preme si stabilisca e si affermi è che l'esame di questo come degli altri provvedimenti in materia non venga in alcun modo e dietro nessun pretesto rinviato ad un tempo futuro ed incerto. Quale che stia per essere la sorte dei provvedimenti, qualunque parere possa scaturire dall'Assemblea nell'esercizio della propria sovranità, tale parere deve esprimersi, non essendo possibile tornare indietro, dilazionare, senza che ciò suoni insabbiamento di misure attese. Ciò assumerebbe il valore di confessione che quanto da tutti è postulato come necessario sia in realtà rifiutato e perfino temuto. Non sarebbe perciò accettabile alcuna paralisi dell'iter dei provvedimenti derivante da veti aprioristici. Sono convinto che se si rifletterà serenamente sul senso politico che assumerebbe di fronte al paese il mancato concludersi di un'iniziativa così attesa, sarà possibile trovare le soluzioni ragionevoli che conducano ad una rapida approvazione.

Signor Presidente, un grande giurista, un grande storico del diritto, Pietro Bonfante, diceva che il talento legislativo consiste nella capacità di sentire i bisogni del popolo e di dar loro soddisfazione e forma giuridica. Ciò non si fa senza grande ponderazione, che vuol dire, secondo me, equilibrio e dottrina, ma non si fa neppure senza coraggio e apertura per l'innovazione e il non consueto, come l'opera dei grandi legislatori del passato ha dimostrato. Oggi, la responsabilità che ci è stata attribuita, non in un altro ma in questo particolare momento della nostra storia, chiama a compiere senza indugi la fatica, ma anche ad adempiere all'alto onore di mettere insieme quella ponderazione e questo coraggio (*Applausi*).

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare, e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Il seguito del dibattito, con le repliche dei relatori e del Governo, è rinviato ad altra seduta.

Per la risposta ad uno strumento del sindacato ispettivo (ore 19,30).

GUSTAVO SELVA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GUSTAVO SELVA. Signor Presidente, intervengo per sollecitare l'atto di sindacato ispettivo n. 3-00212 che per una fortunata — tale la considero — circostanza riguarda il problema della trasparenza.

Ed ancora più fortunata circostanza, signor Presidente, è il fatto che questo tema sia stato così acutamente discusso nella seduta odierna, a cui hanno partecipato pochi ma qualificati componenti, in ordine agli strumenti con cui può essere esercitata o realizzata la trasparenza, attraverso istituzioni che qui sono state delineate quale quella della figura del Garante.

Ma qual è la mia curiosità? La curiosità espressa in quest'interrogazione è di conoscere a quale istituzione del Governo, che controfirma ogni atto del Presidente della Repubblica, debba rivolgersi un parlamentare per la sua attività di sindacato ispettivo in ordine al bilancio della Presidenza della Repubblica.

Onorevoli deputati, il bilancio della Presidenza della Repubblica è uno dei segreti più gelosamente custoditi anche di fronte al potere di sindacato ispettivo — forse al ministro della giustizia interesserebbe ascoltare! — che è la prerogativa parlamentare per eccellenza al fine di verificare il comportamento del Governo sugli atti della pubblica amministrazione.

Ebbene, il « santuario » del Quirinale non fornisce ai parlamentari, né in via diretta né in via indiretta (questa che oggi sollecito è la via diretta), alcuna informazione su come viene redatto, su come viene diviso il bilancio della Presidenza della Repubblica.

Signor Presidente, è vero che al sindacato ispettivo, per quanto riguarda l'aspetto politico dell'attività del Presidente della Repubblica, quest'ultimo si sottrae in ogni modo! L'attuale Presidente della Repubblica — è a tutti noto — parla di tutto e su tutti...

PRESIDENTE. Onorevole Selva, non mi pare corretto!

GUSTAVO SELVA. Me lo lasci dire ugualmente!

PRESIDENTE. Lei lo può dire tra sé e sé, ma in questa sede non glielo posso consentire. Tra l'altro vorrei dirle che lei fa riferimento al sindacato ispettivo ma si sta dando la risposta. La pregherei di concludere...

GUSTAVO SELVA. Non mi sto affatto dando una risposta.

PRESIDENTE. ...e di evitare argomenti che vanno al di là.

GUSTAVO SELVA. Sto parlando di segreti che sono gelosamente custoditi; avevo leggermente « allargato » il discorso per dire che il Presidente della Repubblica si sottrae ad ogni sindacato ispettivo...

PRESIDENTE. Lei conosce l'autonomia degli organi costituzionali e pertanto non vada avanti. La prego di concludere con molto garbo e con la sua solita intelligenza.

GUSTAVO SELVA. Con molto garbo (la ringrazio per l'intelligenza che lei attribuisce alle mie parole) concludo dicendo che mentre questa onorevole Commissione sta cercando degli strumenti per poter provvedere, possibilmente, ad un'attività di controllo preventivo, utilizziamo almeno gli strumenti normali!

Questo atto del sindacato ispettivo è stato depositato nove mesi fa (un tempo che normalmente è fisiologicamente sufficiente per ogni nascita), ma non ha ancora ricevuto alcuna risposta. Richia-

mandomi ancora a questa Commissione debbo allora dire che è inutile che noi andiamo a sollecitare nuovi strumenti, nuovi garanti se anche quelli che abbiamo non sono ancora sufficienti a dare maggiore trasparenza — ripeto — agli atti di una amministrazione pubblica, in questo caso della più importante (almeno dal punto di vista gerarchico) amministrazione pubblica: quella del Quirinale (*Applausì dei deputati del gruppo di alleanza nazionale*).

Sull'ordine dei lavori (ore 19,39).

ELIO VELTRI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ELIO VELTRI. Signor Presidente, prendo la parola perché in questa discussione sulle linee generali ho preso nota finora di 24 o 25 interventi, la maggior parte dei quali si sono occupati della istituzione del garante...

PRESIDENTE. Onorevole Veltri, non so di che cosa stia parlando ma la discussione sulle linee generali è stata chiusa.

ELIO VELTRI. Intervengo sull'ordine dei lavori, per carità, non voglio entrare nel merito.

Come stavo dicendo, la maggior parte degli interventi si è occupata dell'istituzione del garante. Orbene, poco fa lei ha detto che il seguito del dibattito avrà luogo in altra seduta. Desidero quindi chiederle, dal momento che devono essere ancora svolte le repliche dei relatori e del Governo e considerato che in altra seduta molti colleghi hanno lamentato la scarsità di presenze nel corso di una discussione così importante, di consentire che le repliche si svolgano in una seduta in cui si disponga di tutto il tempo necessario a tale scopo e garantendo la presenza dei colleghi ai quali devo replicare, poiché hanno formulato critiche che qualche volta sono andate anche oltre il segno.

PRESIDENTE. Onorevole Veltri, mi dà l'opportunità di rispondere su una questione importante, in modo che non vengano poi formulati apprezzamenti particolari od avanzate osservazioni generiche.

La Presidenza ha rinviato il seguito del dibattito ad altra seduta per la semplice ragione che alcuni dei relatori avevano fatto presente come questa non fosse la serata idonea per svolgere le loro repliche. Peraltro qualcuno aveva anche annunciato che non sarebbe stato presente alla seduta odierna e quindi era giusto e garbato da parte della Presidenza prendere atto di tali problemi. Proprio l'onorevole Veltri era stato tra coloro che avevano ritenuto questa una serata non adeguata per svolgere le repliche. Mi pare che egli chieda questa sera alla Presidenza — come sapete, della questione si occuperà la Conferenza dei presidenti di gruppo — che le repliche abbiano luogo in una seduta che veda una presenza abbastanza qualificata di colleghi, data la rilevanza degli argomenti in questione.

Ebbene, la Presidenza prende atto di tale richiesta e non può far altro che riservarsi di affrontare la questione nella Conferenza dei presidenti di gruppo. Ribadisco ai colleghi che mugugnavano tra di loro che la ragione per cui si è rinviato ad altra seduta il seguito del dibattito è da rinvenirsi nella richiesta avanzata tempo fa dall'onorevole Veltri, nonché dall'assenza di qualche relatore che per tale ragione aveva chiesto di rinviare le repliche.

Chiedo scusa al Governo, ma la replica dell'esecutivo deve aver luogo dopo le repliche dei relatori ed è per tale ragione che anche il suo intervento è stato rinviato ad altra seduta.

Per fatto personale (ore 19,40).

FILIPPO MANCUSO. Chiedo di parlare per fatto personale.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FILIPPO MANCUSO. Signor Presidente, intervengo al fine di ringraziare l'onorevole Meloni per avermi restituito un po' di tranquillità. Quando egli ha

tacciato di inusitata violenza il mio sarcastico intervento, ha di fatto spazzato dal mio animo la preoccupazione che ho nutrito alla conclusione dello stesso. Temevo infatti di non aver espresso abbastanza fortemente, come dovevo, il mio senso di sdegno, di riprovazione, di orrore nei confronti di un testo degno soltanto della non dimenticata STASI, avendo...

VASSILI CAMPATELLI. Si è già fatta la discussione!

GIOVANNI MELONI. Chiedo anch'io di intervenire, allora!

PRESIDENTE. Onorevole Mancuso, devo dire anche a lei, come ho già fatto presente a Veltri, che è terminata la discussione sulle linee generali e che la stessa non può essere ripresa. Se intende riaprirla, mi dispiace molto, ma devo dire che non è possibile...

FILIPPO MANCUSO. Io debbo compiere il mio dovere e al tempo stesso esercitare un mio diritto.

PRESIDENTE. Il suo diritto è esercitabile, però nei limiti del rispetto dei diritti degli altri.

FILIPPO MANCUSO. Ma non è neanche suo diritto interrompere sistematicamente un ragionamento che, per essere apprezzato negativamente o positivamente, deve essere lasciato compiere.

PRESIDENTE. Onorevole Mancuso, quando la interrompo, non lo faccio a caso. Se lei dice che gli altri colleghi sono un po' stupidi, mi consenta di farle presente che ho il dovere di interromperla, per evitare che in quest'aula abbiano luogo dei conflitti di carattere lessicale che determinerebbero una serie di conseguenze.

In questa circostanza, la sto invitando a concludere. Lei ha chiesto di parlare per fatto personale e non può intervenire su un argomento che abbiamo concluso precedentemente.

FILIPPO MANCUSO. Ma non è vero!

PRESIDENTE. Glielo dico con garbo. Lei sa qual è la stima che ho per lei, ma...

FILIPPO MANCUSO. Lei forse telefonava...

PRESIDENTE. No, no...

FILIPPO MANCUSO. Presidente, abbia la cortesia, mi lasci finire. Lei si è « impancato » poc'anzi a Giovanni Della Casa del nostro Parlamento e sono io, rispettosamente, a rappresentarle che di questo valore vorrei essere beneficiario...

PRESIDENTE. Non chiami me, Giovanni Della Casa: è di Benevento e quindi lo conosco...

FILIPPO MANCUSO. Mi stia a sentire. Volevo complimentarmi con l'onorevole Meloni per le ragioni che ho detto; io intendevo sistematicamente, come faccio sempre, esprimere il mio sdegno con fermezza, con decisione perché questo clima... saltiamo pure l'aggettivo... questo clima insincero, il quale sembra fare aggio sul clima della verità, disturba. Desidero elogiare e ringraziare l'onorevole Meloni.

VASSILI CAMPATELLI. Dove sta il fatto personale, Presidente? Era molto *sui generis*.

PRESIDENTE. Era un fatto personale elogiativo nei confronti dell'onorevole Meloni. Ne prendiamo atto.

Ordine del giorno della seduta di martedì 20 maggio 1997.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della prossima seduta.

Martedì 20 maggio 1997 alle 9,30:

1. — Interpellanze e interrogazioni.

2. - Dichiarazione di urgenza delle proposte di legge Simeone ed altri n. 1893, Poli Bortone ed altri n. 3606, Poli Bortone n. 3494 e Servodio ed altri n. 3302.

3. - *Seguito della discussione del disegno di legge:*

S. 2280 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, recante disposizioni urgenti per favorire l'occupazione (*approvato dal Senato*) (3677).

- *Relatori:* Testa per la V Commissione, Vigni per la VIII Commissione.

4. - *Seguito della discussione del testo unificato delle proposte di legge:*

SARACENI ed altri; NOVELLI; PISAPIA; CAROTTI e MAGGI; ANEDDA ed altri; S. 508-740-741-826-910-934-981-1007 d'iniziativa dei senatori LUBRANO DI RICCO, SILIQUINI ed altri, SCOPELLITI e PELLEGRINO, SENESE ed altri, BUCCIERO ed altri, CALLEGARO e CENTARO, GASPERINI e

GRECO; BORGHEZIO; BOATO e OLIVIERI; DOMENICO IZZO: Modifica dell'articolo 323 del codice penale in materia di abuso d'ufficio (110-924-1613-1812-1849-2442-2640-2819-2989).

- *Relatore:* Siniscalchi.

5. - *Seguito della discussione della proposta di legge:*

ALESSANDRO RUBINO e DEODATO: Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività del gruppo EFIM e sulle modalità della sua liquidazione (1186).

- *Relatore:* Rasi.

La seduta termina alle 19,45.

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia alle 21,35.

PAGINA BIANCA

*Stabilimenti Tipografici
Carlo Colombo S.p.A.*

