

qualificava il nostro dibattito come manifestazione del potere ispettivo del Parlamento, quasi che la Costituzione non avesse ben identificato il nostro specifico mandato.

Perciò ritenevo, e ancora ritengo, che prendendo la parola non ci saremmo dovuti alternare come difensori o accusatori; anche perché l'organo del pubblico ministero, nel nostro ordinamento giudiziario, pur fra tante controversie, rimane ancora non il rappresentante della legge. E perciò gli vengono affidati non solo i compiti requirenti ma anche potestà istruttorie ed alcune decisorie. È con questo spirito che inizio l'esame delle prove.

Devo cominciare, necessariamente, da un punto che ha formato, ormai fin troppo, oggetto dei vari interventi: mi è necessario estrarre dalla proposizione generale alcuni particolari che mi sembrano decisamente determinanti nella specifica iniziativa del ministro Trabucchi.

Dunque, siamo al 1961; al malanno della infestazione della peronospora tabacina, alla catastrofe della tabacchicoltura italiana. Mi interessa sottolineare i dati ufficiali. Si è parlato del 70 per cento: ma di che? I dati documentali ufficiali li traggio dalle risposte ai quesiti 1 e 10 che l'amministrazione dei monopoli diede alla Commissione inquirente. Sappiamo che nel 1960 la produzione risultò già fortemente compromessa: era scesa da oltre 80 milioni di chilogrammi a 67 milioni di chilogrammi. Nel 1961 la caduta si fa vertiginosa: la produzione scende a 21 milioni! Dunque, siamo a meno di un terzo della produzione del 1960, ad un quarto della produzione normale. Il senatore Agrimi faceva osservare, giustamente, che se questo è l'indice medio nazionale, vuol dire che vi sono state zone nelle quali tutto è andato perduto: distrutto non solo il prodotto, ma anche la speranza futura.

La questione ha un particolare rilievo in riferimento alla situazione che si venne a determinare nelle scorte dell'amministrazione dei monopoli. Il suo esame — non è sfuggito alla mente acuta del senatore Terracini — costituisce un argomento logicamente pregiudiziale. Il senatore Terracini tenne a rimarcare che la gonfia giacenza di 135 milioni di chilogrammi nello *stock* del monopolio al 1961, dava larga garanzia economica per la produzione del « lavorato » per almeno un biennio; onde egli ne deduceva che nessun turbamento si era prodotto nell'azienda di Stato; le iniziative a carattere straordinario adottate dal ministro Trabucchi erano, pertanto, ingiustificate.

Credo che il senatore Terracini sia incorso in un grave equivoco o in un grave errore; perché lo *stock* dei grezzi non è la riserva che l'amministrazione si costituisce nel piano economico, esclusivamente per sopperire alle esigenze della produzione generica. Lo *stock* costituisce, invece, una riserva di rigoroso ordine tecnico; si inserisce come elemento essenziale del processo produttivo. Riguarda la stabilizzazione del tipo di prodotto e cioè quelle tali caratteristiche che debbono creare e diffondere un particolare gusto di quella tale sigaretta e di quel sigaro. È esigenza tecnica dell'amministrazione dei monopoli, come di ogni altra industria di tabacco, stabilizzare il tipo prodotto, assicurandone la continuità caratterizzata, cioè accreditarlo nel mercato dei fumatori, per affezionarli ad esso. Dal punto di vista tecnologico ed anche dal punto di vista economico-commerciale, il tempo minimo di stabilizzazione viene calcolato in 24 mesi. L'amministrazione dei monopoli non può diminuirlo senza pregiudicare la condizione necessaria e sufficiente perché l'azienda possa stabilmente introdurre e difendere il suo prodotto. Viene considerata una sciagura tecnica varcare questo limite; viene considerato, invece, un buon affare l'aumento delle scorte dei grezzi.

In quale posizione venne a trovarsi il magazzino, per effetto del disastro subito nel 1961 dalla tabacchicoltura italiana? Lo *stock* non ne soffrì nella sua consistenza attuale, perché esso si era formato con i conferimenti degli anni precedenti. Però cadde in crisi la sua consistenza potenziale, perché il prodotto, che doveva garantire gli ulteriori bienni, non venne conferito ai magazzini. La problematica riguardava, adunque, la prospettiva, non l'attualità immediata della produzione dei « lavorati ». Ma l'armonia degli esercizi aziendali è data dalla garanzia della loro continuità; la potenzialità si pone come problema attuale per ogni buon dirigente. Né è ammissibile che l'azienda tabacchi italiani ammettesse delle pause nel suo processo produttivo, perché sarebbero state, in ogni caso, mortali.

Ebbene, se guardiamo i dati del 1963-64, rileviamo un calo dello *stock* da 135 milioni di chilogrammi — esattamente 25 mesi di scorta — a 108 milioni di chilogrammi. La scorta è scesa a 17 mesi! Tale calo si è registrato, nonostante che la introduzione del tabacco estero si fosse, nel frattempo, triplicata; e nonostante, aggiungo io, in questa scorta fosse stata contabilizzata la fornitura di sei milioni di chilogrammi introdotti dalle incriminate S.A.I.M. e S.A.I.D.!

Ora si propone la domanda: in quali condizioni, senza tali acquisti all'estero, ci saremmo trovati?

Ho inteso fare delle facili ironie sulle espressioni ricorrenti nelle dichiarazioni del direttore generale dell'amministrazione dei monopoli, dottor Cova, e di altri testi, circa la natura del flagello. Non me ne meraviglio. Quando è finita la tempesta e torna il sereno, di solito ridiamo pel panico provato. Se guardassimo le nostre fotografie di quegli attimi spaventosi, avremmo di che soddisfare il gusto del ridicolo, che è tanto vicino alla saggezza. Però, tornato il temporale, saremo ripresi da quello stesso panico così ridicolizzato!

Io tolgo, onorevoli colleghi, le espressioni al nostro vocabolario (*rectius*: al vostro, perché io sono nuovo in questa Assemblea). Sono parole tratte dalle relazioni ministeriali ai disegni di legge, dai discorsi, dagli interventi dei parlamentari nella esplicazione della funzione ispettiva o legislativa. Si parla di « pubblica calamità », di « grave flagello », di « disastro economico », di « disastro sociale ».

Le iniziative che ne discesero nel campo economico e sociale interessarono tutta la gamma di espressione del pubblico potere. Il che comprova che il problema ebbe tali caratteri di generalità, che nessun ramo della pubblica amministrazione si ritenne estraneo alla vicenda. Citerò la legge 7 agosto 1962 — emanata, cioè, ancor dopo due anni dal flagello — la quale provvede ad organizzare la lotta contro la peronospora tabacina, istituendo perfino un « Commissariato nazionale straordinario ».

Il problema assume le sue dimensioni ufficiali. Cito la legge 21 dicembre 1961, che, in modifica del codice civile, statuisce la riduzione dei canoni di affitto. Con altro provvedimento legislativo si provvede all'assistenza in favore dei coloni, dei mezzadri e di tutti i coltivatori in genere di tabacco.

Anche nel campo amministrativo e politico è cospicuo l'intervento dei pubblici poteri. Prescindo dai decreti emanati dall'onorevole ministro dell'agricoltura e delle foreste e dal ministro dell'interno; mi riferisco, in particolare, all'attività del ministro del lavoro e della previdenza sociale, il quale emise ben cinque decreti, con stanziamenti per complessivi 5 o 6 miliardi di lire al fine di lenire le conseguenze della disoccupazione relativa alla infestazione della peronospora tabacina. È interessante rilevare che la somministrazione di questi contributi avvenne in deroga alla legge generale sulla previdenza sociale, in quanto si stabilì il principio che

la disoccupazione sovvenzionata, a causa della calamità imperversante, doveva essere considerata, a tutti gli effetti di legge, come prestazione di lavoro. Anche questo provvedimento vale a significare che il problema rivestiva caratteri di tale gravità, da giustificare una soluzione di drastica riforma della legislazione sul lavoro.

A nessuno è venuto in mente di denunciare per abuso di potere il ministro del lavoro!

Che cosa avviene, frattanto, in seno all'amministrazione dei monopoli?

Una preliminare precisazione. Il ministro delle finanze — credo che questo sia chiaro a tutti — doveva agire e ha agito nella sua qualità di presidente dell'amministrazione dei monopoli e non già come ministro delle finanze. Non era chiamato ad esercitare i poteri propri del potere politico, bensì quelli che scaturivano dalla legge sui monopoli: come amministratore dell'azienda di Stato, sia nel piano sostanziale delle facoltà, sia in quello formale, e cioè dei modi di estrinsecarle. Dunque dicevo: che cosa avviene in seno all'amministrazione dei monopoli?

Cerchiamo di considerare, a questo punto, la composizione dello *stock* dei grezzi. Fino al 1960 l'approvvigionamento dal mercato estero si inseriva, nel complesso delle giacenze, con la modesta percentuale del 15 per cento; lo *stock* veniva costituito per l'85 per cento con prodotto indigeno e per il 15 per cento con prodotto estero. Ma che cosa avviene nel 1963-1964? Abbiamo già visto che le giacenze avevano subito una notevole riduzione calando la copertura a soli 17 mesi. Ci si trovava già in uno stato di allarme, in quanto la situazione dello *stock* era tecnicamente già pregiudicata. La riduzione delle scorte fu sensibile: dai 135 milioni di chilogrammi iniziali si era sceso a 108 milioni. Quel che è più grave è che il 50 per cento delle scorte oramai risultava formato da prodotto estero ed il rimanente era costituito dai residui degli *stocks* precedenti (1961-62), che andavano via via esaurendosi.

In definitiva, quale risulta essere stato il rapporto tra approvvigionamento interno ed approvvigionamento estero? Inizialmente, gli acquisti di prodotto estero raggiungevano una media del 17 per cento rispetto all'ammasso del prodotto interno; nel 1964, pur notando che lo *stock* è già ridotto di un terzo, le proporzioni sono queste: l'introduzione del tabacco estero costituisce l'80 per cento dell'approvvigionamento interno!

Evidentemente, abbiamo l'inversione dei flussi: il flusso estero, che era prima acces-

sorio, diventa principale. Nella prospettiva si delinea persino esclusivo! Il flusso interno, fino allora fonte quasi esclusiva di approvvigionamento, va a spegnersi. È ben vero che, come ha riferito il dottor Cova, miracolosamente, giusto in quell'anno, venne la fortunata scoperta australiana di un seme nuovo, resistente alla peronospora tabacina. Fortuna volle che tale scoperta fosse coincisa con l'inizio della nostra crisi (1962) e perciò il nuovo seme potesse largamente ed impegnativamente sperimentarsi.

Ma nel 1961 e nel 1962 (l'esperimento comincerà nel 1963), le previsioni naturalmente erano diverse. La malattia si presentava incurabile, sul piano merceologico e su quello agronomico; la scienza e la esperienza ammonivano che l'infestazione poteva essere combattuta solo attraverso un lungo, lunghissimo processo, pluridecennale, di abbandono delle colture, sino alla scomparsa totale di ogni vestigio della peronospora.

L'inversione del flusso degli approvvigionamenti portava alla ricerca di nuovi indirizzi commerciali: dal sistema binario (mercato interno o mercato estero) ci si avviava, fatalmente, verso il sistema unico, costituito, appunto, dall'approvvigionamento estero.

Ed allora, mi pare giustificata la dichiarazione del senatore Trabucchi dinanzi alla Commissione inquirente: « Su di me incombeva una responsabilità: la responsabilità di fronteggiare, con i mezzi legali che ritenevo più idonei, le conseguenze di un'autentica calamità ».

Per converso, su di noi incombe il dovere di esaminare se le iniziative prese dal ministro, di fronte alla inversione in atto del flusso commerciale, e soprattutto del calo progressivo dello *stock*, si collocano in modelli legislativi, in ipotesi addirittura delittuose, oppure se, essendo la loro legittimità opinabile, possano condurre, secondo i diversi punti di vista, a conclusioni che debbono essere adottate in un'altra sede: e cioè in quella ispettiva, che è autonoma per ognuno dei due rami del Parlamento.

Il sistema binario di acquisto del tabacco da parte del monopolio italiano è noto; ma desidero sottolineare un particolare. Ho sentito dire ieri dall'onorevole Galdo che, proprio attraverso le concessioni, i coltivatori italiani vengono a godere di particolari privilegi; ho colto, inoltre, una espressione piccante nel tono del senatore Terracini: quando annunciava, come sintesi delirante del provvedimento Trabucchi, che esso aveva conferito quasi

un battesimo al tabacco estero, per magica concessione della cittadinanza italiana!

Ma, onorevoli colleghi, vogliamo approfondire il significato di queste pittoresche impostazioni? L'approfondimento ci porterà a conclusioni assai diverse da quelle ironiche e scandalistiche denunciate dal senatore Terracini e dall'onorevole Galdo. La concessione della coltivazione in Italia comporta, per il coltivatore, un insieme di obblighi, cui corrisponde, per corrispettivo, un insieme di diritti. Quali sono gli obblighi?

Il primo obbligo deriva dalla accettazione del disciplinare. Ogni normale processo produttivo fatalmente si conclude nella fase commerciale: la vendita del prodotto. Ebbene, il monopolio vieta al produttore di tabacco qualsiasi circolazione interna del suo prodotto. Questo il primo limite.

Una simile imposizione sarebbe, in sé e per sé, impeditiva di qualsiasi iniziativa produttivistica, se la legge non venisse incontro al produttore con i *moderamina*. Anzitutto concede la vendita all'estero. Ma vendere all'estero vuol dire crearsi una corrente commerciale oltre confine, avere delle agenzie di corrispondenti, affrontare i rischi di trasporto e di deterioramento, doversi scontrare con il gioco delle valute, affrontare, poi, il debitore privato senza la tutela della giurisdizione italiana. Salvo i grossi, in genere i produttori non affronterebbero mai la coltivazione e la cura del tabacco per affidarsi, poi, alla alea dell'esportazione, come unico sbocco del loro lavoro.

Ma la verità è che, nel sistema nostro, lo sbocco all'estero è complementare. Invece, ciò che è affidante è la manifestazione di volontà del Monopolio di comprare la merce prodotta, entro l'ambito delle previsioni precisate nella concessione. Diceva l'onorevole Galdo: questo è grossissimo privilegio; i suoi clienti sarebbero ben felici di sottoscrivere una convenzione per la quale, approvvigionati i loro magazzini di una determinata merce, potessero essere assicurati della vendita, sia pure monopolizzata. Giusto; solo che nel nostro caso opera una clausola: il prezzo lo fissa il compratore — lo Stato — con discrezionalità assoluta. Vigé il regime del prezzo d'imperio, fissato con decreto del Presidente della Repubblica. Il prezzo, dunque, non è oggetto di contrattazione. È doveroso domandare all'onorevole Galdo se quei tali suoi clienti sarebbero pronti a sottoporsi ad una clausola di questo genere: vendita ad un solo compratore che fisserà inappellabilmente il prezzo indipendentemente dal costo! Il decre-

to presidenziale certamente tiene conto, in qualche modo, degli elementi di cui si compone il costo e di solito fissa un prezzo equo. Ma i singoli costi aziendali non possono considerarsi sodisfatti della media ponderale, che si forma mediando i massimi e i minimi. Non solo; ma vi sono altre condizioni: l'amministrazione dei monopoli unilateralmente giudica la qualità della merce consegnata ed assegna la classe, attraverso l'opera di suoi periti (che ieri venivano segnalati con disdegno!). Appartiene inappellabilmente all'organo peritale dell'amministrazione dei monopoli fissare la classe del tabacco conferito, e cioè eliminare le qualità cosiddette « fuori classe », o degradarle, senza che sia dato ricorso al produttore. È dato, altresì, unilateralmente all'Amministrazione dei monopoli di fissare i gradi di umidità recuperabile ed irrecuperabile. Infine, il prezzo non si corrisponde in contante, perché lo Stato ed i suoi enti non hanno mai pagato in contante; ma dopo gli adempimenti burocratici: 6-7-8 mesi all'incirca.

Dunque, il *remedium* dato (ed è interessante qui rilevarlo, perché avrà la sua influenza nelle determinazioni del ministro Trabucchi) è la contropartita alla situazione di soggezione del coltivatore; consiste soltanto nell'affidamento dello Stato di comprargli il prodotto, sia pure al prezzo e con la classificazione che l'amministrazione, unilateralmente, definirà. Per verità, la legge prevede la concessione di anticipazioni al coltivatore, senza onere di interessi, durante l'esercizio, per affrontare le gravose spese di coltivazione. Questo, dunque, il sistema delle concessioni che opera all'interno.

L'altro sistema qual è? Quello delle compere all'estero. Di questo secondo sistema la responsabilità, ieri sera, si faceva addirittura risalire al ministro Trabucchi, perché — vedi caso — egli nei pochi mesi di suo governo non aveva provveduto tempestivamente a modificare una legislazione, che durava da quasi un secolo! (*Si ride*).

Come avviene la compera all'estero? L'onorevole Galdo ha avuto un bel citare la serie delle leggi che provvedono alla organizzazione dei servizi interni ed esterni delle compere all'estero. Ma la domanda che noi proponiamo è la seguente; vi è introduzione di un qualsiasi controllo sugli acquisti che si fanno all'estero? Su che cosa riposa la garanzia dello Stato in tali acquisti? Non mi straccio le vesti: sino al 1961 si era trattato dell'acquisto di una parte accessoria — il 10

per cento e causale, per giunta — dell'intero *stock*.

Onorevoli colleghi, lo Stato, per gli acquisti all'estero non ha altra garanzia se non quella di indole morale costituita dalla capacità tecnica e dalla onestà del funzionario. Le trattative si svolgono per telefono — l'abbiamo constatato attraverso appunti inseriti nella pratica. Si acquista per telefono, si acquista per telegramma, si acquista attraverso scambio di lettere, che concludono visite dei nostri funzionari all'estero, per assaggi su quei mercati. Ma ora non si sarebbe trattato più del 10 per cento dello *stock*, cioè di alcune decine di miliardi di lire di approvvigionamento!

La prospettiva era un'altra: che tutto l'approvvigionamento del monopolio dovesse farsi attraverso questo sistema, assolutamente incontrollato, il quale si affida, come dicevo, solo alla bontà tecnica e morale del funzionario; e questi, tra l'altro, si trova ad operare all'estero, ed addirittura fuori del nostro continente: il che non permette nemmeno il controllo competitivo che in patria, di solito, viene esercitato dai tanti interessati alle forniture pubbliche, per non parlare della stampa.

Allora è chiaro che, inquadrata in questi termini, la ricerca di altre vie da parte del ministro, il suo interesse a provare, attraverso « una qualche sperimentazione, magari su larga scala », vie e strumenti nuovi, si ponevano in termini di responsabilità politica. Non si può pensare a un ministro che, di fronte a queste prospettive, non studi le possibili soluzioni, non cominci a indagare sui modi con cui bisognerà regolare, da ora innanzi, questo flusso — la compera all'estero — che si avvia ad essere l'unico cui il monopolio dovrà affidarsi. È in questo momento che avviene l'incontro con il presidente della S.A.I.M. e della S.A.I.D., e cioè con l'onorevole Carmine De Martino.

MICELI. Senza di questo, il ministro non sarebbe stato illuminato.

ALESSI. No: ho detto che già il ministro andava studiando i mezzi nuovi e le forme opportune. Mentre egli attendeva a discutere con i suoi organi tecnici ed amministrativi sulle possibilità di riscatto, nel campo agronomico, della tabacchicoltura italiana, non poteva non andare anche pensando alle forme proprie che doveva assumere l'attività commerciale dell'amministrazione dei monopoli, qualora, fatalmente, ogni rimedio tecnico si fosse rivelato inefficiente; qualora, cioè, non fosse intervenuta la provvidenziale sco-

perta - vedi caso, proprio in quel 1962 - del seme australiano.

Avviene l'incontro Trabucchi-De Martino. Abbiamo già saputo, dalla tanto calorosa dimostrazione del senatore Agrimi, come, tra l'altro, il De Martino, che era stato per parecchi mesi all'estero, avesse studiato la situazione di quei mercati. Ma qui va sottolineato, egregi colleghi, che il mercato internazionale poneva il nostro monopolio in situazione di assoluta eccezionalità, anche perché il tipo di tabacco che l'amministrazione richiedeva - ed in quantità imponenti - il cosiddetto Burley, era proprio il tabacco meno circolante nei mercati esteri, trattandosi di un tipico prodotto italiano, tanto che la tariffa nazionale era sensibilmente inferiore al prezzo che veniva ordinariamente corrisposto per gli acquisti dello stesso tabacco Burley all'estero. E questo perché? Perché, laddove gli agricoltori italiani, conoscendo la richiesta del monopolio, producevano Burley, i produttori esteri, i quali, invece, soddisfano soprattutto esigenze di industrie estere (le quali non utilizzano il Burley se non come una delle componenti), fornivano agevolmente altri prodotti: nei mercati esteri (lo dirà il dottor Cova) il Burley implicava una ricerca particolare ed un acquisto a prezzi particolari, non corrispondenti al prezzo di imperio interno.

Ebbene, che cosa propose il De Martino? De Martino, nel piano economico, propose una operazione che in quel momento non poteva non esercitare una particolare suggestione: l'Amministrazione vuole superare i rischi della discontinuità e del superprezzo del mercato estero? Vuole assicurarsi la piena disponibilità di un prodotto che all'estero è, invece, di eccezione? Ecco De Martino: noi produttori - le mie ditte ed anche le altre aziende le quali ormai mancano del Burley grezzo - potremmo andare fuori d'Italia a coltivarlo ed a prosciugarlo all'italiana (vale a dire all'ombra e non al sole); potremmo anche soggiacere al prezzo di imperio interno, che è inferiore (notate, onorevoli colleghi, inferiore!) al prezzo internazionale; e potremmo subire anche l'inappellabile controllo dei vostri pericoli (circostanza importante, perché tale controllo non viene tollerato dai produttori stranieri); e potremmo anche subire il processo di classificazione (altra cosa importante, perché i produttori esteri non tollerano classificazione, cioè non degradano il prezzo, secondo il campione particolare di ogni botte); noi potremmo anche subire il calo per le percentuali di umidità eccedenti (il che non avviene per i prodotti esteri): cioè,

saremmo pronti a subire tutte le clausole di limitazione che ci vengono imposte dal regime di monopolio interno, cioè dal regime di imperio. Ma ciò ad una condizione: che, andando a fare i nostri costosi impianti all'estero, l'amministrazione dei monopoli ci garantisca l'acquisto del prodotto nelle quantità, nei modi e con gli oneri risultanti dalle concessioni vigenti ma ormai imperanti, per mancanza di oggetto.

Questo, il discorso. Che se poi, successivamente, siavi stata frode, il problema che ne consegue è del tutto diverso e non interessa, però, il ministro Trabucchi. La impostazione tecnico-economica del De Martino, in fondo si riassume così: alcuni di noi sarebbero pronti ad andare a fornire i mercati esteri di questo prodotto tanto necessario all'amministrazione dei monopoli d'Italia; ma alla condizione di ottenere un « affidamento » dell'amministrazione. Consta che gli impianti relativi comportano la spesa di un milione e 200 mila lire per ettaro! Ciò vuol dire che la prospettiva di un possibile impianto industriale per la produzione del Burley, almeno per quel solo gruppo di ditte per le quali parlava il De Martino, importava una spesa di 3-4 miliardi. Tale spesa il produttore non poteva correre il rischio di affrontare, senza la garanzia della vendita del prodotto, poiché il mercato estero non è promettente per quel tipo di prodotto tanto richiesto dal monopolio italiano.

E tali impianti hanno, come è noto, l'esigenza di una loro ammortizzazione in una serie definita di anni. L'affidamento richiesto era che, producendo Burley e soggiacendo alle particolari condizioni di imperio poste dall'amministrazione italiana, questa avesse garantito i concessionari di comprare il loro prodotto. Cosa pensa il ministro Trabucchi? Praticamente si tratta di trasferire all'estero il prezzo, meno oneroso per l'amministrazione, e i controlli che esistono per l'interno e non operano per l'estero, e tutte le altre condizioni che costituiscono vantaggi e garanzie per l'amministrazione. La sua suggestione è evidentemente ben fondata. Che cosa perdeva il monopolio? Nulla. Invece guadagnava nel prezzo, praticando quello interno, inferiore a quello praticato all'estero; il monopolio guadagnava, inoltre, nelle garanzie; scrollava dalle sue spalle i rischi (perché quando esso compra all'estero trasporta per proprio conto e a proprio rischio); si liberava del peso e delle perdite per i deterioramenti e le infestazioni (che secondo le dichiarazioni del direttore dell'ufficio acquisti-estero sono nor-

mali: il dottor Fenizia depose testualmente: « Non si concepisce tabacco senza tarlo ») e le conseguenti operazioni di disinfestazione; ma soprattutto si liberava delle perdite che si subiscono nel corso del viaggio, sinora poste a carico dell'amministrazione dei monopoli! Col nuovo indirizzo, sarebbero passate sul carico delle ditte, le quali, in tal modo, si sarebbero assoggettate alle clausole ed agli oneri della concessione, estese alle loro coltivazioni all'estero!

Ecco perché il ministro Trabucchi non poteva fin da questo momento non guardare con favore l'operazione, salvo a vedere se essa era, possibile in diritto. L'operazione proposta per l'approvvigionamento del monopolio, che già abbiamo visto avere lo *stock* deficitario (il Burley non arrivava, mentre altri prodotti venivano largamente offerti!) economicamente si poneva all'attenzione del ministro. Il problema era di vedere se potesse soddisfarsi attraverso il nostro ordinamento giuridico.

Ebbene, finora la discussione si è svolta in termini — diciamo — prudenziali; ed anch'io mi sarei attenuto a questo modo doverosamente prudente verso la burocrazia, se non avessi sentito ieri sera la sua celebrazione contrapposta alla dignità politica del ministro; ed addirittura protendersi il dito d'accusa dell'ufficio acquisti esteri, proprio sulla persona del ministro Trabucchi! *Magis amica veritas!* Nell'interrogatorio del dottor Cova, il direttore generale dell'amministrazione dei monopoli, si legge che egli, appena il ministro gli illustrò la prospettiva di trasferire, agli acquisti all'estero, delle condizioni, gli obblighi ed i limiti che la legge prevede per l'acquisto all'interno, oppose un netto, deciso: no! Perché? Osta la legge!

Invano domanderete perché e come ostasse la legge. Nessuno ce lo sa dire: non viene addotto alcun divieto particolare. L'obiezione è riportata in questo schema: il sistema acquisti è binario; gli acquisti all'interno sono suscettibili dei conosciuti controlli; gli acquisti all'estero non tollerano, per loro natura, tali controlli; la produzione all'interno è favorita da un « affidamento »; l'acquisto all'estero viene deciso « caso per caso », partita per partita. E il « caso per caso », per sua natura, è incontrollabile.

Caso per caso! Non è possibile una via di mezzo? Lo domandò il senatore Nencioni, con una battuta di piccante umorismo (è registrata nei verbali di interrogatorio): « Ma perché mai lei, dottor Cova, non riteneva possibile il trasferimento agli acquisti effet-

tuati all'estero delle garanzie e dei limiti che si pongono agli acquisti dell'interno? Forse temeva una *contaminatio*? ». (*Si ride*). Questa espressione, nel suo umorismo, rileva come una faticosa opposizione del direttore generale tradiva un'altra esigenza, naturale, naturalissima: il fanatismo burocratico, il patriottismo degli uffici, in difesa gelosa della propria competenza e del proprio operato. Un problema psicologico? Sì, avremmo detto sì: un problema psicologico comune a tutti gli organi, uffici ed istituti. La vita nasce con lo istinto della sua conservazione, del suo potenziamento e, infine, della sua espansione.

Ma poiché a questo proposito sono state dette cose che indubbiamente offendono l'onestà conclamata del senatore Trabucchi, allora mi sia lecito di leggere quello che, proprio nel rapporto della guardia di finanza, il tenente colonnello Oliva ha scritto e, quindi, depresso circa la pretesa dell'ufficio acquisti all'estero, di non consentire che si delineasse una qualsiasi intrusione, un qualsiasi inserimento in quello che potremmo chiamare il costituitosi « monopolio dentro il monopolio ». Nelle operazioni dell'ufficio acquisti all'estero, nessuno poteva ficcare il naso, senza offendere le sacre tavole istituzionali. Il tenente colonnello Oliva lo dice con una parola tremenda. Si è tanto conclamata la rispettabilità delle affermazioni dei verbalizzanti. Ed allora è bene leggere anche questo passo del tenente colonnello Oliva. Su domanda dell'onorevole Cossiga, che voleva una spiegazione sulla corrispondente affermazione contenuta nel verbale, il tenente colonnello Oliva rispose: « Un certo numero di funzionari, di cui si fanno i nomi, si sono arricchiti; abbiamo fatto indagini ed è risultato (parliamo del commercio estero) che alcuni di essi effettivamente sono diventati proprietari di immobili, di titoli azionari, di patrimoni notevoli ». (*Commenti all'estrema sinistra*).

MACALUSO. Il ministro Trabucchi deve risponderne. Aveva il dovere di vigilare.

ALESSI. D'accordo, onorevole Macaluso! Ma il dovere di vigilanza spetta, anzitutto, al direttore generale; e poi anche al ministro, quando naturalmente ne sia informato da chi ne ha il dovere.

Questa esposizione del rapporto del comando della guardia di finanza, spiega, in qualche modo, come il naturale risentimento psicologico abbia ricevuto ulteriori complicazioni interne.

Quando al dottor Cova si è domandato: « Perché mai lei non ha dato pubblicità allo affidamento del ministro, in modo che tutti

gli altri produttori potessero fruire dello stesso sistema delle società S.A.I.D. e S.A.I.M.? », egli rispose: « Io non intendevo estendere questa area » (notino gli onorevoli colleghi: area che non sarebbe di liberalizzazione, ma di controllo!) « a detrimento dell'area di competenza dell'ufficio acquisti ». Regime di salvaguardia del « monopolio nel monopolio »!

Andiamo ora a guardare il fondo della questione. Conosciamo già la convenienza economica: il Burley aveva un prezzo internazionale superiore al prezzo interno; quindi si partiva certamente con un guadagno della pubblica amministrazione. Sappiamo anche che, dal punto di vista tecnico, si otteneva la possibilità di rifornire i magazzini e di stabilizzare la tipicizzazione del prodotto. Per altro, si otteneva ancora la possibilità che il mercato estero venisse, finalmente, irrorato dal prodotto richiesto dall'Italia, ottenendone i conseguenti ribassi. Per converso, cosa si domandava ai concessionari? Si domandava forse la liberalizzazione della concessione? Cioè la omissione delle misure protettive dell'amministrazione? No! Se mai si domandava l'estensione di queste misure alle consegne fatte all'estero!

Per caso vennero attribuiti privilegi, vennero concessi favori, consentite agevolazioni? Al contrario: vennero soppresse le clausole finanziarie che potevano interessare i produttori: le anticipazioni gratuite!

E allora il primo problema è questo: ci troviamo di fronte a una iniziativa inficiata da illegittimità sostanziale? La illegittimità sostanziale è quella che sconfinava o addirittura sbocca nella illiceità. E la parola « abuso », usata nella legge penale, intende riferirsi alle illegittimità pregnanti di illiceità, cioè illegittimità volute, deliberate e strumentate al proposito specifico e particolare della consecuzione del danno o del vantaggio altrui.

Siamo dinanzi alla illegittimità sostanziale?

Cominciamo col dire che, intanto, per il dottor Cova l'illegittimità del provvedimento Trabucchi non riguardava il merito dell'operazione. Egli ha pronunciato anzi un'espressione estremamente paradossale, che illumina e chiarisce il suo schema mentale. Quando gli venne contestato perché mai egli fosse contrario a un'operazione che già acquisiva vantaggi economici al monopolio, la sua risposta fu drastica: « Anche se i conti mi avessero dato per risultato il guadagno di un miliardo e prezzi di maggior favore per l'amministrazione del monopolio, sarei ri-

masto nettamente contrario, perché la questione era di principio ».

Il dottor Cova, dunque, sarebbe stato contrario anche se le risultanze contabili avessero dato un miliardo di differenza sul prezzo! Tuttavia egli conclude: « Ma di fronte alla situazione emergente, devo in verità confessare che, mentre mi andavo opponendo, andavo però meditando io stesso se la ragione fosse mia o del ministro ». Cauta riserva mentale, che, però, finisce col rivelare qualche dubbio nell'ordine dei principi e soprattutto l'incombenza di una contropinta: la convenienza di estendere agli acquisti dall'estero i controlli, le garanzie e soprattutto i prezzi convenientissimi stabiliti per il commercio all'interno.

Dirò di più. Il dottor Cova non ha potuto, per opporsi, eccepire il precetto di una norma particolare; si è limitato a contestare che il sistema generale, sino allora adottato, non prevedeva il tipo di operazione e di impegno richiesto dalla S.A.I.M. e S.A.I.D. Ma si trattava veramente di trasformare in trinario il sistema binario fino allora vigente? Evidentemente no, per la natura delle cose. Il problema era di sapere sino a che punto le condizioni fatte per gli acquisti all'interno erano compatibili con gli acquisti all'estero di concessionari italiani.

La legge non prevedeva il caso, perché nessuno straniero si sarebbe mai sottoposto alle clausole previste per gli acquisti fatti con regime di imperio dal nostro monopolio nel mercato interno. Dove il commercio del tabacco è libero, non si pone alcuna questione: nessuno accetta che il compratore sia l'arbitro del prezzo e della classificazione; nessuno accetta gli altri oneri e cioè che il trasporto costituisca rischio del venditore (vale a dire, la clausola *c.i.f.*-Italia anziché *f.o.b.*-Messico); nessun produttore estero ha mai acconsentito ad una simile clausola in quanto è una norma generale che il trasporto sia a carico e pesi come rischio sull'acquirente. Questi sono i principi su cui si fonda il commercio internazionale del tabacco.

Orbene, la questione che si pone è appunto di sapere se ciò che non è espressamente previsto dalla legge, debba considerarsi da questa vietato. E alla luce di questo dilemma che si debbono spiegare le espressioni usate dal senatore Trabucchi (che tutti conosciamo, per le tante estrosità che lo caratterizzano in modo accentuatamente personale; ed io lo conosco, in verità, solo per questo) nella più volte ricordata intervista al periodico *l'Espresso*. Io, ha detto in sostanza il senatore Tra-

bucchi, non sono andato contro la legge, sono andato, semmai, oltre la legge; vale a dire, oltre le previsioni, non oltre i termini imperativi della legge. Sono ricorso ad una terza via non espressamente contemplata nel nostro arcaico sistema. Ho fatto ciò che non era previsto, ma non era impedito, dalla legge. (*Approvazioni al centro — Proteste all'estrema sinistra*).

Questa è la grossa questione che si pone allorché viene in esame il contrasto fra l'opinione giuridica professata dal senatore Trabucchi e l'opinione giuridica di altri. Va, però, sin da ora sottolineato che non solo il dottor Cova, ma nemmeno il Consiglio di Stato sollevò mai questione di legittimità sostanziale, cioè di merito. Non ne sollevò il massimo oppositore, il dottor Cova; e non avrebbe potuto, poiché tutte le condizioni, dico tutte, nessuna esclusa, vennero fissate da lui o dal consiglio di amministrazione, con una aggiunta del senatore Trabucchi, che raccomando alla vostra memoria. Quando già lo schema era compilato ed accettato, fu accompagnato dal ministro da una nota di trasmissione, che invitava il dottor Cova a studiare ancora se ulteriori clausole si fossero potute includere, per rendere sempre più controllata l'operazione e maggiormente chiarito il vantaggio della pubblica amministrazione.

Se da un canto il Consiglio di Stato — e dall'altro il dottor Cova — non hanno sottoscritto alcuna proposizione che conducesse alla conclusione di illiceità, essendosi limitati a sollevare questioni di legittimità formale, allora come è sorto il sospetto che in quel provvedimento potesse nascondersi un non so che di losco? Tale dubbio è nato dal rapporto del comando della guardia di finanza, rapporto che ha denunciato la pretesa violazione della legge sui monopoli, e degli articoli 314 e 324 del codice penale. Propongo il quesito; credo che dovrò ripeterlo ancora in seguito, lo propongo proprio ai colleghi che siedono sui banchi della sinistra: dovremo decidere *ratione auctoritatis* o *auctoritate rationis*? Cioè dobbiamo decidere per il principio di autorità o per l'autorità dei principi e della ragione?

Certo, io ascrivo a merito del caso Trabucchi l'aver convinto taluni, che in genere sono così poco teneri, anzi tanto polemici nei confronti degli organi di polizia, verso la doverosa esaltazione di tali organi. Tra le sue benemeritenze, le ascriveremo anche questa, senatore Trabucchi? (*Applausi al centro — Commenti all'estrema sinistra*). I fatti sono

i seguenti. Al corpo della guardia di finanza confermiamo francamente e chiaramente la nostra ammirazione, poiché indubbiamente costituisce uno dei perni dell'amministrazione dello Stato e della pubblica e privata moralità. Ma nel caso specifico è ormai universalmente ammesso che ha preso dei granchi, come quando, per esempio, profilò delle responsabilità a titolo di contrabbando.

Ed è penoso constatare che la pubblica opinione si è esaltata in questo dubbio! Pensate: un ministro contrabbandiere! Con il disegno che la letteratura drammatica e lirica tracciano del contrabbandiere! Lo pensate, il ministro Trabucchi vestito da contrabbandiere! (*Si ride*). Ma la preoccupazione che ne è derivata ci ha paragonato a certe malfamate repubbliche di certi continenti extraeuropei! Ebbene, si è dimostrato perentoriamente che non vi era contrabbando fiscale, per la ragione elementare che mancava l'obiettività materiale del reato: i diritti di confine erano stati pagati! Non vi era contrabbando al monopolio, anzitutto per una ragione giuridica: era l'amministrazione che aveva proceduto alla importazione. L'acquisto della proprietà da parte dell'amministrazione dei monopoli, si era verificato proprio nel Messico, a causa degli effetti traslativi della proprietà discendenti *iuris et de iure* dalla sottoposizione del tabacco alla perizia degli organi tecnici dell'amministrazione dei monopoli, secondo le norme delle concessioni, richiamate dal cosiddetto patto aggiuntivo. La merce che viaggiava, non soltanto era nel dominio politico ed economico dell'amministrazione dei monopoli, ma anche nel suo dominio giuridico.

Se era del monopolio la merce che viaggiava, come parlare di contrabbando, anzi di autocontrabbando? Siamo nel grottesco! Una specie di contrabbando fatto dall'amministrazione dei monopoli! La previsione legislativa, il cosiddetto modello giuridico tutela appunto il monopolio; ebbene il reato sarebbe consumato dal monopolio contro se medesimo! Sarebbe come accusare taluno di furto... delle cose proprie! Ma al di là del grottesco, vi è la circostanza obiettiva che la merce mai, nemmeno per un attimo, fu nella disponibilità dei privati. Ciò viene attestato dal dottor Cova e dal capo dell'ufficio acquisti all'estero; e viene confermato dallo stesso corpo della guardia di finanza; mai, nemmeno per un solo attimo ed in una qualsiasi fase, tale tabacco venne sottratto al dominio diretto del monopolio: uscì dal piroscavo ed entrò direttamente, senza sosta alcuna, nei magazzini del monopolio.

Come si può parlare di contrabbando della merce che nemmeno per un solo momento sostò (non dico deviò) in banchina, ma destinata all'amministrazione del monopolio, ad esso viene avviata, ed introdotta nei suoi magazzini?

Eppure il senatore Trabucchi era stato denunciato per contrabbando. Oggi non se ne parla più; non ne parla più alcuno di noi tutti. Ma è giusto che l'opinione pubblica sappia queste cose, e conosca le ragioni di fatto o di diritto che portarono al *quorum* necessario perché si verificasse la preclusione, in relazione a questo capo d'accusa. Se questa era l'esigenza politica del dibattito, che personalmente ho condiviso, sul piano naturalmente politico, di rendere note le cose che sono ancora oscure, però, diciamolo chiaramente, la Commissione inquirente — ne parlo perché ho avuto l'onore di farne parte — ha, con un *quorum* particolare eliminato questa imputazione, per difetto della obiettività materiale. Cioè, manca il fatto: il fatto non sussiste!

Lo stesso va detto per la ipotesi di peculato; lo stesso va detto — e ha grande valore sul piano giuridico — per il reato di interesse privato in atti di ufficio; dico sul piano giuridico, per l'interesse che la questione riveste per la ipotesi delittuosa di abuso di potere che andiamo esaminando.

Ebbene, almeno per quanto poteva riguardare il ministro, il rapporto aveva sbagliato. Però, credo sia doveroso chiarire non essere esatto che i verbalizzanti abbiano preteso, nelle loro deduzioni logiche, di comprendere la persona del ministro Trabucchi.

Al contrario, essi conclusero: « Vedranno le autorità competenti di determinare in ordine ai fatti di cui sopra le eventuali responsabilità ». Che significato ha l'espressione « in ordine ai fatti di cui sopra »? Diciamo subito che « i fatti di cui sopra » riguardano soprattutto un sospetto fondamentale delle guardie di finanza: che nel momento esecutivo, nella fase di esecuzione, siano intervenute non soltanto delle frodi di carattere valutario, ma anche delle frodi di fornitura a danno dell'amministrazione dei monopoli, essendosi consegnata una merce per un'altra, un tipo di tabacco per un altro, qualcosa che valeva la metà rispetto al prezzo stabilito. Evidentemente allora si che verseremmo nel contrabbando e nel peculato! Ma a carico di chi? Certamente degli autori materiali. Chi potrebbero essere costoro? Anzitutto i fornitori (se il fatto è vero); e poi coloro che concorsero dolosamente ad accettare in luogo del prodotto

convenzionato, il Burley, una qualità diversa od una diversa quantità? Cioè i fornitori e chi teneva loro il sacco, dalla parte interna.

Ben vero: nel verbale di denuncia si contiene una affermazione che ho sentito ripetere, senza intermissione, da tutti coloro i quali hanno sostenuto la messa in stato d'accusa del senatore Trabucchi. Si afferma che a causa del provvedimento, il patrimonio dell'amministrazione dei monopoli abbia sofferto un danno di 119 milioni. Questa affermazione è ripetuta quasi dogmaticamente, con accenti di assoluta certezza.

Da che è nato lo assunto del Rapporto della guardia di finanza? Come regge, a confronto dell'assunto contrario, nettamente contrario, dell'amministrazione dei monopoli? La quale, pur riducendo gli utili in maniera che giudico assolutamente inaccettabile, tuttavia lo proclama sussistente nell'ammontare di 50 milioni? Se la matematica non è una opinione, basterà moltiplicare — non si tratta di un problema complesso di aritmetica — il minor costo unitario, per tutta la partita, e constateremo che il vantaggio dell'amministrazione dei monopoli è stato di almeno 600 milioni di lire.

Intanto, rileviamo la contraddizione tra l'affermazione — provata per documenti — dell'amministrazione dei monopoli, e una certa deduzione del comando della guardia di finanza che, procedendo in base a sospetti, concluse che la fornitura produsse un danno di 119 milioni.

Su che si fonda il comando della guardia di finanza quando afferma che l'operazione produsse danno? Il rapporto si fonda su questo sofisma: abbiamo scoperto una seconda contabilità delle società S.A.I.D.-S.A.I.M. Abbiamo cercato di ricostruire questa contabilità; attraverso la nostra ricostruzione, abbiamo potuto stabilire quali e quante rimesse di denaro erano partite dall'Italia alla volta del Messico; a fronte di tali somme corrisposte ai produttori americani, abbiamo messo i pagamenti dovuti dall'amministrazione dei monopoli alle società. La differenza è tutto guadagno. Il guadagno delle S.A.I.D.-S.A.I.M. costituisce perdita dell'amministrazione dei monopoli!

Il giudizio sembra intanto approssimativo, perché presuppone due cose: che la contabilità sia completa, che non debba essere integrata da affidamenti di capitale estero, da rapporti associativi ed altre cose. Ma ciò non ci riguarda, perché il problema delle S.A.I.D. e S.A.I.M. non è problema nostro; anzi su questo terreno credo che convenga essere estre-

mamente delicati. La Commissione inquerente volle esser'lo di proposito, non già perché non avesse avuto tutti gli elementi di giudizio — vuoi contabile, vuoi giuridico — ma perché ritenne doversi rispettare l'iniziativa di resistenza giudiziaria del ministro delle finanze che è stato convenuto in giudizio, come si sa, dalle due ditte, per la inadempienza dell'amministrazione dei monopoli. Ed era nostro dovere non compromettere la posizione giudiziaria assunta dal Ministero in questa controversia. Ma non possiamo tacere fino a vedere invertite le posizioni, e diventar danno ciò che, invece, è stato guadagno per l'azienda di Stato. Dal momento che si è aperta la pubblica discussione, non possiamo non rompere gli argini della prudenza, assai manifesti nella contenuta motivazione della Commissione inquirente.

Innanzitutto una preliminare considerazione: non si può — l'osservava giustamente ieri il senatore Ajroldi — confondere il guadagno del privato con il danno della pubblica amministrazione. Ma di fronte all'assunto sbalorditivo di un miliardo e più di guadagno, che sarebbe stato conseguito dalle S.A.I.D.-S.A.I.M., mi domando: come poté conseguirsi un simile guadagno, se risulta da tutti gli elementi, della inchiesta e dai listini dei prezzi che il Burley aveva, nel mercato internazionale, un prezzo di molto superiore al prezzo italiano? Come poté conseguirsi il millantato guadagno? Può magari immaginarsi che le ditte S.A.I.M.-S.A.I.D., sostituendosi agli ordinari fornitori esteri, avessero fatto propri i guadagni di costoro; ma l'emergenza attiva non poteva proporsi in termini così eclatanti, anche in considerazione delle difficoltà che, senza eccezione, l'amministrazione dei monopoli ha sempre incontrato nei mercati esteri per approvvigionarsi di Burley al prezzo del mercato italiano.

Come è allora che le guardie di finanza sono pervenute alla cennata conclusione? Ecco come. In sede di esame dell'incarto, esse trovano negli atti dell'amministrazione dei monopoli una proposta di vendita di Burley della *The Austin Company*. L'argomento è stato sottolineato dal senatore Trabucchi, ma in modo incompleto. L'*Austin Company* aveva, in effetti, comunicato di essere pronta a fornire Burley per 534 lire *f.o.b.*-Messico. E siccome le ditte S.A.I.M. e S.A.I.D. ebbero pagato il Burley a 601 lira, ecco trovata la differenza: 50 lire al chilo. Ed è stato facile per le guardie di finanza moltiplicare questa differenza di 50 lire e più al chilo, per 5 milioni e 600 mila chili; ed ecco venir fuori

una prima perdita dell'amministrazione per quasi 300 milioni di lire !!

Senonché, la premessa è del tutto sbagliata! Perché, è vero che *The Austin Company*, offrì di vendere al monopolio italiano una partita Burley; ma è anche vero che la proposta venne dichiarata assolutamente inaccettabile perché la merce risultò assai scadente, inservibile. Sono in ciò concordi le dichiarazioni del direttore generale dottor Cova e del capo dell'ufficio acquisti all'estero, il dottor Vittorio Fenizia; il quale ultimo, nel corso della sua deposizione, precisò che il tabacco offerto per lire 534 dalla *Austin Company* presentava difetti di combustione gravi; e che, comunque, le spese di trasporto in Italia facevano salire il prezzo a lire 631; perciò l'amministrazione non ritenne di potere accogliere la proposta. Non è il senatore Trabucchi a dirlo, ma proprio quell'ufficio che da tutti ho sentito lamentare sia stato, in un certo senso, messo da parte dal ministro.

Queste affermazioni del Cova e del Fenizia, naturalmente, come avvenne in molti altri casi, non appagarono qualcuno dei commissari più zelanti; e fu così che proprio l'onorevole Cacciatore, al termine dell'escussione del teste, insisté sull'argomento; e domandò al dottor Fenizia: «Scusi, il tabacco offerto dalla ditta *Austin* nel 1962 aveva il prezzo di lire 534. Questo prodotto aveva la stessa combustibilità di quello fornito dalle ditte S.A.I.M. e S.A.I.D.?».

Risposta del teste: «Ho detto che era inferiore. Il tabacco offerto dalla ditta *Austin* aveva una bella apparenza, elevatissime caratteristiche estrinseche che sembravano suscettibili di ottimo rendimento: ma invece, alla prova della combustibilità cadde; le prove delle caratteristiche intrinseche furono tutte negative e perciò abbiamo rifiutato il prodotto».

Ora, io domando: è lecito procedere al calcolo dei costi, delle perdite e dei profitti, partendo da una base di prezzi relativi a merce rifiutata per la sua inidoneità, anzi inservibilità? Io non credo che vi sia uno solo tra noi, onorevoli colleghi, che possa minimamente pensare che questa sia una base, non dico razionale, ma più semplicemente legittima del conteggio. Evidentemente le guardie di finanza sono incorse in errore. Indubbiamente quel comando ignorava che il Burley offerto a lire 534 dalla *Austin* era stato rifiutato. Il rispetto che merita un comando di così riconosciuta altezza morale e tecnica deve farci necessariamente ammettere che esso non poteva insinuare un calcolo fraudolento. La verità è una sola: esso ignorava le

caratteristiche organolettiche del Burley, offerto dalla *Austin* e la circostanza del suo rifiuto.

Ma c'è di più e di meglio, onorevoli colleghi. Proprio in quel tempo, sul tavolo del dottor Vittorio Fenizia arrivano molte altre proposte di forniture di Burley, accettabili sul piano della qualità, ma non del prezzo che risultò molto elevato. Di queste offerte, il comando della guardia di finanza non ha tenuto alcun conto, forse perché anche queste le ignorava. La stessa ditta *Austin*, che aveva chiesto 534 lire per quel tipo di tabacco che le venne rifiutato, avanzò tosto altra offerta per una qualità migliore. Lo stesso fece la ditta *Philip Morris*. Ma a quanto? A dollari 1,23; prezzo che non corrisponde alle 534 lire della ditta *Austin*, né alle 601 della S.A.I.D. e della S.A.I.M., bensì a 780 lire! Vale a dire 30 per cento in più della fornitura S.A.I.D. e S.A.I.M. di cui andiamo parlando; vale a dire: un miliardo e mezzo in più di quanto il monopolio spese attraverso la iniziativa Trabucchi. Perciò, fece bene il dottor Fenizia a rifiutare queste altre offerte. Ci fu, infine, un'ultima offerta, questa volta del Venezuela; e abbiamo saputo dal dottor Cova che, a tal proposito, pressante fu l'ingerenza, del governo del Venezuela, perché il prodotto venisse acquistato dal nostro monopolio, anche per una manifestazione di amicizia verso quella nazione. Ma quale il prezzo? Il prezzo era di lire 718.15: il 26 per cento in più dell'acquisto che noi incriminiamo al ministro Trabucchi. Allora possiamo concludere che il calcolo delle guardie di finanza è uno strano calcolo; è stato preso come termine di paragone, come base fondamentale, come moltiplicatore dei 5 milioni di chilogrammi, il dato fornito da un'offerta nettamente rifiutata, per riscontrato *deficit* delle caratteristiche di combustibilità (bello l'aspetto, ma la sostanza debilitata); dall'altra, non si è tenuto alcun conto delle altre offerte il cui prezzo era estremamente più alto, che superavano, cioè, addirittura del 30-35 per cento il prezzo praticato alle società S.A.I.D.-S.A.I.M.

Ma, onorevoli colleghi, perché ancora indugiamo? Abbiamo a disposizione il conto dell'amministrazione dei monopoli. È incredibile! I colleghi, che con tanto accanimento hanno accusato il ministro, lo ignorano; nemmeno lo discutono. Abbiamo un dato positivo documentale: nel mese di ottobre, proprio nel momento in cui venne licenziata la lettera di affidamento alle S.A.I.D. e S.A.I.M., una o due settimane prima, l'ufficio acquisti all'estero aveva proceduto ad una cospicua

compera. Ora, lasciamo da parte le supposizioni, le induzioni, le proposte; lasciamo stare tutto ciò che resta nel vago di una trattativa, nella flessione propria dei progetti, nonostante univoca sia la conclusione che ne discende.

Abbiamo davanti il dato positivo di un acquisto reale, definito, contemporaneo. L'amministrazione ha, dunque, acquistato il Burley. A quanto lo ha acquistato? Lo ha acquistato dalla *Austin Company* a lire 654,70 il chilogrammo, cioè a lire 65.470 il quintale.

Questo è tutto il prezzo realmente corrisposto? No, dice il dottor Cova; no, dice la documentazione. La risposta è stata data attraverso i vari quesiti che sono stati proposti dalla Commissione inquirente. Il prezzo di lire 654,70 al chilogrammo è prezzo *f.o.b.*-Messico; e pertanto bisogna aggiungervi parecchi altri elementi: anzitutto, la spesa di trasporto che resta a carico dell'amministrazione del monopolio; e si tratta di una spesa di lire 35,20 al chilogrammo, cioè di lire 3.520 al quintale. Bisogna ancora aggiungere la spesa di assicurazione (ben vero che lo Stato non la affronta per i propri trasporti; ma l'amministrazione dei monopoli precisa che ciò è dovuto al fatto che essa gestisce un conto di autoassicurazione interna, che subisce i suoi squilibri tutte le volte che si registrano deterioramenti o perdite): sono altre lire 300 al quintale. Poi, ancora, le spese di carico, scarico, trasporti terrestri, introduzione nei magazzini dell'amministrazione, per lire 365; infine il dazio doganale, che, l'amministrazione dei monopoli affronta, in lire 5.083 al quintale. Questo è il conto che ci viene fatto dall'amministrazione. Bisogna, dunque, caricare la spesa affrontata per l'acquisto dalla *Austin Company* di altre lire 9.268 a quintale, cioè 92,70 al chilogrammo! Il prezzo sale del 20 per cento.

Il documento n. 33 riporta il conto finale; esso accerta che la partita dell'*Austin Company* è venuta a costare in Italia (*c.i.f.* Italia); tutto compreso, lire 750,70 al chilogrammo! Questo era dunque il costo del Burley estero, al momento in cui si svolse la conversazione Trabucchi-De Martino; questo prezzo venne corrisposto all'*Austin Company* in contante. L'amministrazione, inoltre, assumeva su di sé tutti i rischi, qui non calcolati.

Quali sono i rischi? Innanzi tutto la non degradabilità del prodotto, perché la classificazione non si esercita sui prodotti esteri; nessun venditore estero la sopporta, quindi i fuori classe, in caso di acquisto all'estero, restano a carico dell'amministrazione; inol-

tre, la percentuale di umidità eccedente, che il venditore estero non bonifica, perché vende *f.o.b.*-Messico. Nelle partite italiane questi rischi, invece, sono stati posti a carico del fornitore. Ma anche a non volere tener conto di queste che sono diminuzioni, diciamo così, eventuali — o, per lo meno, non registrate — imponente è la differenza di costo tra le partite realmente acquistate nel Messico dalla *Austin Company* (non quelle che si proponeva di acquistare e che non furono acquistate per l'eccessivo costo) in tempo assolutamente insospetto, perché precede di qualche giorno la incriminata clausola aggiuntiva Trabucchi, ed il tabacco S.A.I.D. e S.A.I.M.: una differenza esattamente di lire 53,60 per chilogrammo!

Onorevoli colleghi, è stato fatto il calcolo dall'amministrazione del monopolio. Volete moltiplicare 1.697.000 chilogrammi della prima fornitura per lire 54? Avrete il primo risultato: lire 90.385.000! Questo è il realizzato guadagno dell'amministrazione dei monopoli nella fornitura S.A.I.M.-S.A.I.D. del primo semestre del 1961. L'amministrazione ha pagato in meno, rispetto all'acquisto fatto qualche settimana prima, 90.385.000 lire per lo stesso prodotto! La fornitura del secondo semestre a prezzi d'imperio, quale risultato ha avuto? 3.947.000 chilogrammi per lire 54! Qual è il minore prezzo corrisposto dall'Amministrazione dei monopoli? 211 milioni sulla seconda partita! Perciò, se noi sommiamo il vantaggio conseguito dall'amministrazione nei due semestri 1961, perveniamo a complessivi 301 milioni di lire di differenza di prezzo risparmiati dall'amministrazione dei monopoli.

Come e perché mai questa cifra di 301 milioni, per l'amministrazione dei monopoli si riduce a 50 milioni? Per due motivi. Il primo è chiamato dalla stessa amministrazione motivo di equità! Quali motivi di equità possono autorizzare la vanificazione di 150 milioni di risparmio non è facile comprendere! (*Approvazioni — Commenti*).

Il secondo motivo è più serio. Siccome venne autorizzato dal ministro il conferimento di una partita di Bright, il cui prezzo interno si assume fosse maggiore di quello che si pratica all'estero, l'amministrazione dei monopoli imputa alle società S.A.I.D.-S.A.I.M. l'onere del maggior prezzo, corrisposto dal monopolio e ne sottrae l'importo all'ammontare dei vantaggi calcolati per il Burley.

Siamo così pervenuti all'esame della partita Bright. È una fatica veramente tormentosa, l'analisi dei singoli episodi. Ma pos-

siamo sottrarci ad essa? Io ho già dichiarato che non intendevo trascurare gli elementi del fatto e che sentivo di dovere esaminare le risultanze dell'inchiesta; ma intendo anche che sto mettendo a dura prova la vostra pazienza, onorevoli colleghi, e ve ne chiedo scusa.

Come ci è stato prospettato l'affare Bright?

Intanto cominciamo col ridimensionare l'episodio nelle sue proporzioni obiettive.

La fornitura del Burley, secondo la concessione, doveva ammontare a complessivi 5 milioni e 645 mila chilogrammi. In effetti fu di 5 milioni di chilogrammi. La differenza di 645.000 chili venne coperta con la fornitura Bright. *Ergo*: Burley, 5 milioni di chilogrammi; Bright, 545 mila chilogrammi. Come si constata, il Bright costituì un accessorio assai trascurabile nel volume delle consegne.

Come è nata questa fornitura sostitutiva? Con un provvedimento d'imperio, con un comando del ministro Trabucchi? Questo è un punto decisivo. Si è tanto discusso sui criteri amministrativi del ministro Trabucchi, della sua invadente personalità che, a detta di taluni, lo portava a sostituirsi ai normali organi tecnici dell'amministrazione dei monopoli.

Alcuni hanno addirittura ripetuto, a suo riguardo, il capetingio: *l'état c'est moi*: l'amministrazione dei monopoli sono io. Sennonché, proprio circa la fornitura Bright la conclamata ingerenza del ministro Trabucchi ha scarsissimo riscontro. Egli non diede alcuna disposizione al riguardo, ma si limitò ad esprimere un semplice, astratto avviso, per altro condizionato. In definitiva, annotò un « nulla osta » da parte di questo Ministero; nulla osta a che l'amministrazione dei monopoli provvedesse se credeva; sempre, però, che quel prodotto offerto, il Bright, fosse « utilizzabile ».

Ma ecco che, per la prima volta, la burocrazia non discute l'avviso del ministro; anzi esso diventa, *tout court*, un comando. Si è, infatti, discusso sulla interpretazione lessicale della parola « utilizzabile », e si è voluto da taluni attribuire un carattere estensivo all'avviso espresso dal ministro Trabucchi, per farne discendere, conseguenzialmente, un vero e proprio atto di imperio. Sarebbe del tutto arbitrario! Vorremo noi commettere l'abuso che andiamo contestando al senatore Trabucchi?

Vediamo di stabilire il significato preciso della parola « utilizzabile ». Qual era il principio direttivo della concessione Trabucchi? L'acquisizione del Burley, e cioè di un tabac-

co di difficile raccolta all'estero e per un prezzo pari a quello del mercato nazionale; il realizzo, quindi, di un risparmio economico e di un vantaggio tecnico della scorta. E in questo quadro che vanno interpretate le parole « qualora risulti utilizzabile ». Vuol significare: utilizzabilità non solo tecnica o generica, ma conformità all'economia della concessione, nella quale si era inserito il patto aggiuntivo.

Onorevoli colleghi, ad ognuna delle lettere o delle proposte del ministro Trabucchi fece seguito una corrispondenza assidua da parte del direttore generale dell'Amministrazione del monopolio, con richiesta di colloqui, di spiegazioni, e con scambio di polemiche e di battute perfino aspre. L'unica postilla del Trabucchi che non suscitò quesiti, obiezioni, polemiche è questa con la quale il ministro Trabucchi si rimise completamente alla direzione ed agli uffici, limitandosi ad esprimere l'avviso favorevole, alla condizione che la direzione ne avesse riscontrato la utilizzabilità. Sarebbe stato facile agli uffici rilevare, proprio ai fini della « utilizzabilità », che mentre per la fornitura del Burley si aveva la sperequazione vantaggiosa del prezzo interno in favore del monopolio, per il Bright, invece, la sperequazione si ritorceva contro il monopolio stesso, in quanto quest'ultimo tipo di tabacco, essendo largamente diffuso nei mercati esteri, aveva, quindi, un prezzo inferiore a quello del mercato italiano. Nessuno ufficio obiettò che il Bright costituiva una componente modesta per lo *stock* del nostro monopolio, e quindi la fornitura non era bramata come il Burley; e perciò la sostituzione dei due tipi di tabacco non era « utilizzabile » secondo fini propri del patto aggiuntivo della concessione.

La direzione generale del monopolio si limitò ad eseguire, senza alcun dissenso. Ma ecco, che, col senno del poi, nel fare i conti, con nessi giuridici, etici e psicologici veramente degni di miglior causa, essa imputa alla responsabilità del ministro la pratica del prezzo nazionale, per la sia pur modesta fornitura del Bright, superiore a quello che viene praticato all'estero! È ovvio che un opportuno e tempestivo suggerimento della direzione stessa, cui era demandata la risoluzione concreta del caso, avrebbe evitato l'effettuazione di questa sia pur modestissima operazione.

Onorevoli colleghi, abbiamo finalmente potuto conoscere le ragioni per le quali, dai 311 milioni di guadagno, si è passati ai 50 milioni, ammessi dall'amministrazione. Ora possiamo dire finalmente, quale era la con-

creta, effettiva differenza tra il prezzo estero del Bright e il prezzo interno? Ebbene, vi troverete, onorevoli colleghi, dinanzi ad una proposizione che la vostra dignità, il vostro decoro, la vostra autorità di persone che ascoltano, prima di giudicare, si rifiuterà di accettare.

In sostanza, il tabacco tipo Bright cosa costava all'estero? Per il Bright — dice l'ufficio competente — non abbiamo alcun elemento. Ma allora come è stato possibile calcolare una presunta perdita?

Ecco, onorevoli colleghi, la deposizione testuale del dottor Fenizia a questo proposito: « Mi è stato detto » (da chi, come e con quale precisione non si sa) « che era stata offerta una partita il cui prezzo si aggirava intorno alle 400 lire ». Si fa una indagine e si viene a sapere che, effettivamente, una certa partita Bright era stata offerta al prezzo di circa 400 lire al chilogrammo: ma il monopolio la aveva rifiutata, perché mancava delle caratteristiche essenziali per la sua utilizzabilità. Tale il giudizio del dottor Cova e del direttore Fenizia dell'ufficio acquisti all'estero: la partita era assolutamente inaccettabile.

Ebbene, ancora una volta, per assegnare il valore base che si doveva attribuire a questa piccola partita di Bright, per desumerne la perdita, destinata poi a diminuire il volume del guadagno che l'operazione Trabucchi aveva consentito all'amministrazione, si fece ricorso al prezzo offerto per una partita rifiutata dall'ufficio acquisti all'estero! In effetti si trattava di uno scarto, tanto è vero che nemmeno la situazione di bisogno in cui versava il monopolio, valse a giustificarne l'accettazione.

Questa è la situazione obiettiva. Dopo di che possiamo domandarci: a che cosa si riduce l'illegittimità sostanziale, cioè a dire il giudizio sull'economia delle operazioni? Quale, innanzitutto, il giudizio politico su questa nuova strada che si intendeva sperimentare in larga scala, per riceverne le direttive e le informazioni che avrebbero potuto, poi, costituire la base di un disegno organico sul piano legislativo, organizzativo o amministrativo?

Ebbene, il comando della guardia di finanza, a questo proposito trovò un solo elemento di dubbio: quello cui accennai all'inizio del mio dire, e sul quale desidero ritornare per concludere su questo che ritengo il motivo essenziale del mio convincimento. Esso affermò di potere ritenere che il tabacco tipo Burley non fu mai consegnato; cioè frode, truffa. E se non è stato consegnato il tabacco

Burley ma altro tabacco, allora il guadagno si spiega! Ma il permesso Trabucchi si riferisce esplicitamente al tabacco tipo Burley. È evidente che le ulteriori complicazioni non interessano il ministro, ma De Martino o tutti coloro che eseguirono e quegli altri che avrebbero dovuto e potuto controllare la retta esecuzione degli impegni.

Ma, onorevoli colleghi, guardiamoci bene dal trasferire il caso eventualmente doloso di De Martino o di altri nelle carni del senatore Trabucchi, perché le responsabilità — specialmente quelle penali — sono personalissime ed insuscettibili di alienazione. Il ministro Trabucchi ha solamente sottoscritto un impegno per quanto riguarda il tabacco Burley: e se le guardie di finanza sono state indotte a credere che le ditte fornitrici dovettero frodare nella esecuzione, consegnando un tipo di tabacco per un altro, allora ciò che deve incriminarsi non è il permesso considerato dall'onorevole Trabucchi, ma la sua esecuzione. E allora le responsabilità vanno ricercate in altri settori, in altre competenze, e soprattutto in ben individuabili uffici. (*Applausi al centro*).

Deve approvarsi la nobile dichiarazione del senatore Bosco; siamo i primi a ritenere urgente e doveroso che l'iniziativa giudiziaria non sia ulteriormente ostacolata. In sede di Commissione inquirente concordai con il senatore Gullo, il quale si andava domandando se il tempo, che si spendeva nella fatua ricerca di elementi a carico dell'ex ministro Trabucchi, per caso non finisse col costituire una comoda parentesi per gli altri soggetti che la magistratura intendeva inquisire per i gravissimi fatti denunciati dal corpo della guardia di finanza. Io mi associai alla sua richiesta di speditezza; perché noi, per l'esame di una ipotesi di reato, che per la sua scarsa importanza implica la competenza ordinaria del pretore, minacciamo di impedire lo spedito corso di ben più gravi processi, che, per la qualità dei reati, implicano una competenza giudiziaria penale ben più alta di quella del pretore!

E diciamo pure: nulla ci impedisce questo richiamo della pubblica esigenza. E esso, in questo momento, è non solo opportuno ma necessario e coerente al nostro mandato politico. Nessun limite ci può venire dalla considerazione che gli imputati potrebbero essere dei « nostri », perché, sul piano politico, i « nostri » sono non *iure sanguinis*, ma per la capacità che hanno dimostrato di sapere spiegare una condotta che sia conforme agli alti ideali che noi abbiamo sempre proclamato do-

versi porre a fondamento della vita pubblica e di quella privata. (*Applausi al centro*).

Eliminata la questione della illegittimità sostanziale, che cosa ci rimane? Rimane da esaminare la questione della illegittimità formale. Se ne è tanto discusso che, qui, posso essere speditissimo e finalmente scusarmi delle lungaggini e ringraziarvi dell'attenzione tanto lusinghiera che mi avete dimostrato.

L'illegittimità formale per il Consiglio di Stato si è tradotta in termini di inefficacia del provvedimento, per desumerne l'inattuosità, ed il diritto dell'amministrazione di sospendere, comunque, l'esecuzione, non solo *ex nunc* ma *ex tunc*. Quali i motivi della illegittimità formale? Li avete sentiti ripetere tante volte. L'affidamento Trabucchi non poteva considerarsi né una estensione, né un *modus* della concessione precedente, come aveva ritenuto il ministro Trabucchi, e come era stato sostenuto anche da altri giuristi. Si sarebbe trattato di un « nuovo contratto » — di un contratto vero e proprio — per il quale la legge sulla contabilità dello Stato impone la consultazione dell'organo (nel caso di specie, sostitutivo dell'organo di controllo ordinario), e cioè del consiglio di amministrazione dei monopoli.

Anche qui non mi farà velo l'autorità certo rilevante delle singole sezioni del Consiglio di Stato, che io sento anche perché sono uomo di toga. Prescindo dalla riserva sottolineata dal senatore Bosco, circa la forma con cui il giudizio venne espresso: « si inclina a credere... sembra che... », espressioni che se non denunciano una incertezza di opinione certamente non interdicono la giustificazione delle contro-opinioni. Ma io desidero sottolineare la strana contraddizione che si riscontra in questo parere. Per quali motivi quel parere contesta al ministro Trabucchi la validità del suo criterio giuridico, che concepiva come *modus* dell'esecuzione della precedente concessione, quello che egli chiamava il « patto aggiuntivo »? Il senso di quella aggiunta era: io produttore-concessionario mi impegno a soggiacere alle condizioni postemi dalla concessione, non soltanto per il prodotto in campo nazionale ma — in quanto questo è stato distrutto dalla pubblica calamità — anche per quello che, in questa situazione di emergenza, potrà produrre in altri luoghi.

Dice il Consiglio di Stato: non può più parlarsi della precedente concessione, nemmeno sotto il profilo della sua estensione in un comprensibile regime di tolleranza, perché l'istituto delle concessioni amministrative presuppone il « territorio nazionale ». *L'impe-*

rium amministrativo, presupposto della « concessione », non si può manifestare oltre i confini del territorio dello Stato. Teniamo ferma questa eccezione di ordine formale, che impedisce di ritenere esatta la interpretazione che all'atto suo aveva dato il ministro Trabucchi.

Dunque si tratta di un contratto, nuovo, autonomo rispetto alla precedente concessione. Perché? Soltanto per il fatto che si tratta di tabacco estero e comprato all'estero, mentre la concessione presuppone, come oggetto, il tabacco nazionale. Il tabacco estero non può essere oggetto di una concessione, ammonisce il Consiglio di Stato. Ma l'articolo 10 della legge sui monopoli espressamente stabilisce che, negli acquisti di tabacchi esteri, l'amministrazione dei monopoli non è sottoposta alle forme proprie di ogni contratto nazionale — e cioè il decreto ed il controllo di registrazione ed il previo parere del Consiglio di Stato (in questo caso del consiglio di amministrazione). Pertanto, anche a volere ritenere che la clausola aggiuntiva Trabucchi costituisca un vero e proprio nuovo contratto, avente per oggetto acquisti di tabacco estero, per l'articolo 10 menzionato esso si sottraeva agli adempimenti formali che si sostiene avrebbero dovuto caratterizzare la decisione del ministro Trabucchi.

A questo punto, il Consiglio di Stato cambia strada; non si ricorda più della *exceptio* formulata, per dichiarare impossibile considerare la clausola Trabucchi una appendice alla concessione, in quanto essa regolava un'attività di oltre confine; questa volta proclama che il contratto non fruisce del particolare regime di esenzione, prevista dall'articolo 10, perché il contratto deve essere considerato nazionale, costituito con cittadini... italiani, anche se avente per oggetto tabacco estero e comperate fatte all'estero.

Ma leggiamo l'articolo 10. Se dovessimo, intanto, considerare la lettera di esso, dovremmo dire che si tratta di una disposizione la quale impone limiti agli organi dell'amministrazione. Per i principi generali di diritto, la dovremmo interpretare secondo lo stretto significato proprio delle parole, e cioè in modo restrittivo, non estensivo. Il controllo delle diverse opinioni si svolge, peraltro, ai fini penali; dobbiamo, dunque, considerare le opinioni e le interpretazioni con le cautele che sono proprie dell'esigenza, viva nel processo penale, che la prova della illiceità sia chiara, evidente non solo sotto l'aspetto oggettivo ma anche in quello soggettivo. Leggiamo l'articolo 10: « Per l'acquisto all'estero di combustibili per il noleggio di nave destinata al tra-

sporto d'esso... ». Due condizioni: una *ratio loci* e una *ratio materiae*. *Ratio loci*: acquisto all'estero, in luogo estero. *Ratio materiae*: combustibile estero.

Questa la prima ipotesi dell'articolo 10. Non ci interessa. Continuiamo la lettura: « o per l'acquisto di tabacchi esteri ». La legge non menziona più la prima condizione, la *ratio loci*; ma soltanto la *ratio materiae*: « tabacchi esteri ». Mentre nella prima categoria di acquisti si pongono due condizioni — una di luogo e l'altra di materia — per i tabacchi si pone soltanto la condizione della natura della merce: tabacco estero. Continuiamo: « l'amministrazione è esonerata da tutti gli impegni che nascono dai disposti degli articoli 5, 6, secondo comma, e 19 del presente decreto ». Il Consiglio di Stato non aveva detto che all'« aggiunta » Trabucchi non si potevano applicare i criteri della « concessione amministrativa », proprio perché nella specie, si trattava di prodotto estero? E se anche non bastasse la *ratio materiae*! Per altro, l'acquisto del tabacco estero da parte delle S.A. I.D. e S.A.I.M. si verificò proprio all'estero! Non ricorreva, quindi, anche la *ratio loci*, per considerare l'atto esonerato dall'obbligo nascente dagli articoli 5, 6, secondo comma, e 19 del decreto legislativo in discussione?

Ma come definire la cosiddetta « aggiunta »? Veramente una lettera-contratto? O non invece una lettera di « affidamento » o se volete un *pactum de contrahendo*, un affidamento generico di ordine politico? E del tutto « petulante » — come vorrebbe il senatore Terracini — non dirò la persona, ma il giudizio del consigliere di Stato Osvaldo Tozzi, il quale non è meno consigliere di Stato degli altri consiglieri di Stato che hanno redatto il noto amletico parere? (*Applausi al centro*). Tutt'altro che peregrina è la sua opinione giuridica, secondo la quale, trattandosi di vendita condizionata, di vendita di *genus*, di vendita per campione, la concretezza del negozio (cioè la sua sussistenza) si verificava al momento della traslazione della cosa. Trattandosi di vendita, debbono verificarsi gli effetti reali del negozio di vendita; solo la promessa di vendita si può considerare sul piano obbligatorio. Infatti l'affidamento poteva ridursi al niente economico e giuridico. Quale l'impegno dell'amministrazione? « Mi impegno di comperare, al prezzo che riterrò, a mio giudizio, valido; la merce che riterrò, a mio esclusivo giudizio, idonea; la comprerò se ed in quanto tu l'offrirai! ».

Come la menzioneremo questa davvero atipica « disponibilità » del negozio alla volontà

esclusiva di una sola parte, se non vorremo farla rientrare nella categoria delle concessioni e degli affidamenti amministrativi?

Infatti, nel momento in cui, partiti da questo affidamento generico, si scende alla concretezza contrattuale, negoziale — che è il momento della perizia — allora avviene il trasferimento della cosa nel dominio giuridico dell'amministrazione dei monopoli, e proprio in quel momento si iniziò la soggezione del contraente agli oneri contrattuali.

Ora, se così stanno le cose, è non confutabile che il negozio si realizza all'estero. L'opinione di coloro che ritengono non applicabile l'articolo 10, nonostante si tratti di acquisto di tabacco estero e soprattutto si tratti di tabacco acquistato all'estero, sembra davvero problematica. Ma come si farà a ritenere che, ad esempio, se questo contratto fosse stato negoziato dall'ufficio acquisti all'estero, nessuno avrebbe potuto rilevare difetti di forma? Onde si arriva all'assurdo, sottolineato dal senatore Agrimi, incompatibile con l'autorità di ogni elementare principio gerarchico che, per lo stesso atto, se compiuto dal presidente si richiedano forme e garanzie che — vedi caso! — nemmeno in linea di sospetto vengono richieste, se eseguite da un suo dipendente!

Veramente siamo di fronte al grottesco! Al generale si negano i diritti del soldato; al soldato si conferiscono i poteri del generale! E io mi domando quale sarebbe il nostro stupore se un ministro, rispondendo alle nostre interpellanze, alle nostre richieste di pronto intervento, si limitasse a dire: non ho provveduto, non ho creduto di prendere iniziative, perché i miei uffici non me ne hanno proposto alcuna, né io mi permetterò giammai di invadere la loro competenza!

E quanto condannabile questo ministro, e quanto legittimo il nostro appello ai suoi poteri di iniziativa, cioè al suo compito politico, se, dinanzi a casi di emergenza, rifiutasse di prendere le necessarie iniziative? Gli chiederemo di agire prontamente, in conformità alle leggi (siamo in regime di diritto), ma con la necessaria elasticità interpretativa ed analogia applicativa, memori, cioè, che i divieti debbono risultare da espliciti precetti. Che diremmo se rifiutasse di assumere le sue responsabilità e di intervenire in modo correttivo degli effetti di ogni disastro, di esperire tutte le possibilità non vietate espressamente dal diritto positivo, scusandosi col dire che quei tali provvedimenti richiesti non sono... esplicitamente previsti dalla legge?

Ora, se è così drammaticamente controversa la legittimità dell'atto, come si può arrivare,

adesso, a farne criterio, non tanto per il suo annullamento, ma addirittura per una incriminazione di carattere penale?

Onorevoli colleghi, se noi dovessimo ritenere che ogni processo di illegittimità si riduca, per ciò stesso, in un abuso, il Consiglio di Stato, la massima giurisdizione del contenzioso amministrativo, scenderebbe alle modeste dimensioni del primo gradino del contenzioso giudiziario; perché tutti i provvedimenti ministeriali li discuteremmo in sede penale, presso i pretori della Repubblica. E se lo volete, adunque, licenziamole pure le eccellenze del Consiglio di Stato! (*Approvazioni al centro*). La verità è ben altra; tutte le deduzioni che inficiano l'atto amministrativo per incompetenza, per eccesso di potere o per violazione di legge — e cioè i vizi formali dell'atto — non implicano giudizio di illiceità (*ex delicto*); l'atto amministrativo diventerà illecito se le violazioni furono concepite, volute, programmate, realizzate, strumentalizzate proprio al fine specifico dell'obiettivo delittuoso.

Siamo al problema ultimo, conclusivo: il dolo. Dolo specifico, dolo di scopo; esso è preminente nell'accertamento del reato di abuso innominato. Ma bisogna qui soggiungere che il concetto di dolo, nel reato di abuso, non investe soltanto lo scopo ma anche il mezzo. Anzi questo è il vero motivo per cui si ritiene che la indagine sul dolo abbia carattere di priorità nell'accertamento della responsabilità per abuso innominato, in quanto il dolo non riguarda soltanto la individuazione del vantaggio, come motivo che spiega e psicologicamente esaurisce tutta l'azione, ma riguarda anche la coscienza e la consapevolezza che l'autore del reato deve avere dell'« abuso » e cioè dell'elemento materiale; l'abuso è insieme lo strumento e la materia del reato; e perciò deve non solo esistere obiettivamente, ma deve anche vivere soprattutto nella coscienza dell'autore.

Il caso è veramente eccezionale. Abbiamo la prova che non vi è stato alcun danno dell'amministrazione o di privati concorrenti; abbiamo la prova che vi è stato anzi il vantaggio cospicuo del monopolio. Manca del tutto la prova sulla sussistenza dell'elemento obiettivo: Non intendiamo, ripeto, pregiudicare il libero corso delle istanze del monopolio, che si svolgono in contrasto con l'interesse privato delle S.A.I.D. e S.A.I.M.: ma non andiamo oltre, perché, se dovessimo esprimere la nostra opinione sulla natura del provvedimento Trabucchi, verremmo a ben altri risultati. A proposito del dolo, non mi limito a dire che manca del tutto la prova, perché nessuno ne parla (né prova specifica né prova generica,