

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

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

(Affari costituzionali, Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,  
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

---

INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI STRUMENTI  
ISTITUZIONALI ATTI A PREVENIRE I FENOMENI  
DI CORRUZIONE

---

6° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 2 APRILE 1998

Presidenza del presidente VILLONE

**INDICE****Audizione dei Presidenti della Confesercenti e della Confcommercio**

|  |                               |                          |                           |
|--|-------------------------------|--------------------------|---------------------------|
| PRESIDENTE . . . . .   | Pag. 3, 6, 10 e <i>passim</i> | <i>VENTURI</i> . . . . . | Pag. 4, 5, 10             |
| ANDREOLLI ( <i>PPI</i> ) . . . . .   | 9                             | <i>BILLÈ</i> . . . . .   | 6, 12, 13 e <i>passim</i> |
| BETTINELLI, <i>Sottosegretario di Stato alla</i><br><i>Presidenza del Consiglio dei ministri</i> . . . . . | 9, 13                         |                          |                           |
| GUERZONI ( <i>Dem. Sin.-l'Ulivo</i> ) . . . . .  | 5, 9, 13                      |                          |                           |
| PARDINI ( <i>Dem. Sin.-l'Ulivo</i> ) . . . . .   | 9, 14                         |                          |                           |

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il signor Marco Venturi, presidente della Confesercenti, accompagnato dal dottor Luciano Marranghello e dalla dottoressa Giovanna Nanna, e l'avvocato Sergio Billè, presidente della Confcommercio, accompagnato dai dottori Carlo Mochi e Sergio De Luca.*

*Interviene, altresì, il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Bettinelli.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,35.*

#### **Audizione dei Presidenti della Confesercenti e della Confcommercio**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti istituzionali atti a prevenire i fenomeni di corruzione. Onorevoli colleghi, vi ricordo che, in considerazione della rilevanza dell'argomento, è stata concordata, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, la richiesta di attivazione dell'impianto audiovisivo, in modo da consentire la speciale forma di pubblicità della seduta ivi prevista, e che la Presidenza del Senato ha già fatto conoscere il proprio assenso.

Poichè non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È in programma oggi l'audizione del signor Marco Venturi, presidente della Confesercenti, accompagnato dai dottori Marranghello e Nanna, e dell'avvocato Sergio Billè, presidente della Confcommercio, accompagnato dai dottori Mochi e De Luca, che ringrazio, anche a nome di tutta la Commissione, di essere qui presenti.

Al fine di orientare il loro intervento, ricordo brevemente che l'audizione odierna si svolge in relazione all'esame del disegno di legge n. 3015, pervenutoci dalla Camera dei deputati, noto come «legge anticorruzione» e impostato sostanzialmente su ipotesi di previsioni di attività a livello nazionale di contrasto alla corruzione (quali la Commissione di garanzia, il Bollettino ufficiale dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione ed un'anagrafe patrimoniale nazionale). In tale condizione si è quindi ritenuto che il disposto di questo disegno di legge potesse essere rafforzato, soprattutto nella prospettiva di un contrasto alla corruzione non solo accentrato, ma diffuso presso le pubbliche amministrazioni.

Pensiamo che gli ospiti odierni siano in grado di fornirci significativi contributi ed indicazioni sulla corruzione e sulle possibili innovazioni per contrastarla, perchè sono tra coloro che direttamente entrano in contatto con lo stesso fenomeno laddove esso si produce. Ci occupiamo della prevenzione, quindi non facciamo alcuna valutazione su fatti accaduti o su episodi che possono essersi verificati; si tratta semplicemente

di introdurre innovazioni normative utili a prevenire il verificarsi di fatti corruttivi in rapporto alla pubblica amministrazione. I nostri ospiti operano nel sistema economico produttivo, ne sono attori diretti e quindi sono certamente in grado di fornirci un contributo particolarmente significativo.

Purtroppo siamo stati costretti a ridurre il tempo oggi a nostra disposizione a causa di vicende sopravvenute; come sapete, in politica non sempre si riesce a rispettare i tempi. Spero ugualmente che riusciremo ad ottenere il massimo arricchimento dal nostro incontro. Prego quindi il presidente Venturi di dare inizio al suo intervento con una breve introduzione, assicurandolo che acquisiremo agli atti il contributo scritto che ci ha consegnato. Ci sarà poi spazio per gli altri ospiti e per le eventuali domande.

*VENTURI.* Signor Presidente, ringrazio lei e gli onorevoli senatori della Commissione per la preziosa occasione di partecipazione che ci viene offerta. Sono anni che la Confesercenti si impegna sul fronte della corruzione, non solo svolgendo delle indagini e una rilevazione annuale sul tema, ma anche agendo con la sua struttura che si occupa normalmente di *racket* e di usura delle imprese – ma molte telefonate arrivano anche sulla corruzione – per sottolineare quanto questo fenomeno sia diffuso.

Ritengo che le misure che si stanno approntando siano necessarie e rappresentino uno dei nodi da affrontare per le prospettive di sviluppo della nostra economia, perchè alle disfunzioni e alla corruzione nella pubblica amministrazione segue una difficoltà da parte delle stesse imprese di produrre quei risultati economici utili non solo alle imprese stesse ma a tutti i cittadini per lo sviluppo del paese. A nostro avviso, però, l'impianto normativo, così come è stato trasmesso dalla Camera dei deputati, deve essere modificato, non risultando adeguato ad affrontare il tema della corruzione.

È inadeguata innanzitutto l'idea di contrastare con una struttura di carattere nazionale - la Commissione di garanzia – il fenomeno così diffuso della corruzione, se teniamo conto che le amministrazioni pubbliche, considerando tutte le amministrazioni locali, quindi non solo quelle centrali, sono oltre 9.000. È necessario affrontare la situazione con una certa snellezza e senza duplicazioni di funzioni con altri organismi esistenti.

La stessa valutazione vale per l'anagrafe patrimoniale. Ci sembra un'idea basata su uno spirito positivo, ma non riteniamo che questo strumento riesca obiettivamente a rimuovere una situazione diffusa di corruzione, anche perchè non è attraverso un'anagrafe patrimoniale o la dichiarazione di autocertificazione che si possono conoscere gli elementi reali di corruzione che possono verificarsi in un'amministrazione pubblica.

Il problema vero è che lo scarto esistente i reati perseguiti in tema di corruzione e quelli realmente commessi – le migliaia di reati che vengono conosciuti attraverso diverse strade – è tale che bisogna affrontarlo appunto, sapendo che esiste un sommerso anche rispetto alla corru-

zione. Bisogna allora trovare gli strumenti più snelli per far emergere il sommerso, dalla piccola alla grande corruzione.

Permane infatti una «cultura», che ancora non è stata rimossa neanche dal movimento che all'inizio degli anni 90 si è sviluppato nel nostro paese. Nel mese di febbraio di quest'anno abbiamo svolto un'indagine, insieme alla società SWG-Servizi integrati di ricerca, proprio sulla corruzione, indagine che alleghiamo al documento che vi consegniamo e quindi avrete modo di approfondire l'argomento.

Cito solo alcuni dati indicativi. La maggioranza degli intervistati, ossia il 73,3 per cento, ritiene che il livello del funzionamento amministrativo sia rimasto invariato o sia peggiorato. Inoltre, una parte maggioritaria del campione ha sottolineato che le principali disfunzioni vengono registrate nelle ASL-Ospedali, negli uffici comunali, nelle poste e nelle ferrovie. Questi sono gli enti dove si registrano le maggiori disfunzioni ed inefficienze che vengono attribuite alla lentezza burocratica, alla scortesia, all'impreparazione degli impiegati e dei funzionari ed alla complessità delle procedure.

GUERZONI. Non parlano certo male di Garibaldi!

VENTURI. No, credo che non parlino male di Garibaldi. Il dato è molto più recente.

Dobbiamo porci il problema di questa opinione diffusa e chiederci anche se gli intervistati hanno risposto sulla base di esperienze personali: io credo di sì e ritengo che i provvedimenti Bassanini servano proprio a rimuovere questi ostacoli, altrimenti non si giustificerebbero. Queste sottolineature vanno prese con molta attenzione.

Il 59,7 per cento degli intervistati – non per ricollegarmi al tema delle disfunzioni, ma penso che qualche connessione ci sia – ritiene che il livello di corruzione nell'ultimo anno è aumentato o rimasto inalterato (è una valutazione che si riferisce al 1997) e ciò viene attribuito – ripeto – anche alla complessità della burocrazia. Rimuovere questi ostacoli burocratici, queste difficoltà dalla pubblica amministrazione, a mio parere, serve ad eliminare anche gli elementi di corruzione che sono abbastanza diffusi. Quindi, la trasparenza, la legge sull'autocertificazione e l'informaticizzazione credo siano degli strumenti utili.

Tuttavia, anche sulle leggi Bassanini dovremo capire quali saranno i tempi di attuazione, se pensiamo che ancora una grande parte delle amministrazioni non hanno attuato la legge sulla trasparenza e sulla autocertificazione; in particolare, se rivolgiamo la nostra attenzione agli enti locali e soprattutto ai comuni, dei quali solo il 20 per cento ha messo in atto la legge n. 241 del 1990 sulla trasparenza, ci rendiamo conto come questa lentezza renda difficile anche il funzionamento di buone leggi, che sono positive e in grado di migliorare il rapporto tra il cittadino e la pubblica amministrazione. Invece i Ministeri sono molto avanti, in quanto l'80 per cento di essi ha attuato tale normativa.

Pertanto, dobbiamo sicuramente agire sul piano della prevenzione – perchè, a nostro parere, questo è necessario – e valorizzare i

provvedimenti Bassanini, dei quali sottolineo l'estrema positività, riuscendo ad accelerare la loro attuazione.

Bisogna ridurre al massimo i margini della discrezionalità all'interno della pubblica amministrazione e rendere più trasparente il tutto. Dobbiamo semplificare le procedure ed arrivare ad un sistema di controllo dei vari atti amministrativi, attraverso – secondo il nostro giudizio – campioni, dal momento che diventa difficile, quasi impossibile, un controllo complessivo di tutti gli atti della pubblica amministrazione; inoltre, occorre affidare tale controllo a nuclei esterni, collocati presso le regioni (quindi non a una commissione centralizzata) che siano insieme di controllo e di risposta alle denunce fatte dagli stessi cittadini.

Noi pensiamo possa essere istituito un numero verde, del tipo «117», dove potrebbero arrivare anche le denunce, perchè non riteniamo che questi nuclei possano essere in grado di compiere tutte le verifiche; ci potrebbero essere delle denunce compiute da cittadini che evidenzino fatti di corruzione all'interno della pubblica amministrazione, che tali nuclei potrebbero valutare e trasmettere alla magistratura.

PRESIDENTE. Do ora la parola al professor Billè.

*BILLÈ.* Ringrazio lei, signor Presidente, e gli onorevoli senatori per aver consentito alla Confcommercio l'esposizione di un problema importante, che definirei scottante, quale quello della corruzione, che incide molto nel divenire operativo dei nostri imprenditori.

Credo che la decisione assunta dal Governo e dal Parlamento di combattere, utilizzando anche appositi strumenti legislativi, il fenomeno della corruzione all'interno della pubblica amministrazione sia veramente apprezzabile. È un'iniziativa che si rendeva necessaria, sulla quale ci sono forti aspettative; ed è importante aver deciso finalmente di voltare pagina per almeno tre motivi, che mi permetto qui di sottolineare.

Il primo motivo è quello della latitudine e dello spessore raggiunti oggi da questo tipo di corruzione; latitudine e spessore che le inchieste maturate nell'ambito di Tangentopoli sono riuscite fino adesso purtroppo soltanto a scalfire. È probabile che, scavando veramente, affiorino realtà ancora più amare.

Il secondo aspetto è quello della persistente difficoltà del rapporto tra Stato e cittadino e tra amministrazione pubblica e azienda. È un rapporto che si è andato via via deteriorando sia a causa dell'eccesso di leggi e di regolamenti ancora in vigore, sia a causa delle croniche disfunzioni di tutto l'apparato statale, al centro come nell'ente locale.

Il terzo motivo, ma certo non ultimo, è legato all'assenza o in molti casi al palese boicottaggio dei codici di comportamento all'interno delle varie strutture dello Stato e del parastato.

Dunque, ben venga una svolta se questa servirà a rendere più efficiente una struttura che oggi primeggia in Europa per la ragione opposta. Ben venga la cultura dell'onestà e della trasparenza, percorso obbligato per far sì che il cittadino cominci ad avere più fiducia nello Stato.

Fatte queste premesse d'obbligo, vorrei ora evidenziare qualche osservazione sul merito del provvedimento in esame, che mi auguro possa diventare quanto prima operativo per colpire quei bersagli che prima ho cercato sommariamente di elencare.

Mi sembra positiva la proposta di istituire anche in questo ambito un vero e proprio ufficio del garante – la Commissione – che abbia il compito di assicurare onestà, trasparenza e imparzialità dei gestori pubblici. Se questa Commissione di garanzia fosse stata insediata molti anni fa, probabilmente oggi non ci troveremmo in una situazione così malsana e così a rischio. È però necessario che questa struttura funzioni veramente, sia dotata di mezzi e di poteri sufficienti, possa finalmente aprire i cassetti rimasti chiusi a chiave senza ragione per decine di anni; possa finalmente indagare su strutture che, non si sa per quale ragione, sono state fino ad oggi considerate al di sopra di ogni sospetto.

In sostanza, si tratta di smuovere le montagne o qualcosa di simile. Non si comprende come questa Commissione centralizzata di garanzia, composta da soli cinque membri, possa affrontare problemi così complessi e di così vasto raggio, dato che si tratta di passare al setaccio centinaia di migliaia di situazioni tra loro assai diverse e che certamente non sarà sempre facile, se risulterà vero ciò che oggi tutti temiamo, portare alla luce.

Abbiamo qualche dubbio in merito al fatto che un sistema di controllo centralizzato possa realizzare in breve tempo risultati soddisfacenti. Meglio sarebbe – credo però che i legislatori stiano già approfondendo questa idea – se questa struttura potesse disporre anche di terminali operativi sul territorio; o, meglio ancora, se potesse irradiarsi sul territorio in maniera tale che la centralità risulti di fatto superata.

Inoltre, c'è da dire che questa struttura di controllo e garanzia non può considerarsi esaustiva su altri fronti, che sono anch'essi della massima importanza. Infatti, bisogna pensare anche a rendere operativi i codici di comportamento per tutto il personale della pubblica amministrazione, codici che oggi in gran parte non ci sono e, se ci sono, sono «in sonno». Bisogna altresì elaborare regole di comportamento più precise di quelle oggi esistenti e collegarle – oggi non lo sono, se non in pochi casi – a vere sanzioni disciplinari. Si tratta poi di stabilire un collegamento oggettivo tra queste sanzioni e le condanne penali definitive, assicurando parità di trattamento tra il dipendente che è stato condannato con sentenza già passata in giudicato e il dipendente nei cui confronti sia stata emessa sentenza in applicazione della pena richiesta dalle parti.

Ci sono poi altre urgenze che incombono, quale quella di fissare finalmente un chiaro regime di incompatibilità tra funzione pubblica e cariche politiche, regime che oggi soprattutto a livello locale appare troppo elastico e confuso, o quella di disciplinare i procedimenti ispettivi e di verifica, introducendo inchieste pubbliche in alcune tipologie di procedimenti particolarmente complessi, ad esempio per le pianificazioni urbanistiche del territorio e i progetti esecutivi per la realizzazione di grandi opere. Tuttavia, il problema vero da risolvere – e che certo non possiamo dire a tutt'oggi sia stato risolto – resta quello del comporta-

mento di chi nella pubblica amministrazione sta in una delle tante stanze dei bottoni, che decide e aggiudica gare di appalto, fa pagamenti, redige bandi di concorso, seleziona i partecipanti e così via. È questo il cuore – o uno dei cuori, se preferite – del problema perchè, fino a quando gli amministratori pubblici che ancora oggi hanno enormi poteri discrezionali (ad esempio, nell'assegnazione degli appalti) sfuggono a veri controlli, eludendo i meccanismi che comportano una reale trasparenza degli atti, la corruzione continuerà ad annidarsi ovunque.

L'obiettivo, dunque, non può che essere quello di costringere – con le buone o con le cattive, poco importa – l'amministratore pubblico a non utilizzare a fini privati e per il proprio lucro la gestione di tutte quelle informazioni riservate che circondano sia le gare di appalto che ogni possibile rapporto con il cittadino, sia esso un semplice privato, un operatore commerciale, un artigiano o chiunque altro.

Vorrei ricordare che, prima che esplodesse il fenomeno Tangentopoli, la Fipe-Confcommercio elaborò – mi permetto di consegnarvelo – un rapporto che metteva a fuoco il problema della corruzione a livello amministrativo e che si chiamava «Malati di tangente». Da questa indagine risultava che almeno un gestore di pubblico esercizio su tre era costretto a pagare tangenti a pubblici ufficiali o amministratori locali e che uno su due ammetteva esplicitamente che per il disbrigo di affari attinenti la propria attività commerciale il pagamento della tangente era diventato qualcosa di più di un rischio, quasi una supertassa, un pedaggio obbligatorio. Tutti ci auguriamo che oggi la situazione sia migliorata o stia migliorando; ma per convalidare questa asserzione, chi avrebbe il coraggio di mettere una mano sul fuoco?

Torniamo al problema degli appalti: anche le fasi di esecuzione e di pagamento dei corrispettivi contrattuali creano occasione di corruzione connesse, in particolare, alla successiva ricontrattazione dei vari aspetti dell'accordo contrattuale. Se ora l'istituzione del Bollettino garantisce almeno la pubblicità delle notizie sulle gare di appalto e su tutte le altre iniziative che la pubblica amministrazione ha in progetto, occorre però anche studiare i meccanismi che rendono trasparenti e pongono sotto controllo le operazioni successive, che sono poi quelle che realmente contano. In tal senso occorrerebbe, ad esempio, condizionare l'avvio delle procedure di assegnazione dell'appalto a progetti esecutivi certi, sui quali si possano compiere tutti i necessari riscontri; analogamente, occorrerebbe la massima trasparenza su tutti gli atti che riguardano i contratti pubblici stipulati o in via di stipula.

Per concludere, mi sembra di poter affermare che il disegno di legge sulla prevenzione della corruzione fa compiere qualche passo avanti nella direzione giusta, quella di un'amministrazione pubblica che non sia più marchiata a fuoco da fatti certamente non positivi. È ancora presto, però, per cantare vittoria: la decisione di rendere finalmente obbligatoria per tutti i dirigenti pubblici la dichiarazione della situazione patrimoniale appare opportuna, ma servono persone in grado di verificare che i dirigenti pubblici in tali dichiarazioni affermino proprio il vero; senza tale verifica tutto può diventare inutile, anzi l'impotenza sulle verifiche stimolerebbe altra corruzione e malversazione. Analogamente, è

importante che il dirigente statale colto con le mani nel sacco sia finalmente sottoposto a sanzioni esemplari: fino ad ora, sia per mancanza di strumenti adeguati di controllo, sia a causa del lassismo che purtroppo è stato, ed è, un inquilino di tutto rispetto della nostra pubblica amministrazione, ciò non è accaduto.

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti per le interessanti indicazioni che ci hanno fornito; do ora la parola ai senatori che vorranno intervenire.

ANDREOLLI. Signor Presidente, innanzitutto ringrazio anch'io i nostri ospiti. Dai due discorsi che sono stati svolti abbiamo capito che il fenomeno malavitoso è tutt'altro che concluso. Vorrei però domandare ai nostri ospiti: negli ultimi quattro o cinque anni avete riscontrato (o avete elementi per affermarlo) se il fenomeno si è attenuato, permane o peggiora?

Infatti, anche l'andamento del fenomeno può avere rilievo per chi è chiamato ad assumersi determinate responsabilità. Abbiamo capito che non è solo una questione di leggi, ma di applicazione delle stesse, il che sfugge al Parlamento; quest'ultimo però deve farsi carico anche di verificare se le leggi non sono applicate ed individuare quali strumenti introdurre perchè invece lo siano.

PARDINI. Signor Presidente, mi associo nel ringraziare gli auditi per quanto ci hanno riferito; vorrei ricordare alcuni aspetti emersi in altre audizioni che abbiamo tenuto su questo argomento e specificamente in quella con i magistrati di Palermo, Milano, Roma e Napoli. In tale occasione è stata proposta la possibilità di modificare l'attuale differenziazione fra i reati di corruzione e concussione, identificando il reato esclusivamente nel passaggio di denaro tra soggetto privato e soggetto pubblico. Vorrei conoscere l'opinione dei nostri ospiti su tale possibilità.

BETTINELLI, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Signor Presidente, anch'io intendo riferirmi alle questioni fino adesso poste e desidero ricevere delle risposte il più possibile esatte per consentire a tutti noi di lavorare al meglio. I nostri ospiti rappresentano a 360 gradi il mondo del commercio e pertanto da loro vorrei sapere, se è possibile, quali sono i comportamenti della pubblica amministrazione che vengono maggiormente lamentati. Il fenomeno della corruzione, infatti, ha vari volti e varie forme di manifestazione: mi interessa sapere dai nostri ospiti quale sia il comportamento del quale maggiormente si dolgono i loro associati.

GUERZONI. Signor Presidente, ringrazio anch'io per la puntualità e la ricchezza della rappresentazione che ci è stata prospettata, contenente alcune indicazioni utili sulle quali dovremo riflettere.

La mia domanda per i nostri ospiti è la seguente: in generale i vostri associati hanno un rapporto diretto con le amministrazioni pubbli-

che, di cui lamentano lo stato, o si servono, e nel caso in che misura, di vostri servizi, dei vostri uffici o di agenzie private? Ciò che mi interessa sapere, quindi, è la tipologia del rapporto: siamo di fronte ad un rapporto diretto, di stampo antico, o accanto a questo, si riscontrano forme di rapporti mediati da articolazioni tecniche di servizio?

Mi riferisco in particolare alle attività che offrono i servizi delle vostre Associazioni, ma anche alle agenzie specializzate che nel nostro paese non sono purtroppo ancora numerose, ma cominciano a crescere e si mettono a disposizione della singola impresa per fronteggiare una determinata procedura pubblica.

**PRESIDENTE.** Intendo formulare anch'io alcune domande, che rappresentano in realtà specificazioni di quesiti già posti dai colleghi. Abbiamo ormai capito tutti benissimo che alla corruzione non è stata posta la parola fine, che probabilmente non si porrà mai perchè essa impone una di quelle battaglie che si combattono ogni giorno all'infinito. Posto che questa battaglia è ancora in corso, oggi vi sono modalità diverse nella manifestazione di questo problema?

Faccio un esempio banale: alla richiesta sfacciata di tangenti si sono sostituiti il silenzioso ritardo, l'inazione, la mancata produzione dell'effetto che si attende dalla pubblica amministrazione? Vi sono dei punti tipicamente a rischio nell'organizzazione amministrativa (ad esempio, un ufficio che rilascia autorizzazioni o licenze) o procedimenti che potete individuare come quelli maggiormente esposti al rischio di infezione? Nella vostra esperienza emergono dei tipici punti deboli che potete segnalarci in modo specifico? Le mie domande riecheggiano in parte quelle del sottosegretario Bettinelli.

Infine, da entrambe le relazioni è emersa un'indicazione favorevole a quella che noi riteniamo l'impostazione giusta, ossia un contrasto diffuso che non sostituisca, ma integri sempre più il contrasto condotto in sede accentrata; avete idea di come ciò possa essere compiuto? Avete qualche suggerimento specifico su come localmente, presso le singole amministrazioni, si possa operare tale controllo? Oltre all'istituzione di uffici di controllo interno o al potenziamento del difensore civico, avete maturato altre idee nella vostra esperienza concreta di operatori economici?

**VENTURI.** Sono state formulate numerose domande alle quali cercherò di rispondere in maniera sintetica.

Innanzitutto, per quanto riguarda la questione dei reati di concussione e corruzione, secondo me è necessario distinguere fra le piccole e le grandi imprese perchè una piccola impresa non ha il potere di contrasto rispetto al ricatto che può avere invece la grande impresa. A mio parere, questo è un elemento che deve essere sottolineato perchè si tratta di due casi molto diversi: per sintetizzare, nel primo c'è un soggetto debole, nel secondo un soggetto forte.

Per quanto riguarda la questione dei comportamenti tipici, richiamo, in quanto ha coinvolto un campione rappresentativo di imprese, una intervista compiuta dalla SWG a febbraio di quest'anno; pertanto, citan-

dola, mi attengo alla domanda formulata. Le risposte che sono state date nelle interviste sono molto significative. Uno dei primi motivi di lagnanza è la lentezza nel disbrigo delle pratiche (oltre la metà del campione), seguita dalla scortesia degli impiegati (38 per cento), dalla scarsa preparazione degli impiegati e dei funzionari (36 per cento), dalla complessità delle procedure (30 per cento). Poi ci sono altre risposte che però tralascio.

Tre anni fa siamo stati denunciati dall'associazione nazionale dei vigili urbani perchè da una nostra indagine, che poi ha avuto un certo risalto, era emersa una corruzione diffusa tra i vigili urbani; avevamo raccolto addirittura le modalità con cui si esplicava. Per dirne una, c'era il vigile urbano che lasciava parcheggiata la sua automobile vicino a un negozio, magari con la spesa dentro, e consegnava le chiavi al commerciante chiedendogli di spostarla se necessario. Nelle indagini successive abbiamo registrato che questo fenomeno si è ridotto notevolmente ed è diventato molto più marginale di allora, almeno a questo livello. Probabilmente il clamore suscitato da quell'indagine, una serie di denunce e di arresti successivi hanno funzionato.

Il senatore Guerzoni, che ha una profonda conoscenza della vita delle associazioni, chiedeva se c'è una mediazione nei servizi. Ebbene, molti servizi sono mediati dalle associazioni, ma ovviamente non la gran parte dei rapporti con la pubblica amministrazione, anche se funzionano alcuni meccanismi. Noi abbiamo firmato una convenzione con Infocamere e Unioncamere delle camere di commercio per fare la certificazione già dalle sedi delle nostre organizzazioni, utilizzando sistemi telematici e superando così numerosi ostacoli. Come dicevo in un convegno ormai due anni fa, sono convinto che si possa già fare l'autocertificazione da casa propria, perchè la tecnologia consente di farlo, anche via Internet. Ormai quasi tutti i Ministeri (meno due) sono collegati, così come cominciano ad esserlo le amministrazioni locali. Deve essere permesso di superare perlomeno questo livello di contatto con le pubbliche amministrazioni. Ovviamente non sto parlando degli appalti, però su questo piano potrebbe essere svolta un'azione molto efficace per superare questo tipo di difficoltà.

In una domanda e alla fine del mio intervento iniziale si faceva riferimento agli uffici di controllo interni. Sottolineo che, secondo noi, dovrebbero essere uffici di controllo interni alle singole amministrazioni. Non sosteniamo infatti che in tutta la pubblica amministrazione vi sia corruzione, anzi riteniamo che possano essere le stesse amministrazioni ad esercitare un ruolo diretto ed efficace di primo intervento per il controllo del fenomeno della corruzione. Aggiungiamo pure che non tutto passerà attraverso questi uffici interni: ci vuole anche un soggetto esterno presso le regioni, che possa funzionare da livello superiore oppure da elemento catalizzatore di denunce (pensiamo al numero verde, pensiamo ad altre opportunità che ci sembrano utili per completare e chiudere questo cerchio). Non ci illudiamo ovviamente che in questo modo si possa risolvere il problema della corruzione, che probabilmente non lo sarà mai, ma perlomeno potremo ridurlo consistentemente.

Infine un aspetto interessante: una parte molto consistente del campione di intervistati ha affermato che sarebbe disposta a pagare di più le pratiche amministrative se si superassero le difficoltà denunciate, a cui ho fatto cenno prima. Pertanto ribadisco che ci sarebbe la disponibilità a sopportare un maggiore costo amministrativo se tutto funzionasse e fosse trasparente.

*BILLÈ.* Qualcuno ha chiesto se negli ultimi quattro o cinque anni il fenomeno della corruzione si è trasformato, è aumentato o diminuito. Direi che si è soprattutto trasformato in quanto il dopo Tangentopoli ha sicuramente cambiato le procedure di richiesta di riscossione.

Leggo quanto scrivevamo nel 1992 a seguito di una nostra indagine e con ciò rispondo anche alla seconda domanda, vale a dire come e dove si annida la corruzione. In base a questa indagine emerge che le tangenti «sbloccano» soprattutto appalti pubblici (83,3 per cento), concessioni edilizie (81,7 per cento), infrastrutture urbane come allacciamenti di servizi o altro (66 per cento), il rilascio delle licenze (58,3 per cento), l'occupazione del suolo pubblico (53,2 per cento), controlli fiscali (49 per cento), controlli igienico-sanitari (44,9 per cento), parcheggi davanti o nei pressi di esercizi commerciali (30,5 per cento), controlli dell'Inps (28,2 per cento), controlli anonari (27,3 per cento), orari di attività (15,1 per cento). Una casistica ricca che, a mio giudizio, sebbene il rapporto sia molto recente (appena precedente o dell'inizio della stagione di Tangentopoli), ha subito qualche modificazione qualitativa ma non certamente quantitativa e ha subito – questo è il secondo aspetto – una forte localizzazione, dovuta anche a uno sviluppo dell'economia italiana che si va sempre più divaricando. In altri termini, intendo dire che la corruzione assume forme sempre più settentrionali e sempre più meridionali in questo panorama, anche a seconda del tipo di imprenditore e della pubblica amministrazione che si trova di fronte, e quindi del tipo di reazione che si innesca.

*PRESIDENTE.* Vuol dire che la corruzione c'è sempre ed è diversa la collocazione geografica? Ci vorrebbe specificare in che modo?

*BILLÈ.* Esattamente. L'appello che rinnovo è che l'autorità che si intende individuare abbia almeno una sua precisa localizzazione sul territorio proprio perchè diverse sono le forme con le quali la corruzione si manifesta. Pensare di poter assimilare tutto quanto il territorio italiano, trattarlo tutto insieme, è inimmaginabile. Già in questa indagine avevamo diviso il territorio in cinque aree: Nord-Est, Nord-Ovest, Centro, Sud e isole. Anche allora c'erano delle differenze. Comunque, basta leggere come sono cambiate in questo frattempo le percentuali del prodotto interno lordo o dei consumi. Tutto questo rende ancora più necessaria una localizzazione dell'autorità di controllo e un forte radicamento proprio per le differenti modalità con cui il fenomeno si manifesta.

Soprattutto – e qui mi riallaccio all'intervento iniziale – occorre l'adozione di codici di comportamento che possono cambiare da situazione a situazione. Nel Mezzogiorno c'è una quantità di addetti alla

pubblica amministrazione con certe caratteristiche, diverse rispetto al Nord. Per esempio, a Palermo si dice che bisogna bussare alle porte con i piedi anzichè con le mani perchè nelle mani molto probabilmente deve essere tenuto qualcosa. È soltanto una battuta e non vuole criminalizzare quella città, nè quella pubblica amministrazione. Però, certamente non è una battuta che mi sentirei di dire a Venezia, a Milano o altrove.

Ciò la dice lunga sulla necessità – che, ripeto, è encomiabile – di questo tentativo svolto dal Governo e dal Parlamento; a tale proposito, siamo veramente grati che oggi ci sia stata fornita questa grande opportunità perchè in effetti, se si esaminano dal punto di vista quantitativo i soggetti che più hanno a che fare con la corruzione, si può notare che si tratta proprio dei piccoli imprenditori che noi rappresentiamo, ai quali magari vengono chieste tangenti piccole, ma numerose nell'arco della loro attività professionale, come dimostrano ampiamente gli esempi che prima indicavo.

Pertanto, nel momento in cui si vuole realmente aggredire questo problema, credo che molto andrebbe fatto tenendo conto della realtà economica italiana che – ahimè questo potrebbe dispiacere qualcuno – si va segmentando e frammentando, dove certamente anche la localizzazione dei fenomeni corruttivi è diversa area per area. Pertanto, anche i codici di comportamento possono essere diversi.

Certamente l'autocertificazione, l'abolizione delle licenze commerciali e altre innovazioni che rendano il rapporto più automatico e forse anche più telematico – permettetemi l'assonanza – possono costituire elementi importanti; tuttavia credo – si tratta di un altro concetto che vorrei trasferire all'attenzione degli onorevoli senatori – che l'introduzione anche in Italia, sulla scorta di altri paesi ed in primo luogo della Francia, dei cosiddetti *centres agrèè* come elemento «cuscinetto» nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione possa rappresentare un forte deterrente proprio per la diminuzione di questo fattore.

PRESIDENTE. Si tratta del concetto dello sportello unico?

BETTINELLI, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Si tratta di richieste associate di servizi di intermediazione.

BILLÈ. Esattamente.

GUERZONI. Riduce le aree di contatto e le specializza.

BILLÈ. Questo avviene anche sul versante dei rapporti con il fisco, per cui vi sono dichiarazioni che vengano certificate e quindi asseverate dai centri di servizio. Sicuramente ciò può comportare una forte diminuzione del fenomeno corruttivo, proprio perchè c'è un soggetto più forte, e quindi non rappresentativo di interessi singoli, ma complessivi, che ha un rapporto meno squilibrato, come invece purtroppo accade quando un singolo imprenditore accede ad un ufficio, sito magari nell'ultima porta di un comune o di qualunque altro ufficio pubblico.

Ecco, questo può essere un ulteriore meccanismo. Ribadisco, però, che dal punto di vista dei codici di comportamento siamo ancora fortemente indietro. Basti esaminare quello che accade (non per citare sempre il solito esempio) negli Stati Uniti d'America, ma anche in alcuni paesi europei, per vedere come sia sancita persino la quantità e la qualità dei regali che un amministratore pubblico può ricevere e come un'entità che superi certi *standard*, come il pagamento di un conto al ristorante (ciò spesso è finito anche sulle cronache di qualche giornale), possa essere cagione di provvedimenti. Senza arrivare a questa mentalità, che senz'altro è di tipo anglosassone, puritana e quant'altro, però...

PARDINI. Esiste tuttavia il lobbismo. Questo non vuol dire che il regalo viene sanzionato mentre il lobbista che partecipa alla campagna elettorale del Presidente degli Stati Uniti diventa poi ambasciatore in Italia; la regola non garantisce la non corruzione, anche se si denuncia il conto del ristorante. Mi riferisco al discorso del superamento della distinzione tra corruzione e concussione: operando una differenziazione dei grandi dai piccoli – come l'esempio del vigile che lascia la macchina – ciò significa che i codici di comportamento devono essere bilaterali.

Sono assolutamente d'accordo su questo, però credo che rivedere effettivamente la distinzione tra corruzione e concussione induca l'assunzione di un codice di comportamento bilaterale di un certo tipo. È vero che nei paesi anglosassoni esistono dei comitati etici per quanto riguarda la valutazione dei comportamenti politici ed esistono tante modalità di garanzia; ma d'altra parte esiste ed è istituzionalizzata la funzione di *lobbying*, con quello che ne consegue.

GUERZONI. È regolarizzata e trasparente.

BILLÈ. Ringrazio il senatore Pardini per questa sottolineatura, ma non penso che essa contraddica quanto dicevo poc'anzi, ma che anzi la completi.

Vorrei, però, rispondere al quesito più importante: cosa è accaduto negli ultimi quattro o cinque anni. Credo che il fenomeno là era e là è rimasto; forse, mentre prima poteva essere più sfrontato, più esplicito in alcune fasi di un procedimento, adesso probabilmente si usano maggiori accorgimenti sia dal punto di vista di chi vuole corrompere che da quello di chi è oggetto di tale corruzione. Mi sembra tuttavia che alla fine tutto resti nelle stesse proporzioni, se non peggio, di qualche anno fa.

Pertanto, bisogna porre attenzione al fatto che questi strumenti di contrasto vengano localizzati; infatti, la realtà del paese ha subito alcune accelerazioni che richiedono l'adozione di strumenti di contrasto di diversa natura nelle varie zone. E soprattutto bisogna porre attenzione al sistema dei codici di comportamento, spesso scritti ma altrettanto spesso dimenticati. Se andiamo a vedere quanto essi abbiano prodotto, già scritti, sotto forma di sanzioni disciplinari, mi sembra che la sperimentazione sia notevolissima in merito. Pertanto, probabilmente ci sarà biso-

gno di una diversa qualità di questi strumenti per avere un'arma di contrasto in più.

In merito alla Commissione di garanzia, ribadisco la necessità che essa venga regionalizzata, ma anche dotata, se permane la composizione dei soli cinque membri di cui al disegno di legge attualmente al nostro esame, di strumenti più consistenti.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Billè, così come ringrazio tutti coloro che sono intervenuti.

Dichiaro chiusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,30.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT. LUIGI CIAURRO

