

# 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

---

11° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 21 APRILE 1998

Presidenza del presidente VILLONE

**INDICE****Audizione del Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 17, 19 e <i>passim</i>	
ANDREOLLI ( <i>PPI</i> ) . . . . .		24
BASSANINI, ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali . . . . .	4, 18, 21 e <i>passim</i>	
D'ALESSANDRO PRISCO ( <i>Dem. Sin.-l'Ulivo</i> ) . . . . .		18
MAGGIORE ( <i>Forza Italia</i> ) . . . . .	19, 20	
MAGNALBÒ ( <i>AN</i> ) . . . . .	24, 31	
PASTORE ( <i>Forza Italia</i> ) . . . . .	20, 21, 22	
PINGGERA ( <i>Misto</i> ) . . . . .		24
ROTELLI ( <i>Forza Italia</i> ) . . . . .		27

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali Franco Bassanini.*

*I lavori hanno inizio alle ore 11,10.*

#### **Audizione del Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti istituzionali atti a prevenire i fenomeni di corruzione.

È oggi in programma l'audizione del professor Franco Bassanini, ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, che concluderà il nostro ciclo di audizioni.

Riassumo brevemente per il Ministro i termini delle audizioni fin qui svolte.

Anzitutto, ritengo opportuno sottolineare come l'assunto di partenza della Commissione sia stato pienamente confermato, quello cioè secondo cui non potesse vedersi nell'impianto essenzialmente accentrato in una sede nazionale la soluzione più efficace per il contrasto alla corruzione; non è inutile, quindi, rilevare che tutti gli intervenuti si sono orientati nel senso dell'opportunità di una modifica di questo impianto per determinare un contrasto diffuso e non solo accentrato nei confronti dell'attività di contrasto del fenomeno della corruzione.

Sono emerse numerose indicazioni: ne ricordo molto brevemente alcune, sulle quali spero che il Ministro potrà fornirci la sua opinione.

Richiamo come sia stato sottolineato il profilo del potere delle sanzioni disciplinari e del rapporto di queste con il giudizio penale (ci sono stati, qualche tempo addietro, casi anche abbastanza eclatanti posti all'attenzione della pubblica opinione nazionale attraverso i mezzi di comunicazione di massa).

Sono stati richiamati spesso il profilo dei controlli interni e l'opportunità di un loro potenziamento, il profilo dell'opportunità del potenziamento dei corpi tecnici presso tutte le amministrazioni pubbliche e del potenziamento delle strutture che si occupano dei contratti della pubblica amministrazione, l'introduzione di codici di comportamento, il potenziamento dell'attuale disciplina dell'accesso, sia per quanto riguarda la Commissione nazionale di garanzia, sia per quanto riguarda la normativa *ex lege* n. 241 del 1990 sui termini e sui responsabili del procedimento; in particolare, è stata sottolineata l'importanza della tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni. È stata ampiamente sottolineata l'importanza della mobilità del personale e si è richiamato il profilo di una legislazione possibile per la destinazione di una quota del patrimonio immobiliare pubblico a questo fine. Ancora, è stata sottolineata l'opportunità di limitare l'attività professionale o di consulenza,

nel caso di dimissioni dal pubblico impiego, ad amministrazioni pubbliche che potremmo definire sensibili, parallelamente alla possibilità di limitare l'attività professionale a chi abbia ricoperto cariche in organi titolari di poteri esecutivi, oltre a vari profili di ineleggibilità ed incompatibilità. Inoltre, si è discusso di un profilo di riforma dei controlli sull'Amministrazione finanziaria, con un richiamo in particolare al Secit come soggetto che potrebbe essere in ipotesi titolare di questi compiti in modo specifico.

Queste sono le principali e più significative indicazioni che io personalmente ho raccolto dalla lettura dei resoconti (ma per la verità ne sono state fornite anche molte altre) e che possono trovare posto nel disegno di legge n. 3015 al nostro esame (la Commissione deciderà poi al riguardo) o in altre proposte da presentare e che magari sono già state presentate su certi argomenti.

Svolta questa brevissima premessa, cederei la parola al Ministro, il quale deciderà se svolgere una introduzione (nel caso in cui abbia già avuto modo di studiare gli atti) o, qualora ritenesse sufficienti le mie indicazioni preliminari, se fornirci delle indicazioni e dei suggerimenti su cosa sia opportuno fare nel prosieguo dei nostri lavori. Credo infatti che il Ministro per la funzione pubblica sia il soggetto più indicato per questo, anche considerata la sua competenza in ordine alle strutture, sull'impiego delle quali gli interventi dovrebbero concentrarsi. Dopo tale introduzione del Ministro, raccoglierei i quesiti posti dai colleghi.

Se non si fanno osservazioni, così rimane stabilito. Do quindi la parola al ministro Bassanini.

BASSANINI, *ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Signor Presidente, i primi giorni dell'ottobre 1996, circa un anno e mezzo fa, il Presidente del Consiglio (che al riguardo aveva convocato anche una riunione informale dei Ministri interessati) decise che fosse opportuno costituire un'apposita Commissione per lo studio delle misure utili a prevenire e combattere i fenomeni di corruzione nella pubblica amministrazione. Tale Commissione è stata istituita, con decreto interministeriale della Funzione pubblica e del Tesoro, il 7 novembre 1996. Ne facevano parte il professor Gustavo Minervini, che la presiedeva, il professor Yves Meny, professore nell'Istituto universitario europeo di Firenze, due amministrativisti come il professor Marco D'Alberti ed il professor Giorgio Pastori, il professor Guido Rossi, che alcuni mesi dopo ha lasciato la Commissione per la nomina ad altri incarichi, il professor Manin Carabba, presidente di sezione della Corte dei conti, l'avvocato Ignazio Francesco Caramazza, segretario generale dell'Avvocatura generale dello Stato, ed il dottor Sebastiano Scarcella, presidente di sezione del Consiglio di Stato.

Nel periodo intercorso tra la decisione del Governo e l'istituzione di questa Commissione intervenne anche, come i colleghi sanno, una decisione dell'Ufficio di presidenza della Camera dei deputati tesa ad istituire una Commissione speciale per l'esame di questi problemi un apposito comitato di studio per redigere un rapporto, incarico affidato ad un ristretto gruppo di esperti guidato dal professor Cassese. Le due ini-

ziative sono venute così a sovrapporsi. Quella della Camera dei deputati ha avuto tempi più rapidi, perchè le procedure di decisione del Parlamento non richiedono la registrazione dei provvedimenti presso la Corte dei conti, mentre la nostra ha avuto inevitabilmente tempi più lunghi; questo ha portato allo sviluppo dei lavori della commissione Minervini in un momento in cui era già noto il rapporto Cassese, il che ha consentito una spontanea diversificazione dei lavori tra i due organismi. Ricordo che la relazione della commissione Minervini è stata inviata al Parlamento e che ai colleghi è noto anche il rapporto Cassese. Vorrei quindi effettuare qualche richiamo, anche in relazione ai problemi posti dal presidente Villone, alle conclusioni della commissione Minervini.

Vorrei subito sottolineare che il Governo ha istituito e trattato tale organismo come una Commissione indipendente; essa non ha ricevuto direttive da parte del Governo, che le ha messo a disposizione soltanto gli strumenti richiesti. Le conclusioni della Commissione, quindi, riflettono la responsabilità del presidente Minervini e dei suoi membri. Essa ha proceduto anche attraverso una serie di audizioni di personaggi importanti, sia tra gli appartenenti alla amministrazione pubblica sia tra gli studiosi e gli utenti qualificati della stessa. In linea generale il Governo condivide le conclusioni della commissione Minervini; la valutazione che ne abbiamo dato non solo è stata largamente positiva ma ha ispirato anche una serie di misure che abbiamo adottato. Nel ripercorrere le conclusioni della citata Commissione, dirò anche qual è lo stato di attuazione e quali sono i problemi relativi appunto all'attuazione delle indicazioni fornite dalla Commissione stessa.

Ricordo innanzi tutto che, proprio per lo scenario che vi ho rapidamente descritto, la commissione Minervini ha ritenuto di dover analizzare in via primaria non già i fenomeni di corruzione ma una serie di patologie dell'organizzazione e del funzionamento delle pubbliche amministrazioni che possono costituire occasioni di corruzione. Essa essenzialmente ha suggerito – cito testualmente – «rimedi di buona amministrazione che siano idonei ad escludere o quanto meno ad attenuare i rischi di degenerazione corruttiva». L'ottica che ha ispirato la Commissione è la stessa che ho ritrovato in un passaggio importante dell'audizione resa qui dal professor Cassese: egli ha affermato che la prima risposta alla corruzione, che è un fenomeno endemico e mai sradicabile del tutto anche in una democrazia moderna, è garantire un funzionamento efficace e trasparente delle pubbliche amministrazioni.

La commissione Minervini, già nell'introduzione del suo rapporto conclusivo, sottolineava l'importanza di alcune riforme che Parlamento e Governo hanno recentemente approvato (le leggi nn. 59, 94 e 127 del 1997), osservando che tali provvedimenti disegnano percorsi innovativi rilevanti e che però ciò che conta è la loro concreta messa in opera; sottolineava altresì che molte delle proposte in concreto contenute nel rapporto della Commissione riguardano le modalità di attuazione e l'implementazione delle citate leggi di riforma. Sotto questo profilo venivano quindi indicati percorsi che devono essere dal Governo realizzati con determinazione e dal Parlamento attentamente monitorati nei loro effetti. Sulla stessa linea la commissione Minervini sottolineava che l'accentua-

to grado di inefficienza della nostra amministrazione ha costituito il brodo di cultura dei fenomeni di corruzione e come quindi la ristrutturazione, il rilancio dell'amministrazione, la sua riconduzione ad un accettabile livello di efficienza costituiscano lo strumento di prevenzione dei comportamenti illeciti ed illegittimi dei funzionari pubblici.

Tale approccio è molto importante. La mia opinione è che questo sia il modo più utile per affrontare il problema, evitando di pensare che esista uno strumento che, in modo quasi miracolistico, possa servire ad eliminare o a ridurre drasticamente la corruzione. Occorre invece individuare una serie di misure, a volte legislative, altre volte di carattere regolamentare od organizzativo, in altri casi ancora di altro genere, ad esempio l'attivazione di strumenti di formazione e di riqualificazione professionale di dirigenti e di dipendenti pubblici al fine di realizzare un più elevato livello di qualità, di efficienza e di trasparenza delle pubbliche amministrazioni, in modo da prosciugare quel brodo di cultura in cui la corruzione riesce a prosperare.

La commissione Minervini ha innanzi tutto affrontato il problema del rapporto tra politica ed amministrazione, sottolineando come la legislazione degli anni più recenti (sostanzialmente del decennio che parte dal 1990, cioè dall'approvazione della legge n. 142, ben nota a questa Commissione) abbia per la prima volta introdotto in modo chiaro il principio della distinzione tra funzioni, compiti, ruoli e responsabilità di indirizzo e di direzione politica dei Ministri, dei sindaci, delle giunte regionali, comunali e provinciali, in sostanza degli organi di direzione politica, e le responsabilità di gestione amministrativa che sono di spettanza dei dirigenti. La commissione Minervini ritiene utile, anche ai fini di prevenire la corruzione, proseguire su questa strada che certamente non è tradizionale per la nostra amministrazione, ma è appunto propria di una legislazione recente che comincia all'inizio di questo decennio.

I colleghi parlamentari sanno che con la legge n. 127 del 1997 - ed è questa una delle ragioni alla base di qualche resistenza e di qualche dissenso anche tra gli amministratori locali, soprattutto dei comuni più piccoli - si è proseguito su questa strada della distinzione tra politica ed amministrazione, stabilendo in modo netto che tale principio vale anche nelle amministrazioni più piccole dove non ci sono figure dirigenziali in senso proprio; quindi gli atti, comprese le concessioni edilizie, devono essere adottati dai funzionari e non dai politici. A questi ultimi spetta stabilire i programmi, gli indirizzi e gli obiettivi da raggiungere, ripartire le risorse, assumersi la responsabilità dell'affidamento e della rotazione degli incarichi dirigenziali, ma non il compito di sostituirsi ai funzionari nell'adozione dei provvedimenti che competono alla loro responsabilità.

La commissione Minervini ricorda che dopo la soluzione cavouriana di metà Ottocento che riconduceva ogni decisione al Ministro considerando il direttore un suo mero coadiutore, dopo la scelta degli anni Settanta di questo secolo che attribuiva ai dirigenti il potere di emanare alcune categorie di atti ma sotto il controllo gerarchico dei Ministri, negli anni Novanta si passa alla piena competenza del dirigente ad adottare tutti gli atti di gestione tecnica ed amministrativa. La strada è stata

proseguita dalla citata legge n. 127 ed oggi dal decreto legislativo n. 80 del 1998, che ha corretto ed integrato il decreto legislativo n. 29 del 1993 ed ha eliminato una serie di residui poteri gerarchici del Ministro in riferimento all'adozione di atti e provvedimenti concreti di amministrazione (il potere di avocazione, il potere di riforma degli atti dell'amministrazione), rimarcando una più netta distinzione tra responsabilità politica e responsabilità di gestione amministrativa.

La commissione Minervini avanza a questo riguardo anche qualche perplessità – lo devo dire – in ordine alle norme contenute nella legge n. 127 del 1997, che consentono ai sindaci e alle amministrazioni locali di affidare incarichi di dirigenza a soggetti esterni all'amministrazione mediante un contratto a tempo determinato, non superiore al periodo di durata in carica dei sindaci, senza comunque negare che tali disposizioni abbiano una qualche utilità ed importanza, ma sottolineando la necessità che esse ricevano un'attuazione «tale da garantire un effettivo equilibrio fra dirigenti di carriera e dirigenti per chiamata politica e da assicurare che le scelte di sindaci e di presidenti delle provincie riposino sulla fiducia piuttosto che sulla fedeltà». È una distinzione importante anche se non sempre definibile in termini concreti.

Il rischio altrimenti è che venga vanificata la distinzione tra politica ed amministrazione; a tale proposito sottolineo – ma è noto ai colleghi di questa Commissione – che tanto nella legge n. 127 quanto nel decreto legislativo n. 80 è stata tuttavia circoscritta la possibilità di ricorrere a dirigenti a contratto, assunti dall'esterno rispetto alle amministrazioni, entro un limite anche numerico: non più del 5 per cento dell'organico dei dirigenti. Pertanto almeno il 95 per cento dei dirigenti deve provenire dall'interno dell'amministrazione pubblica.

Per quanto riguarda l'amministrazione dello Stato ed in particolare i Ministeri, per i quali questo limite non era previsto ed era possibile quindi nominare dirigenti esterni in teoria senza limiti, salvo la necessità che il posto dirigenziale fosse vacante, è stato introdotto un limite nuovo. Come accennavo, infatti, fino al 23 aprile – data in cui entrerà in vigore il decreto legislativo n. 80, ormai prossima – i dirigenti generali che il Consiglio dei ministri poteva nominare dall'esterno dell'amministrazione venivano inseriti nel corpo della dirigenza della stessa, mentre oggi, nel limite del 5 per cento dell'organico, siamo di fronte solo ad incarichi per un tempo determinato, stabilito dal contratto nell'ambito dei termini massimi previsti dalle leggi. Pertanto non sarà più possibile che per chiamata politica un dirigente venga come tale inserito nella struttura dell'amministrazione, aggirando il principio del concorso pubblico. Credo che anche per questo motivo la soluzione adottata sia stata ritenuta equilibrata ed opportuna, tanto che, come sapete, nella Commissione bicamerale, incaricata di esprimere il relativo parere, il provvedimento ha incontrato un consenso assai più ampio di quello della maggioranza parlamentare che sostiene il Governo, anche se alcuni componenti di tale maggioranza (come il Gruppo Rifondazione Comunista-Progressisti) hanno espresso un parere negativo ampiamente motivato, ma non relativo al punto in questione.

Afferma ancora la commissione Minervini che «la maggiore responsabilizzazione dei dirigenti statali e locali è fondamentale perchè essi possano giocare un ruolo effettivo di filtro tecnico tra politici ed interlocutori dei poteri pubblici» ed essa può «ricevere un sostegno concreto dalla prevista» – possiamo dire ormai attuata, il 23 aprile infatti entra in vigore – «estensione del regime di diritto privato del rapporto di lavoro anche ai dirigenti generali, ed equiparati, delle amministrazioni pubbliche, nonchè dalla riforma del bilancio dello Stato disegnata dalla legge n. 94 del 1997» – anch'essa ormai realizzata, con l'adozione e l'entrata in vigore di tutti i provvedimenti attuativi – «che riarticola il bilancio dello Stato per centri di spesa, con responsabilità diretta dei dirigenti ad essi preposti».

Su questo punto ritengo si possa verificare che le indicazioni della commissione Minervini sono state recepite, grazie al lavoro non solo del Governo, ma anche del Parlamento e – devo ancora ribadirlo – grazie anche al contributo dato dalle diverse forze politiche di maggioranza ed opposizione con spirito costruttivo e disponibilità al dialogo ed al confronto; questa materia infatti concerne la macchina pubblica da un punto di vista quasi istituzionale e su di essa è quindi giusto ricercare il massimo confronto e, se possibile, la più alta convergenza. Tali indicazioni devono trovare adesso attuazione nei provvedimenti normativi necessari.

Un secondo aspetto sottolineato con molta insistenza dalla commissione Minervini, che rientra anche nella griglia delle questioni poste dal Presidente, è l'importanza della mobilità del personale, intesa nel senso della circolazione sul territorio e della rotazione degli incarichi. La permanenza per molti anni, o addirittura a vita, nella medesima funzione o nella direzione dello stesso ufficio offre, secondo una regola che come sa bene il senatore Fisichella è da tempo investigata, maggiore spazio a distorsioni ed anche all'intervento di pratiche corruttive.

Per quanto riguarda la mobilità geografica del personale, la commissione Minervini sottolinea che «per rendere i trasferimenti tollerabili ed esigibili è necessaria una vigorosa politica di predisposizione di alloggi di servizio, per la quale si potrebbe utilizzare parte del vastissimo patrimonio dello Stato ridimensionando il programma di privatizzazione accelerata in corso» del quale, peraltro, molto si parla ma per il quale non molto si fa. Si tratta di una questione estremamente rilevante in relazione alla quale è stata opportuna la scelta di estendere ad alcuni settori che ne erano esenti il principio della temporaneità degli incarichi (il decreto legislativo n. 80 va infatti nel senso proposto della relazione della commissione Minervini). Vi erano infatti settori dell'amministrazione dello Stato, come la carriera prefettizia e diplomatica, nei quali il criterio della rotazione degli incarichi è da sempre stato in vigore; tale criterio è stato introdotto dalla legge n. 127 in relazione alla dirigenza degli enti locali, è applicato ormai in quasi tutte le regioni ed è principio affermato dai contratti conclusi nel 1996 per i dirigenti non generali dello Stato. Residuava un'isola: i dirigenti generali di un certo numero di Ministeri per i quali non valeva il principio della rotazione degli incarichi e viveva quello dell'immobilità. Adesso è stata disposta l'applicazione

del principio della rotazione, ma non sfugge a nessuno che il problema posto dalla relazione della commissione Minervini è molto più consistente e generale perchè riguarda complessivamente non solo gli incarichi di direzione generale, ma anche la mobilità sul territorio dei dipendenti, almeno dell'amministrazione dello Stato e degli enti pubblici.

La questione è esattamente quella posta dalla commissione Minervini. Il Governo non ha ancora elaborato delle proposte e credo che la sede più opportuna sarà quella dell'esame delle leggi finanziarie. Comunque, la mia personale opinione è che effettivamente, se si vuole ottenere qualche risultato, occorre muoversi nel senso indicato dalla commissione Minervini, cioè prevedere attraverso appositi provvedimenti che una quota più cospicua dell'attuale patrimonio immobiliare pubblico possa essere utilizzata per alloggi di servizio. Infatti quello che rende difficile oggi la mobilità sul territorio sia a questo fine, sia ai fini generali della redistribuzione delle risorse umane tra le amministrazioni, è prima di tutto il problema degli alloggi. Voi sapete che in Italia il mercato degli affitti è del tutto anomalo, con costi altissimi e in genere con un'offerta piuttosto limitata. Pertanto da questo punto di vista la circolazione sul territorio del personale pubblico incontra reali ostacoli, che però possono essere superati seguendo le indicazioni della Commissione.

Una terza questione posta dalla commissione Minervini e sulla quale pure attiro fortemente la vostra attenzione – del resto è già emersa ripetutamente nel corso delle audizioni, come ha ricordato il presidente Villone – è la necessità del potenziamento dei corpi tecnici dello Stato. La relazione Minervini fa riferimento alle figure professionali degli ingegneri, degli architetti, degli informatici, e degli statistici. Il potenziamento si riferisce alla selezione, al numero, alla preparazione, all'aggiornamento professionale, ai percorsi di carriera. Molti dei problemi che abbiamo sia sul versante della prevenzione delle pratiche di corruzione, che qui oggi interessa la Commissione, sia sul versante della qualità e dell'efficacia dell'attività dell'amministrazione sono legati allo stato di carenza di personale in servizio, di inefficienza, di sottodotazione degli organici rispetto alle esigenze e al fabbisogno reale dei corpi tecnici dello Stato. Credo che tale questione debba essere esaminata, soprattutto ora che i cinque anni di politiche economiche e finanziarie rigorose e impegnative, che hanno richiesto grandi sacrifici ai cittadini italiani, ci consentono di ragionare in termini meno drammatici sulle priorità e sull'allocazione delle risorse pubbliche.

Penso che uno dei temi che il Parlamento dovrà affrontare nell'esaminare prossimamente il Documento di programmazione economico-finanziaria e quest'autunno la manovra finanziaria sia esattamente questo: quante e quali risorse destinare ad investimenti nei settori decisivi per la qualità dei servizi e degli interventi delle pubbliche amministrazioni dopo anni di blocco delle assunzioni, di tagli e di ristrutturazioni, che naturalmente bisogna continuare a fare: gli sprechi vanno eliminati, i risparmi devono essere realizzati dove è possibile e le risorse devono essere utilizzate nel modo più rigoroso e ottimale. È una questione decisiva. Non vorrei, per dirla con una battuta di cui i colleghi mi perdono-

ranno per il suo semplicismo, che accanto all'attività di *outsourcing* o di privatizzazione razionalmente giustificata dall'opportunità di concentrare le risorse pubbliche su quelle funzioni, quelle attività e quei servizi che devono essere gestiti dalla mano pubblica, fossimo costretti poi a procedere a privatizzazioni per disperazione perchè il livello di qualità e di efficienza delle pubbliche amministrazioni è degradato dalla continua riduzione delle risorse.

Al riguardo vorrei sottolineare un dato che potete ricavare dal Documento di programmazione economico-finanziaria per quanto riguarda gli anni dal 1997 in poi e dalla precedenti relazioni sulla situazione economica del paese, nonchè dall'ultimo rapporto OCSE per quanto riguarda gli anni precedenti. Si tratta di un dato significativo anche se non riguarda tutte le spese delle pubbliche amministrazioni, ma – per l'appunto di questo stiamo parlando – le spese per il personale di tutte le pubbliche amministrazioni. Quando dico «pubbliche amministrazioni» mi riferisco a tutte, non solo a quella statale, ma anche a quelle regionali e locali, alla sanità, agli enti pubblici e così via. Nel 1992 la spesa complessiva per la retribuzione del personale delle pubbliche amministrazioni era pari a 12,7 punti di prodotto interno lordo e si collocava leggermente al di sotto della media europea. Nel 1997 il DPEF riporta che per il personale delle amministrazioni pubbliche la spesa è stata pari a 11,25 punti del PIL. Lo stesso DPEF prevede che nel 2001 la spesa per il personale scenda a 10,24 punti di PIL. In conclusione, in otto anni ci sarà una diminuzione della spesa per il personale di due punti e mezzo del PIL; ciò significa che la spesa in termini di prodotto interno lordo viene ridotta del 20 per cento.

Credo che questo dato sia significativo da un lato per l'effettiva opera di contenimento della spesa, di risparmio e di razionalizzazione che ha interessato Governi diversi; dall'altro lato, però, significa che noi dobbiamo chiederci quale quota degli ulteriori risparmi derivati dalle operazioni virtuose di razionalizzazione e di riduzione delle spese destinare agli investimenti strategici per la qualità delle amministrazioni. E, se è vera l'impostazione di fondo secondo cui questo è anche il tema decisivo per la prevenzione della corruzione, vedete che i due termini si legano assieme e si capisce come parte di quanto dobbiamo fare per prevenire la corruzione può essere già affrontata esaminando il Documento di programmazione economico-finanziaria o ragionando su come preparare la prossima manovra finanziaria.

Ciò vale poi in particolare per la parte riguardante tutti i corpi tecnici e più in generale quei settori delle amministrazioni pubbliche che richiedono professionalità elevate. Probabilmente il problema all'interno delle amministrazioni non è, salvo eccezioni, quello della carenza di uscieri o di dattilografe: le dattilografe ormai sono sostituite dagli operatori al *computer*, gli uscieri dalle nuove tecnologie che consentono di controllare contemporaneamente quattro uscite stando davanti ad un *monitor* e quindi di ridurre le unità di personale. Abbiamo bisogno, invece, di personale di alta qualificazione, di cui c'è carenza, e l'investimento su tale personale ha un ritorno in termini di crescita del paese e di qualità della vita. Ciò dovrebbe accadere in particolare dove le amministra-

zioni sono più deboli. È proprio in quelle aree del paese, come il Mezzogiorno, dove più dovrebbe concentrarsi l'azione virtuosa di incentivazione della crescita sostenibile, quindi dove c'è più bisogno di avere amministrazioni maggiormente qualificate ed efficienti.

Un quarto tema evidenziato dalla commissione Minervini riguarda i codici di comportamento dei dipendenti pubblici. Al riguardo la commissione Minervini ricorda le indicazioni contenute nel rapporto Casse, sottolinea come la legge n. 59 del 1997 già contenesse un'indicazione coerente con il rapporto stesso e propone la definizione, da parte ad esempio della Presidenza del Consiglio, di un codice generale, raccordati con la regolazione contrattuale delle sanzioni disciplinari, e l'adozione di codici appositi dettati dalle singole amministrazioni pubbliche con la costituzione di organismi di controllo per l'applicazione dei codici stessi.

Tale indicazione ha avuto attuazione con l'articolo 27 del già citato decreto legislativo n. 80, di riforma del decreto legislativo n. 29, che riscrive l'articolo 58-*bis* dello stesso decreto legislativo n. 29, appunto nel senso indicato. Il problema naturalmente sarà di darne attuazione nei prossimi mesi: la norma prevede una serie di adempimenti che si concluderanno con la fine di quest'anno. La scelta è quella di utilizzare soprattutto l'esperienza degli Stati Uniti d'America, che ha valutato utile come strumento di prevenzione della corruzione appunto la previsione non solo e non tanto di un codice di comportamento generale, ma di codici di comportamento nelle singole amministrazioni, che noi riteniamo opportuno elaborare come adattamento e variante del codice di comportamento generale, per non avere tempi troppo lunghi. Tali codici consentono ai dipendenti pubblici di rendere chiare le regole e i comportamenti volti anche a prevenire pratiche di corruzione e nel contempo a fornire certezze sulla linea di confine tra lecito e illecito. Accettare l'offerta di un caffè da parte di un utente delle pubbliche amministrazioni non è un comportamento illecito; accettare un invito a partecipare ad un convegno di 15 giorni alle Maldive è un comportamento illecito. I codici di comportamento elaborati negli Stati Uniti forniscono questo tipo di precisazioni e da questo punto di vista sono degli strumenti utili per fare certezza e per evitare che ci siano quegli spostamenti progressivi che partendo da comportamenti leciti aprono la strada a pratiche corruttive.

Una quinta questione posta dalla commissione Minervini e su cui attiro l'attenzione della Commissione concerne l'attuazione della legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo. La commissione Minervini giustamente sottolinea che detta legge ha avuto un'applicazione molto diseguale da parte delle varie amministrazioni; evidenzia che è mancato un sufficiente coordinamento; chiede un rafforzamento della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi di cui all'articolo 27. È una questione che merita di essere esaminata da questa Commissione. La proposta che giunge dalla Camera al riguardo è drastica, perchè tende a sostituire tale organo; la proposta della commissione Minervini è invece quella di un suo rafforzamento. Per di più si prospetta l'introduzione di uno strumento nuovo, ma sperimentato in altri ordinamenti: i procedimenti d'inchiesta pubblica in relazione ad una serie di

provvedimenti amministrativi complessi, per esempio in materia di pianificazione urbanistica, di protezione dell'ambiente, di realizzazione di grandi opere pubbliche, che consentirebbero la partecipazione ad operazioni amministrative oggi lasciate in gran parte all'influenza degli interessi economicamente o politicamente preminenti e quindi anche alla possibile introduzione di pratiche di corruzione. Sostanzialmente si tratta dell'introduzione di uno strumento (largamente sperimentato all'estero) di trasparenza di alcuni procedimenti di decisione particolarmente complessi, ma anche molto rilevanti per gli interessi coinvolti.

La commissione Minervini insiste poi sull'importanza, al fine di prevenire la corruzione, della semplificazione dei procedimenti amministrativi attraverso lo snellimento procedurale, l'unificazione e la semplificazione delle responsabilità. La complessità dei procedimenti amministrativi, spesso sovrabbondanti, può indurre ad irregolarità e comportamenti illeciti di funzionari e di amministrati, propensi a trovare vie anche oblique per ovviare agli eccessivi ostacoli. D'altra parte, laddove i procedimenti amministrativi sono troppo complicati si creano degli angoli bui nei procedimenti; vi sono poteri di intervento nel procedimento a cui non si accompagnano responsabilità trasparenti e dove è più facile che si annidino pratiche di corruzione.

La commissione Minervini al riguardo individua nell'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 uno strumento efficace per procedere alla semplificazione dei procedimenti e all'unificazione delle responsabilità. Come sapete, in tale articolo sono indicati alcuni strumenti: uno di essi riguarda l'indicazione di una prima serie di procedimenti sui quali il Governo è autorizzato a procedere in base ad una griglia di indicazioni ad una semplificazione per via regolamentare. Devo ammettere che al riguardo il lavoro sta procedendo con troppa lentezza. Ciò forse è anche una delle conseguenze di un discorso precedente, e cioè che troppe amministrazioni hanno oggi carenza di personale qualificato, di specifiche professionalità, anche dove si debbono elaborare le norme. Abbiamo, per il momento, sottoposto al prescritto parere parlamentare circa una ventina dei 112 procedimenti per il quale il Parlamento ha previsto la delega al Governo per procedere alla semplificazione per via regolamentare delle procedure. Da questo punto di vista ammetto che tale lavoro dovrebbe essere accelerato.

L'articolo 20 prevede anche che ogni anno il Governo proponga al Parlamento una legge di delegificazione di norme sui procedimenti amministrativi al fine di semplificarli. Un nuovo elenco di procedimenti è contenuto nel disegno di legge n. 3095, che è all'esame di questa Commissione, con un arricchimento dei criteri indicati dall'articolo 20, in modo che sia più preciso il mandato che il Parlamento conferisce al Governo in ordine ai modi con i quali procedere alla semplificazione dei meccanismi procedurali.

Tra i procedimenti più importanti ai quali si è già provveduto, ricordo per esempio quello relativo alla localizzazione, realizzazione e ampliamento di impianti produttivi, che è ancora all'esame del Parlamento, ma sul quale, come i colleghi avranno notato, il Governo ha recepito importanti suggerimenti, riserve e anche critiche emerse nel corso

dei lavori parlamentari. Ricordo poi altri procedimenti che hanno avuto invece, in termini di parere, un *iter* parlamentare molto più semplice, come quelli in materia di autorizzazione e nulla osta dei vigili del fuoco e quelli in materia di realizzazione di porti e impianti turistici in mare, ed altri ancora.

Un altro punto sul quale la commissione Minervini attira l'attenzione del Governo e del Parlamento è quello relativo alla riforma del bilancio sotto il profilo dell'effettiva attribuzione alle singole unità amministrative, e quindi a chi le dirige, di una autonomia budgetaria, ossia di una responsabilità nella gestione e nell'uso delle risorse. Questo è stato realizzato dai provvedimenti di attuazione della legge n. 94 del 1997 (la cosiddetta riforma Ciampi del bilancio), anche se credo che sia da verificare in concreto se la configurazione delle unità previsionali di base sia tale da realizzare effettivamente questo principio. Si sono fatti degli importanti passi in avanti, è stato ridefinito il ruolo di quegli organi che ormai non si chiamano più «Ragionerie centrali», ma «Uffici centrali del bilancio presso i Ministeri», in modo che svolgano un ruolo non più di sovrapposizione alle decisioni delle singole amministrazioni, ma di controllo di tipo contabile e di bilancio. Inoltre, questo è proprio il primo anno che si sperimenta la nuova modalità anche nella costruzione del bilancio dello Stato e quindi attiro su questo l'opportunità di un'azione di monitoraggio specifica del Parlamento, per quanto riguarda il funzionamento di un sistema che dovrebbe basarsi sull'autonomia e sulla responsabilità budgetaria delle amministrazioni e non invece su una sorta di avocazione da parte del Ministero del tesoro delle scelte delle singole amministrazioni; al Tesoro spetta garantire la compatibilità, la coerenza e quindi il rispetto delle linee di programmazione finanziaria generale.

Un altro rilievo riguarda ancora la legge n. 59 del 1997, per l'attuazione di una specifica delega, non ancora scaduta, relativa alla previsione di indicatori e criteri di valutazione dei risultati, della *performance* delle attività amministrative. Si tratta di una questione estremamente importante, delicata e complicata, sulla quale segnalo che abbiamo anche per una iniziativa europea insieme col Governo spagnolo e, ora, anche con quelli inglese e austriaco; infatti, l'elaborazione di parametri e di indici di qualità sui risultati delle pubbliche amministrazioni richiede il confronto tra amministrazioni omologhe dei diversi paesi. Questione delicata e complicata perchè quasi mai, come avviene invece nel settore privato, c'è un indicatore fornito dal mercato, in quanto le pubbliche amministrazioni forniscono beni e servizi che molto spesso non sono misurabili in termini di pure logiche di mercato. Quindi, da questo punto di vista, un lavoro comune con gli altri Governi europei sarebbe auspicabile. Altrimenti si rischia di avere risultati quali quelli forniti da una recente ricerca che personalmente ho buttato inaccettabili nel cestino. Si è infatti sostenuto che la *performance* delle scuole si misura in termini di rapporto tra docenti e alunni: più è alto il numero di alunni per docente, più è alta la *performance*; oppure, in materia di struttura sanitaria, che la *performance* si misura sul rapporto tra infermieri e malati: più è alto il numero dei secondi per ognuno dei primi, migliore è la

*performance*. Come potete capire, nel primo caso il rischio è quello di avere degli studenti asini, nel secondo quello di avere ammalati che muoiono nelle corsie perchè il numero degli infermieri è insufficiente.

Un'ulteriore importante proposta della commissione Minervini, ricordata anche dal presidente Villone, perchè emersa anche dal dibattito, riguarda il rafforzamento dei controlli interni alle pubbliche amministrazioni. Questo processo innovativo (sulla base della delega concessa nel 1992 e introdotta nel 1993) di istituzione degli organismi di controllo interno è stato più lento del previsto. Ancora oggi ci sono amministrazioni che non si sono dotate di questo importante strumento. Sarà forse utile riflettere su qualche meccanismo sanzionatorio per le amministrazioni che non dovessero istituirli entro un termine ragionevolmente breve.

L'opinione della commissione Minervini, che coincide con la mia, è che gli strumenti di controllo interno adeguatamente sostenuti, magari con una sorta di monitoraggio sulla loro attività, siano fondamentali, assai più che non prevedere strutture centralizzate di controllo esterno, come implicitamente ricordato in qualche passaggio anche dalla Commissione citata. Il legislatore ed il Governo hanno puntato con le ultime riforme al riconoscimento della pluralità di modelli e di esigenze organizzative delle diverse amministrazioni, in corrispondenza delle diversità delle missioni di ogni amministrazione: una scelta moderna, che corrisponde alle esperienze dei paesi più avanzati. Occorre non contraddirla.

Il presidente Villone, che ha posto il problema in modo netto, a mio avviso ha ragione: attraverso una struttura centralizzata e molto penetrante di controllo esterno si finisce inevitabilmente per uniformare modalità di funzionamento, di comportamento e di organizzazione di amministrazioni che hanno esigenze diverse e che finalmente si trovano nella condizione di poter adottare moduli organizzativi diversificati in relazione alle esigenze. Sotto questo profilo credo allora sia utile che questa Commissione ragioni, da un lato, su quali strumenti possano portare al rafforzamento dei controlli interni delle singole amministrazioni e, dall'altro, in ordine a quali possono essere gli strumenti articolati e decentrati, anche sul territorio, mediante i quali realizzare un monitoraggio dell'attività degli organi di controllo interno.

Può essere utile qualche riflessione su questo aspetto. In particolare, è bene che si escluda la partecipazione agli organi di controllo interno di funzionari delle amministrazioni nei confronti delle quali opera l'organo di controllo? È sufficiente stabilire che una parte dei componenti degli organi di controllo devono essere estranei a queste amministrazioni? Sono questi temi per quali mi rimetto alla riflessione della Commissione e sui quali avremo modo di tornare.

Un'altra proposta della commissione Minervini, che ritengo importante ai fini specifici del contrasto alla corruzione, è la previsione di «uffici-contratti» nelle singole amministrazioni; la Commissione prevede che questi siano tra gli uffici di *staff* del Ministro, cioè che operino in stretta collaborazione con lui, ma su questa collocazione si può discutere. Vi è comunque la necessità che le amministrazioni si dotino di strut-

ture in grado, sia sotto il profilo della competenza tecnica che della specializzazione giuridica, di provvedere alla contrattualistica. Questa è una conseguenza di una scelta che peraltro è già stata compiuta nelle leggi più recenti, da ultimo nella recente legge finanziaria: cioè scegliere non la strada dell'accentramento della contrattualistica in capo ad un unico organismo, ma semmai - ed è un indirizzo già presente nella legge n. 537 del 1993 - quella di prevedere attraverso un'attività specifica dell'ISTAT o eventualmente dell'AIPA, o ancora di strutture locali, un monitoraggio dei prezzi dei beni e servizi acquistati dalle pubbliche amministrazioni, in modo da avere da questo punto di vista dei riscontri che siano a disposizione di tutte le pubbliche amministrazioni. Comunque l'accertamento dell'attività contrattuale di approvvigionamento di beni e servizi non ha dato risultati eccellenti, nè in Italia, nè in altri paesi.

Voi sapete che oggi alcune amministrazioni sono in grado di provvedere direttamente, altre no; il confronto che si può fare tra i dati che emergono dalle une e dalle altre non suggerisce elementi favorevoli all'accentramento. Il National Performance Review americano ha compiuto una ricerca accurata secondo la quale l'attribuzione delle responsabilità di acquisto di beni e servizi alle singole amministrazioni ha consentito di ridurre i costi e di adattare meglio le forniture alle esigenze delle singole amministrazioni. I risultati degli Stati Uniti sono importanti perchè questi hanno realizzato insieme all'Italia la più clamorosa correzione nei propri conti pubblici negli ultimi anni; anzi negli Stati Uniti ormai il bilancio è in attivo e si pone il problema di come allocare tale attivo netto di bilancio, realizzato essenzialmente attraverso le riforme e i provvedimenti degli ultimi anni.

La commissione Minervini formula poi due proposte, e rinvio alla lettura degli specifici allegati al riguardo. La prima concerne un esame accurato e tendenzialmente critico della proposta che si era già delineata nella Commissione speciale della Camera dei deputati, relativa alla costituzione di un'autorità centrale anticorruzione. La commissione Minervini tendenzialmente ritiene che questo organismo possa sovrapporsi all'attività di organismi esistenti: da un lato la magistratura penale, dall'altro la Corte dei conti e i servizi di controllo interno delle amministrazioni. Esprime inoltre forti riserve e dubbi sulla sua operatività e sugli effetti che questo potrebbe avere sulla funzionalità delle pubbliche amministrazioni.

In secondo luogo, la commissione Minervini formula una serie di proposte, che il Governo ha poi recepito e tradotto in un disegno di legge, per quanto riguarda il raccordo tra procedimenti penali relativi a specifici reati contro la pubblica amministrazione, come corruzione e concussione, e rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici. Voi sapete che questo è un problema aperto; c'è stata anche una decisione del Consiglio di Stato e una sentenza della Corte costituzionale di qualche anno fa che aveva dichiarato l'incostituzionalità della precedente disciplina, ma ad esse non aveva fatto seguito alcuna attività normativa. Il Governo ha recepito la proposta della commissione Minervini di identificare reati specifici. Infatti, il non legare a specifiche figure di reato e a specifici

elementi di gravità dei comportamenti l'irrogazione di sanzioni di un certo rilievo, come la risoluzione del rapporto di impiego pubblico o la sospensione dello stesso, era uno dei vizi identificati dalla Corte costituzionale.

Io penso che questa Commissione dovrebbe effettuare una riflessione. Il disegno di legge in questione, come ho detto, giace alla Camera da molti mesi; esso non è stato ancora esaminato forse perchè tale questione può interessare assai di più una Commissione come questa che si occupa di pubblica amministrazione o la sua omologa della Camera dei deputati. Indubbiamente, non possiamo nè tornare ad una vecchia disciplina, già dichiarata incostituzionale, che collegava semplicemente a qualunque provvedimento di carattere giudiziario sanzioni che potevano essere anche del tutto sovradimensionate rispetto all'entità e alla gravità reale dei comportamenti, nè sottrarci alle giuste reazioni dell'opinione pubblica di fronte alla constatazione della scarsa operatività del meccanismo attuale, per cui anche i dipendenti pubblici condannati qualche volta in via definitiva per casi gravi di corruzione o di concussione restano al loro posto, anche molto a lungo, e qualche volta definitivamente.

Come sapete, la proposta del Governo identificava specifiche figure di reato, graduava gli effetti in relazione alle fasi del procedimento giurisdizionale (ovviamente gli effetti più gravi, quali la destituzione o la risoluzione del rapporto di lavoro, possono essere legati soltanto alla sentenza definitiva), però equiparava alla sentenza definitiva il patteggiamento quando questo comportava sostanzialmente l'ammissione di un reato di quella gravità.

La relazione Minervini, come anche l'ulteriore relazione governativa al disegno di legge, dimostrano che in questi termini la disciplina dovrebbe superare agevolmente un eventuale ulteriore vaglio della Corte costituzionale, perchè risponde specificamente ai rilievi che quest'ultima aveva rivolto alla vecchia disciplina.

Prima di terminare questa sintesi commentata e aggiornata della relazione Minervini, nella quale credo di avere indicato una serie di elementi che il Governo o comunque il sottoscritto riteneva di dover evidente, vi sono ancora alcuni aspetti sui quali vorrei soffermarmi.

La relazione Minervini termina chiedendo che, soprattutto in relazione alla attuazione delle e riforme delle innovazioni amministrative, si costituisca una sorta di «agenzia di missione» presso la Presidenza del Consiglio. Abbiamo esaminato questa ipotesi e riteniamo che, in sostanza, una parte di questa proposta sia già stata accolta nella legge n. 449, che ha previsto un temporaneo rafforzamento della Presidenza del Consiglio attraverso l'istituzione di un corpo di non più di 50 dirigenti e dipendenti pubblici che per un periodo non superiore a tre anni (il tempo complessivo previsto per attuare la riforma) possono essere comandati presso la Presidenza del Consiglio stessa per svolgere la specifica attività di attuazione della legge n. 59; tali soggetti sono posti essenzialmente alle dipendenze del Gruppo di coordinamento per l'attuazione della legge n. 59, costituito con specifica delibera del Consiglio dei ministri nell'estate dell'anno scorso e coordinato dal sottoscritto.

C'è un altro aspetto, però, in ordine alle indicazioni emerse dalla relazione Minervini, su cui sarebbe opportuno svolgere una riflessione.

Alcuni dei compiti e delle funzioni che sembrano volersi attribuire a questa agenzia di missione sono in realtà quelli che le leggi già attribuiscono all'Ispettorato per la funzione pubblica. Tale Ispettorato (per volontà del Parlamento e quasi mai per iniziativa del Governo) ha le sue funzioni (qualche volta, *in extremis*, si è riusciti ad evitare che venisse ulteriormente gravato da altri compiti, come nel caso, ad esempio, dello svolgimento di verifiche sui cosiddetti falsi invalidi: come ricorderete, all'ultimo momento, al Senato, riuscimmo a spostare tale funzione sulla Direzione generale dei servizi vari del Ministero del tesoro). Ora, l'Ispettorato del Dipartimento per la funzione pubblica dispone attualmente di un numero di ispettori che non raggiunge le dieci unità per tutta Italia. Nonostante per molte delle sue attività sul territorio si possa avvalere (come utilmente è accaduto) della collaborazione delle prefetture, tuttavia esso è chiaramente sottodimensionato sia rispetto ai compiti che già ha sia a quelli che, sulla base della relazione Minervini, gli potrebbero essere attribuiti. Questo è un altro elemento di riflessione che sottopongo al Parlamento.

Il lavoro dell'Ispettorato è eccellente. La stessa indagine sui falsi invalidi ordinata dal mio predecessore Frattini fu svolta dall'Ispettorato per la funzione pubblica insieme alla Direzione generale del Tesoro: poi ho dovuto chiedere che l'attività di esecuzione fosse attribuita al Ministero del tesoro, perchè lì c'erano a disposizione strutture anche cospicue sul territorio. Le funzioni fondamentali dell'Ispettorato non possono però essere delegate a tante amministrazioni, perchè riguardano trasversalmente tutte le amministrazioni. Credo dunque che si ponga un problema di copertura amministrativa di questa struttura, naturalmente da valutare nell'ambito delle risorse complessive di cui si può disporre.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro per la sua esauriente esposizione e rilevo che ci ha già fornito alcune utili indicazioni. Cito, ad esempio, quelle connesse al potere disciplinare, là dove egli ha utilmente fatto richiamo ad un testo che potremmo in qualche modo utilizzare. Gli altri temi affrontati hanno investito sostanzialmente l'impiego delle risorse e ritengo che hanno fornito indicazioni corrette per la redazione del disegno di legge finanziaria, come per esempio nel caso dei corpi tecnici e della mobilità. Ci sono però altre questioni sulle quali rimane aperta la riflessione della Commissione.

Vorrei intanto chiedere al Ministro per la funzione pubblica se su temi che comportano un'elevata complessità tecnica c'è una sua disponibilità a sostenere la riflessione della Commissione nell'elaborazione di una proposta. Non mi sembra, infatti, che l'approfondimento della tematica dei codici di comportamento possa essere svolto al di fuori di una valutazione complessiva del «come», dell'impatto possibile sugli apparati pubblici e quindi di una relazione che, secondo me, dovrebbe «camminare congiuntamente» con un contributo da parte del Ministro per la funzione pubblica.

D'ALESSANDRO PRISCO. Signor Presidente, interverrò molto brevemente.

Sono d'accordo con l'affermazione che il Ministro ha anche ripreso dalla relazione Minervini, che conferma un antico convincimento: il fondamento della prevenzione della corruzione sta nell'organizzazione del lavoro; quindi, non c'è dubbio che il punto essenziale sia rappresentato dagli strumenti organizzativi e dalla tempestività delle decisioni. In molti casi abbiamo rilevato con i nostri occhi come la corruzione sia stata in qualche modo «invitata» proprio dalla lentezza dei procedimenti e dalla disorganizzazione. Io credo che su questo terreno ci possa aiutare una cospicua legislazione, come quella contenuta nella legge n. 127 del 1997. Non sono in grado di dire, per mia scarsa competenza, se possa aiutare proprio la riforma del bilancio dello Stato, anche se penso di sì, intuitivamente.

Mi domando e domando se si può lavorare in maniera molto decisa e determinata sulla questione dei tempi dei pagamenti da parte della pubblica amministrazione nei riguardi del privato. Questo è un altro punto dolente che tra l'altro accentua e favorisce anche la microcorruzione, quella che oserei definire un po' patetica anche se sempre di corruzione si tratta e sempre si intaccano le coscienze; non voglio fare la moralista, ma di questo si tratta.

Sono altresì convinta che la questione della mobilità è seria, non fosse altro che per il fatto che tutte le persone qui invitate a diverso titolo hanno posto l'accento su di essa. Tuttavia, mi preme dire – e la cosa formerà anche oggetto della discussione sulle modifiche da apportare al disegno di legge che ci è pervenuto dalla Camera – che sono molto preoccupata che si dia un peso eccessivo, quasi risolutivo, al fattore della mobilità del personale.

BASSANINI, *ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Soprattutto se territoriale, che è la forma di mobilità più costosa in termini sociali.

D'ALESSANDRO PRISCO. Sono preoccupata anche delle implicazioni sul terreno delle abitazioni; questo in Italia è già un problema gigantesco e la mia preoccupazione è molto grande perchè si tratta di trasferimenti territoriali che non coinvolgono piccoli centri, ma le città medie e grandi. Non è questione solo di disponibilità di risorse pubbliche, vi è anche un problema di lacerazione sociale. Lo dico in modo un po' allarmato: si tratta di decidere che ben più di 300.000 cittadini italiani hanno diritto alla casa, sia pure a pagamento. Nella città dove vivo e nella quale sono stata eletta, quella delle abitazioni è una delle questioni fondamentali da risolvere, quasi allo stesso livello dei problemi relativi all'occupazione e alla sicurezza. Introdurre per legge una codificazione di questa serena e tranquilla possibilità è una cosa problematica. Non sono per eliminare tale possibilità, dico solo che dobbiamo sapere di cosa si tratta. A mio parere, si deve accentuare l'attenzione sull'aspetto della rotazione degli incarichi, una cosa che si può fare e che ritengo abbia una certa efficacia.

Anche la questione della privatizzazione non è risolutiva. Attraverso i processi di privatizzazione del patrimonio abitativo pubblico in realtà non si mettono in circolo le abitazioni che, nella stragrande maggioranza dei casi, vengono vendute alle stesse persone che le occupano, le quali da affittuarie diventano proprietarie.

Mi è chiarissima la difficoltà di assumere misure disciplinari nei riguardi dei pubblici dipendenti, sostanzialmente a causa della citata sentenza della Corte costituzionale. Forse al riguardo si potrebbe chiedere alla Camera dei deputati di acquisire il provvedimento sulla materia, attualmente lì depositato, per iniziarne l'esame in modo più rapido.

PRESIDENTE. Non credo vi sia alcun ostacolo ad introdurre norme in materia all'interno del provvedimento al nostro esame.

BASSANINI, *ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Esatto, non vi è alcun impedimento al riguardo.

D'ALESSANDRO PRISCO. Allo stato attuale delle cose non si devono adottare misure disciplinari: benissimo, ma non è forse possibile adottare misure di autotutela, quali rotazioni o assegnazioni ad incarichi diversi? Sono provvedimenti che non avrebbero carattere punitivo ma che consentirebbero alla pubblica amministrazione di tutelarsi. Vorrei quindi comprendere meglio la ragione per la quale nessuno degli intervenuti nel corso di questa indagine conoscitiva ha affrontato tale aspetto.

MAGGIORE. Signor Ministro, ho molto apprezzato il suo intervento e mi sono alla fine intimamente chiesto se non sia doveroso evidenziare che è necessario accordare una maggiore fiducia al cittadino e al dipendente pubblico; diversamente rischiamo di dare vita a norme punitive senza crearne il presupposto necessario, cioè la fiducia nel cittadino e del dipendente. È possibile certamente prevedere delle norme punitive adeguate, però mettiamo il cittadino e il dipendente pubblico, il funzionario, in condizione di comportarsi correttamente con l'ausilio di norme chiare, precise, semplici, che siano conosciute anche dall'utente e non solo dall'operatore. Altrimenti l'utente, di fronte alla difficoltà, non troverà altra via che chiedere un rapporto privilegiato, adeguatamente pagato in relazione all'importanza della pratica che il cittadino vuole che sia seguita.

L'importante è porre in essere provvedimenti contemporanei e sinergici. La mobilità del personale deve essere collegata alla questione delle abitazioni. Condivido lo scrupolo sociale manifestato dalla collega d'Alessandro Prisco, però ricordo che l'Incis era stato creato apposta per favorire il *turn over*. Ricordo peraltro che, in sede di applicazione della normativa per il *turn over*, la magistratura aveva posto un limite, nel senso che l'appartamento restava in uso ai familiari dell'assegnatario.

PRESIDENTE. Questo è un paese dove ognuno ha trovato la sua piccola tutela.

MAGGIORE. La famosa legge n. 100 del 1987, che prevede la concessione di un'indennità di trasferimento, è stata svilita nella *ratio* e addirittura depauperata dei fondi. Non possiamo agire correttamente prevedendo solo una legge anticorruzione; quest'ultima deve essere approvata contemporaneamente a tutte le altre misure che rendano possibile l'evidenza del reato, l'evidenza del comportamento. Non voglio giustificare i casi di corruzione, ovviamente, però spesso il cittadino è anche tentato di agire in certi termini da una legislazione che lo assolve, che lo aiuta da questo punto di vista. Allora, è necessario semplificare ed eliminare leggi che siano in contrasto tra loro. Devo fare una confessione, e cioè che anche nell'esercizio delle mie funzioni di prefetto a volte mi capitava di ignorare qualche disposizione di legge; immaginiamo l'utente, il cittadino con quali sentimenti si rivolga all'ente pubblico, nel senso più ampio, sia statale sia regionale.

PRESIDENTE. Il collega Maggiore sa bene come la necessità di interventi articolati sia stata sottolineata molte volte in Commissione, la quale anzi ha iniziato i suoi lavori partendo da questa premessa che è generalmente condivisa.

PASTORE. Ringrazio il Ministro che ha passato in rassegna tutte le tematiche di interesse scorrendo la relazione Minervini che, purtroppo, non vedo riprodotta nel testo del disegno di legge n. 3015 che stiamo esaminando.

Vorrei fare due premesse, che costituiscono il punto di partenza del mio intervento. Anzitutto, come è stato riconosciuto nel corso delle audizioni svolte, vale la seguente equazione: tanto più Stato, tanta più corruzione. Dobbiamo partire dall'idea che lo Stato deve ritirarsi in maniera decisiva e deve arretrare, lasciando ai privati tutto ciò che è possibile. Mi sembra che questa premessa sia indispensabile e che i segnali che provengono da altre sedi non siano, sotto questo profilo, del tutto rassicuranti.

Il secondo problema è quello di una legislazione eccessivamente caotica, come avviene, è avvenuto e purtroppo continua ad avvenire in Italia; tale fenomeno è stato sottolineato dai magistrati e da altri intervenuti perchè chiaramente nell'applicazione delle leggi si ravvisa una possibilità di corruzione nell'azione giudiziaria dovuta appunto all'incertezza applicativa delle norme di legge. Dico di più: bisogna creare le condizioni affinché lo Stato arretri e si arrivi ad una vera *deregulation* che invece in Italia mi sembra sia stata confusa con una delegificazione, ossia con la sostituzione della legge con regolamenti o decreti, mentre la produzione normativa è sempre tale e tanto invadente da rendere difficile – come ha detto il collega Maggiore – la conoscenza della norma e la possibilità di applicarla in maniera chiara, corretta e certa.

Tornando all'intervento del Ministro, condivido in gran parte le sue osservazioni, anche se poi, come tutte le buone intenzioni, si scontrano con la realtà e qualche volta con le contraddizioni insite in certe azioni politiche.

Per quanto concerne l'accesso agli atti, forse l'unico aspetto positivo del provvedimento al nostro esame è la creazione del Bollettino ufficiale dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione, che però presenta dei limiti rilevanti. Esso infatti nasce già vecchio perchè non utilizza, o lo fa in misura del tutto secondaria, strumenti informatici; abbiamo poco tempo fa affrontato il tema del Bollettino ed abbiamo discusso se dovesse essere tenuto a livello centrale o periferico, perchè chiaramente un Bollettino che non nasce su base informatica presenta problemi di gestione ed anche di materiale; problemi che non sorgerebbero se si utilizzassero gli strumenti informatici. Sotto questo profilo deve essere pertanto rovesciata completamente l'ottica di intervento e bisogna stabilire che il Bollettino sia tenuto con sistemi informatici e che le copie cartacee rappresentino solo un aspetto secondario, utile per la comodità della lettura e per la consultazione materiale del Bollettino stesso.

Anche in questo settore, quindi, ritengo opportuna una maggiore presenza dell'informatica; il ministro Bassanini sta operando in questa direzione con l'AIPA: ciò mi fa piacere e spero vivamente che decolli la rete unitaria della pubblica amministrazione, che consentirà finalmente di realizzare la trasparenza degli atti amministrativi a tutti i livelli, stabilendo il principio che tutto ciò che è pubblico deve essere reso pubblico, salvo le eccezioni dovute alla tutela della *privacy*, del segreto di Stato e delle notizie riservate.

BASSANINI, *ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Le notizie riservate sono quelle che finiscono sui giornali!

PASTORE. È necessario che questi dati siano organizzati e conservati in archivi logici e non siano soltanto notizie raccolte e buttate in un angolo che servono soltanto, come si dice nel linguaggio informatico, a «fare rumore», così come secondo me «fanno rumore» le notizie che vengono inserite nell'archivio, tanto rudimentale ed approssimativo, che dovrebbe tenere la Commissione di garanzia prevista dal disegno di legge n. 3015 in esame: non si tratta infatti di dati organizzati ed indirizzati, ma solo di notizie frammentarie utilizzabili anche *ad usum Delphini* per perseguire uno scopo privato o comunque di altra natura rispetto a quello che la legge prevede si persegua.

Per quanto concerne il problema della mobilità, credo che, come è stato detto, si tratti di una questione assai rilevante. Ritengo innanzitutto che non debba necessariamente essere generalizzata, ma che debba essere attuata solo in particolari settori; questa necessità è infatti stata espressa nel corso delle audizioni cui ho assistito solo in relazione ad alcuni organi, come ad esempio la Polizia, la Guardia di finanza e la magistratura, naturalmente a livello dei loro vertici.

FISICHELLA. Anche per le Forze armate.

PASTORE. Le Forze armate non producono molti atti amministrativi.

In ogni caso la mobilità, oltre che selezionata e selettiva, deve essere anche limitata sul territorio e non quindi di respiro tale da costringere a cambiare la residenza. Potrebbe trattarsi anche di una mobilità tra uffici territorialmente disposti in modo contiguo, che comunque consenta di evitare quel radicamento eccessivo sul territorio che la presenza costante per un certo numero di anni comporta, con quelle possibili contaminazioni che possono concretizzarsi anche in piccoli peccati veniali che col tempo però possono diventare mortali.

Per quanto riguarda la semplificazione, il Ministro ha citato l'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 ed indubbiamente il percorso scelto si può condividere; vi è però la necessità e la difficoltà di realizzarlo in maniera compiuta.

Pertanto, le domando, non sarebbe stato opportuno attuare questa semplificazione, che è anche una forma di riorganizzazione normativa, nell'ambito della nuova produzione normativa? Signor Ministro, stiamo assistendo ad un vero diluvio di norme, comprese quelle «imputabili» (uso questo termine perchè sono un sostenitore della *deregulation*) al suo Ministero, senza però una corrispondente «sfrondata» delle leggi in vigore.

BASSANINI, *ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Abbiamo abrogato più di 300 provvedimenti, tra leggi e regolamenti, non sono certo pochi!

PASTORE. Ma di fronte a 200.000 leggi dovremmo abrogarne alcune migliaia!

BASSANINI, *ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Vi fornirò successivamente l'indicazione delle leggi abrogate, che non sono quelle di cui si parla comunemente.

PASTORE. Tornando alla semplificazione, vi è anche un problema proposto dalla cosiddetta «Bassanini-ter»: a tale proposito, non sarebbe opportuno disciplinare il silenzio-assenso in questa materia come istituto di carattere generale, salve le eccezioni necessarie, con tutte le cautele, le garanzie, i controlli e le verifiche del caso? Si potrebbe in tal modo evitare di farlo diventare un pericolo pubblico solo perchè si prevede un meccanismo di semplificazione radicale, al quale possono essere invece collegati anche strumenti di verifica e controllo da parte della stessa amministrazione o di apposite amministrazioni con tale funzione.

A questo tema è collegato quello dei controlli interni. Sono estremamente d'accordo sulla necessità che vi siano controlli interni diversificati, ed in questo campo non è stato citato l'istituto del difensore civico al quale la legge n. 142 del 1990, come modificata dalla legge n. 127 del 1997, attribuisce una funzione di referente per i reclami contro gli atti delle giunte e dei consigli. Condivido pienamente l'istituzione di questa figura, che ormai comincia a funzionare in molte amministrazioni, però gli atti sui quali può intervenire sono pressochè inesistenti. Vi è un elenco che comprende solo due o tre atti e non la maggior parte di quelli per i quali sarebbe necessario un intervento interno – tale è infatti

quello del difensore civico – che possa quindi dare luogo semplicemente ad un ulteriore passaggio, e quindi ad un'ulteriore verifica, ed un eventuale ripensamento senza arrivare all'impugnazione dell'atto stesso davanti al giudice amministrativo per la sua pretesa illegittimità. Pertanto, sarebbe oltremodo opportuno che tale elenco venisse ampliato.

A tale proposito, le domando, signor Ministro: chi controlla i controllori? I nuclei di valutazione o coloro che compiono i controlli interni da chi sono controllati? C'è un organo che stabilisce come i controllori debbano svolgere il loro lavoro? A questo fine, si potrebbe pensare ad una struttura di controllo più centralizzata ma meno articolata.

Ritengo infine che la Commissione di garanzia prevista dal disegno di legge n. 3015 al nostro esame non piaccia a nessuno: infatti nessuno se ne è dichiarato entusiasta, anzi sono stati tutti piuttosto critici. Signor Ministro, lei giustamente ha richiamato il rapporto della commissione Minervini, però non ha espressamente dichiarato che questa Commissione di garanzia è inutile o che, come sostengono alcuni, potrebbe trasformarsi in una sorta di strumento di pressione o di oppressione.

L'unico Ministro che si è dichiarato entusiasta di tale Commissione – ed ho sinceramente qualche dubbio che abbia approfondito effettivamente il tema – è stato il ministro Flick, il quale forse non si è reso conto che si tratta di uno strumento poco efficace che dà luogo soltanto all'illusione di un controllo. Intervenendo in questo modo, infatti, gettiamo solo fumo negli occhi dei cittadini e diciamo loro che stiamo lavorando per combattere la corruzione, mentre in realtà non lo stiamo facendo: stiamo soltanto creando clamore su questo tema. Dovremmo invece operare con maggiore attenzione e meno rumore e non defilarci senza affrontare veramente le situazioni che si verificano giorno per giorno.

PINGGERA. Ringrazio il Ministro per la sua esauriente esposizione.

Sarebbe un segnale necessario che una moderna amministrazione possa godere di una certa fiducia da parte di chi la sta modernizzando. Quindi, dovremmo dare fiducia all'amministrazione ammodernata e non partire dal presupposto che una amministrazione efficiente possa di per sé costituire un pericolo automatico di corruzione. Credo che questa importante indicazione dovrebbe accompagnare la riforma.

È stata messa in rilievo – e qui vengo al punto particolare – la differenza di prezzo a cui spesso contrattano le amministrazioni pubbliche rispetto a un privato cittadino. Ciò chiaramente non è un indice di corruzione ma potrebbe anche esserlo.

BASSANINI, *ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Se si tratta davvero dello stesso prodotto, perchè c'è differenza di prezzo tra l'acquisto di una Cinquecento e l'acquisto di una Lancia K!

PINGGERA. Certo, questo è giustificato, però il mercato è strutturato in maniera molto, molto ingannevole. Vorrei ricordare che spesse volte non è difficile per il privato ottenere sullo stesso prodotto uno sconto sul prezzo di listino del 40, 45, addirittura del 50 per cento.

ANDREOLLI. Dipende da quando la pubblica amministrazione paga.

PINGGERA. Non solo da questo, dipende dalla diversa possibilità di contrattazione che ha il privato. La pubblica amministrazione spesso non è al corrente di questa situazione di mercato e non la sfrutta. Pertanto, mi sembrerebbe corretto che il privato contrattasse con la pubblica amministrazione allo stesso modo che con un cittadino qualsiasi. Forse prevedere una norma in tale direzione non nuocerebbe nè alla finanza pubblica nè alla correttezza dei rapporti, anzi questo sarebbe necessario per non creare un clima di diffidenza nei confronti della pubblica amministrazione.

Sarebbe interessante prevedere, ad esempio, che il privato non possa vendere alla pubblica amministrazione lo stesso prodotto alla stessa quantità a prezzi molto superiori. Farei riferimento a una differenza dal 15 per cento in su, perchè fino a quella soglia il prezzo può essere oggetto di trattativa, mentre il di più diventa poi difficile da giustificare. So che vado contro l'idea di libero mercato, però nell'interesse pubblico si potrebbe giustificare una disposizione in materia, almeno nel periodo transitorio.

MAGNALBÒ. Vorrei soltanto ricordare la questione che nasce a proposito della differenza tra sentenza di condanna e patteggiamento. Bisognerebbe risolvere tale questione che non è di poco conto, anche se credo sia tecnicamente difficile trovare una formula che non incida poi sulle garanzie individuali.

ANDREOLLI. Signor Presidente, mi scuso perchè sono stato parzialmente assente e quindi non so se ripeterò una domanda che è già stata fatta.

Vorrei comprendere se esiste nella pubblica amministrazione un criterio omogeneo di comportamento di fronte a un pubblico dipendente accusato di corruzione. Mi pare di capire che normalmente il procedimento disciplinare interno viene sospeso fino alla pronuncia della sentenza definitiva, però questa situazione crea disagio, in quanto fino a che la sentenza non viene pronunciata il dipendente indagato rimane in seno all'amministrazione.

Non conosco a fondo la normativa vigente e quindi chiedo se si debba modificare o lasciare così com'è. Però – ripeto – a volte si creano situazioni paradossali di disagio perchè in attesa che l'autorità giudiziaria si pronunci il dipendente rimane in servizio.

PRESIDENTE. Vorrei soffermarmi sui controlli interni, sui quali ritengo potremmo intervenire. Chiedo al Ministro se ritiene opportuno inserire nella legge una norma che incida sulla composizione, sulla struttura e sulla definizione delle funzioni degli uffici di controllo interno. Ad esempio, ci si dovrebbe pronunciare sulla partecipazione di soggetti esterni e sulla possibilità che siano gli uffici di controllo interno a valutare il rispetto dei codici di comportamento, anche in relazione alla possibile attivazione di strumenti disciplinari.

Ancora, riprendendo uno spunto del collega Pastore, chiedo al Ministro se ritiene possibile definire i difensori civici come la rete periferica di un soggetto centrale, ricalcando l'esperienza statunitense che vede una larga rete di referenti per i problemi legati all'etica nelle amministrazioni.

Circa il ritardo nei pagamenti richiamato prima dalla collega D'Alessandro Prisco, mi sembra che la legge n. 59 del 1997 richiami già alcuni strumenti di semplificazione sotto il profilo della spesa. Mi chiedo inoltre se non sia utile il riferimento di particolare rilevanza al risarcimento del danno che abbiamo da ultimo nel decreto legislativo n. 80, se si possa cioè utilizzare in qualche modo questa sponda per creare un minisistema normativo sul ritardo nei pagamenti.

Vorrei infine una risposta sui limiti delle attività professionali in caso di dimissioni da un impiego pubblico, sui casi di incompatibilità, di ineleggibilità, insomma su tutto il variegato tema delle limitazioni allo svolgimento successivo di attività in settori particolari, dopo le dimissioni, dopo l'assunzione o in vista dell'assunzione di cariche pubbliche elettive.

BASSANINI, *ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Ovviamente il Governo è doverosamente disponibile, come chiedeva il presidente Villone, a fornire tutta la collaborazione che la Commissione riterrà necessaria, naturalmente nell'ambito delle proprie forze.

Devo però segnalare alla Commissione che, se i termini delle deleghe per il riordino dei Ministeri restassero invariati, (il disegno di legge n. 3095 prevede una loro proroga), nelle prossime settimane il Governo – in particolare gli uffici legislativi della Presidenza del Consiglio e della Funzione pubblica – sarà impegnato in modo assolutamente esaustivo a lavorare su questo tema.

Per quanto riguarda la questione sollevata dalla senatrice d'Alessandro Prisco, dal Presidente e da altri senatori sui tempi dei pagamenti, a tal proposito occorre uno specifico confronto con quei settori del Governo più competenti di me, innanzi tutto con il Ministro del tesoro. La questione è molto seria e incide non solo sui diritti dei privati ma anche – come è stato giustamente osservato in precedenza – sui costi delle pubbliche amministrazioni, perchè i pezzi di acquisto di beni e servizi da parte di pubbliche amministrazioni sono influenzati dal fatto che i pagamenti avvengono in ritardo, qualche volta con tempi incerti.

Recentemente ho ospitato il cancelliere del Ducato del Lancaster, che è il Ministro della funzione pubblica inglese – che ha aggiunto nel suo biglietto da visita la dicitura *Cabinet Minister for civil service and for better Government* (Ministro di gabinetto per il pubblico impiego e per il miglior Governo) – e mi sono trovato nella seguente condizione: potevo invitarlo solo in alcuni ristoranti di Roma che accettano di essere pagati dopo molti mesi; in altri ristoranti, dovevo invitarlo a mie spese.

Il cancelliere Kohl è stato ospitato dal Presidente del Consiglio in un ristorante di Roma e il professor Rodotà – naturalmente in veste di cultore di gastronomia, non in veste di garante della *privacy* – lo ha criticato, sostenendo che quel ristorante non è il migliore; però è uno dei pochi ristoranti che accetta di esser pagato dopo molti mesi dalla Presi-

denza del Consiglio. E questo aspetto temo sia stato decisivo nella scelta compiuta dal presidente Prodi.

In realtà si determina tutta una serie di conseguenze, in qualche caso anche gravi. Posso sottolineare questo aspetto perchè rientra nell'ambito delle mie competenze.

Vi è un importante progetto di formazione di dipendenti pubblici all'uso dei fondi strutturali europei, il cosiddetto progetto PAS, attribuito originariamente al Ministero del lavoro, poi passato nella gestione al Dipartimento per la funzione pubblica, anche se purtroppo ormai era trascorsa parte del tempo. Il progetto si realizza attraverso centri e soggetti formatori pubblici e privati. Noi abbiamo rilanciato il progetto, abbiamo bandito le gare e già da alcuni mesi vi è stata l'aggiudicazione; quindi, è stata recuperata buona parte del tempo perduto. Purtroppo, però, non arrivano le erogazioni, e se non giungono quelle nazionali, non posso arrivare i fondi europei. Tale questione meriterebbe di essere esaminata per capire esattamente quali sono le ragioni dei ritardi dei pagamenti e come il problema può essere risolto. Non credo sia sufficiente una formula generica del tipo: «i pagamenti debbono avvenire entro...», a meno di non contenere anche una delega al Governo a rivedere tutte le procedure (ma bisogna vedere se il Parlamento riterrà di concederla).

Vi faccio un altro esempio. I progetti finalizzati per la pubblica amministrazione, previsti da una legge del 1988, ma aggiudicati negli anni successivi (gli ultimi dal mio predecessore al Dipartimento per la funzione pubblica), hanno un meccanismo tale per cui gran parte dei fondi sono andati in perenzione e devono essere richiamati. Il richiamo però è estremamente complicato, richiede molti mesi e rischia di farli andare nuovamente in perenzione nell'anno successivo. Quindi, è necessario intervenire con una valutazione attenta delle misure da adottare, che però non riguardano solo la fissazione di un termine.

PRESIDENTE. Con la legge annuale si può intervenire su questo aspetto?

BASSANINI, *ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Forse sì. È una questione che mi riservo di esaminare a breve, anche perchè non posso deciderlo da solo; debbo valutarla anche con il Ministro del tesoro.

Per quanto concerne il tema della mobilità, sul quale sono intervenuti sia la senatrice d'Alessandro Prisco sia il senatore Pastore, penso che in effetti una parte del problema si risolva con la rotazione degli incarichi (lo sottolineava la stessa senatrice d'Alessandro Prisco); un'altra parte del problema, però, richiede effettivamente una quota sopportabile di mobilità territoriale. Soprattutto in alcuni corpi dello Stato la rotazione degli incarichi da sola non è sufficiente, anche se già adesso è praticata. Probabilmente, bisogna agire utilizzando innanzi tutto e in maniera più flessibile il meccanismo della rotazione degli incarichi, che comunque non comporta costi rilevanti nè sociali nè di bilancio. Poi bisogna vedere in che misura ciò sia possibile sostenere una quota di mobilità territoriale.

Sono assolutamente d'accordo con i senatori Maggiore e Pinggera. Credo sia sbagliato, nel momento in cui ci si trova di fronte ad un notevole sforzo del Parlamento, del Governo e delle stesse amministrazioni pubbliche, volto al rinnovamento e alla riforma, lanciare un messaggio di sfiducia e di allarme indiscriminato. So perfettamente che la corruzione non è sradicata; d'altra parte, non ci sarà mai un momento in cui lo si potrà affermare. Ovviamente si tratta di una sfida continua tra la democrazia e i corrotti e i corruttori, che va affrontata giorno per giorno. Non capisco sulla base di quali dati e di quali evidenze si dica che vi è un aumento della corruzione: non mi risulta. Leggo affermazioni, di cui non riesco a capire il fondamento oggettivo, secondo cui l'attribuzione di maggiore autonomia, maggiori poteri e maggiore responsabilità alle autonomie locali comporterebbe necessariamente un aumento della corruzione.

ROTELLI. Da chi provengono queste affermazioni?

BASSANINI, *ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Dal professor Cassese nel corso della sua audizione nell'ambito di questa indagine conoscitiva. È un'affermazione di cui non riesco a capire la motivazione. Probabilmente in qualche caso è successo e bisognerà esaminarne le ragioni; però, in linea di massima, avvicinare ai cittadini nel momento della decisione, unificare le responsabilità e quindi renderle più trasparenti, aumentare le possibilità di controllo dei cittadini sulla gestione delle risorse pubbliche, metterle in capo ad amministratori legittimati dal voto e che rispondono di fronte ai cittadini al termine del loro mandato in via diretta, sono tutti aspetti che dovrebbero tendenzialmente ridurre l'estensione dei fenomeni corruttivi. Poi, può darsi che ciò non accada, e allora bisognerà scoprirne i motivi. Tuttavia, a me non pare, lo dico sommamente di fronte all'autorevolezza di chi ha fatto tale affermazione, che quest'ultima sia fondata e dimostrabile.

In ogni caso, credo che i senatori Maggiore e Pinggera abbiano ragione: dobbiamo insieme cercare tutti i rimedi e gli strumenti che possano servire a prevenire e a reprimere i fenomeni di corruzione, ma non lanciare un messaggio che sarebbe devastante e ingiustificato di preventiva sfiducia nei confronti di uno sforzo di ammodernamento e di trasporto che esiste anche nelle amministrazioni e che è riconosciuto anche dall'opinione pubblica. Posso citare il caso di questa grande – anche dal punto di vista numerico, visto che vi hanno partecipato 2500 imprenditori – assemblea della Confindustria tenutasi a Parma. Il messaggio che è stato lanciato dai partecipanti e in conclusione anche dal presidente Fossa è stato – naturalmente tutti si sono riservati il beneficio d'inventario – che adesso si coglie uno sforzo di rinnovamento, di riforma, di miglioramento, non solo nel Parlamento e nel Governo, ma anche nelle amministrazioni locali (non in tutte e non allo stesso modo) e nelle amministrazioni dello Stato. Credo che questo sia significativo e che debba anche essere tenuto presente.

Altro tema posto è stato quello della semplificazione delle leggi e dei procedimenti, e quindi non solo delegificazione ma deregolamenta-

zione. Vorrei ricordare che l'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 – il senatore Pastore sottolineava questo tema –, a maggior ragione con gli ulteriori perfezionamenti contenuti nel disegno di legge n. 3095, opera in tal senso. Non c'è solo delegificazione, ma anche un aspetto consistente di deregolamentazione. Il primo testo prevedeva la soppressione di alcune fasi del procedimento, l'ultimo anche la soppressione di procedimenti, la sostituzione di comunicazioni a concessioni e autorizzazioni dell'autorità amministrativa, l'introduzione del silenzio-assenso, dove sulla base dei principi si ritiene possibile superare una preventiva pronuncia dell'amministrazione, e così via. Naturalmente è possibile farlo con questo strumento quando si tratta di una delegificazione sull'attività dell'amministrazione e sui rapporti tra quest'ultima e i cittadini perchè, per quanto riguarda la legislazione sostanziale, spetta al legislatore adottare gli opportuni provvedimenti.

Lo strumento della delega va comunque usato con cautela, ma credo che questo sia inutile dirlo alle opposizioni, perchè implicito. Penso che su questa strada si possa continuare, ma occorre avere sull'argomento una visione precisa, perchè facciamo riferimento a migliaia di leggi. L'Ufficio studi della Camera dei deputati ha compiuto negli ultimi anni una ricerca analitica, che credo sia utile acquisire, sul numero delle leggi in vigore. Ebbene, la ricerca, aggiornata al 7 gennaio di quest'anno, ha contato più di 13.000 leggi e più di 5.000 provvedimenti di incerta natura tra leggi e regolamenti, che riguardano periodi della storia del nostro paese nei quali la distinzione tra i due atti normativi non era netta. Non sono dunque 150.000, come si è detto. Non sto dicendo che vi siano poche leggi, non vorrei essere equivocado: sono sicuramente troppe perchè il numero delle leggi in vigore si aggira tra le 13.000 e le 18.000, alle quali si aggiungono 20.000 leggi regionali che gravano mediamente su ciascun cittadino per circa 1.000 leggi, visto il numero delle nostre regioni. Ripeto, si tratta di numeri molto alti, spropositati. Gli altri maggiori paesi europei, che ne hanno meno di 10.000, si pongono il problema della semplificazione, della delegificazione e della deregolamentazione: si è tenuta a Manchester, al riguardo, un'importante conferenza organizzata dalla Presidenza inglese dell'Unione europea, nella quale, tra l'altre, la stessa ha sostituito il termine *deregulation* con la dizione *better regulation*, ma la sostanza non è cambiata.

Abbiamo bisogno di un numero inferiore di regole, più semplici e più efficaci. Questo consentirebbe di tutelare meglio, e non meno, i diritti, le libertà dei cittadini e gli interessi generali, perchè normative troppo caotiche e numerose impongono un numero eccessivo di vincoli, talora ingiustificati ed inutili che non rispondono ad esigenze generali e a quelle dei singoli e delle imprese.

Sono totalmente d'accordo con il senatore Pastore (questa può essere un'indicazione che la Commissione potrebbe recepire) sulla opportunità di scegliere per il Bollettino ufficiale e in genere per la circolazione delle informazioni la strada dei nuovi strumenti informatici, altrimenti rischiamo di varare legislazioni superate al momento della loro entrata in vigore. Scegliendo questa strada sarà possibile organizzare informazioni per gli utenti e per i cittadini, e ciò consentirà di realizzare

livelli di trasparenza assai superiori a quelli attuali, che è una delle prime misure utili a combattere e a prevenire i fenomeni di corruzione.

Vorrei fare un cenno alla questione dei difensori civici avanzata dal senatore Pastore. La legge n. 127 del 1997 affida a tali difensori specifici poteri di controllo su un certo numero di atti degli enti locali; occorre valutare se ciò non rischia di snaturare la loro funzione.

Alla domanda su chi controlla i controllori, si possono fornire diverse risposte, una delle quali potrebbe anche essere la seguente: chi controlla i controllori dei controllori? In Italia oggi abbiamo molti organi di controllo e penso che sia giusta una riflessione su come si possano da un lato rafforzare, come proponeva il presidente Villone, e poi monitorare e sostenere le loro attività. L'idea che gli organi di controllo interno diventino terminali di un'autorità di controllo che ha i poteri di una «procuratura» di antica memoria, non credo possa essere ritenuta utile da alcuno; del resto la stessa Camera dei deputati ha finito per abbandonare un'ipotesi del genere.

Sulla composizione e la struttura degli organi di controllo interno mi riservo di approfondire la riflessione, di ragionarci sopra e magari, nella fase successiva, di formulare proposte anche sotto forma di emendamenti governativi. Attribuire agli organi di controllo interno la gestione dei codici di comportamento è questione ossia complessa. Si tratta di capire cosa diventano i codici di comportamento. Oggi la legge prevede che attraverso i contratti avvenga un coordinamento con i procedimenti disciplinari. I codici di comportamento sono allegati ai contratti; eventuali loro violazioni possono essere fatte valere, poichè appartengono agli strumenti del procedimento disciplinare.

PRESIDENTE. Questo è già un punto da rivedere, cioè se non debbano comunque esserci dei principi fermi nei codici di comportamento, piuttosto che affidare gli stessi ai contratti come tali.

BASSANINI, *ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Vorrei che fosse chiaro che il codice di comportamento non è affidato ai contratti. Nel nuovo articolo 58-bis è previsto un codice di comportamento definito dalla Presidenza del Consiglio, cioè il codice di comportamento-quadro; poi ci sono dei codici di comportamento formulati dalle singole amministrazioni, che sono trasmessi all'ARAN perchè siano recepiti in allegato nei contratti e coordinati con le previsioni contrattuali in materia di responsabilità disciplinare. Naturalmente su questa scelta possiamo riflettere e ritornarci sopra.

PRESIDENTE. Questa materia tende ad essere, come spesso è accaduto in passato, assorbita dalla contrattazione.

BASSANINI, *ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Il codice non è un contratto.

PRESIDENTE. Nella vicenda del pubblico impiego, a partire da una legge dei primi anni Ottanta, c'è stata una definizione di riparto tra

contrattazione e legislazione che ha tenuto fino ad un certo punto, perchè poi in qualche modo la prima ha rotto gli argini. Vorrei segnalare il punto, se noi siamo su questa strada bisogna evitare che ciò accada; in una materia come questa bisogna stare molto attenti affinché la contrattazione non abbia la pervasività che ha manifestato nella gestione della legge quadro del 1983.

BASSANINI, *ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Entro il 31 dicembre questa norma andrà applicata da parte delle amministrazioni e il Parlamento potrà verificare come ciò è avvenuto. La nuova norma che entra in vigore tra due giorni prevede che siano gli organi di vertice delle amministrazioni, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative ai sensi del decreto n. 396 – cioè quelle che superano una certa soglia di rappresentatività –, a definire il codice di comportamento. E questo avviene sia per il codice di comportamento-quadro, definito dalla Presidenza del Consiglio, sia per quelli delle singole amministrazioni, definiti dagli organi di vertice di ciascuna amministrazione.

Possiamo anche modificare tale disciplina ma la normativa è questa e afferma esattamente ciò che chiede il presidente Villone. Non è cioè materia di contrattazione; si dice infatti «sentite le organizzazioni sindacali»; si tratta dunque solo di una consultazione. Dopodichè il Parlamento verificherà che applicazione è stata data di questa disciplina e se sarà il caso di modificarla. La norma non stabilisce espressamente chi verifica l'applicazione dei codici di comportamento, se non nel senso che si prevede che gli stessi vengano allegati ai contratti e coordinati con la previsione contrattuale in materia di responsabilità disciplinare.

Qui però la questione è abbastanza delicata nel senso che incide sulla natura dei codici di comportamento; questi non vogliono essere un'aggiunta al testo unico del pubblico impiego. Anche negli Stati Uniti i codici etici hanno una natura diversa: danno una serie di indicazioni di comportamento in relazione alle quali poi non si applicano a queste disposizioni gli stessi rimedi e sanzioni che si applicano rispetto alla violazione di disposizioni legislative o regolamentari in senso stretto. Naturalmente, anche questo può essere rivalutato e discusso, ma attualmente è così.

I senatori Magnalbò e Andreolli hanno affrontato la questione delle sentenze di condanna e dei procedimenti disciplinari, in particolare in rapporto con il patteggiamento. Penso che la cosa migliore che il Governo possa fare, visto che il provvedimento è all'esame della Camera dei deputati, sia di chiedere il trasferimento dalla Camera al Senato del disegno di legge a suo tempo presentato sulla materia ed eventualmente valutare anche un suo trasferimento di sede. Però, credo che la Camera abbia già iniziato ad esaminare tale provvedimento; in questo caso ci potrebbe essere qualche difficoltà al riguardo, almeno dal punto di vista politico.

Per quanto concerne la questione posta dal senatore Magnalbò, si era identificato un meccanismo che, a mio avviso, poteva reggere anche ad un possibile vaglio di costituzionalità, perchè prevedeva che in forza di una norma di legge già nel momento in cui si accedeva al patteggiamento ne fossero evidenti le conseguenze. Se io patteggio una pena superiore al limite minimo previsto per uno di quei reati contro la pubbli-

ca amministrazione espressamente indicati nel disegno di legge all'esame dell'altro ramo del Parlamento – tra i quali la corruzione e la concussione – so che nel patteggiamento è prevista anche la risoluzione del rapporto di impiego pubblico.

MAGNALBÒ. Come sanzione accessoria.

BASSANINI, *ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Come sanzione accessoria, prevista in via preventiva. Se io non patteggio e procedo nel giudizio è perchè penso di ottenere una sentenza più favorevole che non porterà all'applicazione di questa sanzione accessoria.

Riguardo alla questione posta dal senatore Andreolli, quelli disciplinari sono oggi regolati come procedimenti propri di ciascuna amministrazione e da questo punto di vista, finchè non interviene una disciplina sul tipo di quella che abbiamo discusso non abbiamo spazi di manovra. Tale disciplina tendo invece a ripristinare in termini compatibili con la sentenza della Corte costituzionale un meccanismo automatico: di fronte ad una sentenza definitiva per determinati reati, che comportano una condanna ad una pena detentiva superiore ad un anno, la sanzione è la risoluzione del rapporto di lavoro pubblico o la destituzione per il personale non contrattualizzato; di fronte ad una sentenza di primo grado la sanzione è la sospensione per un certo periodo massimo di tempo. In altre parole, si prevede un automatismo e non la remissione al procedimento disciplinare; una volta che si rimette al procedimento disciplinare diviene difficile prevedere dei criteri unificati, perchè la logica del procedimento disciplinare è di affrontare caso per caso la valutazione dei comportamenti che possano per l'appunto dare luogo a sanzioni disciplinari.

Mi sembra difficile risolvere il problema se non mediante una specifica nuova normativa che valga a risolvere in positivo le questioni esaminate dalla Corte costituzionale, la quale ovviamente non poteva determinare una nuova disciplina ma solo dichiarare l'incostituzionalità di quella (effettivamente troppo sommaria) contenuta nel vecchio testo unico sul pubblico impiego.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, su un piano più generale, da quanto asseriva poc'anzi il Ministro e dall'insieme delle audizioni è emersa l'esigenza che su certi temi non si vada verso l'introduzione di proposte emendative al testo del disegno di legge n. 3015 al nostro esame, quanto piuttosto verso l'impegno del Governo per talune iniziative. Richiamo l'attenzione dei colleghi su questo punto. Vi chiedo cioè se non sia opportuno pensare alla predisposizione di una relazione conclusiva della nostra Commissione da portare all'attenzione dell'Assemblea, perchè quella è la sede nella quale chiedere l'impegno del Governo su iniziative da introdurre nel disegno di legge finanziaria a proposito della mobilità, dei corpi tecnici o della questione relativa all'opportunità che i pagamenti possano rientrare nella proposta di legge annuale di delegificazione e semplificazione amministrativa.

Se, come me, ritenete sia opportuno impegnare il Governo su questo, dobbiamo pensare a realizzare un dibattito in Aula nel corso del quale richiedere un preciso impegno del Governo al riguardo. Questo potrebbe essere un esito possibile e ovviamente parallelo all'intervento sul testo della proposta di relazione, che ha un suo *iter*, e sul quale chiedo a tutti voi di riflettere. Se riteniamo sia utile percorrere la strada che ho indicato poc'anzi, ovviamente prenderò contatto con la Presidenza dell'Assemblea per definire la possibilità di tenere un dibattito sui risultati dei lavori della Commissione, il che a mio avviso sarebbe anche utile per porre in evidenza l'insieme dei considerevoli risultati scaturiti durante queste audizioni.

Rimando quindi le considerazioni su questa mia proposta alla seduta pomeridiana di oggi, nel corso della quale in pochi minuti potremo verificare se condividiamo questa opportunità.

Ringrazio il Ministro per la disponibilità manifestata. Dichiaro conclusa questa audizione nonché la prima fase dell'indagine conoscitiva sugli strumenti istituzionali atti a prevenire i fenomeni di corruzione. Non penso, infatti, che possiamo dichiarare formalmente conclusa quest'ultima, perchè alcuni colleghi hanno richiesto lo svolgimento di ulteriori audizioni e la questione dovrà essere valutata in sede di Ufficio di Presidenza che potremo tenere domani stesso, un quarto d'ora prima dell'inizio della seduta d'Aula.

*I lavori terminano alle ore 13,35.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT. GIANCARLO STAFFA