

## RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
ALFREDO BIONDI

**La seduta comincia alle 16,05.**

MAURO MICHIELON, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 31 maggio 1999.

(È approvato).

### Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Amoruso, Giovanni Bianchi, Bindi, Brancati, Bressa, Brunetti, Calzavara, Calzolaio, D'Alema, D'Amico, Teresio Delfino, Diliberto, Dini, Evangelisti, Fabris, Fassino, Jervolino Russo, Mangiacavallo, Morgando, Niccolini, Occhetto, Pennacchi, Polenta, Pozza Tasca, Ranieri, Risari e Sinisi sono in missione a decorere dalla seduta odierna.

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

**Annunzio della presentazione di un disegno di legge di conversione e sua assegnazione a Commissione in sede referente.**

PRESIDENTE. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha presentato alla Presidenza, con lettera in data 18 giugno 1999, il seguente disegno di legge che è stato assegnato, ai sensi dell'articolo 96-*bis*,

comma 1, del regolamento, in sede referente, alla IV Commissione permanente (Difesa):

« Conversione in legge del decreto-legge 17 giugno 1999, n. 180, recante disposizioni urgenti in materia di proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali nei territori della ex Jugoslavia, in Albania e ad Hebron, nonché autorizzazione all'invio di un ulteriore contingente di militari dislocati in Macedonia per le operazioni di pace nel Kosovo » (6149) con il parere delle Commissioni I, III (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento), V, VIII, IX, XI (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento relativamente alle disposizioni in materia previdenziale).

Il suddetto disegno di legge, ai fini dell'espressione del parere previsto dal comma 1 del predetto articolo 96-*bis*, è stato altresì assegnato al Comitato per la legislazione di cui all'articolo 16-*bis* del regolamento.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

**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 (approvato dalla Camera e modificato dal Senato) (244-403-780-1417-1628-2327-2576-2586-2610-*bis-B*) (ore 16,10).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato delle

proposte di legge, già approvato dalla Camera e modificato dal Senato, d'iniziativa dei deputati: 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.

**(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 244-bis-B)**

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatori: 40 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora (con il limite massimo di 16 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 4 ore e 30 minuti, è ripartito nel modo seguente:

democratici di sinistra-l'Ulivo: 39 minuti;

forza Italia: 36 minuti;

alleanza nazionale: 34 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 33 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 33 minuti;

comunista: 32 minuti;

i democratici-l'Ulivo: 32 minuti;

UDR: 31 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 40 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

rinnovamento italiano popolari d'Europa: 9 minuti; verdi: 7 minuti; CCD: 7 minuti; rifondazione comunista: 6 minuti; socialisti democratici italiani: 4 minuti; federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; minoranze linguistiche: 2 minuti; patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 2 minuti.

**(Discussione sulle linee generali - A.C. 244-bis-B)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali delle modifiche introdotte dal Senato.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare di forza Italia ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del comma 2 dell'articolo 83 del regolamento.

Avverto che la Commissione speciale per l'esame dei progetti di legge recanti misure per la prevenzione e la repressione dei fenomeni di corruzione si intende autorizzata a riferire oralmente.

L'onorevole Frattini, relatore per i capi I e IV, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

FRANCO FRATTINI, *Relatore per i capi I e IV*. Signor Presidente, segnalo preliminarmente che, essendo assente il collega Veltri, riferirò sui capi I e IV e, quindi, anche sulla parte che il presidente Meloni aveva assegnato all'onorevole Veltri, in una sorta di ripartizione interna tra noi.

Questo provvedimento — non è un mistero — è complesso e, in prima lettura alla Camera, aveva registrato un rilevante contributo di tutti i gruppi politici: forza Italia aveva fatto la sua parte. E ancora, non è un mistero che avremmo preferito — e tuttora preferiamo — un'impostazione del provvedimento ispirata da una linea guida in parte diversa da quella che il

testo aveva, almeno nella sua prima stesura. Sono state poi introdotte importanti correzioni.

Resto persuaso della necessità che la lotta alla corruzione — e, quindi, l'affermazione del principio di legalità dell'azione amministrativa — si persegue evitando il ricorso a strumenti, organi od autorità — perché di questo si trattava nella prima ipotesi sottoposta all'attenzione della Camera — in qualche modo esterni ed estranei al tessuto amministrativo, quasi che nell'ordinamento vi possa essere un garante della legalità — e, quindi, del rispetto della legge, nonché, ancor prima, dell'articolo 97 della Costituzione — diverso da quelli che sono, all'interno di ciascuna unità amministrativa, i titolari del diritto-dovere di amministrare la macchina pubblica, da coloro che, così operando, sono in grado di assicurare che essa proceda secondo la legalità. Sarebbe, a mio avviso, perfino pericoloso immaginare che l'ordinamento consenta ai titolari di ciascun ufficio, di ciascuna struttura amministrativa di abdicare al loro principale obbligo — quello di curare la trasparenza, la legalità e la correttezza dell'azione amministrativa — affidandosi ad un organismo esterno che ne dovrebbe essere in qualche modo, oltre che garante (secondo l'impostazione generale di questo provvedimento), l'interprete autentico.

Quindi, lo sforzo che a mio avviso il Parlamento deve compiere è quello di creare, soprattutto all'interno delle amministrazioni pubbliche, strumenti validi a contrastare ogni forma di illegalità, nel momento in cui questa si manifesta per la prima volta.

Debbo dire allora in primo luogo di non trovare del tutto rispecchiata nelle notevoli modifiche che il Senato ha introdotto la necessità di fondo di tenere distinta la funzione amministrativa propria (tra cui vi è certamente il presidio della legalità) da quella giurisdizionale.

Se potessi riassumere in una parola — salva qualche breve osservazione sui singoli articoli modificati dal Senato — l'idea di fondo su cui il Senato si è mosso, direi

che, per quanto riguarda il capo I, si è proceduto secondo la linea di un rafforzamento del legame tra azione amministrativa di contrasto dell'illegalità ed intervento della magistratura. Si è cioè in qualche modo potenziata questa giurisdizionalizzazione della questione legalità amministrativa laddove, a mio avviso, si sarebbe dovuta mantenere l'impostazione che la Camera aveva dovuto faticosamente perseguire rispetto al primo testo (quello che, votato da tutti, anche da noi, aveva segnato molti passi avanti). Se però modifica deve esservi, auspicherei che vada nel senso di una ancor più netta distinzione tra azione della magistratura e compiti di autotutela della legalità nell'ambito di ciascuna unità amministrativa: penso innanzitutto alle funzioni di controllo interno, alle ragioni di attenzione ad ogni azione amministrativa. Ciò, peraltro, senza consegnare ad un garante esterno — come ho detto forse troppo lontano dalla realtà amministrativa — né al giudice quei compiti che sono di presidio di una legalità in cui ogni funzionario amministrativo deve essere protagonista.

Il senso della linea modificativa del Senato, quindi, è innanzitutto quello — che, allo stato, non ritengo di poter condividere del tutto — di un depotenziamento dei controlli interni. In proposito, segnalo che proprio in queste ore alla Commissione bicamerale per la riforma amministrativa è giunto uno schema di decreto legislativo del Governo dedicato interamente ai controlli interni. Come ella sa, Presidente, stamattina parlavamo di qualità della normazione. Ci troviamo di fronte ad un caso di scuola: da un lato, il Parlamento, in particolare l'Assemblea di Montecitorio, sta esaminando un provvedimento che disciplina in senso precettivo i controlli interni e, dall'altro, un organo del medesimo Parlamento, la Commissione bicamerale per la riforma amministrativa, sta esaminando lo schema di un diverso provvedimento, anch'esso di rango legislativo, che disciplina la medesima materia in modo assolutamente diverso

dalle linee secondo le quali il Senato ha modificato il testo già approvato dalla Camera.

Sottolineo ciò perché, per caso, sono relatore su quello schema di decreto legislativo; mi trovo, quindi, oggi, nella difficile situazione di dover rilevare che vi è un contrasto, al momento forte, tra le modifiche apportate dal Senato al provvedimento approvato dalla Camera e quanto il Governo si propone di far diventare decreto legislativo, chiedendo il parere del Parlamento. È questo un esempio significativo di come il coordinamento dei lavori parlamentari sia un elemento essenziale per la qualità della legislazione, cioè per non intervenire su tessuti così delicati, come quello della pubblica amministrazione, con interventi che presentano alcune discrasie tra loro.

Alcune modifiche importanti che intendo segnalare riguardano le cosiddette anagrafi patrimoniali. Anche in questo caso, il Senato ha lavorato profondamente e, in qualche modo, ha sostituito all'impostazione che la Camera aveva deliberato — un'anagrafe patrimoniale di tipo amministrativo — una sorta di moltiplicazione delle anagrafi patrimoniali che, presso ciascuna unità amministrativa interessata all'applicazione della legge, dovrebbero raccogliere elementi, analizzarli, valutarli e — come dicevo prima — interloquire direttamente con la magistratura. A mio avviso, quindi, il Senato ha compiuto un passo notevole nel senso del cambiamento dell'impostazione che io avevo condiviso votando il testo approvato dalla Camera. Se il testo in esame diventasse legge — si tratta di una problematica tutta da esplorare in questa seconda lettura — si produrrebbe una moltiplicazione delle anagrafi, quindi delle banche dati, senza un adeguato raccordo con la normativa di tutela della riservatezza; come è evidente, infatti, la moltiplicazione dei luoghi in cui elementi riservati e personali vengono raccolti diminuisce la possibilità di tutela della riservatezza dei dati medesimi, tanto più che i riferimenti alle norme fonda-

mentali sulla tutela della riservatezza, nel testo modificato dal Senato, appaiono francamente incompiuti.

Una disposizione di un certo peso è stata introdotta, poi, con riferimento all'articolo 5, in merito al quale il Senato ha profondamente ridisegnato l'istituto del procedimento disciplinare. Non avendo un'opzione di fondo decisa e convinta, vorrei prefigurare cosa accadrebbe se il testo approvato dal Senato diventasse legge: introdurremmo una sorta di *tertium genus* di procedimento disciplinare nella pubblica amministrazione, scavalcando completamente il sistema disciplinare regolato dai contratti collettivi di ciascun comparto, e non da ieri ma da quando, nel 1993, si è iniziato il percorso di cosiddetta privatizzazione dei comparti di impiego pubblico. Oggi — ecco di nuovo il tema generale della qualità della legislazione e del rischio della « rilegificazione » — stiamo « rilegificando » — per correttezza lo si deve sapere, il relatore non può non sottolineare tale aspetto — una materia che da almeno sei anni viene rimessa alla contrattazione collettiva.

Oggi il tema generale è quello della qualità della legislazione e del rischio della rilegificazione. Noi dobbiamo sapere, e il relatore non può non sottolineare questo aspetto, che stiamo rilegificando una materia che da almeno sei anni è rimessa alla contrattazione collettiva. È una scelta di fondo che è stata compiuta dal Senato. Ora io ne rappresento l'entità oggettiva nei lavori della Commissione aggiungendo che, per quanto rapidamente dirò, dovremo brevemente tornare a parlarne.

Vorrei fare un'ultima annotazione sul capo IV. Il Senato ha modificato in modo sostanzioso il diritto comune prevedendo, all'articolo 23, capo IV, una tipologia speciale di annullamento facoltativo dei contratti della pubblica amministrazione stipulati da soggetti che abbiano riportato condanne definitive per delitti contro la pubblica amministrazione. Anche qui, noi introduciamo una forma speciale nell'ambito delle regole sull'annullamento.

Signor Presidente, credo che questo provvedimento, fatte salve le modifiche del Senato, debba continuare ad essere esaminato perché è interesse del Parlamento arrivare in tempi brevi ad una legge organica contro la corruzione e l'illegalità amministrativa. Peraltro, credo che occorra, per alcune delle ragioni esposte, un più approfondito e meditato esame di questo testo in Commissione. Credo che i colleghi vorranno proporre modifiche ed emendamenti, ed io stesso ne proporrò, su alcune tematiche e sulle modifiche del Senato. Malgrado lo strenuo impegno che il presidente ha voluto imprimere ai nostri lavori, non siamo stati in grado di esaminare approfonditamente questo testo. Concludo dicendo che il provvedimento deve avere un ulteriore corso e chiedo — sarà chiesto formalmente dal gruppo di forza Italia — che il provvedimento venga rinviato in Commissione per un più meditato esame e per predisporre gli emendamenti del caso.

**PRESIDENTE.** L'onorevole Bonito, relatore per il capo II, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

**FRANCESCO BONITO, Relatore per il capo II.** Signor Presidente, come ella ha ricordato il mio compito è quello di riferire sul capo II della proposta al nostro esame che reca la rubrica: « Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa ».

Prima di esaminare gli articoli nella parte che ho appena richiamato, mi sembra giusto ricollegarmi alle dichiarazioni testé rese dal collega Frattini anche per conferire una continuità e una completezza dialettica alle nostre relazioni.

È evidente che la proposta che fu approvata a suo tempo in sede di prima lettura dalla Camera aveva indubbiamente la pretesa di essere profondamente innovativa sotto più aspetti.

Nella elaborazione del nostro lavoro noi siamo partiti da una serie di considerazioni. Una di esse, a mio avviso, era decisiva. Si valutava che la nostra pubblica amministrazione era, ed è tuttora,

l'espressione di una evoluzione storica che certamente non è stata corrispondente al livello di sviluppo della nostra democrazia. In altri termini e in termini meno oscuri, intendo dire che la storia ha fatto molti passi avanti nel nostro paese e nella nostra democrazia mentre la nostra burocrazia ne ha fatti di meno. Ormai, proprio per il livello di sviluppo della nostra società, i cittadini sentono profondamente, in determinate materie, l'esigenza di dotarsi di una pubblica amministrazione terza che esprima autonomia decisionale.

Certamente, ciò non corrisponde all'organizzazione attuale della nostra pubblica amministrazione. Mi si consenta un parallelo con la funzione giurisdizionale. Molte volte ci si è chiesto — anzi, è materia di aspro dibattito — quale sia la legittimazione della potestà giurisdizionale espressa dal magistrato, che, com'è a tutti noto, non ha una legittimazione democratica, bensì una legittimazione per così dire burocratica. La legittimazione — è stato detto dai più attenti osservatori e commentatori della materia — sta nella necessità di una terzietà in capo al giudice medesimo. La legittimazione del giudice non può essere quella degli altri poteri democratici dello Stato, perché vi è questa esigenza di terzietà. La legittimazione popolare e democratica, invece, è una legittimazione di parte, che deve essere tale là dove esprime le istituzioni della democrazia, ma non può essere del pari legittimante della potestà giurisdizionale, che deve essere terza. In questo, appunto, risiede la legittimazione del giudice.

Del pari, oggi, proprio per il livello di sviluppo della nostra società e della nostra democrazia, anche nell'ambito della funzione amministrativa si sente la necessità di questi momenti decisionali terzi, che guardino molto da vicino alla struttura di terzietà dell'organizzazione giurisdizionale. Questa poi è la motivazione di fondo per cui oggi, nel nostro paese, assistiamo ad una certa proliferazione delle cosiddette autorità amministrative indipendenti, che rispondono proprio a tale esigenza. Vi sono materie in cui la pubblica ammini-

strazione non può essere parte, non può essere « faziosa »: deve essere terza rispetto ai cittadini tutti.

Noi partivamo da questo presupposto teorico, se mi si consente, per delineare i caratteri istituzionali della commissione di garanzia e per assegnare ad essa i poteri che poi abbiamo ritenuto di assegnarle.

Detto questo sul piano del presupposto teorico del nostro lavoro, voglio ricordare anche che la Commissione poi si mosse sulla base del lavoro che era stato svolto dai saggi nominati dalla Presidenza della Camera, i quali posero nella loro relazione un'esigenza primaria per prevenire con efficacia la corruzione. Questa esigenza primaria era costituita dalla conoscenza della situazione patrimoniale delle rappresentanze elettive e di tutte le cariche dell'apparato statale, le quali, con le loro decisioni, indirizzano consistenti flussi di spesa.

In che modo abbiamo ritenuto di dover raggiungere questo obiettivo (e sto parlando evidentemente del lavoro svolto dalla Commissione e dalla Camera dei deputati in sede di prima lettura)? Il sistema costruito dalla Camera si articolava, per così dire, su un doppio binario di discipline: una relativa ai parlamentari e ai rappresentanti di Governo e l'altra relativa alle maggiori cariche amministrative della Repubblica e della pubblica amministrazione. Pertanto, il nostro lavoro in prima lettura si sviluppò attraverso l'individuazione di una serie di soggetti in capo ai quali ponemmo un'obbligazione pubblica molto precisa, cioè quella di rendere una dichiarazione relativa ai possedimenti reali e al possesso di liquidi e di titoli da parte di ciascuno dei dichiaranti. Fu pertanto introdotta una elencazione, che riguardava: i senatori e i deputati; il Presidente del Consiglio dei ministri, i ministri e i sottosegretari di Stato; i dirigenti ai quali erano affidate responsabilità di gestione e di adozione di rilevanti atti discrezionali; gli economi e i consegnatari o gli altri dipendenti incaricati di provvedere agli acquisti di beni e servizi; i presidenti, i vicepresidenti, gli amministratori delegati e i direttori gene-

rali di istituti ed enti pubblici, anche economici; i presidenti, i vicepresidenti, gli amministratori delegati e i direttori generali delle società al cui capitale concorrono lo Stato o gli enti pubblici; i magistrati di ogni ordine e grado; i componenti elettivi degli organi di autogoverno della magistratura ordinaria, amministrativa, contabile, tributaria e militare; i docenti universitari di ruolo.

Questi erano pertanto i soggetti obbligati a depositare annualmente una dichiarazione dei redditi ed una dichiarazione relativa ai rispettivi depositi liquidi ed in titoli di Stato o finanziari in genere; inoltre, vi era una terza dichiarazione che riguardava soltanto i parlamentari ed i membri del Governo parlamentari relativamente alle spese elettorali sostenute in occasione delle tornate elettorali.

Per quanto riguarda le conseguenze della mancata presentazione, per i parlamentari ed i membri del Governo, la Camera in prima lettura aveva disposto che il ritardo o l'incompletezza della dichiarazione avrebbe comportato semplicemente una sanzione corrispondente alla pubblicizzazione dei nominativi dei non ottemperanti. Più incisiva appariva invece la disciplina nell'ipotesi, più grave, di omessa o infedele dichiarazione, giacché per i parlamentari veniva costruita una causa sopravvenuta di ineleggibilità e per i componenti del Governo veniva prevista quale sanzione una comunicazione al Parlamento (quindi, con una sorta di sottolineatura della natura politica che assumeva l'omissione o l'infedeltà); per quanto riguarda i sottosegretari non parlamentari, avevamo poi previsto una deliberazione del Consiglio dei ministri, che era comunque chiamato ad assumere una sua decisione sull'omissione o l'infedeltà della dichiarazione. Per gli altri soggetti obbligati non parlamentari o membri del Governo, quindi per i funzionari dello Stato, la Camera aveva previsto le stesse dichiarazioni dei parlamentari, ma mentre questi dovevano presentarle ai rispettivi uffici di Presidenza, gli altri soggetti dovevano presentare le loro ad una commissione di garanzia.

Per il ritardo e l'incompletezza delle dichiarazioni, la sanzione era costruita su un procedimento amministrativo che prevedeva un termine cui adempiere fissato dalla commissione stessa, la pubblicità del ritardo e dell'incompletezza ed infine l'annotazione del ritardo e dell'incompletezza nel fascicolo personale del funzionario dipendente pubblico. In caso, invece, di omessa o infedele dichiarazione, la sanzione prevista dalla Camera in prima lettura era la decadenza dalla carica, ovvero la risoluzione del rapporto di pubblico impiego, naturalmente dichiarato dalle varie autorità competenti. Questo era in larga sintesi il disegno realizzato dalla Camera dei deputati; il Senato è intervenuto con una serie di modifiche che hanno avuto come risultato lo stravolgimento completo di quanto era stato elaborato in questo ramo del Parlamento.

Lo stravolgimento non attiene certo ai soggetti obbligati, in relazione ai quali, anzi, il Senato ha fatto probabilmente un'opera compiuta e migliorativa del nostro testo, giacché ha reinserito ciò che era sparito dal nostro testo a causa di un emendamento soppressivo. Il Senato ha infatti previsto la reintroduzione dei funzionari degli enti locali; l'articolazione dei soggetti, peraltro, è prevista in modo diverso ma, tutto sommato, probabilmente più completo. Vi sono, in più, i giudici onorari e le lettere *o*), *p*) e *q*), le quali riguardano i componenti della commissione di garanzia, i docenti di ruolo cui è affidata la responsabilità della gestione in strutture universitarie, i componenti delle autorità amministrative indipendenti nonché degli organi direttivi della Banca d'Italia.

Il Senato ha poi unificato la disciplina per i parlamentari ed i funzionari pubblici, che la Camera aveva mantenuto distinta; tale disciplina si articola in questi momenti: l'obbligo della dichiarazione dei redditi e l'obbligo della dichiarazione sui depositi e sui titoli, mentre per i parlamentari permane la dichiarazione relativa alle spese elettorali. Viene peraltro introdotto un principio (qui cominciano i momenti, per così dire, di stravolgimento

dell'ipotesi di lavoro della Camera dei deputati) in forza del quale le dichiarazioni di cui ho appena detto vanno presentate non già alla commissione di garanzia, ovvero agli Uffici di Presidenza di Camera e Senato per le dichiarazioni dei parlamentari, come previsto dalla Camera in prima lettura, ma alle amministrazioni di appartenenza. Si tratta già di un primo momento di trasformazione molto significativo.

Viene modificata, inoltre, in modo radicale la disciplina sanzionatoria. Per quanto riguarda il ritardo e l'omessa dichiarazione, il testo del Senato prevede l'accertamento patrimoniale a cura dell'amministrazione finanziaria e, se il ritardo o l'omissione permangono per oltre trenta giorni, è prevista la possibilità della sospensione degli emolumenti e delle indennità per il funzionario pubblico dipendente inadempiente.

Per quanto riguarda, invece, i componenti del Governo ed i parlamentari, è prevista semplicemente la comunicazione alle Camere del ritardo o della omissione.

Riguardo alle dichiarazioni infedeli, invece, bisogna dire che si tratta del punto più importante delle modifiche apportate dal Senato; il regime sanzionatorio appare per certi versi discutibile e sicuramente non efficace in relazione alle finalità di prevenzione che la proposta avanza. Per le dichiarazioni infedeli, infatti, sono previste conseguenze sanzionatorie solo allorché intervenga una condanna definitiva superiore a tre anni — non stiamo parlando di parlamentari o politici, ma di funzionari — per reati fiscali e solo quando nel momento della contestazione dell'accertamento penale emergano fatti in relazione ai quali si possa ipotizzare l'infedeltà di una dichiarazione tributaria e fiscale.

Il regime sanzionatorio non scatta solo in presenza di una condanna di questo tipo, ma anche allorché i redditi dichiarati e i cespiti patrimoniali, per i quali venga accertata l'infedeltà della dichiarazione, siano rilevanti in relazione al complesso dei redditi. Non esiste, cioè, una gravità oggettiva, ma una gravità che va ipotizzata

in relazione al patrimonio del soggetto dichiarante. In altri termini, ciò che può essere grave rispetto ad un funzionario che goda di un reddito patrimoniale molto basso, viene valutato in maniera diversa in relazione alla dichiarazione di un funzionario che abbia, invece, la fortuna di godere di un'ottima posizione patrimoniale.

Per quanto riguarda il personale politico, i membri del Governo ed i parlamentari, non è previsto nulla se non la sanzione di ineleggibilità, che potrà diventare effettiva e concreta solo nel momento in cui si sarà verificata l'ipotesi principale della condanna definitiva per un reato fiscale o tributario, condanna superiore ai tre anni.

Detto ciò, mi pare che si possa facilmente concludere esprimendo molte e forti perplessità sul lavoro svolto dal Senato. L'altro ramo del Parlamento ha sostanzialmente annullato o comunque di molto impoverito lo sforzo della Camera che si era mossa nella direzione indicata dai saggi e che, tutto sommato, era arrivata ad un punto di equilibrio e mediazione sostanzialmente accettato da larghe parti della Camera dei deputati stessa. Non posso che fare mio l'impegno già anticipato dal relatore Frattini; infatti, occorre svolgere un importante lavoro, se non di ripristino totale del nostro testo, di razionalizzazione di quello che ci è pervenuto dall'altro ramo del Parlamento. Sotto questo aspetto, il relatore si augura fortemente un positivo impegno dei deputati perché il testo pervenuto alla Camera sia approvato da questo ramo del Parlamento. Questo ci consentirebbe, in qualche modo, anche se non in termini esaurienti, di affrontare con serietà la grave questione che abbiamo davanti e che ha dato vita al nostro lavoro con un intervento normativo volto a prevenire seriamente ed efficacemente la corruzione, che è stato un male del nostro paese e che lo è tuttora.

**PRESIDENTE.** Il presidente della Commissione, onorevole Meloni, ha facoltà di svolgere la relazione, in sostituzione del

relatore per il capo III, onorevole Martinelli.

**GIOVANNI MELONI, Presidente della Commissione speciale per l'esame dei progetti di legge recanti misure per la prevenzione e la repressione dei fenomeni di corruzione.** Signor Presidente, intervengo in merito al capo III, perché il relatore designato, onorevole Martinelli, è assente per ragioni indipendenti dalla sua volontà.

Pertanto, nel mio intervento mi atterrò alla questione affrontata nel capo III, che si occupa della pubblicità e della trasparenza dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione e che è stato radicalmente modificato dal Senato, il quale lo ha fatto diventare sostanzialmente uno strumento diverso da quello cui si era pensato nel testo approvato dalla Camera.

Quest'ultimo, all'articolo 17, prevedeva l'istituzione di un bollettino ufficiale dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione al fine di assicurare la massima pubblicità e trasparenza del mercato pubblico. Tale bollettino, in via transitoria, avrebbe dovuto essere pubblicato tre volte alla settimana quale serie speciale della *Gazzetta Ufficiale*. In via definitiva, invece, si prevedeva già nel testo della Camera la sua produzione e diffusione con mezzi informatici.

Il Senato ha modificato tale articolo — secondo me, indebolendo la natura dello strumento di pubblicità e di informazione —, sostituendo il bollettino con un sito Internet. L'articolo 17 prevede, infatti, la creazione di un tale sito, curato dalla commissione di garanzia, nel quale dovranno confluire le informazioni sugli avvisi e i bandi di gara per la concessione di lavori pubblici, nonché gli appalti per lavori, servizi e forniture per importi superiori a 100 milioni di lire. L'accesso al sito è gratuito e non può essere sottoposto a limitazioni.

Tuttavia, va notato che il sito non sostituisce, come invece faceva il bollettino, le forme di pubblicità previste dalla legislazione previgente, ma si limita ad affiancarsi ad essa. Pertanto, è vero che si fa direttamente ricorso allo strumento

informatico, ma aggiungendolo a tutti gli altri strumenti; non mi pare, quindi, che si renda più agile il compito delle amministrazioni e neanche il modo di informarsi. Per quanto riguarda l'attuazione, l'articolo 18 rinvia ad un regolamento da emanarsi successivamente.

Secondo il testo della Camera, il bollettino si presentava, appunto, quale strumento principale di pubblicità dell'attività contrattuale delle amministrazioni, imponendo loro obblighi precisi di pubblicità per tutte le operazioni di mercato di importo superiore a 100 milioni di lire.

Ho già detto che il testo della Camera prevedeva già la produzione e diffusione del bollettino con mezzi informatici e, quindi, il ricorso alla serie speciale della *Gazzetta Ufficiale* era soltanto in via transitoria, perché, evidentemente, bisognava dare la possibilità a tutte le amministrazioni di adeguarsi alle nuove tecnologie informatiche.

Il testo del Senato presuppone che la via informatica sia l'unico mezzo di trasmissione degli atti alla Commissione, ipotizzando così l'esistenza di un collegamento informatico tra le amministrazioni, mentre sappiamo che allo stato attuale esso è ancora in fase di realizzazione né possiamo ipotizzare quando sarà completato. Vi è dunque il rischio che il ricorso a questa tecnologia avanzata, della quale non si può fare a meno, dilazioni la pubblicità per un periodo di tempo che non possiamo prevedere.

Un'altra differenza tra il testo della Camera e quello del Senato riguarda il momento dell'istituzione del bollettino. Il Senato ha stabilito che il sito Internet debba essere istituito contemporaneamente all'istituzione della commissione, mentre nel testo della Camera le due istituzioni — commissione e bollettino — erano considerate separatamente ed autonomamente. Pertanto il bollettino dipenderebbe dall'emanazione di due regolamenti: il primo è quello riguardante la commissione, il secondo è quello che dovrebbe emanare la commissione.

Il Senato ha altresì modificato la sanzione prevista per l'inadempienza degli

obblighi relativi alla forma di pubblicità in esame. Alla sanzione della nullità, prevista nel testo approvato dalla Camera (sanzione che aveva suscitato non poche discussioni anche in questo ramo del Parlamento), viene preferita a quella dell'inefficacia, considerando la trasmissione dei dati in via informatica alla commissione come condizione di efficacia degli atti.

A me pare che l'inefficacia per mancata trasmissione esponga le amministrazioni ad azioni di risarcimento del danno; potrebbe perfino dar vita ad episodi di corruzione proprio in forza del fatto che la mancata trasmissione potrebbe ingenerare in alcuni soggetti il diritto a vedersi risarciti, pur non avendo dato alcuna prestazione. Inoltre, vi è un argomento ancora più importante poiché è previsto il modo di sanare questa inefficacia attraverso la trasmissione, sia pure tardiva, dei dati alla commissione. Questa trasmissione però avverrebbe in un momento in cui la stessa non servirebbe per l'obiettivo per il quale si chiede la pubblicità, dato che tutto sarebbe ormai già definito.

In relazione al comma 2 dell'articolo 17, occorre segnalare che restano inalterati i soggetti obbligati a diffondere i loro dati nel sito Internet, mentre è stato soppresso l'obbligo della pubblicità nel sito per gli appalti riguardanti i cosiddetti settori esclusi. Si tratta di settori piuttosto importanti perché riguardano l'energia, le telecomunicazioni, i trasporti, l'acqua. Vorrei ricordare che comunque alla lettera *b*), comma 2, dell'articolo 2 della legge n. 109, modificata dalla legge n. 415 del 1998 (la legge sui lavori pubblici), sono compresi i settori cosiddetti esclusi, sia pure in forma attenuata e per particolari finalità.

Occorre apportare un chiarimento e pervenire ad una omogeneizzazione per non trovarci in uno stato di contraddizione simile a quello che rileva poc'anzi il collega Frattini a proposito dei servizi interni.

Sempre riguardo al comma 2, l'obbligo dell'inserimento nel sito Internet dell'elenco degli incarichi esterni professionali e di consulenza di importo superiore

ai 100 milioni, conferiti dai soggetti di cui al comma 2, sembra un'ulteriore precisazione ai fini della trasparenza e dell'immediata pubblicizzazione della complessiva attività delle amministrazioni, in quanto tali incarichi di consulenza, rientranti nella generale definizione degli appalti pubblici dei servizi, già si intendono compresi nel primo periodo del comma 2, che definisce l'ambito oggettivo dell'articolo 17.

Non è chiaro, poi, nel testo, se i dati inviati alla commissione di garanzia da parte delle pubbliche amministrazioni, ai fini del loro inserimento nel sito, rientrino tra quelli sulla base dei quali la commissione può chiedere ispezioni e controlli ai servizi di controllo interno. In tal caso, per quanto riguarda il settore dei lavori pubblici, si ravvisa una sovrapposizione delle competenze della commissione di garanzia con quelle della già istituita autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, di cui all'articolo 4 della legge n. 109 del 1994, ed una sovrapposizione delle competenze dei servizi di controllo interno di cui all'articolo 20 del testo modificato dal Senato con quelle del sindacato ispettivo dell'autorità medesima.

Per chiarezza legislativa, sarebbe opportuno coordinare l'articolo 17 con le disposizioni della legge n. 109 del 1994 e successive modificazioni, prevedendo sia la collaborazione tra la commissione di garanzia e la già istituita autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, sia il collegamento con l'osservatorio dei lavori pubblici, che è alle dipendenze dell'autorità di controllo ed opera mediante procedure informatiche e provvede alla raccolta ed all'elaborazione dei dati informativi concernenti i lavori pubblici su tutto il territorio nazionale.

Per quanto concerne l'articolo 18, le modifiche introdotte dal Senato sono conseguenziali alle modifiche sostanziali inserite nell'articolo 17. Relativamente al comma 2, sarebbe opportuno chiarire che si fa riferimento alla pubblicazione dei dati nel sito internet, allo scopo di evitare la confusione con le altre disposizioni vigenti in materia di pubblicazione degli

avvisi e dei bandi di gara. Infatti, secondo la nuova stesura del testo, tali disposizioni non vengono interessate dall'istituzione del sito internet.

Nel complesso, relativamente agli articoli 17 e 18, il testo approvato dal Senato appare meno incisivo ai fini del controllo e della trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione.

L'articolo 20 del testo modificato dal Senato ridefinisce interamente la materia dei servizi di controllo interno delle pubbliche amministrazioni. Va ricordato che l'articolo 20 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, ha previsto l'istituzione presso le amministrazioni pubbliche, con regolamento in ogni singola amministrazione, di servizi di controllo interno — o nuclei di valutazione —, con il compito di verificare la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa. Essi operano in posizione di autonomia e rispondono esclusivamente agli organi di direzione politica e riferiscono trimestralmente sui risultati della loro attività.

L'articolo 20 del testo modificato dal Senato prevede, al comma 1, che ai servizi di controllo interno vengano attribuiti esclusivamente compiti di revisione interna dettagliando, al comma 2, l'elenco delle attività corrispondenti. I commi successivi indicano le procedure mediante le quali i servizi espletano le proprie funzioni. Il comma 9 prevede che le risultanze delle predette attività vengano comunicate agli organi di direzione politica mediante un apposito rapporto. In caso di anomalie riscontrate in sede di revisione, i servizi di controllo procedono a contestare le stesse al responsabile delle unità organizzative interessate. Ove siano stati rilevati elementi di responsabilità penale, il rapporto di revisione deve essere trasmesso in copia all'autorità giudiziaria, alla procura regionale della Corte dei conti ed all'organo disciplinare. Aggiungerei che ciò è ovvio: non mi pare vi sia bisogno di fare una legge per questo. La collocazione dei servizi alle dirette dipendenze degli organi di direzione politica in

posizione autonoma conferma quanto disposto dal vigente articolo 20 del decreto legislativo n. 29 del 1993. Il comma 16 dispone l'abrogazione delle norme che prevedono, per i servizi di controllo interno, attribuzioni incompatibili con quelle indicate nell'articolo in esame.

Nel corso dell'esame del provvedimento in Commissione in sede referente, è stata criticata tale nuova disciplina dei servizi di controllo interno, che comporterebbe un loro depotenziamento; la Commissione, invece, era stata molto attenta a creare una relazione tra la commissione di garanzia ed i servizi di controllo interno, in maniera tale che questi ultimi venissero — in maniera sia pur progressiva — portati a regime, cioè messi in condizioni di funzionare, il che oggi ancora non avviene.

L'articolo 21 del testo modificato dal Senato introduce alcune modifiche al codice penale in tema di infedeltà del mandatario ed al codice civile in materia di infedeltà dell'amministratore. Il comma 1 introduce nel codice penale un articolo 646-bis, con il quale si prevede la pena della reclusione fino a due anni per il mandatario che abbia agito contro l'interesse del mandante o gli procuri danno ingiusto per aver ricevuto denaro o altra utilità.

Si osservi che versiamo in una materia che riguarda interamente il rapporto tra privati e che dal punto di vista della tecnica legislativa (di cui oggi si è parlato in un convegno estremamente interessante) mi pare del tutto fuori luogo introdurre in questa legge una disciplina che regola siffatta questione.

Il comma 2, poi, modifica l'articolo 2631 del codice civile, il quale sanziona con la multa il comportamento dell'amministratore che, trovandosi in situazione di conflitto rispetto agli interessi della società, non si astenga dal partecipare alla deliberazione del consiglio. Anche qui, la materia è interessante e dal nostro punto di vista deve essere opportunamente approfondita: ricordo che in proposito esiste un apposito progetto di legge, approvato a

suo tempo dalla Commissione, nel quale troverebbe più appropriata collocazione questa disposizione.

Nel complesso, signor Presidente, concludo questa parte del mio intervento — poi valuterò l'opportunità di svolgere qualche altra considerazione nel corso del dibattito — affermando che, in base alle osservazioni fatte, nonché sulla base di quanto già segnalato dagli altri colleghi, si tratta di materia da rivedere attentamente, per cui credo che a questo punto il rinvio in Commissione si renda indispensabile.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

**MARIANNA LI CALZI, Sottosegretario di Stato per la giustizia.** Signor Presidente, il Governo condivide la necessità, che è stata da più parti sottolineata, di pervenire ad una più organica legislazione in materia di prevenzione e di efficace repressione della corruzione. Quello della corruzione è un problema complesso, del quale è stata rimarcata la delicatezza ed il pericolo che essa costituisce per la democrazia. Su questo convincimento si basa l'esigenza di porre nuovi presidi giuridici, in particolare di natura preventiva. È ora che il paese si adegui anche sotto questo profilo alle grandi democrazie occidentali, che da qualche tempo hanno iniziato a sperimentare strumenti più incisivi, tanto più che proprio in Italia l'azione della magistratura ha sollevato il velo sulla perniciosa incidenza della corruzione nella vita pubblica.

La storia del provvedimento che è oggi in esame ha visto una prima stesura della Camera e successive strutturali modificazioni apportate dal Senato. Il Governo si è ritenuto impegnato a fornire un fattivo contributo alla discussione, sia alla Camera sia al Senato. L'intervento del Governo, peraltro, non ha inteso — e non intende neanche in questa sede — in alcun modo ledere le prerogative del Parlamento in relazione alle scelte compiute e da compiere in merito a questo provvedimento. Tuttavia, fermo restando il rispetto

dovuto per le decisioni del Senato, il Governo ritiene che sarebbe opportuno mantenere il provvedimento coerente con le premesse che lo hanno ispirato.

L'esigenza che si vuole soddisfare è soprattutto quella di un affinamento degli strumenti di prevenzione, garantendo una loro reale autonomia ed una loro autentica terzietà, fattori indispensabili per la funzione di controllo che sono chiamati a svolgere. È stata anche abbastanza condivisa l'opportunità di calibrare le nuove componenti repressive agli strumenti di prevenzione individuati. Credo si debba lavorare lungo questi due filoni.

La Commissione ha ritenuto di rispettare il calendario dei lavori dell'Assemblea già programmato e solo a tal fine, come è stato dichiarato, ha approvato il testo licenziato dal Senato. Il Governo esprime pertanto parere favorevole sul rinvio del testo in Commissione, che appare la sede più opportuna per la riconsiderazione nel merito degli aspetti tecnici del provvedimento.

**PRESIDENTE.** Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Donato Bruno. Ne ha facoltà.

**DONATO BRUNO.** Signor Presidente, dopo aver ascoltato gli interventi dei relatori, ma soprattutto quello del rappresentante del Governo, mi sembra resti poco da dire, perché credo sia ragionevole svolgere la discussione generale su questo provvedimento in altra occasione. Invero, oggi ci troviamo qui a discutere un provvedimento che la Commissione non ha avuto né la possibilità né il tempo di approfondire e di riformulare. Tuttavia, essendo stato posto in calendario, ci troviamo a discutere fra amici della falciatura subita dal provvedimento a fronte dell'esame svolto dal Senato, con l'obbligo, tuttavia, di svolgere alcune considerazioni.

In primo luogo, ricordo a me stesso, ma anche agli altri colleghi che hanno seguito l'esame del provvedimento in prima lettura, l'impegno con il quale la Commissione aveva licenziato il testo; tale impegno è legato anche alla partici-

zione ai lavori di un sottosegretario per la funzione pubblica del precedente Governo. L'intelligenza di questo sottosegretario ha fatto sì che il provvedimento avesse una sua logica.

Nel corso dell'esame svolto dal Senato, il provvedimento è stato assegnato alla Commissione affari costituzionali dove è stato seguito dal sottosegretario di Stato per la giustizia che lo ha fatto, probabilmente, con un'ottica completamente diversa. Tant'è vero che io avevo chiesto al Presidente della Commissione che, in sede di esame in seconda lettura da parte della Camera, il provvedimento fosse seguito sia dal rappresentante del Governo per le riforme istituzionali sia dal sottosegretario di Stato per la giustizia, essendo convinto che il provvedimento abbia bisogno di una concertazione maggiore. Infatti, se ci troviamo di fronte a due provvedimenti, la cui logica e la cui filosofia di fondo sono profondamente diverse, credo lo si debba anche e soprattutto ai diversi soggetti che ne hanno seguito l'esame in rappresentanza del Governo.

Non si tratta, infatti, di un unico provvedimento integrato, modificato, arricchito o depauperato in seguito all'esame svolto dall'altro ramo del Parlamento, ma di un altro provvedimento rispetto a quello licenziato in prima lettura dalla Camera. Per questo motivo ritengo che la Commissione abbia l'obbligo di tornare a discutere sul provvedimento originario, pur tenendo conto dei suggerimenti che ci vengono dal Senato, anche se ritengo che, se proseguissimo sulla strada indicata dall'altro ramo del Parlamento, con molta probabilità questo provvedimento non potrebbe mai vedere la luce, in quanto conterrebbe una serie di contraddizioni alle quali si aggiungerebbe, tra l'altro, il fatto che questa mattina il Governo ha iniziato la discussione su un provvedimento completamente diverso da quello al nostro esame e che va in un'altra direzione, come ha ricordato l'onorevole Frattini.

Siamo convinti che la prevenzione sia l'unica strada che questo Parlamento debba percorrere, in quanto la nostra

legislazione è carente in quel settore; è altresì vero che si deve prestare attenzione alla legislazione degli altri Stati europei, in questa materia. Tuttavia, credo sia necessario il rinvio in Commissione del provvedimento al nostro esame, dando così la possibilità ai rappresentanti del Governo, che stanno discutendo un provvedimento completamente diverso, di fornire il loro apporto. In questo modo potremmo capire cosa intende fare il Governo in una materia come questa e troveremmo sicuramente una strada comune per dotare il nostro Stato di una legge che segua le indicazioni che la Commissione speciale aveva dato, pur con tutti i miglioramenti possibili.

Pertanto, auspico che l'Assemblea, nella seduta di domani, invece di iniziare l'esame del provvedimento ne approvi la proposta di rinvio in Commissione affinché si possa, con l'aiuto del Governo, ritrovare la strada che, a mio parere, il Senato ha abbandonato.

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

**VINCENZO SINISCALCHI.** Signor Presidente, il gruppo dei democratici di sinistra si muoverà secondo le indicazioni date stasera dai relatori. Come avvertono gli stessi relatori, le difficoltà prospettate non riguardano tanto o quanto meno non soltanto le rilevanti e francamente inaccettabili modificazioni che il Senato ha apportato a questa importante legge, quanto il completamento, innanzi al Senato, di un processo di distacco culturale che francamente si era già avvertito nel voto espresso dalla Camera su alcuni punti, sui quali anche i relatori avevano dato indicazioni che la Camera aveva, in parte, stravolto: mi riferisco, in particolare, al voto sui soggetti destinatari di questo provvedimento che per questa parte è stato, per la verità, ripreso dal Senato.

I relatori hanno ricordato che la Commissione speciale ha seguito con particolare interesse queste proposte di legge nel corso dei lavori che risalgono al 1996

(anno in cui la Commissione venne istituita) e hanno sottolineato la difficoltà di giungere ad una convergenza culturale, politica e legislativa necessariamente richiesta da provvedimenti di questo genere. Hanno ragione i relatori quando dichiarano di non riuscire ad identificarsi nel testo. Sul piano della produzione legislativa, è stato molto opportuno il richiamo alla riunione di stamane, quando si è detto che uno dei problemi fondamentali della legislazione è quello della sua efficacia e della sua capacità di produrre effetti. Una legge di questo tipo, come si è avvertito negli interventi dei relatori e in quelli svolti in sede di comitato dei nove, finisce con l'essere, nella sostanza, una legge simbolica: si carica di meccanismi alquanto complicati, ma non risponde all'esigenza per la quale essa è stata ritenuta urgente nel nostro paese.

Il punto di riferimento ricordato è il lavoro svolto dal comitato composto dai professori Arcidiacono, Cassese e Pizzorno. Si tratta di un documento molto importante che fa il punto sullo stato della corruzione esplicita ed occulta, possibile ed ambientale, all'interno di importanti settori della vita politica e amministrativa. Tale studio, ovviamente, non doveva portare ad una forma persecutoria astratta — e così non è stato — ma doveva prevedere, per la prima volta nel nostro paese che è in ritardo rispetto ad altri paesi nel mondo, l'istituzione di un organismo capace di prevenire i fenomeni di corruzione e di fornire allo Stato e agli organismi nei quali questi fenomeni possono verificarsi gli strumenti di prevenzione. Questo grande lavoro, signor Presidente e onorevoli colleghi, si è alimentato degli studi della Corte dei conti e di quelli della commissione istituita dal Ministero per le riforme istituzionali e si è servito del supporto di documenti (ad esempio, in materia disciplinare) provenienti da tutte le giurisdizioni amministrative, tutti convergenti nel riconoscere l'assoluta insufficienza e il carattere meramente simbolico degli ordinamenti disciplinari che solo nella visione vetusta dell'intervento preventivo potevano essere

strumenti efficaci. Quando però ci siamo trovati di fronte a relazioni dei procuratori generali della Corte dei conti sul carattere meramente simbolico, ad esempio, del successivo intervento contabile da parte della stessa Corte dei conti, nonché di fronte alle statistiche che rilevano l'inefficienza assoluta di una deterrenza del sistema disciplinare, il Presidente della Camera, con il voto unanime dei gruppi, ha ritenuto di procedere all'istituzione di una Commissione speciale.

Forse non tutti gli appunti possono essere mossi al Senato proprio per la difficoltà di omologare nelle due Camere una cultura che già in questa sede ha incontrato forti incomprensioni. Lo ripeto perché non è giusto che non lo si dica. Il voto con il quale, con un singolare trasversalismo, venivano esclusi dalla disciplina delineata — non si sa perché — gli amministratori locali, gli organi elettivi delle province e delle regioni o altre categorie di interessati, sorprese anche i relatori. A questo, soltanto a questo, si è posto riparo.

Non dico che anche quello fu il prodotto di assenze costanti nella discussione su questi problemi. Certo, è difficile trasmettere messaggi così nuovi. Se però questo provvedimento deve andare in porto, come è necessario, è opportuno che ciò non avvenga con una convenzione solamente simbolica, quale finirebbe con l'essere il prodotto che ci è stato consegnato. Forse, al Senato manca una Commissione analoga a quella della Camera, giacché la materia al nostro esame è stata affrontata dalla Commissione affari costituzionali. Una ragione potrebbe essere poi ravvisabile nella mancata individuazione precisa dell'uno o dell'altro ministero competente. Non dobbiamo però dimenticare che quello di cui ci occupiamo è un provvedimento di iniziativa parlamentare e quindi a me pare opportuno ricordare che sono le Camere — Governo o non Governo, ovviamente, con il consistente apporto, già fornito nella prima fase dei lavori dal sottosegretario per la funzione pubblica — a doverlo portare a conclu-

sione. Ciò proprio perché, come dicevo, si tratta di un'iniziativa particolare del Parlamento.

Il rinvio consentirà innanzitutto di effettuare un chiarimento sul testo e di svolgere un dibattito il più possibile approfondito, che permetta di comprendere come sia giunto il momento di far propria da parte dell'Assemblea legislativa una cultura della prevenzione. Se non si entra in quest'ottica, se ogni norma — tra qualche attimo farò qualche accenno esemplificativo — viene intesa come una disposizione giustizialista o repressiva ed astratta, è evidente che non si andrà da nessuna parte; parimenti non si andrà da nessuna parte se si ritiene che il prevenire non debba comportare anche il ricorso ad una sanzione, attraverso la possibilità, ad esempio, di un'indagine per verificare dove si annidino determinate sacche di resistenza alla corretta applicazione dell'articolo 97 della Costituzione. Non dimentichiamo, infatti, che questo non è altro che un provvedimento applicativo dell'articolo 97 della Carta fondamentale. Forse si tratta della prima normativa in cui la disposizione puramente programmatica sulla trasparenza della pubblica amministrazione, già contenuta nella nostra Costituzione, diventa legge praticabile da parte dello Stato.

Con il rinvio intanto disciplineremo un po' meglio, oltre ai punti già illustrati dagli onorevoli relatori e dal presidente per la parte che riguarda il capo III, la questione dei soggetti e, soprattutto, ci soffermeremo sull'articolo 3, quello sui compiti.

Il Senato ha demolito con una serie di soppressioni ogni possibilità di indagine; ha fatto confusione circa l'accertamento amministrativo, che è basilare e principio consolidato in tutte le giurisdizioni disciplinari. È per questo, peraltro, che quelle giurisdizioni non funzionano, perché non svolgono l'accertamento, per ragioni di compiacenze o per una malintesa autoreferenza corporativa, spesso anche per ragioni di impatto sindacale negativo. È infatti accaduto di frequente che si confondesse la necessità di una sanzione con

la violazione di una libertà sindacale e soprattutto noi dobbiamo riconoscerlo. Avevamo costruito un processo penale non certo caratterizzato da inquisizioni occulte o alternative, avevamo attribuito alla commissione la possibilità di accertare e denunciare. A causa di preoccupazioni di garantismo astratto, costituzionale, da parte della I Commissione del Senato, si è soppresso il comma 5 dell'articolo 3 («Compiti della commissione»), secondo il quale «La Commissione, nel caso in cui valuti che i fatti a sua conoscenza possano essere penalmente rilevanti o costituire elementi utili ad indagini penali in corso, ovvero nel caso ... ne dà immediata comunicazione alla competente autorità giudiziaria». Accanto all'indicazione della soppressione, nello stampato si fa riferimento, tra parentesi, al comma 2, lettera c), dell'articolo 3 del nuovo testo, che reca qualcosa di completamente diverso. Infatti, quest'ultima disposizione, che ha carattere fondamentale, dice che la commissione «effettua segnalazioni alla Corte dei Conti per quanto di competenza e trasmette le notizie di reato all'autorità giudiziaria». Ci mancherebbe altro — significa sfondare energicamente una porta aperta — che un organo di diritto pubblico apprenda una notizia di reato e non la trasmetta all'autorità giudiziaria! Sarebbe veramente clamoroso.

Cosa aveva approvato il Parlamento a maggioranza, comunque con un ampio accordo? Che quando vi fossero il *fumus*, indagini utili per una inchiesta penale, la commissione avrebbe sospeso le indagini e ne avrebbe trasmesso gli atti, non solo la notizia di reato alle autorità competenti. Non occorre l'autorità del Senato per dire che, in caso di flagranza di reato di corruzione o concussione da parte di un pubblico funzionario o di un politico, la commissione deve trasmettere gli atti alla procura della Repubblica. Si tratta di un testo di fronte al quale il popolo italiano direbbe che pratichiamo il fariseismo più che esercitare una vera e propria volontà di intervento in questa materia; certo, tutto ciò nella razionalità, nel rispetto dei

limiti, nel rispetto delle garanzie, in applicazione dell'articolo 97 della Costituzione, ma anche senza alcuna invasione o straripamento all'interno dell'indagine penale, tributaria, amministrativa o contabile.

Quanto si è detto vale in ordine ai poteri della commissione; in queste condizioni non siamo assolutamente maturi.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, come già è stato detto — ma va ribadito —, non siamo maturi neppure a proposito dell'anagrafe patrimoniale, che è stata intesa come una sorta di arbitraria fiscalizzazione dei soggetti, mentre non era assolutamente di ciò che si trattava.

Farò un altro esempio significativo. All'articolo 11 è stato soppresso un elemento particolarmente qualificante: il riferimento alle anagrafi patrimoniali dei soggetti indicati, qualora non siano già previste dalla legge, e sono state disciplinate soltanto le modalità di tenuta delle anagrafi patrimoniali stesse. L'articolo 11 si limita a ciò, mentre l'articolo 4 del vecchio testo — che è stato soppresso e che nello stampato viene posto a fronte proprio dell'articolo 11 del testo licenziato dal Senato (il riferimento è quindi improprio) — istituiva l'anagrafe patrimoniale presso la commissione, a cura dell'AIPA, disciplinava le modalità di tenuta e funzionamento dell'anagrafe patrimoniale e attribuiva alla commissione poteri autonomi nelle indagini di controllo sulla fedeltà dell'anagrafe stessa.

Non ha proprio senso dire che l'articolo 4 è stato soppresso e che il suo contenuto è stato riportato all'articolo 11 dal momento che abbiamo visto che quest'ultimo ha un contenuto assolutamente diverso.

È giusto anche quanto è stato detto sull'articolo 13 in ordine al potere di sanzione. Questo è il punto che ritroviamo in tutti i documenti di base su cui ha lavorato la Commissione e in tutte le audizioni che sono state tenute. Ricordo, tra l'altro, che si è svolto un convegno su tale particolare materia nel corso del quale sono intervenuti tutti i vertici giurisdizionali dello Stato. In quel convegno

dopo essersi convenuto che la iniziativa disciplinare nel nostro paese è puramente simbolica; dopo essersi convenuto sulla necessità di approntare questi strumenti di prevenzione, si è detto che non era assolutamente incostituzionale, in caso di mancata dichiarazione, la sospensione degli emolumenti dopo che fossero stati rivolti inviti a regolarizzare. Si badi che la Commissione, i relatori e il Comitato dei nove avevano articolato un sistema di inviti a regolarizzare la dichiarazione omessa o mancante.

Si è già detto anche dell'articolo 15 sotto questo profilo, ma in ordine ad esso va pure segnalata, a titolo di semplificazione e per rafforzare la necessità di una ulteriore riflessione dei democratici di sinistra, l'opportunità di rinviare sia pure in tempi brevi il provvedimento in Commissione per un ulteriore approfondimento. L'articolo 15 è veramente singolare perché rappresenta la fattispecie penale, gravissima, della dichiarazione infedele che si accerta in sede di commissione. Si pensa allora che sia stata creata una nuova fattispecie, pur nell'ambito del generale processo di riduzione del diritto penale, che va tenuta presente (naturalmente non in tutte le materie).

Si conviene che è molto grave una dichiarazione infedele da parte di questi soggetti e si dice che nel caso di dichiarazione infedele, mentre prima si era disegnato un criterio di intervento come la decadenza dalla carica e la ineleggibilità sopravvenuta, l'articolo 15 nella nuova stesura recita: « Per i soggetti di cui all'articolo 9 la condanna definitiva a pena detentiva superiore a tre anni per delitti non colposi di natura fiscale, allorché risulti accertato con la sentenza che il condannato non abbia dichiarato redditi ovvero abbia omesso l'indicazione di cespiti patrimoniali di ammontare rilevante anche in relazione (...) comporta l'immediato cessazione dall'incarico non elettivo o dal rapporto di impiego. ».

Faccio appello all'intelligenza di tutti e particolarmente all'intelligenza professionale di coloro che seguono queste materie ogni giorno: che cosa significa questa

norma? Equivale a dire che è contemplata solo una pena accessoria di cui non c'è bisogno perché è già prevista la pena accessoria in caso di condanna definitiva passata in giudicato. La pena della ineleggibilità, che non è una pena, che non è una pena accessoria, è una sanzione nei confronti della quale non esiste riserva di giurisdizione: tale materia, peraltro, non può essere riservata alla Commissione, trattandosi di un intervento in materia di diritti personalissimi quando non di diritti elettorali, perciò si era riservata alla Commissione la possibilità di sostituzione al giudizio disciplinare. Tutto questo avviene dopo che è stato praticato il giudizio disciplinare, che è contemplato come un giudizio dovuto nel termine massimo di centoventi giorni (ciò rappresenta un fatto enormemente innovativo). Perlomeno nella mia esperienza (ed abbiamo l'avallo della Corte dei conti) non conosco giudizi disciplinari che non si siano verificati soltanto a sentenza passata in cosa giudicata.

La sanzione disciplinare è un punto controverso, difficile, ma qualificante da un punto di vista culturale. Poiché la vigilanza sull'organo — la Commissione — è di derivazione parlamentare; poiché il riferimento della Commissione (ad esempio in materia parlamentare e endoparlamentare e per gli altri soggetti) si riferisce agli organi di vigilanza delle varie categorie previste tra i soggetti destinatari di questa legge, è semplicemente paradossale stabilire oggi, dopo questo lungo lavoro, che se ci si trova di fronte ad una dichiarazione infedele, accertata dal magistrato con sentenza dichiarata definitiva e passata in giudicato, soltanto allora, come una sorta di autorità amministrativa finale esecutiva, la commissione interviene per dichiarare la cessazione dalla carica elettiva o non. Quindi, è una legge che non dà risposte, che stravolge sostanzialmente il significato democratico, trasparente, di richiesta generale di evitare che vi siano forme di sospetto che poi finiscono per penalizzare gli onesti, di evitare forme di coinvolgimento generale del