

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

1^a 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

10° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 7 APRILE 1998

(Pomeridiana)

Presidenza del presidente VILLONE

INDICE**Seguito dell'audizione dei Procuratori della Repubblica
presso i Tribunali di Milano, Napoli, Palermo e Roma**

PRESIDENTE	Pag. 3, 5, 17 e <i>passim</i>	<i>BORRELLI Francesco Saverio</i>	Pag. 31, 32
BERTONI (<i>Dem. Sin.-l'Ulivo</i>)	21	<i>BORRELLI Giuseppe</i>	30
NOVI (<i>Forza Italia</i>)	5	<i>CASELLI</i>	32
PASTORE (<i>Forza Italia</i>)	5	<i>COLOMBO</i>	18, 19, 20 e <i>passim</i>
PELLEGRINO (<i>Dem. Sin.-l'Ulivo</i>)	23, 31	<i>CORDOVA</i>	20, 21, 22
PIERONI (<i>Verdi-l'Ulivo</i>)	29	<i>D'AMATO</i>	26, 29
		<i>DE LUCIA</i>	32
		<i>MATASSA</i>	35
		<i>MILLER</i>	23, 24
		<i>NAPOLEONE</i>	9
		<i>RAIMONDI</i>	13, 15, 17 e <i>passim</i>
		<i>SAIEVA</i>	5
		<i>VECCHIONE</i>	38

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Francesco Saverio Borrelli, procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano, accompagnato dai sostituti, dottori Gherardo Colombo, Fabio Napoleone e Sandro Raimondi; il dottor Agostino Cordova, procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, accompagnato dai sostituti, dottori Giuseppe Borrelli, Antonio D'Amato e Arcibaldo Miller; il dottor Giancarlo Caselli, procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo, accompagnato dal procuratore aggiunto, dottor Lorenzo Matassa, e dal sostituto, dottor Maurizio De Lucia; il dottor Salvatore Vecchione, procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma, accompagnato dal sostituto, dottor Giuseppe Saieva.

Intervengono, altresì, i sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Bettinelli e per la grazia e la giustizia Ayala.

I lavori hanno inizio alle ore 14,40

Seguito dell'audizione dei Procuratori della Repubblica presso i Tribunali di Milano, Palermo, Napoli e Roma

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

È in programma oggi il seguito dell'audizione dei procuratori della Repubblica presso i Tribunali di Milano, Palermo, Napoli e Roma, rinviata nella seduta del 27 marzo.

Prima di cominciare, permettetemi solo qualche parola in riferimento a quanto tutti abbiamo letto su «la Repubblica» di stamattina. Premetto che sono tra quelli che ritengono le critiche sempre utili, sempre giuste e sempre opportune; però, come Presidente di questa Commissione, credo di dover precisare che non possiamo condividere il messaggio e la prospettazione dati sul giornale che nulla si sia fatto e che nulla si stia facendo. Lo dico senza alcuna intenzione polemica.

Non basterebbe certo il fatto che questa Commissione in due settimane ha svolto ben venticinque ore di audizioni, sentendo i massimi vertici delle istituzioni perchè questo potrebbe anche contare poco; ma ritengo che proprio sui punti che sono emersi in tali audizioni (tra l'altro anche in quella con i nostri ospiti di oggi) sia scaturito quanto il Parlamento abbia fatto e stia facendo, per esempio, sul punto dell'eccesso di stratificazione normativa e sulla complessità del sistema delle norme come occasione di corruzione (richiamato dai nostri ospiti di oggi e da quasi tutti gli altri). Ricordo come in più occasioni negli ultimi anni e con vari Governi siano state approvate norme di delegificazione e semplificazione, a partire dalla legge n. 537 del 1993, dalle leggi comunitarie, dalle leggi Bassanini, tutti provvedimenti che hanno recato elen-

chi consistenti di deregolamentazione o delegificazione di procedimenti amministrativi. Ricordo il decreto-legge cosiddetto Bersani sul commercio, per qualche verso forse criticabile ma che certamente, con l'impianto normativo adottato, taglia corto rispetto ad una delle maggiori fonti della corruzione in sede locale, quella delle autorizzazioni inerenti il commercio. Ricordo i mutamenti che stanno intervenendo nella legislazione sugli appalti, richiamato dal collega Pellegrino proprio nel corso della vostra audizione dell'altra volta.

Mi rendo conto che chi esercita l'azione penale analizza in qualche modo il sistema normativo nel momento in cui la corruzione si è prodotta, cioè con riferimento al passato, e quindi è chiaro che da questo punto di vista le vicende considerate oggi sono quelle di qualche tempo fa; però nel momento in cui ci occupiamo della prevenzione della corruzione dobbiamo guardare all'attualità. Quindi, da questo punto di vista, non è proprio esatto e corretto affermare che il Parlamento non abbia fatto e non stia facendo abbastanza; al contrario, come maggioranza, ma devo dire con la partecipazione piena in questo dell'opposizione, perché su questi indirizzi c'è stata sempre la piena adesione delle forze di opposizione, stiamo compiendo un'azione sistematica di attacco non ai sintomi ma alle cause della corruzione. Questa avrà i suoi limiti e le sue contraddizioni – non discutiamo – ma certamente viene adottata con piena consapevolezza di tutte le forze politiche.

Inoltre preannuncio che a chiusura di queste nostre audizioni, che sono state di notevolissimo livello (a partire dalla vostra ma anche le altre hanno avuto contenuti veramente apprezzabili), chiamerò la Commissione ad una discussione e all'adozione di una risoluzione, che chiederò alla maggioranza di portare in Aula. Ritengo opportuno che si svolga un dibattito su questo e si assumano precisi impegni politici, non solo per l'approvazione del testo della legge anticorruzione, che ovviamente sarà nostro compito concludere appena possibile, ma anche per altre e diverse iniziative legislative, che a mio avviso si rendono possibili e anzi necessarie per dar luogo ad uno spettro articolato di attacco a questo problema.

Al di fuori di ogni polemica credo che, essendo tutti sempre pronti ad accettare il confronto più netto, sia però giusto affermare, anche con forza, che questo Parlamento non è né inerte né indifferente e lo ha già dimostrato con i fatti.

Dobbiamo adesso riprendere le questioni dove le abbiamo lasciate l'altra volta. Eravamo arrivati all'apporto di contributi più specifici da parte dei nostri cortesi ospiti. Ricordo che era già iscritto a parlare il dottor Saieva, al quale praticamente togliemmo la parola perché eravamo in chiusura di seduta, ripromettendoci però di ascoltarlo subito all'apertura dei lavori di oggi. Forse potremmo riprendere da quel punto per poi ascoltare i contributi di chi non ha preso la parola nella scorsa tornata. Chiuderei poi con un nuovo intervento – se ne abbiamo il tempo – da parte dei capi delle procure.

Preliminarmente, chiedo ai colleghi che non sono intervenuti l'altra volta se hanno da porre domande, ma in modo molto telegrafico e assolutamente breve.

PASTORE. Dato che siamo nella sede più opportuna, è scoppiata la polemica sulla direttiva Napolitano e sul preteso o effettivo smantellamento dei corpi speciali. C'è polemica perchè si vede soprattutto interdetta l'iniziativa proprio sul tema della corruzione, cioè sulle indagini a livello di fatti dai quali emergano possibili episodi di corruzione.

PRESIDENTE. Questa non mi pare la sede. Se volete, adotteremo una iniziativa specifica su tale aspetto.

PASTORE. Vorrei sapere se questo provvedimento – forse è stato enfatizzato – può portare a possibili effetti negativi in questo campo.

PRESIDENTE. Noi ci occupiamo di interventi normativi sulla pubblica amministrazione e sui procedimenti amministrativi. Questo è il segmento alla nostra attenzione e questo vi chiedo di tener fermo; chiedo anche ai nostri ospiti di rimanere su questo segmento.

Altre problematiche, che ci possono o meno vedere d'accordo o contrapposti, non trovano spazio in questa sede. Quindi, vi prego di non rivolgere alcuna domanda di questo tipo e, se vengono formulate, chiedo ai nostri ospiti di non dare alcuna risposta.

NOVI. Signor Presidente, non so se posso avanzare questa domanda. Come giudicano i capi delle procure il fatto che nell'epoca della globalizzazione in questo paese si passi alla regionalizzazione delle indagini? Penso che questa domanda sia proponibile. Sostanzialmente finiamo anche col parlare dello smantellamento dei corpi speciali per la lotta al crimine.

PRESIDENTE. Ripeto che, ad avviso di questa Presidenza, l'oggetto alla nostra attenzione è quello degli interventi normativi sui procedimenti e sull'organizzazione amministrativa.

NOVI. Mi scusi, signor Presidente, ma noi ci siamo trovati di fronte ad un anomalo intervento normativo, sia pure di normazione secondaria, da parte del Ministro dell'interno, che suscita anche molti dubbi.

PRESIDENTE. Non dubito che tale atto possa essere oggetto legittimo di un dibattito politico-parlamentare; dico soltanto che abbiamo individuato una sede apposita per questo argomento, ne possiamo trovare una diversa per l'altro argomento. Non discuto affatto il diritto del collega Novi, e di chiunque beninteso, anche mio, di affrontare questi temi nel confronto parlamentare perchè questi sono effettivamente importanti, ma non in questa sede.

Invito il dottor Saieva e gli altri magistrati che non hanno partecipato nella scorsa audizione a darci il loro contributo.

SAIEVA. Mi atterrò al tema per il quale siamo stati convocati. L'istituzione di un'anagrafe per il controllo delle situazioni patrimoniali di soggetti che esercitano funzioni pubbliche rappresenta indubbiamente,

così come evidenziato nelle conclusioni del comitato di studio istituito nel 1996 dal Presidente della Camera dei deputati, uno strumento idoneo a soddisfare l'esigenza di trasparenza in tutti gli ambiti della vita pubblica e consolida il principio secondo cui il diritto alla riservatezza è tutt'altro che assoluto per coloro che rivestono pubbliche funzioni e che in tale qualità hanno innanzitutto il dovere di rendere conto allo Stato e ai contribuenti dei propri comportamenti.

A parte l'enunciazione del principio contenuta nel titolo del disegno di legge «Misure per la prevenzione dei fenomeni di corruzione», non è chiaro se il nuovo istituto, per i limiti ristretti in cui è contenuto, possa efficacemente operare in funzione preventiva dei fenomeni di corruzione o se, invece, non si esaurisca in un semplice onere per tutti i soggetti obbligati alla dichiarazione di talune attività patrimoniali per finalità meramente statistiche o attuariali. Verosimilmente, nelle dichiarazioni dei pubblici funzionari onesti non potranno che rinvenirsi, salvo errori involontari, dati ed elementi di valutazione privi di qualsiasi rilevanza ai fini della prevenzione di un fenomeno cui sono estranei, mentre nessun appunto potrà essere mosso alle dichiarazioni dei funzionari meno onesti, i quali non mancheranno di astenersi, almeno personalmente e direttamente, dall'utilizzare proventi illeciti per taluna delle operazioni tassativamente previste per le quali scatterebbe l'obbligo della dichiarazione o la possibilità di controllo.

È probabile dunque che l'anagrafe patrimoniale di cui al disegno di legge in esame potrà consentire di individuare i pubblici funzionari sconsiderati mentre indurrà quelli normalmente avveduti a rinunciare a taluni operazioni in cambio di altre, in assenza di idonea e incontestabile giustificazione patrimoniale.

L'esperienza giudiziaria induce tuttavia a rilevare l'assoluta inidoneità a prevenire il fenomeno che si intende contrastare di una anagrafe basata sulla dichiarazione di dati tassativamente indicati, come previsto dall'articolo 10 del disegno di legge in esame. In particolare, la lettera *b*) della disposizione anzidetta limita l'obbligo della dichiarazione ai rapporti di deposito, ai possessi di titoli di Stato o valori mobiliari di qualsiasi genere, ai diritti reali su beni immobili o mobili iscritti in pubblici registri. Nessun obbligo di dichiarazione è prescritto per l'acquisto di beni mobili diversi da quelli iscritti nei pubblici registri, talchè sfuggirebbero al controllo i gioielli, le opere d'arte, le somme di denaro sottratte a qualsiasi forma di immobilizzazione in quanto destinate a soddisfare immediatamente i bisogni della vita del pubblico funzionario.

Nessun dovere di dichiarazione è inoltre previsto per la ricezione di utilità derivanti da semplici rapporti personali come, ad esempio, dal comodato di immobili o beni immobili iscritti in pubblici registri, ovvero ancora dalla fruizione di ospitalità o soggiorni gratuiti in località esclusive. Ma la carenza più allarmante mi sembra derivare dalla mancata previsione dell'obbligo di dichiarare gli acquisti e le utilità conseguite dal coniuge e dai prossimi congiunti del soggetto obbligato i quali, come dimostra l'esperienza, sono sin d'ora, pure in assenza di anagrafe tributaria, i destinatari preferiti delle dazioni costituenti il prezzo del favore illecito. Evidentemente, a differenza di quanto avvenuto negli Stati

Uniti, dove è imposto al Presidente, al personale federale, ai membri e al personale del Congresso, nonchè ai giudici, di dichiarare annualmente i doni ricevuti, i prestiti contratti i rapporti di impiego e i beni immobili sia propri che di alcuni familiari, non si è ritenuto di sacrificare il diritto alla *privacy* dei prossimi congiunti degli esercenti pubbliche funzioni. Quale valore può attribuirsi ad un'apparente trasparenza ed imparzialità di colui che ricopre cariche o funzioni pubbliche se poi si omette qualsiasi controllo nell'ambito familiare del medesimo? E quale rilevanza può attribuirsi alle dichiarazioni previste se non vi è neppure la possibilità di eseguire accertamenti sul tenore di vita dei soggetti in parola, se non per quelli indicati nella lettera c) del primo comma dell'articolo 9, ossia per i funzionari ai quali sono stati affidati responsabilità di gestione, economi e consegnatari?

La raccolta dei dati e l'esercizio dei relativi controlli patrimoniali verrebbero poi affidati ad un nuovo organismo istituzionale, denominato Commissione di garanzia, previsto dall'articolo 1. Ma l'azione non sembra muoversi nell'auspicata direzione di semplificazione degli organi e delle procedure indicate dallo stesso comitato di studio come rimedio idoneo a prevenire fenomeni corruttivi. Il rischio di congestione istituzionale, con sovrapposizione di organi e di competenze, già paventato da altri in questa sede, è più che probabile. Verosimilmente verrebbero distolti da compiti più proficui i cinque esperti in discipline sociali, giuridiche, fiscali, economiche, aziendali; verrebbero create nuove opportunità di occupazione nell'ambito pubblico; il nuovo organismo verrebbe investito da dati e segnalazioni al pari di quanto avviene oggi per gli uffici giudiziari, ma è improbabile che all'ulteriore sacrificio imposto ai contribuenti corrisponderebbero effettivi vantaggi.

Quanto poi alle sanzioni previste dagli articoli 12 e 15, ossia le ipotesi di ineleggibilità sopravvenuta per i membri del Parlamento, di decadenza dalla carica ricoperta e di risoluzione di rapporti di pubblico impiego nei casi di omissione, stupisce, invero, la disinvoltura con cui si fa conseguire l'estrema sanzione amministrativa ad un comportamento meramente omissivo del pubblico funzionario, anche in assenza di qualsiasi comportamento illecito accertato o presunto. Neppure una condanna per corruzione o concussione comporta la perdita del posto di lavoro per il pubblico dipendente.

È un vero peccato che non abbia incontrato il favore della Camera il disegno di legge n. 2610, di iniziativa dei deputati Piscitello, Danieli e Scozzari. La proposta di procedere all'unificazione delle ipotesi di corruzione e concussione in una sola fattispecie criminosa avrebbe certamente consentito di semplificare le indagini. La possibilità di procedere al sequestro preventivo dei beni di cui l'imputato per reati contro la pubblica amministrazione, il patrimonio dello Stato o di altro ente pubblico, non può dimostrare la legittima provenienza, con successiva confisca in caso sia di condanna che di applicazione di pena su richiesta, avrebbe certamente restituito al sistema penale quella funzione di prevenzione generale in assenza della quale si ricercano altre misure di prevenzione.

È certamente auspicabile che sia data attuazione ai vari rimedi suggeriti dal comitato di studio istituito nel 1996 dal Presidente della Camera, procedendo alla semplificazione e al riordino della normazione, assicurando la trasparenza delle procedure di privatizzazione, liberando da vincoli pubblici le attività private, semplificando i procedimenti amministrativi di controllo, disciplinando i conflitti di interesse, rafforzando gli organi tecnici pubblici, migliorando le condizioni dei pubblici dipendenti, assicurando la trasparenza e il controllo dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione, rafforzando i controlli interni delle imprese private. Ma, nel frattempo, tenuto conto del fatto che i fenomeni corruttivi sono pur sempre fenomeni criminosi, tuttora sanzionati penalmente, appare necessario un intervento legislativo idoneo a restituire capacità di prevenzione al sistema sanzionatorio penale.

Nella relazione del comitato di studi istituito nel 1996 dal Presidente della Camera non viene in alcun modo indicata, tra le condizioni che favoriscono la corruzione, l'assoluta inidoneità del sistema sanzionatorio ad assolvere la propria funzione di prevenzione generale, soprattutto con riferimento a quegli episodi erroneamente qualificati di microcriminalità, in quanto puniti in concreto con una pena detentiva non superiore a 3 o 4 anni, nei quali vanno certamente compresi i reati contro la pubblica amministrazione.

Le pene detentive brevi ormai, proprio perchè sfumano in un labirinto di alternative giudiziarie ed esecutive che riducono la condanna appena teorica rispetto alla quale la pena effettiva è al massimo una semplice frazione, non hanno più alcuna capacità dissuasiva dal commettere reati.

La dissoluzione del sistema sanzionatorio che, seppure estremamente rigoroso, aveva una sua struttura coerente, è iniziata con la riforma del 1974, proseguita nel 1975 con l'introduzione dell'ordinamento penitenziario, nel 1981 con le sanzioni sostitutive ed è stata definitivamente completata il 7 febbraio 1990 con l'estensione della sospensione condizionale alle pene accessorie. Ma se la pena detentiva è così invisiva sia al legislatore che ai giudici, al punto da essere il più delle volte sospesa, sostituita, convertita o comunque raramente applicata, perchè non limitarla ai casi estremi in cui si ravvisi l'effettiva necessità di isolare il reo dal contesto sociale? Perchè non rivedere l'intero sistema sanzionatorio, trasformando in pene principali quelli che già il codice Rocco aveva previsto come pene accessorie o misure di sicurezza?

Non sembra che l'interdizione dai pubblici uffici e la confisca dei beni dei quali il funzionario corrotto non giustifichi la provenienza possano avere un'efficacia dissuasiva maggiore della reclusione da due a cinque anni, quasi certamente sospesa o sostituita con misure alternative previste dall'ordinamento penitenziario? Non sembra che l'interdizione temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese o l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione senza possibilità di sospensione possano avere un'efficacia dissuasiva maggiore della reclusione prevista per il corruttore nella stessa misura che per il funzionario corrotto e con le stesse possibilità di non doverla espiare?

È ormai da tempo che il legislatore, alle soglie del terzo millennio, riappropriandosi del ruolo di fissare con coerenza le regole del sistema sanzionatorio penale, circoscrivendo gli spazi di discrezionalità del giudice nel momento di commisurazione giudiziale della pena e sottraendo al giudice sorvegliante i poteri attribuiti nell'attuale sistema in sede penitenziaria, ripensi all'opportunità di restituire alla pena quelle caratteristiche di certezza che la rendono idonea ad esercitare la sua funzione di prevenzione vera e propria. Non mi riferisco solamente alla pena detentiva o a quella pecuniaria, ma a nuovi ed efficaci strumenti dissuasivi.

In un contesto nuovo, privo di inutili rigori, non avrà più ragion d'essere l'istituto della sospensione condizionale della pena, previsto dal codice Rocco per mitigare la severità del sistema e oggi applicato indiscriminatamente a tutti i delinquenti, primari e non, anche per gravi fatti.

Nessuno griderà allo scandalo se in un sistema sanzionatorio moderno ad ogni fatto criminoso conseguirà, senza possibilità di paternalistiche indulgenze, un'equa, quanto mite, punizione, così come avviene per le sanzioni amministrative che non sono suscettibili di sospensione condizionale. Diceva il Beccaria che la certezza di un castigo, benché moderato, farà sempre maggiore impressione che non il timore di un altro più terribile, unito con la speranza dell'impunità.

NAPOLEONE. Nel settore dell'edilizia urbanistica si discutono più o meno gli stessi indirizzi delineati dagli altri interventi la scorsa volta.

A fronte della prestazione in denaro vi è sempre una controprestazione che accresce il valore del bene immobile, ma soprattutto vi è un meccanismo di recupero della tangente analogo, di cui posso segnalare qualche caso. Per esempio, oltre all'ipotesi ricorrente dell'esecuzione di opere con una volumetria superiore a quella consentita, richiamo la mancata riscossione degli oneri di urbanizzazione o, più frequentemente, la mancata esecuzione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria per la realizzazione delle quali si era acconsentito allo scomputo degli oneri, o magari la ritardata esecuzione lucrando sugli interessi. Questi sono alcuni casi, ma a mio parere è importante rimarcare che, a fronte di un sovraccarico della giustizia penale, a cui in qualche modo viene affidato il compito di garantire la legalità, come se la legalità non fosse garantita in questo settore da altri settori dell'amministrazione, si è portati ad enfatizzare piuttosto il dato economico dell'importo della tangente piuttosto che altri profili intorno a cui si polarizzano le condotte criminose. Questi altri profili sono le conseguenze giuridiche dell'attività amministrativa, perchè in realtà il vero motore della corruzione in questo settore non è tanto, e non solo, l'avidità dei singoli funzionari, quanto piuttosto l'affare sottostante.

Allora, poichè il compito del giudice penale è di punire il comportamento del pubblico funzionario, in quanto non può mai rimuovere gli effetti giuridici della condotta amministrativa, si assiste in realtà in tutte le indagini ad una sorta di scollamento tra mondo giudiziario e mondo

amministrativo. Segnalo alcuni casi che, a mio parere, sono indici di questo scollamento. Sono state svolte delle indagini in materia di concessioni in sanatoria in applicazione del condono edilizio. Ebbene, si è scoperta un'entità innumerevole di casi di falsificazione e manipolazione delle pratiche di condono e addirittura di invenzioni di pratiche di condono oltre i termini fissati per la presentazione delle relative domande. Al di là del dato giudiziario, non si è assistito da parte della pubblica amministrazione ad alcun provvedimento, ad alcuna iniziativa; vi è stata una totale inerzia. In altro tipo di indagini si è assistito allo sfruttamento dei limiti fissati nella convenzione in tema di edilizia convenzionata. Intendo parlare, per esempio, di limitazione nella volumetria, limitazione dell'estensione degli alloggi. Eppure, nonostante l'accertamento palese e, a volte, anche documentale e nonostante le condanne intervenute col processo penale, non è seguita alcuna iniziativa degli enti pubblici coinvolti diretta ad annullare o a rivedere in qualche modo le convenzioni stipulate.

Quel che voglio dire segnalando questi casi è che, da un lato, se non si individua l'espedito ricorrente in alcuni settori, nonostante l'individuazione di alcuni responsabili, di alcuni autori, in realtà non si arriverà mai a diminuire il tasso di corruzione. Nel caso che richiamavo, soltanto con l'individuazione del meccanismo, che consisteva nella falsificazione dei timbri di protocollo con una rete di complicità, in realtà si è individuato l'enorme numero di pratiche di condono coinvolte e quindi si è diminuito il tasso di corruzione in quel determinato settore. Questo è un problema non da poco, perchè si è assistito alla trasformazione da destinazioni industriali a destinazioni a terziario, si è modificato il volto a interi isolati della città; non si tratta del condono del sottotetto.

In realtà, se deve pensarsi ad un meccanismo di prevenzione e all'azione di un apposito organismo, forse occorre agevolare la possibilità di un raccordo tra questi due mondi, giudiziario e amministrativo, che non devono essere incomunicabili tra loro.

D'altra parte, bisogna riflettere sulla funzione propria del giudizio penale, che è la punizione del comportamento. Ma tutto il complesso delle risultanze del processo in realtà può portare ad evidenziare meccanismi di questo genere; allora, un organismo che si occupa di prevenzione forse come primo compito deve avere proprio quello di impulso e di raccolta dei dati, attraverso le valutazioni delle risultanze processuali, proprio per svolgere questa funzione, che ben può preludere in qualche modo all'utilizzo del meccanismo in altre amministrazioni. In alcuni enti si è assistito alla protocollazione elettronica ed informatica degli atti, per esempio, la fotocopiatura elettronica del fascicolo edilizio. Questo è un rimedio che in qualche modo può risolvere la questione della falsificazione nella pubblica amministrazione, che non è problema da poco perchè è comune ed è riscontrabile in diversi settori, oltre quello edilizio-urbanistico. Tale possibile rimedio - e i rimedi possono essere altri - nasce evidentemente da un espedito accertato. Un organismo che abbia la capacità di impulso, la capacità quindi di intervenire anche su tutte le altre amministrazioni, ben potrebbe, da un lato, compiere verifi-

che presso le altre pubbliche amministrazioni, pur non coinvolte nel processo, per individuare possibili falsificazioni e, dall'altro, potrebbe suggerire un rimedio di questo genere per scongiurare un fenomeno. Penso maggiormente ad una attività di questo tipo piuttosto che a quella dell'anagrafe patrimoniale perchè – come è stato detto ripetutamente da molti – in realtà l'individuazione degli ingiustificati arricchimenti è difficile perfino per le autorità giudiziarie, con tutti i loro poteri; pertanto è oltremodo difficile, evidentemente, per un organismo di questo genere, tanto più che poi, tornando al settore in questione, l'interposizione fittizia di persona è un dato ricorrente. Molto spesso il personale degli uffici tecnici o comunque i progettisti incaricati della redazione di piani regolatori ricavano il loro vantaggio, piuttosto che dall'elargizione diretta di somme di denaro, dalla promessa di incarichi per la progettazione esecutiva che vengono assunti, evidentemente, non direttamente dal personale degli uffici tecnici, ma da professionisti prestanome. Questo dato ricorrente, che si riscontra sia in occasione delle varianti del piano regolatore, sia in genere per tutti i progetti edilizi, mette in evidenza come in realtà di fronte ad una interposizione fittizia di persona è difficile pensare ad una vera attività di prevenzione.

D'altra parte, in questo settore vi è un altro dato su cui riflettere: si è adottata la riforma della cosiddetta autocertificazione dei progettisti, ossia un'assunzione di responsabilità diretta, in immediato collegamento con l'istituto del silenzio-assenso. Ebbene, per quanto risulta dalla realtà del territorio in cui operiamo, questa normativa si è rivelata un insuccesso perchè viene ancora ricercato da tutti il provvedimento amministrativo come se fosse una sorta di patente di legittimità che si può esibire al cliente, per quanto riguarda il professionista incaricato, ed a chiunque eserciti un controllo.

Si deve notare inoltre che ci si trova in un settore in cui la complessità della normativa è particolare perchè ad una legislazione nazionale se ne aggiunge una regionale; ogni realtà locale è poi caratterizzata da una normativa sua propria (basti pensare alla normativa tecnica legata alle varianti dei piani regolatori, oppure ancora al regolamento edilizio), sicchè i responsabili degli uffici tecnici, che spesso e volentieri permangono *in loco* molto più a lungo delle stesse amministrazioni locali, finiscono per essere dei veri e propri depositari del sapere, gli unici in grado di muoversi nei meandri della normativa. Ciò facilita spesso, anche nei riguardi di imprese medio-grandi, la necessità di un contatto con degli studi professionali locali, a loro volta in diretto collegamento con i responsabili degli uffici tecnici, in un circolo vizioso i cui risultati è facile immaginare.

Altro fenomeno è quello delle consulenze esterne cui spesso e volentieri si ricorre proprio in ragione di tale incertezza normativa. Anche in questo caso il fenomeno incrementa il tasso di corruzione perchè è più facile per un professionista esterno muoversi su più fronti e ricevere incarichi dagli stessi soggetti privati interessati all'intervento, magari in altri comuni e per altre vicende, attraverso schemi societari.

Si può pensare a rimedi ovvi, quali il testo unico in materia di normativa edilizia ed urbanistica o situazioni di incompatibilità, ed anche

ad incrementare i meccanismi di responsabilità diretta del professionista, aumentando quindi le soluzioni di questo tipo ma a tale intervento deve corrispondere inevitabilmente un controllo che sia il meno facoltativo possibile. Oggi, di fronte all'enorme dimensione delle omissioni in tema di controlli nel settore edilizio, si assiste all'alibi ricorrente del *caos*, del carico di lavoro degli uffici, dell'impossibilità di esercitare un vero e proprio controllo e a fronte di un controllo facoltativo, compendiato nel potere generico di vigilanza, in realtà diviene difficile contestare alcunchè. Se, viceversa, la legge prevedesse un intervento obbligatorio nelle tre fasi di esecuzione delle opere (all'inizio, durante e al termine), evidentemente questa possibilità verrebbe meno, tanto più che sarebbe possibile impiegare meno personale nell'attività preventiva del rilascio delle concessioni e di più nell'attività di controllo. Tale controllo, tra l'altro, non può essere affidato agli stessi uffici che rilasciano le concessioni perchè, se il meccanismo corruttivo si compendia nella qualificazione non corretta di un intervento (ad esempio nella qualificazione come ristrutturazione edilizia e non come manutenzione straordinaria), è evidente che affidare agli stessi uffici il compito del controllo non costituisce certamente un rimedio efficace ad impedire che episodi di questo genere si verifichino.

Accanto ad un controllo obbligatorio previsto per legge è evidentemente necessario che si eserciti un diverso tipo di controllo, a campione, con un sindacato che non si limiti a contemplare le risultanze documentali e formali, ma che vaglia i fatti amministrativi nella sostanza. Questo tipo di controllo ben potrebbe essere in qualche modo coordinato da un organismo con una competenza in termini locali diversa da quella della miriade di realtà e di enti locali che, viceversa, governa il territorio.

Accanto ad un controllo obbligatorio, quindi, è a mio parere più proprio pensare, anche sotto il profilo di un'attività di prevenzione, ad un controllo a campione che verifichi la sostanza dei fatti. Per quanto concerne il settore degli appalti è stato fatto l'esempio dell'asfalto alto cinque oppure due centimetri: non è che non si possano individuare fatti di questo genere, lo possono essere benissimo, ma non è detto che debba essere la sola autorità giudiziaria ad occuparsene. Analogamente, i meccanismi di recupero di tangenti che ho segnalato nel settore edilizio (la mancata riscossione degli oneri di urbanizzazione e la mancata realizzazione di opere a scomputo) sono fenomeni che ben possono essere individuati.

È evidente allora che bisogna pensare ad un controllo a campione di sostanza, affidato ad un personale certamente non locale e non appartenente agli stessi uffici che hanno rilasciato l'autorizzazione, perchè altrimenti questi fenomeni non potranno essere scongiurati.

Un organismo che si occupa di prevenzione a livello centrale e si struttura in modo diverso a livello regionale, ad esempio attraverso delle agenzie o altrimenti, non può che svolgere funzioni di impulso, ma se questo è il suo compito deve avere un interlocutore con altrettante capacità organizzative e di controllo. Questo non può che essere quanto meno un'agenzia regionale, con il compito di effettuare il tipo di controllo

che ho indicato, mirante in definitiva ad evidenziare l'aspetto di cui prima ho parlato: il vero motore della corruzione è infatti, a mio parere, da un lato l'affare sottostante e dall'altro le conseguenze giuridiche dell'attività amministrativa. Un tipo di attività del genere, quindi, potrebbe evidenziare meglio tutti gli espedienti che ruotano attorno al fenomeno delittuoso.

RAIMONDI. Signor Presidente, desidero portare alla conoscenza della Commissione la mia esperienza d'indagine relativa a due procedimenti che hanno affrontato fenomeni di corruzione nell'ambito della sanità e delle forniture alle Forze armate; procedimenti che ho trattato in collaborazione con un collega, il dottor Francesco Prete.

Innanzitutto, per quanto riguarda la corruzione nell'ambito della sanità, l'indagine ha tratto origine da una denuncia del direttore generale di una unità sanitaria locale di Milano che ha svolto una vera e propria indagine amministrativa interna nei confronti del titolare di un laboratorio per esami di medicina nucleare convenzionato con il Sistema sanitario nazionale. Si tratta di un dato importante perchè non accade spesso che direttori generali di enti pubblici quali le USL, adesso ASL, portino alla conoscenza della magistratura fatti di estrema rilevanza. Le indagini che abbiamo intrapreso hanno consentito di individuare un'articolata associazione, i cui partecipanti si servivano di strutture aziendali con attività che portava alla perpetrazione di ingenti truffe e corruzioni a danno del Servizio sanitario nazionale.

Com'è a tutti noto, la normativa italiana divide la sanità in due grandi settori, pubblico e privato. Sono previste convenzioni tra la struttura privata e quella pubblica al fine di far fronte alle urgenze e, comunque, per garantire un servizio ottimale ai pazienti; per legge sono altresì stabiliti tutti i casi in cui una prestazione ottenuta privatamente dal cittadino può essere rimborsata, gravando il relativo rimborso sui capitoli di spesa delle casse dell'ente pubblico.

Il Servizio sanitario nazionale si articola in due livelli, uno centrale, che fa capo al Ministero della sanità, e uno regionale, che vede quali punti di riferimento la regione con l'assessorato alla sanità e l'azienda sanitaria locale, mentre fino a pochi mesi fa esisteva l'unità sanitaria locale. Quest'ultima è una struttura fondamentale nella quale può germogliare il seme della corruzione e della frode, perchè su di esso si fonda e si sviluppa tutto il Servizio sanitario: la gestione degli ospedali, l'effettuazione degli esami di laboratorio, la predisposizione e l'organizzazione dei cosiddetti medici di base, la disciplina per le ricette e delle prescrizioni sanitarie ospedaliere e non. Sono tutte materie trattate con competenza dell'azienda sanitaria locale. Quindi, appare con ogni evidenza come questo organismo possa essere considerato il fulcro di tutta la spesa pubblica destinata al settore della sanità.

Esistono interessi economici di ammontare relevantissimo, perchè ai funzionari pubblici è demandato il controllo fondamentale sulla fondatezza della legittimità e della congruità delle prestazioni sanitarie rese dalle strutture mediche, sia private sia pubbliche, delle quali viene chiesto il rimborso. Tra l'altro, il numero degli esami effettuati nel settore

privato che gravano sui conti dell'ente pubblico è impressionante, nell'ordine di milioni di prestazioni all'anno solo per la regione Lombardia. Poi, la capillarità territoriale delle aziende, che non a caso sono definite locali, rende difficilissimo il controllo incrociato ed i raffronti tra eventuali discrasie ed elementi critici. Noi stessi, per la prima volta, abbiamo posto in essere un controllo su base informatica, dal quale è scaturito un fenomeno estremamente grave, nel senso che alcune strutture facevano pagare gli esami di laboratorio prima all'unità sanitaria locale e poi alla regione, facendoli passare come rimborsi per ricoveri ospedalieri di interventi chirurgici predeterminati. Quindi, sfruttando il fatto che le USL e la regione non si parlano, si riusciva ad ottenere il rimborso della stessa prestazione per ben due volte. I primi ad incrociare i dati siamo stati noi, tramite un consulente informatico, e nel giro di poco tempo è emerso questo preoccupante fenomeno.

La condotta che in genere il privato pone in essere – non soltanto nel caso del titolare di quel laboratorio di medicina nucleare – si può riassumere schematicamente in questo modo: i laboratori ottengono l'accreditamento per essere abilitati ad effettuare sia esami di medicina nucleare sia altri esami; poi, queste strutture si allacciano al Servizio sanitario nazionale, con la famosa forma della convenzione. Presso i laboratori vengono effettuati gli esami, anche molto costosi, del valore di due o tre milioni, in molti dei quali poi è previsto anche l'impiego di sostanze radioattive. Un decreto ministeriale, per brevità chiamato nomenclatore tariffario, disciplina gli esami che possono essere rimborsati dall'unità sanitaria locale al privato.

Cosa è successo? Il titolare effettivo, che non aveva solo un laboratorio, ma anche una quindicina di società che gestivano altrettante case di cura e laboratori di analisi mediche, aveva assunto degli informatori sanitari che contattavano con il sistema del «porta a porta» numerosissimi medici, nell'ordine delle migliaia all'anno, illustrando le attività di analisi del centro e offrendo una somma di denaro a fronte di ogni paziente inviato per l'effettuazione degli esami necessari. Poichè per gran parte degli esami non era consentito il rimborso, c'era l'elemento di calidità perchè erano state date istruzioni ai propagandisti di consegnare ai professionisti un *depliant*, sul quale erano riportate delle espressioni tecniche relative agli esami che venivano ricopiate parola per parola per aggirare i divieti di rimborso previsti dal nomenclatore tariffario. Non solo, il medico prescriveva il numero massimo di esami rimborsabili, otto per ogni ricetta, ma ne veniva effettuato uno solo.

Una rete di complicità presso gli uffici delle USL consentiva poi i rimborsi per gli esami effettuati, senza alcun controllo sulla congruità e sulla legittimità dei medesimi. Per fornire qualche dato statistico, posso dire che le somme liquidate ogni mese per oltre dieci anni ammontano a circa 700-800 milioni di lire, a fronte di prestazioni il cui valore effettivo non superava il 10 per cento della somma indicata, come è stato accertato da nostri consulenti esperti in medicina nucleare. Tutto sommato, con questa realtà ci troviamo di fronte ad una azienda di dimensione artigianale, perchè ben altre indagini sono state indirizzate presso strutture ospedaliere, delle quali si parlerà tra poco. È notizia che appare sui

giornali di oggi di 130 medici di base tutti in rapporto con questo centro, raggiunti da una ordinanza interdittiva del giudice per le indagini preliminari di Milano, dottor Tranfa, che ha applicato nei loro confronti la sospensione dell'esercizio della loro attività professionale per la durata di due mesi: una sorta di chiave preventiva da parte nostra, con riferimento a questa indagine.

Come stavo dicendo prima, si tratta di un fenomeno di dimensione artigianale. Ben altra rilevanza invece assume il fenomeno molto preoccupante, perchè abbiamo rilevato una diffusa mentalità di corruzione e di frode generalizzata della classe medica, o di alcuni esponenti di essa, con riferimento alle strutture ospedaliere, soprattutto a carattere privato. Infatti, abbiamo visto che la condotta di falso in cartella clinica, con conseguente truffa ai danni del Servizio sanitario nazionale, viene ad assumere uno spessore enorme.

Voi sapete che oggi le prestazioni ospedaliere non vengono più rimborsate in base ai giorni di degenza, come avveniva fino a qualche anno fa, ma dal 1 gennaio 1995 si fa riferimento alla effettiva prestazione sanitaria elargita al paziente da parte della struttura ospedaliera, quello che in gergo viene chiamato DRG, mutuato da una espressione americana, *diseases related group*, ossia gruppo di malattie tra loro relazionate. Solo che negli Stati Uniti i rimborsi per ogni DRG vengono effettuati dalle assicurazioni private, le quali, vi assicuro, sono assai peggiori dei pubblici ministeri, perchè prima di tirare fuori un dollaro fanno le lastre alle lastre. Invece, nel nostro ambito abbiamo accertato come sia possibile sfruttare una configurazione di questi DRG che è, se mi passate il termine, criminogena, perchè in base a come vengono riferite le prestazioni e in base a come viene effettuato il rimborso per ogni singola prestazione c'è un incoraggiamento a delinquere. Per esempio, poniamo che un DRG, per un intervento chirurgico in cardiocirurgia può valere un rimborso di due milioni; introducendo alcune complicanze e altri elementi di contorno, il rimborso può aumentare di dieci o venti volte, senza che ci sia stata un'effettiva controprestazione per quel valore. È una cosa preoccupante, perchè tutte le strutture esaminate fino adesso cercano di aggirare il corretto uso del DRG e lo utilizzano in modo improprio.

PRESIDENTE. Mi scusi, con la compiacenza dei medici?

RAIMONDI. Ovviamente c'è la compiacenza dei medici, o meglio di alcuni di essi. Però in generale abbiamo notato una mancanza di cultura nella classe medica, nel senso che alla maggioranza dei medici, soprattutto agli aiuti e agli assistenti (è scomparsa la figura del vice primario, perchè ora sono tutti vice primari e c'è soltanto un primario, a differenza di prima quando le posizioni erano più graduate), non interessa come vengono svolte le attività amministrative dell'ospedale. Non interessa al medico redigere in modo proprio la cartella clinica, nonostante questa sia da un lato la salvezza e dall'altro la condanna del medico stesso perchè, se la si redige in modo appropriato, ci si può salvare da eventuali azioni di responsabilità dimostrando di non essere stati negli-

genti. Devo dire, invece, che la classe medica non è formata culturalmente in questo senso e si rileva proprio una mancanza culturale di impostazione.

Dopo che ci siamo mossi noi, la regione Lombardia si è attivata istituendo una commissione che si chiama NOC (Nuclei operativi di controllo), formata per la maggior parte da medici epidemiologi che hanno esaminato quello che noi stavamo controllando sotto il profilo penale. Con riferimento ad un campione di 4.200 cartelle – quindi una goccia in un oceano – hanno però avuto un accertamento sconcertante, perchè è stato ripreso il 42 per cento delle spese erogate. Quindi, se ci si riferisce ad un dato statistico, che vede l'assessorato alla sanità della regione Lombardia destinatario dell'85 per cento del bilancio della regione stessa, per un totale quest'anno di 16.205 miliardi (di cui 8.000 vengono destinati alle prestazioni ospedaliere), si capisce come si possano riscontrare esborsi non dovuti per circa 4.000 miliardi, per l'esattezza 3.500 miliardi. Ipotesi in corso di accertamento e da approfondire con indagini.

Devo precisare che la commissione regionale aveva come punto di riferimento i DRG anomali, ossia quelle voci di rimborso che già si sapeva nell'ambiente potessero far emergere aggiramenti o frodi. Quindi, penso che la percentuale sia destinata a calare: me lo auguro. Tuttavia, già che nelle nostre indagini i consulenti individuano una percentuale di voci di rimborso non appropriate che oscilla dal 25 al 35 per cento; parlerei quasi di voci ottenute truffaldinamente perchè (per come era la struttura di questi codici di pagamento) un medico che compila la scheda di dimissione dall'ospedale, che è poi il titolo di pagamento, non può non sapere che non ha fatto quell'intervento o che l'ha fatto in altro modo. Addirittura ci sono modi per aggirare certi divieti, nel senso che non si può essere ricoverati in un ospedale due volte nel giro di quaranta giorni; se ciò accade, il secondo rimborso ha un abbattimento del 20 per cento. Quindi, modificando il DRG non risulta di essere stati ricoverati per due volte, perchè la prestazione appare diversa – e invece non lo è – e quindi non si ha l'abbattimento del 20 per cento del rimborso (anche questo non dovuto). Pertanto, siamo di fronte ad un fenomeno estremamente preoccupante, anche perchè la spesa sanitaria è quella che è.

La scorsa volta è stata rivolta una domanda dal senatore Pardini che è la seguente: affidare alla giunta regionale il controllo sui DRG non significa introdurre discrezionalità politica nel controllo in mancanza di regole centralizzate? Potrei rispondere di no, a patto che i controllori siano tecnici ed esterni all'amministrazione; quindi, una sorta di società di revisione, come avviene per le società che devono essere revisionate dalle società di persone a ciò deputate.

Per quanto riguarda poi un'altra domanda, posta sempre la scorsa volta, gli strumenti di natura civilistica sono stati attivati da parte nostra, in quanto abbiamo chiesto ed ottenuto *ex* articolo 2409 del codice civile il commissariamento di circa dieci società che gestivano laboratori ed altresì abbiamo ottenuto il sequestro per rogatoria con rientro dei capitali in Italia di circa sei miliardi; i lussemburghesi – probabilmente caso

unico nel panorama giudiziario – ci hanno portato due milioni di dollari di azioni di una *holding* che gestiva tutto il patrimonio.

Un altro fenomeno preoccupante e parallelo è che ovviamente, ottenendo molto denaro, si ha un grande imponibile e allora si cerca di abbattere l'imponibile con fatture false, con le famose fatture relative a operazioni inesistenti; quindi, si mette in moto anche un altro fenomeno, quello della frode fiscale, per cui decine di miliardi di fatture che abbattavano l'utile di alcuni laboratori sono state accertate come inesistenti.

Ci siamo posti il problema dei rimedi, senza voler avere l'ambizione di suggerirli ad altri, perchè questa è una vostra valutazione, è una valutazione politica. Innanzi tutto, i controlli esterni e la riqualificazione normativa dei DRG, cioè dei codici di pagamento e delle singole voci di pagamento, devono far piazza pulita ed evitare che, sfruttando le maglie di questo sistema, si possa frodare il servizio sanitario nazionale nella misura del 42 per cento, come è stato accertato dalla commissione regionale. Inoltre, abbiamo visto che contro i medici non ci sono comunque sanzioni da parte della regione e pertanto dovrebbero essere sanzionati i primari che aderiscono all'impostazione della politica aziendale dell'amministrazione dell'ospedale; altrimenti vi è il legame, il cordone ombelicale del primario che dirige il reparto, che quindi è incentivato finanziariamente a produrre di più e in tal modo non si spezzerà mai questo sodalizio.

Devo sottolineare con soddisfazione che la regione Lombardia si è messa in contatto con noi e ci ha chiesto diversi incontri, nel corso dei quali abbiamo dibattuto questi problemi. Pertanto, se qualcosa è stato fatto, ha avuto anche l'effetto positivo di sviluppare il dialogo tra le istituzioni.

Se mi è consentito, posso parlare molto brevemente anche del procedimento relativo alla corruzione per le forniture delle Forze armate.

PRESIDENTE. La ringrazio già da ora per la brevità, perchè in tal modo consentiamo anche ai suoi colleghi di intervenire; magari potrebbe lasciare i documenti alla Commissione che verrebbero allegati agli atti.

RAIMONDI. Brevemente, abbiamo scoperto un sistema stratificato, nel quale venivano effettuati i controlli sulle qualità merceologiche delle forniture alle Forze armate. Tutto è partito da un privato, un imprenditore che partecipava alle gare; noi siamo riusciti a mettere una microspia nella cravatta di questo imprenditore, il quale ha filmato la dazione e l'accordo con un ufficiale dell'esercito del Corpo di commissariato. Come voi ben sapete, le merci degli imprenditori che hanno vinto la gara devono essere collaudate da una commissione di tre ufficiali. Se tale commissione scopre dei difetti in tutte le merci, nonostante siano prodotte da case molto importanti in questo settore, e se vengono bocciate in primo grado, c'è un appello, dove la fornitura per lo più passa comunque, ma vi è un ritardo finanziario, che può essere anche di circa un anno, in un settore dove l'utile operativo lordo è di circa il 10-12 per cento; ciò vuol dire per

l'imprenditore non aver guadagnato nulla, perchè perde finanziariamente un anno di valuta.

In tale situazione si era instaurata la prassi di versare la somma dell'1-2 per cento sul valore della commessa all'ufficiale. Se la dazione veniva effettuata dopo la scoperta dei difetti, questi sparivano, ma nella maggior parte veniva consegnata addirittura prima del collaudo. Pertanto, si era instaurato un consolidamento della tangente quale premio per la celerità del lavoro fatto dagli ufficiali, i quali nel corso degli interrogatori ci hanno detto di essere sottoposti ad orari di lavoro impossibili e ad un tale *stress* continuo, per cui è giusto ricevere qualcosa dagli imprenditori che in fin dei conti guadagnano. Si può dedurre che si è instaurata proprio una mentalità, come abbiamo accertato nella classe medica, del «così fan tutti, tanto non succede niente e quindi possiamo farlo anche noi»; quelli che non accettano questo modo di fare non denunciano comunque i colleghi, ma lasciano correre.

Abbiamo visto che gli ufficiali delle Forze armate sono soggetti a frequenti trasferimenti, proprio per evitare l'aderenza al tessuto sociale e quindi per garantirne l'imparzialità; tuttavia, questo sistema è assolutamente inadeguato ed anzi con esso si ottiene l'effetto contrario, dal momento che la rotazione dei militari da un centro di collaudo ad un altro non fa altro che esportare il fenomeno corruttivo e quindi il *virus* gira. Ciò è stato segnalato non solo a livello locale, ma anche centrale, e l'ufficiale del Corpo di commissariato ha patteggiato la pena con noi. L'eventuale rimedio potrebbe essere quello di istituire una commissione di appello composta da controllori esterni.

PRESIDENTE. Non si capisce il motivo per cui la commissione di valutazione dovrebbe essere interna.

RAIMONDI. Finora tali commissioni sono sempre state interne.

L'indagine ha abbracciato anche le spese di rappresentanza: ad esempio, la casa Gucci forniva *foulard* con stemmi del battaglione, del Corpo di armata o dello stato maggiore, ma in realtà erano regali per il generale o per la moglie del generale. Si tratta, quindi, di un livello veramente molto scadente!

Ho concluso il mio intervento, signor Presidente, ma consegnerò agli Uffici un appunto scritto.

COLOMBO. Signor Presidente, cercherò di essere telegrafico anche perchè il tempo a disposizione è scarso e devono ancora intervenire altri colleghi; tuttavia credo che vi sarebbero molte cose ancora da puntualizzare.

Mi esimerò dall'effettuare una elencazione di casi concreti, perchè ritengo che il quadro complessivo risulti già abbastanza chiaro da quello che hanno riferito gli altri colleghi intervenuti prima di me.

A questo proposito, intendo limitarmi a produrre – se la Presidenza riterrà che possano essere utili – due quadri statistici, che riguardano l'andamento dei processi di «Mani pulite», tenendo conto che con questa espressione si identificano le indagini che stiamo conducendo il dot-

tor Davigo, la dottoressa Boccassini, il dottor Greco ed io, e non anche quelle che stanno conducendo gli altri colleghi della procura di Milano, pure impegnati sul fronte della corruzione (anche se certamente il dato delle indagini sulla corruzione svolte a Milano non è esaustivo). Il primo riguarda l'analisi dei risultati e l'altro le rogatorie effettuate sempre nell'ambito delle cosiddette indagini «Mani pulite» e la percentuale delle risposte. Non credo di poter riferire altro di utile sotto questo preciso profilo.

Il Presidente, nella precedente occasione, ci aveva chiesto quali erano i punti deboli dell'*iter* amministrativo: credo che essi siano individuabili ovunque, a partire dal momento in cui si indirizza la spesa fino a quelli successivi alla definizione del rapporto tra pubblica amministrazione e soggetto privato (che, generalmente, è un imprenditore); ciò può avvenire anche in una fase successiva, perchè abbiamo potuto constatare che molto frequentemente gli organi di controllo successivo – controllo che addirittura è scollegato dal rapporto stesso – possono essere corrotti al fine di evitare, ad esempio, l'imposizione fiscale.

Peraltro, pur provando a pensarci, non riesco ad individuare un settore della pubblica amministrazione che sia stato estraneo alla corruzione: la corruzione, infatti, ha toccato più o meno tutti i settori, tant'è che in questo periodo di indagini le quattro persone cui facevo riferimento poc'anzi hanno portato a definizione sostanziale oltre 4.300 posizioni, chiedendo il rinvio a giudizio di quasi 3.000 persone e trasmettendo 1.320 posizioni ad altri pubblici ministeri per competenza territoriale. Questo è il quadro della situazione.

Forse ora varrebbe la pena di comunicare qualche riflessione a proposito della corruzione in generale. A mio avviso, la corruzione non è soltanto una questione morale ed etica (perchè, anzi, questo aspetto potrebbe essere lasciato momentaneamente da parte), ma essa riguarda anche la funzionalità, l'efficienza e l'economia; infatti, più un sistema è corrotto e meno è efficiente e funzionante, così come più un sistema è corrotto e più esso costa.

Abbiamo avuto tanti esempi in proposito, e sono stati effettuati degli studi di carattere internazionale che dimostrano come, nel momento in cui si è iniziato ad indagare in certi settori, i costi di quello stesso settore sono calati a picco, cioè sono diminuiti del 30, del 40 e anche del 50 per cento. Mi riferisco ad uno studio internazionale per riportare il fatto che un chilometro del passante ferroviario a Milano, che costava prima dell'inizio di «Mani pulite» e della scoperta delle tangenti relative al sistema dei trasporti milanese circa 80 miliardi di lire, subito dopo l'inizio delle indagini è iniziato a costare 42, 43 o 44 miliardi.

PRESIDENTE. Allora, lei è d'accordo con me quando affermo che qualcosa si è fatto da questo punto di vista.

COLOMBO. Sì, ma ho paura che non sia sufficiente!

PRESIDENTE. Il merito va dato e noi siamo ben contenti. Non lo rivendichiamo, perchè ci basta che sia stato fatto.

COLOMBO. Comunque, ci arriveremo alla fine.

I danni provocati e, quindi, i costi non sono limitati all'importo delle tangenti che generalmente ha pagato l'ente pubblico, visto che gli imprenditori adottano una serie di sistemi (di cui credo si sia già parlato) per rivalersi sull'ente pubblico: anticipano, ma poi recuperano. Secondo una stima molto ragionevole, si possono quantificare le tangenti in qualche migliaio di miliardi di lire all'anno. Questa è la voce di minor rilievo, perchè poi vi sono la qualità delle prestazioni, la lievitazione dei costi - di cui vi ho riportato un esempio poc'anzi - e anche l'indirizzo della spesa, perchè qualche volta sono state commissionate e poi costruite opere che forse non servivano, così come tante altre volte sono state commissionate e quindi costruite opere che non ci si è neanche peritati di concludere, tanto si sapeva che non sarebbero servite.

Allora, l'importo dei danni provocati dalla corruzione è immenso. Se questo è vero, combattere la corruzione vuol dire sottoporre i cittadini ad una minore imposizione fiscale - e credo che ciò sarebbe apprezzato da tutti - con l'avvertimento, però, che contrastare la corruzione costa anche dal punto di vista economico; pertanto, se si vuole porre freno a questo fenomeno così dannoso è necessario impiegare del denaro, il quale renderà moltissimo perchè - ripeto - la corruzione costa moltissimo.

Questa è una premessa alla quale forse ne va aggiunta un'altra, di minor rilievo complessivo. Attraverso il processo penale è possibile faticosamente recuperare il denaro che è stato utilizzato per il pagamento di tangenti; questo denaro, però, ora si trova soprattutto - se non esclusivamente - all'estero e, affinché si possa recuperare, è necessario che l'assistenza giudiziaria internazionale (cioè la cooperazione internazionale) funzioni e che si abbia risposta alle rogatorie, altrimenti - ripeto - il denaro resta là e non possiamo recuperarlo.

Tali premesse consentono di affrontare un tema che, al momento, a me sta particolarmente a cuore, visto che si tratta di apportare il nostro contributo di conoscenze in ordine al provvedimento legislativo al vostro esame. Quindi, non mi soffermerò sulla semplificazione dell'ordinamento - che pure è una questione importantissima - o dei controlli di sostanza - anche questi di relevantissimo interesse - o sull'importanza di ristrutturare e di reintrodurre uffici tecnici che abbiano capacità e professionalità, perchè si tratta di argomenti di cui si è già parlato. Credo di non dovere neanche ripetere nulla a proposito dell'estrema importanza dell'indipendenza degli organi di controllo.

Vorrei piuttosto porre l'accento su due aspetti che non sono stati particolarmente affrontati. Uno riguarda la qualificazione professionale: se si vuole combattere la corruzione bisogna spendere per qualificare professionalmente e culturalmente gli appartenenti alla pubblica amministrazione. È necessario spendere per questo motivo perchè una strada, forse la più importante per fronteggiare la corruzione consiste, in primo luogo, nel dare dignità all'esercizio della pubblica amministrazione.

In secondo luogo - credo di esprimere forse un'opinione abbastanza isolata - sono convinto che un corpo estremamente agile che abbia l'incarico di verificare la compatibilità tra i proventi leciti del proprio

lavoro e il tenore di vita potrebbe tornare molto utile ai fini della prevenzione dei fenomeni di corruzione. Però è necessario che si tratti di un organismo agile, dotato di mezzi e di strumenti adeguati e che abbia anche la possibilità di spendere denaro per raggiungere il suo scopo. A mio parere, esiste una qualche contraddizione tra il testo del disegno di legge n. 3015 e la previsione di spesa in esso contenuta, indipendentemente dal fatto che, personalmente, giudico l'apparato normativo, così come è ...

PRESIDENTE. C'è un'evidente contraddizione.

COLOMBO. ...stato disegnato, forse ancora troppo burocratico nel momento in cui è destinatario di tutta quella serie di informazioni che non sono, in linea di massima, le informazioni attraverso le quali poter far emergere la discrepanza tra la retribuzione lecita e quello che effettivamente si spende.

Credo sarebbe importante riuscire ad introdurre un'Autorità che non vada a controllare tutto, perchè questo è impossibile, ma che operi a campione, che si prefigga un risultato anno per anno, magari solo 100 casi, ma che debbono essere approfonditi fino in fondo. Sarebbe un forte deterrente, secondo me. Tutto ciò sotto il profilo della prevenzione.

Sotto il profilo della repressione che, come si è detto anche prima, funziona anche come prevenzione, ancora una volta credo che la riqualificazione professionale dei magistrati e della polizia giudiziaria sia essenziale, perchè qualche volta pare che sia gli uni che l'altra siano in questo settore un po' abbandonati a se stessi. La riqualificazione professionale, peraltro, è una garanzia di efficienza ed anche di correttezza dei risultati: credo sia un aspetto che interessi tutti.

PRESIDENTE. Lei parla di riqualificazione professionale come conoscenza della pubblica amministrazione in modo puntuale, non di formazione professionale dei magistrati.

COLOMBO. Parlo di aggiornamento professionale in senso generale. Noi entriamo in magistratura per concorso; certo studiamo molto prima, perchè il concorso è difficile; certo apprendiamo la prassi degli uffici subito dopo essere entrati, perchè dedichiamo un anno e mezzo di tempo ad imparare dagli altri colleghi; però, questo non è sufficiente secondo me. Vi sono molti uffici giudiziari isolati e piccoli in cui la riqualificazione professionale diventa un problema; comunque, qualche volta ciò avviene anche nelle grandi città.

Quelle idee che pure si sono avute in passato, oggi sono tramontate. Ricordo che il senatore Fassone, quando era membro del Consiglio superiore della magistratura, ha tentato in tutti i modi di istituire una Scuola della magistratura. Non ci si è riusciti allora, e ne è passato del tempo.

BERTONI. Si sta tentando di farlo anche adesso, ma con lo stesso risultato.

COLOMBO. Qualche momento di scoramento può anche essere comprensibile, se non giustificabile.

Per quanto riguarda le regole, siamo arrivati al punto in cui il quadro che abbiamo davanti è tale che i processi in corso, non soltanto nel campo della corruzione bensì più in generale, sono destinati frequentissimamente alla prescrizione, un istituto che nel campo dei reati di corruzione sta diventando una specie di amnistia strisciante e selettiva, pertanto ancor più ingiusta della stessa amnistia.

In secondo luogo – lo dico per il futuro – più si va avanti e più notiamo che è difficile, se non impossibile, portare a termine anche le investigazioni, perchè ormai tutto quello che c'è da scoprire si trova all'estero e da quel versante otteniamo poche risposte. La percentuale delle risposte alle richieste di assistenza giudiziaria in corso è del 26,58 per cento, forse qualcosa di più perchè vi sono delle richieste parzialmente evase pari all'1,99 per cento. Le richieste di assistenza giudiziaria sono quasi 600; non è che ci dicano di no, ma per alcune di esse è dal 1992 che stiamo aspettando una risposta, che probabilmente ad un certo punto arriverà, ma le indagini per ora non proseguono.

Per quel che riguarda le regole, credo sia necessaria una loro radicale modifica. A mio avviso, il codice di procedura penale vigente va affidato alla storia e ne va fatto un altro, perchè l'attuale non funziona; il risultato è che in questo paese non si riesce più a rendere giustizia e se ciò non avviene salta il patto sociale.

Allora, occorrono riforme radicali di procedura e anche di diritto sostanziale, ma di questo già se ne è parlato.

Riallacciandomi al non funzionamento della giustizia, cercherò di richiamare le parole con le quali il Presidente ha introdotto la seduta odierna, perchè qualche volta ho paura che esista un forte equivoco sottostante – parlo per me –; inoltre credo che le parole richiamate siano mie.

È come se io – ma credo valga per tutti i colleghi – assumessi un atteggiamento conflittuale nei confronti delle altre istituzioni dello Stato. Non è così; io rappresento la situazione, lo stato di fatto così come è e che a me pare veramente drammatico, con grande sofferenza e con grande fiducia, della quale credo sia testimonianza il fatto che siamo qui a sottoporvi ancora una volta questi problemi.

Ognuno può avere le proprie opinioni, che credo siano altrettanto rispettabili, ma io non sono d'accordo con lei, signor Presidente, quando ritiene che qualche cosa sia stata fatta. Forse qualche cosa incidentalmente è stata fatta, ma mi pare che in tema di corruzione siamo rimasti purtroppo indietro. Non posso far altro che rappresentare la situazione e questo altro non è che una richiesta di aiuto per avere la possibilità di adempiere al nostro obbligo costituzionale di applicare la legge allo stesso modo nei confronti di tutti. È una richiesta di aiuto per risolvere un problema che credo sia comune a tutti noi.

PRESIDENTE. Apprezzo le parole del dottor Colombo. Ci tengo a dire che nessuno è soddisfatto di quello che si fa: cerchiamo sempre di fare di più, perchè siamo sempre convinti che si fa troppo poco. Stia

pure tranquillo che quando dico che abbiamo fatto qualche cosa, significa proprio qualche cosa, alcune cose...

PELLEGRINO. Ma non incidentalmente, perchè abbiamo varato una legge sugli appalti.

PRESIDENTE. Certo, non incidentalmente, perchè c'è un obiettivo consapevole da parte del Parlamento. Lo cito come obiettivo *by partizan*, perchè su queste vicende sono stato sempre d'accordo, per quella che è la mia esperienza. Quindi, se non si è fatto abbastanza è stato per le difficoltà incontrate e per i tempi avuti a disposizione, perchè la novità di questa politica è recente, e questo è un processo lungo. Ma ciò lo si è fatto consapevolmente e con un preciso obiettivo.

Comunque, mi fa piacere la sua precisazione, che credo collimi esattamente con il nostro modo di vedere le cose.

MILLER. Inizio con alcune valutazioni di carattere generale, partendo dalla considerazione fatta dal collega Colombo. Indubbiamente, la corruzione non è soltanto una questione etica, perchè nelle indagini che abbiamo condotto a Napoli abbiamo avuto modo di constatare che l'aspetto penalmente rilevante della corruzione è marginale rispetto ad un sistema molto più diffuso, dove c'è uno scambio tra atto di potere e prezzo. Abbiamo registrato che questo fenomeno, che dobbiamo necessariamente qualificare anche eticamente, tocca anche settori non della pubblica amministrazione e quindi comportamenti che non possono essere qualificati come corruzione, ma che indubbiamente nella ricostruzione riproducono gli stessi effetti negativi dello scambio atto di potere-prezzo. Mi riferisco al mondo del sindacato, al mondo del giornalismo e a quello delle banche, su cui poi tornerò indicando alcuni casi concreti.

Se dall'esperienza fatta dovessi dire quale è stata la causa che ha determinato in qualche modo la possibilità di una diffusione così estesa del fenomeno della corruzione, parlerei essenzialmente dell'assenza di un controllo interno ed esterno, rispetto all'organo che opera, comunque di un controllo genericamente interno alla pubblica amministrazione; e dubito che l'istituzione della Commissione di garanzia, sia pure con i connotati elastici cui faceva poc'anzi riferimento il dottor Colombo, possa condurre ad un risultato concreto se non si eliminano alcuni equivoci.

Sostanzialmente, la legislazione degli ultimi anni, a partire dalla legge n. 142 del 1990 fino alla «legge Bassanini», passando attraverso la legge n. 20 del 1994, è stata caratterizzata dalla considerazione di un fallimento: non hanno funzionato i controlli di legalità che, se da un lato, hanno sostanzialmente limitato la possibilità di un'azione concreta da parte della pubblica amministrazione, riducendo l'immediata operatività dell'azione di quest'ultima con lacci molte volte inutili, dall'altro non hanno garantito la legalità effettiva. Sostanzialmente, il ragionamento che si è fatto è stato quello di rinunciare alla legalità per curare l'efficienza.

PRESIDENTE. No, direi rinuncia ai controlli, non alla legalità.

MILLER. Ma il controllo sulla legalità è stato molto limitato dalla normativa citata, soprattutto dalla legge Bassanini ed, ancor prima, dalla legge n. 20 del 1994.

PRESIDENTE. Certo, ma la nostra idea è che la legalità si persegua e si garantisca in altro modo. Quello che lei afferma è vero ma non vuol dire che abbiamo abbandonato la legalità: questo non posso accettarlo.

MILLER. Forse il termine esatto da usare è legittimità. Nella prospettiva di dover privilegiare due momenti tentando di garantirli entrambi, quello dell'efficienza e quello della legittimità dell'azione, si è data la preferenza a quello dell'efficienza e si è inteso ritenere che controlli troppo penetranti potessero compromettere l'azione della pubblica amministrazione. Non a caso, il momento centrale del controllo è stato visto all'interno della pubblica amministrazione: mi riferisco ai cosiddetti nuclei di valutazione, introdotti dalla legge n. 20 del 1994, cui fa riferimento anche la previsione legislativa della Commissione di garanzia.

Vorrei segnalare un problema: i poteri della Commissione di garanzia sono di tipo ispettivo ed i poteri ispettivi sono diversi da quelli di controllo, perchè si prescinde dall'atto e dalla funzionalità della gestione. Pertanto, a mio avviso, è necessario raccordare il momento ispettivo, che può nascere in vario modo con segnalazioni ma basta che non siano anonime, con quello del controllo sulla legalità, anzi sulla legittimità degli atti, nonchè sulla funzionalità della gestione; altrimenti, si corre il rischio di creare un momento ispettivo molto diffuso, e forse anche non produttivo in termini di risultati, per coprire l'assenza di un controllo sugli atti e sulla gestione degli uffici e degli organi. Infatti, il momento ispettivo non porta all'annullamento degli atti e alla ridefinizione dell'organo che opera bensì soltanto all'attivazione successiva di un procedimento contabile giudiziario interno anche alla pubblica amministrazione.

Occorre dunque raccordare questi due momenti in modo che vi sia un collegamento, che la legge prevede avvenga attraverso i nuclei di valutazione ai quali demanda l'accertamento (ma non mi sembra siano ancora pienamente operativi). Quindi è necessario un raccordo per evitare che l'attività della Commissione di garanzia si risolva e finisca con l'essere un'utile raccolta di dati economici, che possono essere anche rilevanti per dimostrare la non corrispondenza del reddito della persona rispetto al compenso che riceve, ma se svincolati dal fatto concreto rimangono fine a se stessi.

Un altro fatto molto importante che constatiamo quotidianamente è la carenza della repressione non in termini normativi o di indagine ma, come diceva il collega Colombo, di estrema difficoltà a celebrare i processi. Non è questa la sede per stabilirne le cause, ma certo è che a Napoli un processo di particolare delicatezza, quale quello in materia di sanità a carico di Poggiolini ed altri, a distanza ormai di anni dalla defini-

zione della fase delle indagini preliminari non è ancora iniziato, e sono trascorsi quattro anni. Ciò non deve essere fisiologico di un sistema: occorre affrontare la questione per risolvere queste carenze, che saranno di ordine procedurale, come dice il collega Colombo, o strutturali, ma non si può non prendere atto di una situazione che rende non preventiva la repressione. Infatti, nel momento in cui si minaccia una pena ma non si riesce ad irrogarla e, soprattutto, non si riesce neanche in punto di garanzia a stabilire se un soggetto accusato sia o meno colpevole, questo sistema non favorisce certamente la prevenzione della corruzione.

Non dobbiamo focalizzarci soltanto su schemi che riguardano la corruzione nel sistema della pubblica amministrazione, perchè le indagini indicano come sia variegato il sistema della corruzione come scambio tra atto di potere contro prezzo. Una recente indagine, per esempio, ci ha particolarmente colpito e fatto constatare la pericolosità della carenza di controllo. Si tratta di un'indagine che indico sommariamente, condotta con il collega D'Amato, che aveva alla base un fatto di corruzione a carico di funzionari amministrativi del tribunale e a monte un'usura, che passava attraverso le banche e attraverso una costante violazione fiscale. Sostanzialmente, da parte di agenzie commerciali, su incarico delle banche, venivano comparati dati riservati relativi a procedure fallimentari ed ingiuntive, che dovevano rimanere riservate perchè riguardavano situazioni personali di soggetti economici in difficoltà. Questi dati, conosciuti anticipatamente dalla banca, consentivano alla stessa di acquisire un indebito privilegio rispetto ad altri creditori, garantendosi in relazione al futuro pagamento del credito, ma hanno indotto i soggetti che si sono trovati in questa situazione (abbiamo accertato ben tredici casi) a rivolgersi, una volta precluso ad essi il settore bancario, all'usura. Non soltanto: abbiamo accertato che, parallelamente ai dati che circolavano legalmente attraverso i dovuti pagamenti di tributi, c'erano e vi sono dati circolanti in modo illegittimo attraverso il sistema bancario in relazione alla normativa sulla *privacy*.

Si tratta dunque di un sistema estremamente pericoloso che, secondo altre indagini in corso, si estende anche al di là del settore specifico delle procedure ingiuntive e fallimentari. Ecco dunque come la corruzione, attraverso la mancanza di controlli, ha portato poi ad una incidenza ulteriore rispetto al fatto della corruzione stessa su settori di una certa economia, quella più disagiata fatta da soggetti che operano in situazioni di difficoltà.

C'è anche un altro aspetto. Venivano ad essere introitate somme, a titolo di tributo, a fronte delle notizie che venivano fornite di importo inferiore rispetto alle notizie date, ma dopo l'inizio dell'indagine, per giustificare che il dato era sempre costante, si è contratta l'attività di indicazione dei dati stessi. Al riguardo, è stata anche presentata un'interrogazione parlamentare in cui ci si chiede come sia possibile che, a fronte di notizie mutate nel tempo in relazione alla quantità di dati forniti, sono rimasti inalterati i tributi percepiti; è chiaramente la copertura dell'illecito commesso a dimostrare che la situazione non è mutata.

Ma anche da altre indagini è emerso un dato costante: l'assenza di un controllo interno alla pubblica amministrazione, non efficace e non

operativo, ha determinato l'intervento, alcune volte criticato in quanto ritenuto eccessivo, del giudice penale all'interno della pubblica amministrazione.

D'AMATO. Approfitto di questa occasione per riferire a questa Commissione alcuni dati, che non sempre attraverso gli organi di comunicazione vengono conosciuti nella loro precisa dimensione.

Si tratta di una delle vicende che nasce dal procedimento relativo alle notizie riservate attinenti a procedure per decreti ingiuntivi e ricorsi fallimentari, dove ancora non è stata pronunciata la sentenza o concesso e notificato il decreto ingiuntivo perchè da una «costola» del processo è nata l'indagine sulla Conservatoria dei registri immobiliari di Napoli.

In riferimento a questa indagine, che definirei di corruzione minore perchè ha poi sostanzialmente visto come soggetti raggiunti da provvedimenti restrittivi coloro che nell'ambito di questi uffici non avevano certo funzioni direttive, si trattava di semplici commessi o comunque di dipendenti qualificabili come incaricati di pubblico servizio. Il ricorso sistematico alla richiesta di indebite somme di denaro – tale indagine, tra l'altro, è recentissima, in quanto gli arresti sono stati effettuati sino al gennaio di quest'anno – dimostra come questi casi di corruzione minore sono quelli più odiosi rispetto all'utenza che si rivolge alla pubblica amministrazione.

La corruzione – che, come dicevano giustamente i colleghi Miller e Colombo, costituisce in tali casi un danno per l'economia – si consumava in questo settore attraverso il seguente meccanismo. Voi sapete che la Conservatoria dei registri immobiliari rilascia delle visure, previa effettuazione di ispezioni su alcuni registri. Addirittura, nel regolamento interno delle Conservatorie – che abbiamo ben studiato – è previsto che, per evitare il blocco dell'attività quotidiana di questo pubblico ufficio, non si possa effettuare oltre un certo numero di visure quotidiane.

Un primo oggetto della corruzione riguardava proprio l'erogazione di un «sottobanco» – così volgarmente denominato dai corruttori – per ottenere un numero di visure superiore. Un secondo oggetto della corruzione riguardava la fuoriuscita di dati che non potevano essere affatto comunicati, se non ai notai e al procuratore della Repubblica con un elenco ogni 60 giorni. Infine, un terzo aspetto riguardava addirittura il rilascio di visure catastali senza che fossero incassati i tributi dovuti allo Stato; si tratta di tasse a fronte di un servizio vero e proprio, che viene reso nell'interesse della collettività.

Guardando al fenomeno sottostante questi casi di corruzione, che hanno visto coinvolti semplicemente commessi o comunque addetti ai rapporti con la clientela nell'ultimo anello del procedimento amministrativo, ci siamo accorti come i fruitori finali, sui quali non si andava a riversare il costo complessivo quotidiano di queste operazioni, erano gli istituti di credito. Abbiamo quindi le agenzie di visure e di informazione, che sostanzialmente effettuavano l'attività di corruzione corrompendo quotidianamente impiegati della Conservatoria, i quali a loro volta hanno consentito alle banche di usufruire di questo volume impressionante di dati.

Viene violata, quindi, non soltanto la legge sulla *privacy*, ma altresì un decreto del Ministro delle finanze risalente al 1982, che prevede all'articolo 8 il divieto di pubblicare tutti i dati relativi alle misure catastali. Ebbene, il decreto è del 1982 ma non si è mai fatto un controllo del genere; ecco appunto la carenza dei controlli. Sarebbe stato sufficiente – cosa che stiamo adesso facendo noi – effettuare un controllo tra i dati che uscivano sistematicamente ogni giorno dalla Conservatoria (sarebbe bastata a tal fine una verifica sui *computer* nelle singole agenzie di visure e di informazione, che non penso siano molte nell'ambito di ogni capoluogo di provincia) e i registri di cassa della Conservatoria per evitare, come è avvenuto, un danno considerevole alle casse dello Stato.

Proprio a questo dato della conservatoria si riferiva il collega Miller quando ricordava - ma non vuole essere una polemica - che oggetto di un'interrogazione parlamentare è stato proprio il ritardo che si sta accumulando a partire dall'ottobre del 1997, quando sono stati eseguiti i primi arresti in questo ufficio, perchè è ovvio che il ricorso a questo rallentamento serve a dimostrare agli impiegati come non si sia verificata una contrazione nella percezione delle tasse a fronte del servizio reso.

Un'altra serie di indagini dimostra come il ricorso da parte delle amministrazioni alla concessione, come sistema di scelta del contraente per l'affidamento dei grandi lavori pubblici, costituisce uno strumento nel quale, per un verso, si annida la corruzione ma, per altro verso, esso agevola, facilita l'inserimento di imprese legate ad organizzazioni camorristiche. Sotto questo profilo è certamente rilevante il processo riguardante la ricostruzione del *post* terremoto in Campania, processo che è nato dalla Commissione parlamentare d'inchiesta presieduta dall'attuale Presidente della Repubblica. L'indagine è stata trasmessa al nostro ufficio nel 1992 ed ha portato all'accertamento di un volume complessivo di indebite somme di denaro, corrisposte non soltanto a funzionari della struttura commissariale di Governo ma direttamente ad esponenti politici, per un importo complessivo di oltre 32 miliardi di lire.

E vengo ai limiti dell'affidamento in concessione. Si è premesso che l'oggetto del processo non ha riguardato minimamente la pubblica utilità dell'opera, che non è stata affatto messa in discussione; certo è che, attraverso poteri straordinari attribuiti al commissario di Governo, al Presidente della Giunta regionale della Campania sono state affidate addirittura delle opere che non rientravano nelle finalità e negli obiettivi in virtù dei quali la legge aveva attribuito quei poteri straordinari. Immaginate che addirittura con questi soldi sono state acquistate locomotive e treni per strade ferrate secondarie e sono state realizzate strade a scorrimento veloce: tutto questo - e qui introduco l'argomento relativo alla penalizzazione delle imprese nell'Italia meridionale - per favorire delle imprese, che non avevano affatto quello spessore per vedersi affidate questo tipo di lavori, attraverso l'inserimento in consorzi dove le imprese più grandi, soprattutto quelle dell'Italia settentrionale, altro non facevano che il ruolo che normalmente viene definito di *sleeping partner*; avevano cioè soltanto la funzione di etichettare un consorzio per dare la possibilità di affidare quel dato lavoro ad esso e non ad altri.

Anche questa del *post* terremoto, che adesso è giunta al dibattimento, è un'indagine che terminerà senz'altro con la prescrizione, perchè i fatti di reato accertati di corruzione risalgono almeno al 1989.

Passiamo adesso dall'indagine più antica alla più recente, quella relativa alla costruzione della linea dell'Alta velocità; fortunatamente questa volta non siamo arrivati con qualche anno di distanza rispetto alla commissione dei reati perchè siamo intervenuti in pratica in tempo reale. Vi leggo un passo veloce del giudice del riesame che, chiamato a giudicare in sede di controllo il provvedimento restrittivo adottato nell'ambito di tale indagine, così si è espresso: «L'intreccio affare-politica-camorra non è più un caso teorico, non è più un'ipotesi ricostruttiva, una suggestione sociologica o un teorema investigativo, ma un duro, drammatico, dato reale svelato da questa indagine». Ed ha aggiunto: «Un così rigido controllo del territorio, una tale potenza di intervento, una così incisiva e articolata capacità di penetrazione, sia nel mondo imprenditoriale, che in quello politico, oltre che ovviamente in quello criminale, non possono realizzarsi dall'oggi al domani e, cioè, solo quando si prospetta un affare plurimiliardario, quale è il TAV. È evidente, invece, che tutto ciò presuppone un'organizzazione ben roduta, perfettamente oliata in tutti i suoi meccanismi e nelle sue interconnessioni nei vari settori, perchè abituata a tali tipi di intervento e quindi capace di essere tempestivamente presente e far valere le sue pretese in ognuno dei rami in cui la stessa espleta la sua azione».

L'indagine sull'Alta velocità prende le mosse da una serie di attentati che sono stati posti in essere da organizzazioni camorristiche ai danni di cantieri che si occupavano dell'esecuzione dei lavori nella tratta Caianello-Napoli. L'indagine ci ha consentito di appurare che non si trattava di estorsioni secche, poste in essere da semplici estortori, ma costituivano nell'aprile-maggio del 1996 una vera e propria ritorsione rispetto ad alcuni provvedimenti che l'autorità amministrativa aveva adottato, a seguito di segnalazioni della Commissione parlamentare antimafia circa l'appartenenza ad associazioni camorristiche di alcune imprese, con i quali queste ultime erano state estromesse dall'esecuzione di tali lavori.

Il denunciante non si limitava a segnalare l'attività estorsiva, i danneggiamenti, la serie reiterata di minacce e violenze, ma chiedeva di essere tutelato affinché il lavoro potesse essere proseguito. Di qui l'iniziativa della polizia giudiziaria di infiltrare un proprio ufficiale dissimulando che lo stesso fosse un rappresentante del consorzio parte offesa, il quale, avviate le prime trattative per porre fine a questa situazione attraverso un simulato accordo volto al pagamento necessario per far cessare le minacce, ebbe immediatamente la contezza di trovarsi di fronte ad un vero e proprio intreccio di politica, affari e camorra. Gli venne detto da esponenti di un'associazione camorristica dell'Acerrano che, per poter andare avanti e realizzare il lavoro nei tempi celeri connaturali all'istituto della concessione seguito per la scelta del contraente, avrebbe dovuto effettuare dei pagamenti in denaro contante non soltanto alla camorra, ma anche alla parte politica.

Si trattava di far fronte a queste esigenze non soltanto in denaro, ma anche attraverso l'affidamento di una buona parte dei lavori ad imprese segnalate dalla camorra e da esponenti politici di tutti i partiti, nessuno escluso.

PIERONI. Credo che i Verdi non abbiano segnalato imprese!

PRESIDENTE. Non solleviamo questioni; in ogni caso si tratta di circostanze all'attenzione dell'autorità giudiziaria.

PIERONI. Signor Presidente, però le affermazioni svolte in questo contesto hanno rilievo: non credo che i Verdi abbiano segnalato alcuna impresa!

D'AMATO. Alla raccolta di questi elementi si è pervenuto attraverso attività di indagini consistenti nella registrazione di diversi colloqui e conversazioni; è stato anche studiato il sistema attraverso il quale le imprese, segnalate dalla camorra e da esponenti dei partiti politici, avrebbero potuto procurare queste somme in nero: si trattava, in pratica, di ricorrere al solito meccanismo della sovrapproduzione che avrebbe consentito di recuperare il 3 per cento che costituiva la parte riservata alla camorra, pari a 270 miliardi di lire, rispetto ai 9.000 miliardi previsti come importo complessivo dei lavori, ed un altro 3 per cento da destinare alla parte politica.

Non intendo scendere nei particolari, in sostanza questo che ho illustrato è stato l'oggetto del procedimento che in parte si è concluso – mi riferisco alla fase delle indagini preliminari – con la richiesta di rinvio a giudizio, e con il conseguente provvedimento adottato dal giudice per le indagini preliminari, per 21 persone, fra le quali risultano imputati il vice presidente del consiglio della regione Campania, l'assessore ai trasporti, un giornalista (che avrebbe fatto da collettore del volume d'affari indicato provvedendo alla distribuzione delle mazzette) e diversi imprenditori.

L'ovvia esigenza delle organizzazioni camorristiche era quella, una volta che fossero state estromesse le imprese di loro diretta emanazione, di ricorrere – lo si legge più volte negli atti processuali – a delle imprese «pulite» le quali, ovviamente, si sarebbero successivamente accordate per la corresponsione del 3 per cento da erogare alla parte camorristica e a quella politica.

Come abbiamo detto, sono state segnalate diverse imprese da esponenti di partiti politici, come risulta dagli atti che sono stati già depositati, perchè attraverso il ricorso dell'infiltrato, che di volta in volta aveva colloqui con i vari personaggi, si è avuto modo di acclarare che diverse imprese potevano essere inserite in questi lavori grazie alla segnalazione proveniente dalla parte politica, in vista della quale era prevista la promessa di quell'indebita erogazione di somme di denaro pari al 3 per cento dell'importo dei lavori stessi.

L'indagine ha consentito non soltanto di svelare questo pervasivo intreccio tra affari, politica e camorra, ma nello stesso tempo di preveni-

re la consumazione di una serie di reati soprattutto di estorsione. Infatti si è arrivati ad un punto tale che da parte dell'infiltrato era stato promesso il pagamento di una somma di denaro ad esponenti politici e proprio per evitare che il reato venisse portato a conseguenze ulteriori la procura della Repubblica ha deciso di optare per il fermo di polizia giudiziaria.

Sullo stesso tema dell'intreccio fra affari, politica e camorra, è stata svolta un'altra indagine della quale vi parlerà il dottor Giuseppe Borrelli.

PRESIDENTE. Prima di procedere con gli interventi, chiedo a tutti la massima sinteticità in quanto gli impegni dell'Assemblea sono imminenti.

BORRELLI Giuseppe. Signor Presidente, concludo l'intervento svolto dal collega D'Amato illustrando alcune perplessità nutrite dal nostro ufficio con riferimento alla nuova disciplina dei controlli amministrativi, che prevede il depotenziamento dei controlli preventivi di legittimità, ed alla mancata revisione di alcuni regimi di affidamento dei lavori pubblici (mi riferisco in particolare al sistema delle concessioni) in una situazione in cui è prossimo un flusso piuttosto cospicuo di finanziamenti verso il Mezzogiorno ed in particolare nell'area napoletana.

Premetto che ovviamente mi rendo conto che la materia dei controlli deve corrispondere ad un duplice fine: assicurare trasparenza ed al tempo stesso consentire rapide e celeri esecuzioni delle opere pubbliche, e che mi rendo altresì conto che l'afflusso di finanziamenti in aree economicamente depresse non deve essere visto con disfavore ma certamente con favore. Tuttavia, la mancata revisione di alcuni mezzi di erogazione del denaro pubblico desta delle preoccupazioni per quanto riguarda la capacità della criminalità organizzata di intercettare detti flussi, di cui per la verità già si percepiscono segni abbastanza concreti.

Sottolineo immediatamente che a questo riguardo mi accingo a riferire circostanze che non sono coperte da segreto d'ufficio perchè riguardano indagini che hanno già avuto un loro epilogo processuale, per lo meno in sede cautelare, con l'emissione, nel gennaio 1998, di ordinanze di custodia cautelare a carico di 43 persone da parte del giudice per le indagini preliminari del tribunale di Napoli; ordinanze di custodia cautelare che sono state confermate al 90 per cento in sede di riesame. La preoccupazione si riferisce essenzialmente alla capacità e alla chiara intenzione delle organizzazioni camorristiche, che dal 1994 ad oggi hanno agito in regime di forte frammentazione, di organizzarsi e di coagularsi per intercettare e regolare il regime di spartizione di questi flussi di finanziamento in procinto di giungere nel Meridione.

È evidente che le organizzazioni camorristiche non operano più unicamente attraverso il solo strumento del ricorso alla tangente sul cantiere, estorsione in senso stretto, ma hanno adottato degli strumenti sicuramente più raffinati, perchè sappiamo che ormai a fianco di organizzazioni di tipo militare o paramilitare esistono delle organizzazioni di carattere economico con veste assolutamente legale. Esiste il pericolo che

queste strutture parallele di carattere economico possano, in un regime di affidamento degli appalti e dei subappalti non precisamente regolamentato, condizionare pesantemente la loro assegnazione.

In realtà, ciò è avvenuto anche in tempi assai recenti e non solo a livello di disegno strategico. Di quest'ultimo vi è intanto assoluta certezza perchè sappiamo, in virtù di elementi processuali che hanno avuto conferma da parte dell'autorità giudicante, quindi in sede di riesame, conosciuti e pubblicati anche dai giornali, che nella zona di Bagnoli due schieramenti camorristici contrapposti, facenti capo uno al gruppo di Secondigliano e l'altro agli schieramenti perdenti, si sono uniti tra loro in maniera da assumere maggior forza e maggior capacità di contrapposizione all'altro. Tra questi schieramenti vi è l'intenzione di arrivare ad un accordo spartitorio per il controllo degli appalti e dei cantieri che si apriranno nella zona di Bagnoli. Questa capacità delle organizzazioni e delle imprese della camorra di intervenire negli appalti pubblici ha ricevuto, anche in aree di apparente insospettabilità, dei riscontri giudiziari. Per esempio, e su questo concludo, recentemente abbiamo avuto a Napoli la vicenda relativa alla realizzazione di un parco urbano, cosiddetto dei Camaldoli, per il quale la procura ha chiesto e ottenuto conferma da parte del giudice del riesame. Attualmente il processo è in sede di udienza preliminare, essendo stato richiesto il rinvio a giudizio.

Dunque, vi è stata questa indagine concernente la gestione materiale degli appalti regolarmente affidati dal comune ad imprese assolutamente prive di legami con la camorra e successivamente subappaltati ad imprese documentalmente collegate all'organizzazione camorristica dei Nuvoletta, che certamente non può essere considerata di dubbia qualificazione. In particolare, il subappaltatore occulto di questi lavori (oculto perchè si trattava di appalto non regolarmente approvato, ma con il cartello, ai sensi della normativa in materia urbanistica, indicante il nome dell'impresa subappaltatrice regolarmente esposto) era persona legata ad un'impresa, denominata CA.FA.90, sottoposta a misure di prevenzione; anzi, addirittura, era proprietario del 25 per cento delle azioni di quest'impresa, azioni anch'esse sequestrate nell'ambito di un procedimento di prevenzione.

PELLEGRINO. Come mai la certificazione antimafia non ha avuto questi dati?

BORRELLI Giuseppe. Perchè si trattava di un subappalto occulto, quindi non autorizzato.

Esistono in sostanza delle infiltrazioni delle organizzazioni camorristiche che avvengono ai vari gradi e livelli dell'organizzazione amministrativa, non solo a livello politico o a livello apicale della stessa, ma anche a quello burocratico concernente in particolare l'apparato tecnico dell'ente concedente, il quale è chiamato al tempo stesso anche ad eseguire questi controlli.

Nel caso specifico era accaduto che il recedente l'appalto per la realizzazione di questo parco aveva chiesto l'autorizzazione a subappaltare a favore di questa ditta, ripeto, documentalmente collegata al grup-

po dei Polverino. Autorizzazione poi negata dal comune, a seguito di un'istruttoria nella quale l'ufficio tecnico aveva da un lato espresso parere favorevole e proposto la concessione dell'autorizzazione, dall'altro, nel contempo, diramato in maniera assolutamente capillare, ma a livelli estremamente alti, la richiesta di informazioni sull'affidabilità camorristica di questa impresa, in maniera tale da rendere sufficientemente certo il fatto di non ricevere mai una risposta a quelli che erano i suoi interrogativi.

Comunque, nonostante questo, il comune ha negato il subappalto, ma uno dei funzionari preposti anche ai controlli, così come tutti gli altri preposti agli stessi assieme a lui, hanno consentito lo svolgimento dei lavori da parte dell'impresa legata ai Nuvoletta e questo con piena consapevolezza; tanto è vero che da pedinamenti eseguiti dalle forze dell'ordine, è stato accertato che uno di questi funzionari si recava ad «uccidere il maiale e a mangiarlo» con il titolare dell'impresa subappaltatrice che non era stata autorizzata dal comune di Napoli. Dispiace rilevare poi che il funzionario, all'esito del deposito del provvedimento restrittivo, quindi pubblicati gli elementi a suo carico, fu poi fortemente difeso dalla sua amministrazione, fino alla definitiva e compiuta consapevolezza di quelli che erano gli elementi di responsabilità delineati a suo carico.

CASELLI. Signor Presidente, volevo portare le scuse del procuratore aggiunto Paolo Giudici, il quale, trattenuto a Palermo da motivi familiari, non ha potuto accogliere il suo invito alla prosecuzione del dibattito.

BORRELLI Francesco Saverio. Signor Presidente, purtroppo sono costretto, insieme ai miei collaboratori, ad andare via, in quanto abbiamo tutti l'aereo tra poco.

PRESIDENTE. Dottor Borrelli, mi dispiace non poter raccogliere una sua dichiarazione conclusiva. Ringrazio egualmente per la collaborazione sia lei sia tutti i suoi colleghi..

(I procuratori Francesco Saverio Borrelli, Gherardo Colombo, Fabio Napoleone e Sandro Raimondi lasciano l'aula della Commissione)

Proseguiamo l'audizione, ascoltando il sostituto procuratore della Repubblica, dottor Maurizio De Lucia, e a seguire il procuratore aggiunto, dottor Lorenzo Matassa, presso il tribunale di Palermo.

DE LUCIA. Il mio intervento, che cercherò di rendere il più breve possibile, nasce da una domanda formulata nella seduta precedente a proposito degli interventi correttivi, in qualche modo attuabili, rispetto ad una serie di operazioni che la criminalità dei «colletti bianchi» e la criminalità organizzata in Sicilia stanno cercando di porre in atto per aggirare l'attuale normativa in materia di appalti.

Il riferimento normativo è la legge quadro 11 febbraio 1994, n. 109, in materia di lavori pubblici; mi soffermo brevemente solo su alcuni articoli di tale normativa che possono essere oggetto di rivalutazione anche alla luce di recentissime indagini compiute dal mio ufficio.

In particolare, l'articolo 8, attinente alla qualificazione delle imprese che possono partecipare alle gare, prevede un dato fondamentale e cioè le disposizioni di cui ai commi 8 e 10 che escludono la partecipazione agli appalti pubblici a delle imprese che non risultano qualificate ai sensi dei commi 2 e 3 del medesimo articolo; soprattutto essi prevedono l'abrogazione della legge relativa all'istituzione dell'Albo nazionale dei costruttori. Attualmente tale Albo è ancora vigente in seguito alla proroga accordata fino al 2000 dal «decreto Costa». Il dato relativo all'abolizione dell'Albo nazionale dei costruttori viene da noi valutato particolarmente importante, perchè è stato proprio tale Albo – quindi l'impossibilità di libera partecipazione delle imprese alle gare, secondo i soli parametri di cui al comma 3 dell'articolo 8 della legge – a consentire la creazione delle griglie e pertanto la nascita delle cordate di imprese che a turno si sono aggiudicate gli appalti, creando una sorta di cartello in merito agli appalti pubblici più importanti del paese negli ultimi anni.

Un altro punto che a nostro giudizio è importante sottolineare è quello previsto all'articolo 10, a proposito dei soggetti ammessi alle gare. In particolare il comma 1, lettera *d*), di questo articolo prevede ancora l'ammissibilità alle gare delle associazioni temporanee di impresa. Il problema dell'associazione temporanea di impresa è particolarmente rilevante sotto diversi profili. Innanzi tutto, vi è un problema di compatibilità con quanto previsto dall'articolo 30 della medesima legge, a proposito delle cauzioni da parte delle imprese prima partecipanti e poi aggiudicatari dei lavori.

È importante che la capacità economico-finanziaria sia dimostrata dalla singola impresa e non dall'associazione formata – ad esempio – da una o più imprese fantasma perchè, attraverso un certo meccanismo, si può realizzare una forma assai rilevante di riciclaggio; possiamo cioè avere tra le imprese fantasma anche un'impresa priva di capacità tecnico-organizzativa ma con grossi capitali e, soprattutto in regioni come la nostra, con capitali di provenienza illecita facilmente riciclati attraverso tale strumento.

A proposito poi della redazione dei progetti, il comma 1 dell'articolo 17 demanda alle amministrazioni aggiudicatrici il compito di redigere i progetti preliminari, definitivi ed esecutivi; questo è un dato importante, ma la prassi ci ha insegnato che viene disatteso, perchè per tutti gli enti appaltanti risulta molto più agevole avvalersi del comma 4 del medesimo articolo, che permette l'affidamento della progettazione a liberi professionisti, singoli o associati. Questo comma richiederebbe una serie di accorgimenti – sempre sulla base dell'esperienza che scaturisce dalle nostre indagini – quali la scelta del progettista, che dovrebbe avvenire tramite una gara che prevede il versamento di una cauzione commisurata alla percentuale della parcella e una cauzione – per motivi che spiegherò fra un momento – non assicurativa nè bancaria, ma sotto

forma di assegno circolare o in titoli di Stato, con l'indicazione di una percentuale di ribasso da calcolarsi sull'importo della parcella e la previsione di un tempo di esecuzione dei lavori.

Ancora un dato importante riguarda i criteri di aggiudicazione e le commissioni giudicatrici - faccio riferimento all'articolo 21 della legge -, perchè sarebbe opportuno stabilire un tetto massimo dei lavori che ogni impresa può avere contemporaneamente al fine di permettere, da un lato, la turnazione nell'aggiudicazione dei lavori (quindi l'agevolazione di imprese piccole e medie) e, dall'altro, di evitare - è uno dei rimedi - la partecipazione sostanzialmente pretestuosa di più imprese senza rischi alle gare, decidendo poi in maniera sotterranea e attraverso un accordo tra tutte le imprese partecipanti su quali gare effettivamente investire.

In relazione a questo profilo, c'è quello successivo dell'articolo 22 che si riferisce all'accesso alle informazioni. L'attuale legge prevede il divieto da parte delle amministrazioni aggiudicatrici di comunicare a terzi o di rendere noto l'elenco dei soggetti che hanno presentato offerte o che hanno fatto richiesta di invito. È chiaro però che, proprio attraverso lo strumento corruttivo (la pratica lo dimostra), soggetti male intenzionati ed imprese che addirittura si possono avvalere di forze intimidatrici derivanti da organizzazioni criminali organizzate sono in grado di ottenere anticipatamente gli elenchi delle imprese che intendono partecipare alle gare.

In realtà, sarebbe opportuno arrivare a far presentare le offerte fino al giorno della gara, senza quindi rendere nota con anticipo la volontà di partecipazione. L'obiezione che si potrebbe fare è che potrebbero essere troppe le imprese partecipanti o che comunque non sarebbe possibile prevedere quante imprese possano partecipare alla gara. Tuttavia, anche questo problema si risolve in qualche misura attraverso il versamento della cauzione. Questo perchè in realtà l'attuale normativa prevede che l'impresa che deve partecipare alle gare può presentare in sostanza una garanzia fideiussoria. Invece, se l'impresa fosse costretta ad esporre parte del suo capitale - per questo motivo prima mi riferivo ai titoli di Stato o all'assegno circolare come forma di garanzia -, riteniamo che ciò renderebbe più concreto l'interesse dell'impresa a partecipare alla gara; quindi, sarebbe lei per prima a scegliere su quali gare effettivamente puntare perchè interessata, senza fare riferimento ad una genericità di gare stesse e alla possibilità anche in questo caso di accordi sotterranei.

Tuttavia, se attualmente la legge prevede una garanzia fideiussoria nella misura del 20 per cento per lavori di importo inferiore a 5 milioni di Ecu e nella misura del 30 per cento per lavori di importo superiore, è chiaro che davanti ad un impegno del proprio capitale questa esposizione a mo' di garanzia dovrebbe essere compatibilmente ridotta; quindi, tutti questi importi dovrebbero essere nuovamente orientati verso il basso.

Un ultimo e breve profilo riguarda la tematica dei subappalti, di cui all'articolo 34 della legge n. 109 del 1994. La questione non riguarda soltanto i grandi appalti, ma la loro totalità soprattutto in regioni come

la nostra (certamente nella provincia di Palermo). Un problema estremamente importante, cioè uno dei modi in cui la criminalità organizzata si infiltra a questo livello nella gestione sistematica di tutti gli appalti, è quello che si realizza attraverso la possibilità di effettuare i cosiddetti «noli a freddo». Questo è il caso in cui l'impresa che si è aggiudicata l'appalto non ha la disponibilità di taluni mezzi, anche specialistici, che servono per effettuare l'appalto stesso; allora, a tale impresa vengono proposti, evidentemente nelle forme e con i modi che la criminalità organizzata ben conosce, una serie di imprenditori vicini agli esponenti della famiglia mafiosa del territorio – di questo si tratta – e il meccanismo dei «noli a freddo» previsto nel contratto di appalto consente una sorta di legalizzazione, seppure apparente, del subappalto.

La soluzione che si potrebbe trovare per il problema del «nolo a freddo» potrebbe essere quella dell'affidamento in *leasing* dei macchinari mancanti o insufficienti, effettuato direttamente all'impresa aggiudicataria. È chiaro che, ove la criminalità organizzata potesse diventare padrona anche delle società di *leasing*, il problema si riproporrebbe, ma allo stato attuale questa potrebbe essere una delle soluzioni per un problema che in questo momento – per quelle che sono le nostre conoscenze – è il più pressante del fenomeno mafioso.

Mi limito a questi punti che ho esposto brevemente e ringrazio tutta la Commissione per l'attenzione dimostrata.

MATASSA. Signor Presidente, non vorrei dilungarmi troppo e quindi cercherò di essere sintetico, anche perchè questo intervento mi sembra che lo faccio in un certo senso con un piede già diretto verso l'uscio.

Spero che non si sia sciupato un momento istituzionalmente molto importante di contatto tra la politica, il Parlamento e noi che operiamo ogni giorno per la giustizia sul territorio del paese.

PRESIDENTE. «Sciupato» per quale motivo?

MATASSA. Lo chiarisco ora.

Probabilmente una reale e partecipata creazione del disegno di legge n. 3015 avrebbe dovuto porsi in un momento genetico anteriore alla scrittura e redazione, anche soltanto generica, dello stesso. Dico questo signor Presidente, perchè in realtà, al di là di tutto quello che abbiamo sentito oggi e del commento partecipato del collega Colombo, penso siamo chiamati in questa sede ad interloquire su un solo dato tecnico del disegno di legge al vostro esame, che è quello previsto all'articolo 3, comma 5, laddove si dice che: «La Commissione, nel caso in cui vanti che i fatti a sua conoscenza possano essere penalmente rilevanti o costituire elementi utili ad indagini penali in corso, ovvero nel caso in cui siano ravvisate omissioni da parte dei servizi e degli uffici di cui al comma 2, ne dà immediata comunicazione alla competente autorità giudiziaria. La Commissione informa altresì le autorità competenti qualora ravvisi ipotesi di danno erariale».

A mio avviso, nella lettura tecnica del disegno di legge, questo è l'unico momento di contatto odierno, sulla base anche degli atti preparatori di questo incontro; a tal proposito cito il documento relativo alla riunione del 26 febbraio 1998, nella quale la Signoria vostra esprime il senso dell'incontro e della proposta d'esame, che è proprio quello di acquisire una base di conoscenze sulla quale elaborare in modo articolato e approfondito le modifiche che si riterranno di apportare al testo trasmesso dalla Camera dei deputati. Tale testo non tratta di corruzione, ma in esso si verifica un preventivo stato delle cose al fine di individuare quale può essere lo strumento conoscitivo *extra ordinem* dal punto di vista dell'attività giudiziaria, per poter assicurare un maggiore e approfondito ambito di conoscenza.

Ripeto che l'unico elemento di contatto è questo, il quale a mio giudizio – se sarà definitivamente approvato – porrà dei problemi enormi, dal momento che è innanzi tutto necessario chiarire quale sarà il contenuto dei rapporti tra la Commissione di garanzia e l'autorità giudiziaria; quale sarà il livello di interscambio dei dati se l'autorità giudiziaria potrà di sua iniziativa accedere ad essi; se l'autorità giudiziaria potrà acquisire dati presso la Commissione di garanzia; in poche parole, mi riferisco a quel livello di conoscenza dei dati che ci permette poi di trasferirli in dati investigativi, procedimentali e processuali.

Il punto debole di contatto sul quale oggi in questo contesto siamo chiamati a interloquire non è quanto e cosa abbiamo fatto fino a questo momento, se il gip ha confermato e in che modo ha motivato le ordinanze di custodia cautelare in carcere. Umilmente penso che a voi questo tipo di argomentazioni non serva molto (cioè sapere quello che abbiamo fatto sino ad oggi), ma cosa può venir fuori in un tavolo istituzionale, di dialogo e di interscambio tra Parlamento ed operatori sul campo, per migliorare lo stato delle cose.

Mi sento accorato per l'intervento partecipato del dottor Gherardo Colombo, perchè mi ricorda che la tipologia della corruzione è un dato infinito; infatti, la corruzione è talmente immanente al sistema sociale che potrebbe porsi una sorta di equazione affermando che la corruzione sta al sistema economico come la disoccupazione sta al sistema capitalistico. Probabilmente, non ha neanche senso affermare che un giorno la corruzione potrà essere mitigata o attenuata, visto che stiamo qui per punirla; ciò vuol dire, però, che essa esiste ed è sempre esistita.

Vorrei ora apportare un contributo professionale. Ricordo – e speravo che in questo senso Gherardo Colombo mi desse conforto – che una volta in un contratto degli Emirati Arabi Uniti trovammo una clausola, che commentammo a Milano, con la quale si prevedeva che il contratto si sarebbe automaticamente risolto se una delle parti avesse pagato tangenti. Io considerai questa clausola una cosa bellissima, pensando che in questo modo le parti prevedevano onestamente che, qualora fossero state pagate tangenti, il contratto si sarebbe risolto, e che quindi era prevista addirittura la denuncia della tangente. Il dottor Davigo mi disse, allora, che si capiva che svolgevo l'attività di magistrato solo da poco tempo e mi spiegò che proprio quella clausola impediva la denuncia della tangente e della relativa corruzione; io non compresi, ma nel con-

testo investigativo questo poteva anche non capirsi. Si trattava, cioè, di una clausola in base alla quale nessuna delle due parti avrebbe mai sporto denuncia, perchè fare 10 anni di galera forse non sarebbe stato nulla rispetto alla possibilità di risolvere il contratto e distruggere il valore economico dell'atto medesimo: questa sarebbe stata la vera parte pesante.

Cito l'aneddoto della clausola araba per osservare che forse oggi avremmo potuto sottoporre al vostro esame 100.001 ipotesi di corruzione, le quali però nulla avrebbero potuto fare a fronte di un impianto legislativo oramai consolidatosi in un modo che non tocca – ahinoi! – il problema della corruzione; esso, infatti, rappresenta la creazione di una sorta di *data base* dell'attività dei pubblici amministratori, che in qualche modo un giorno potrebbe interloquire ed intersecarsi con la nostra attività investigativa.

Riesaminando il testo del disegno di legge n. 3015 in esame, ho pensato a ciò che avviene negli Stati Uniti d'America. In America hanno una sorta di carta di credito per ogni persona che costituirà il dato magnetico della vita *ante acta* di ciascuno, darà la possibilità di leggere dal gruppo sanguigno fino all'attività amministrativa e addirittura ai pagamenti effettuati pochi minuti prima. Probabilmente, questa non è la sola strada da percorrere in tale direzione. L'informatizzazione potrà aiutare, ma ho dei dubbi che lo possa fare l'AIPA, con cui ho lavorato spesso: essa rappresenta l'alta autorità per l'informatica, uno strumento tecnico di ausilio alla pubblica amministrazione, ma non è un collettore di dati.

A me dispiace – lo ripeto – dovere occupare in modo conclusivo il tempo che residua con il piede rivolto verso la porta, perchè avrei molte cose ancora da dire sulla base delle numerose esperienze accumulate in 12 anni di attività professionale.

Vorrei fare soltanto una precisazione rispetto alla precedente audizione dei procuratori della Repubblica oggi presenti. Il procuratore aggiunto ha riferito di una rogatoria internazionale svolta alle Isole Vergini britanniche, dalla quale il sostituto procuratore sarebbe tornato molto abbronzato, ma senza nulla in mano: quel sostituto procuratore molto abbronzato sarei io. Vorrei pertanto chiarire che in quell'occasione non mi sono certo abbronzato, ma ho constatato una realtà che ho rassegnato all'attenzione del mio procuratore e chiaramente anche a quella del Ministro di grazia e giustizia e ora, in conclusione del mio intervento, anche alla vostra. Soltanto presso le Isole Vergini britanniche (quindi, non presso quelle americane, dei paesi *off shore* dei Caraibi, presso le isole di Man o ad altre similari) sono state incorporate almeno 200.000 società con un importo che va dai 100 ai 1.000 dollari annui, per un totale tra i 50 e i 300 miliardi annui di reddito che viene garantito direttamente – ma non vorrei creare un caso diplomatico – alla Corona britannica. Ritengo che su questa realtà mondiale, intercontinentale, potremmo parlare per molti giorni perchè probabilmente si tratta di una questione che sovrasta sia voi che noi; infatti, quando in un paese entrano dai 50 ai 300 miliardi annui soltanto garantendo questo tipo di situazione

economica, non credo vi sia un'alternativa colloquiale che possa porsi; e questo – ripeto – riguarda soltanto le Isole Vergini britanniche.

Si tratta, però, di un sistema mondializzato, che probabilmente garantisce anche lo stato di buona salute di molte grandi imprese multinazionali, con le quali quotidianamente ci troviamo in contrasto nel nostro lavoro; è da qui che nasce il richiamo alle rogatorie internazionali svolto dal collega Colombo.

Vorrei ricordare ancora soltanto una fattura che intercettammo proprio nelle Isole Vergini britanniche, che si riferiva alla consulenza tecnica per l'acquisto di un ciclomotore: ebbene, la società emittente pagò il corrispondente in dollari di 480 milioni di lire per tale consulenza!

PRESIDENTE. Ricordo anche al dottor Matassa che, se lo riterrà opportuno, potrà fare avere alla Commissione un suo contributo scritto che verrà allegato agli atti. Abbiamo ancora qualche giorno di tempo prima che codesta Commissione dia inizio concretamente ai lavori sul disegno di legge n. 3015 e, pertanto, tale materiale potrà essere utilmente acquisito.

Non condivido, però, la sfiducia manifestata dal dottor Matassa; infatti, quanto da lui affermato potrebbe essere vero solo se intendessimo lasciare invariato il testo del disegno di legge, ma noi non intendiamo farlo.

VECCHIONE. Mi limito a consegnarvi un appunto che avevo predisposto e che volevo leggere.

PRESIDENTE. Lo acquisiamo agli atti.

VECCHIONE. Voglio solo sottolineare che non si decolla se non cambia l'attuale codice di procedura penale. Non basta mettere una toppa qua e là: il codice di procedura penale così come è non potrà mai consentire attività di prevenzione di alcun genere.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri cortesi ospiti, ma se me lo consentite, vorrei svolgere due considerazioni.

La prima è che mi pare che questa audizione sia stata particolarmente utile per la profondità con la quale sono stati affrontati alcuni temi.

Ci sono state riferite notizie su singoli giudizi sui quali ogni forza politica mantiene ferma la propria valutazione; queste sono oggetto di giudizi in corso che poi troveranno la loro definizione. Non è questa la sede appropriata per un confronto nello specifico ed è stato giusto non aprirne alcuno.

Credo che questo sia stato un modo per dimostrare come, al di là del fragore di qualche contrapposizione mediatica che ogni tanto può determinarsi, vi sia alla fine la convinzione della comune utilità e della necessità della collaborazione tra le istituzioni.

Ringrazio tutti. È stata davvero un'esperienza utile per la Commissione.

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

I lavori terminano alle ore 17.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. GIANCARLO STAFFA

