

RESOCONTO STENOGRAFICO

168.

SEDUTA DI LUNEDÌ 17 MARZO 1997

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **MARIO CLEMENTE MASTELLA**

INDICE

	PAG.		PAG.
Disegno di legge di conversione (Seguito della discussione):		Missioni	13951
Conversione in legge del decreto-legge 31 gennaio 1997, n. 11, recante misure straordinarie per la crisi del settore lattiero-caseario ed altri interventi urgenti a favore dell'agricoltura (3131)	13968	Proposte di legge (Discussione):	
Presidente	13968, 13970, 13971	MAMMOLA ed altri; LUCCHESI ed altri; PECORARO SCANIO; FRATTINI; VELTRI; VELTRI ed altri; VELTRI ed altri; TREMAGLIA e FRAGALÀ; PISCITELLO ed altri: Misure per la prevenzione dei fenomeni di corruzione (244-403-780-1417-1628-2327-2576-2586-2610)	13952
Bogi Giorgio, <i>Ministro per i rapporti con il Parlamento</i>	13968	Presidente	13952
Lembo Alberto (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania)	13970	Ayala Giuseppe Maria, <i>Sottosegretario di Stato per la giustizia</i>	13968
Selva Gustavo (gruppo alleanza nazionale)	13970	Li Calzi Marianna (gruppo rinnovamento italiano), <i>Relatore per i capi II e III</i>	13959
Vito Elio (gruppo forza Italia)	13968	Martinelli Piergiorgio (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania), <i>Relatore per il capo IV</i>	13963
In morte del deputato Carlo Frigerio:		Serra Achille (gruppo forza Italia), <i>Relatore per i capi I e V</i>	13956
Presidente	13951	Veltri Elio (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), <i>Relatore per i capi I e V</i>	13952
Bogi Giorgio, <i>Ministro per i rapporti con il Parlamento</i>	13951	Ordine del giorno della seduta di domani	13971
Ministro per i rapporti con il Parlamento (Annunzio della nomina):	13951		

N. B. I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'*Allegato A*.
Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'*Allegato B*.

XIII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 17 MARZO 1997

La seduta comincia alle 12,35.

MAURO MICHIELON, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 13 marzo 1997.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Ballaman, Bova, Brunetti, Burlando, Carrara, Collavini, Dini, Evangelisti, Fantozzi, Gnaga, Iacobellis, Iotti, Ladu, Lumia, Mancuso, Mangiacavallo, Marongiu, Micciché, Molinari, Napoli, Occhetto, Olivo, Prodi, Ruberti, Sales, Savarese, Scozzari, Selva, Sinisi, Tremaglia, Vendola, Visco e Zacchera sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Sono altresì considerati in missione, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1, i deputati membri della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali.

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

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'Allegato A ai resoconti della seduta odierna.

In morte del deputato Carlo Frigerio.

PRESIDENTE. Comunico che domenica 16 marzo 1997 è deceduto l'onorevole Carlo Frigerio, deputato della XIII legislatura.

La Presidenza della Camera ha già fatto pervenire ai familiari l'espressione della più viva partecipazione al loro dolore, che desidero ora rinnovare anche a nome dell'Assemblea.

Mi associo all'espressione di tale partecipazione, che rivolgo alla famiglia del collega scomparso ed al suo gruppo parlamentare. Conosciamo l'impegno apprezzabile, anche nella diversità delle posizioni, dell'onorevole Frigerio. Siamo veramente amareggiati per il modo in cui egli è scomparso.

Avverto inoltre che il Presidente Violante commemorerà in altra seduta la figura e l'opera del collega scomparso in maniera così repentina.

GIORGIO BOGI, *Ministro per i rapporti con il Parlamento*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GIORGIO BOGI, *Ministro per i rapporti con il Parlamento*. Il Governo si associa alla partecipazione per la scomparsa del deputato Frigerio.

Annunzio della nomina del ministro per i rapporti con il Parlamento.

PRESIDENTE. Comunico che il Presidente del Consiglio dei ministri ha inviato, in data odierna, la seguente lettera:

« Onorevole Presidente,

ho l'onore di informarLa che, con proprio decreto in data odierna, adottato su mia proposta, il Presidente della Repubblica ha nominato ministro senza portafoglio l'onorevole dottor Giorgio Bogi,

deputato al Parlamento, il quale contestualmente cessa dalla carica di sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Inoltre, con mio decreto in data odierna, sentito il Consiglio dei ministri, ho conferito al ministro Bogi l'incarico per i rapporti con il Parlamento.

« Firmato: Romano Prodi ».

Colgo l'occasione per fare le congratulazioni al nuovo ministro per i rapporti con il Parlamento, con il quale mi auguro che potremo lavorare con molta armonia e con grande efficacia operativa.

Discussione del testo unificato delle proposte di legge: Mammola ed altri; Lucchese ed altri; Pecoraro Scanio; Frattini; Veltri; Veltri ed altri; Veltri ed altri; Tremaglia e Fragalà; Piscitello ed altri: Misure per la prevenzione dei fenomeni di corruzione (244-403-780-1417-1628-2327-2576-2586-2610) (ore 12,45).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato delle proposte di legge: Mammola ed altri; Lucchese ed altri; Pecoraro Scanio; Frattini; Veltri; Veltri ed altri; Veltri ed altri; Tremaglia e Fragalà; Piscitello ed altri: Misure per la prevenzione dei fenomeni di corruzione.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che, come convenuto nella Conferenza dei presidenti di gruppo, nella seduta odierna avrà luogo solo lo svolgimento delle relazioni.

Ha facoltà di parlare il relatore per i capi I e V, onorevole Veltri.

ELIO VELTRI, *Relatore per i capi I e V*. Signor Presidente, cari colleghi pochi e coraggiosi, a proposito di quest'aula vuota voglio ricordare un episodio che mi è capitato quando ero sindaco di Pavia. L'assessore alla cultura dell'epoca, che era ed è un personaggio straordinario, orga-

nizzò uno spettacolo al teatro Fraschini, uno dei più belli d'Italia, voluto da Maria Teresa d'Austria. In realtà, si dimenticò di organizzarlo per cui i fratelli Colla, che erano i marionettisti più famosi dell'epoca, trovarono nel teatro Fraschini solo una mamma e un bambino. Uno dei due fratelli, da grande professionista, andò sul palco e disse: « Io faccio lo spettacolo solo per voi ». Per i fratelli Colla il Fraschini era un po' come il Parlamento per noi. Anche se la partecipazione così ridotta su un tema così essenziale era prevista, iniziamo una...

PRESIDENTE. Onorevole Veltri, in realtà siamo quasi di fronte ad un record! Lei evidentemente non ha partecipato ad altre sedute cui ho assistito come Presidente; ritengo che siamo oggi in numero abbastanza elevato.

ELIO VELTRI, *Relatore per i capi I e V*. Signor Presidente, mi aspettavo questa interruzione e le rispondo che un record è stata anche la defenestrazione di un'intera classe dirigente per questione di corruzione e per reati connessi. Da questo punto di vista siamo gli unici ed i primi al mondo.

Detto questo svolgerò alcune riflessioni generali ed il collega Serra illustrerà nel merito la normativa. Le mie riflessioni riguardano la cultura delle regole di questo paese, i guasti della corruzione ambientale ed i rimedi per uscirne con la politica e con le riforme. È questo un paese che non ha nel modo più assoluto cultura delle regole, dalle piccole alle grandi cose. Per esempio, nessuno rispetta la fila (se in Inghilterra si passa davanti a qualcun altro si viene « fulminati »), come nessuno rispetta il divieto di fumare in talune circostanze anche in questo Parlamento (sono i parlamentari per primi, dunque, a violare le regole e le leggi). Fino ad arrivare ai concorsi ed agli appalti truccati. Se le regole ci sono, vengono violate, se non ci sono si dimostra la disponibilità ad accoglierne di nuove con la riserva mentale di aggirarle appena vengono approvate. In questo nostro paese

la legalità è stata sempre considerata un *optional* e si tratta di una convinzione che dura ancora, tant'è vero che per moltissimo tempo, soprattutto nel corso degli anni ottanta, si è ritenuto che illegalità ed efficienza potessero andare d'accordo. I fatti hanno invece dimostrato che così non è: l'illegalità si accompagna sempre all'inefficienza di singole parti e del sistema nel suo complesso.

Si è legati alla convinzione che illegalità ed efficienza possano andare d'accordo: esiste al riguardo una serie straordinaria di esempi. Abbiamo inventato l'abusivismo di necessità; ricordate il sindaco di Vittoria — mi pare — in Sicilia, che marciava alla testa di migliaia e migliaia di abusivi? Abbiamo inventato l'evasione fiscale di necessità. Abbiamo inventato le quote latte di necessità e potrei continuare. Il commissario Mario Monti ci ricorda però che siamo al penultimo posto nel rispetto delle direttive europee; siamo all'ultimo posto in Europa per la capacità di spendere i fondi europei; siamo al primo posto per l'entità dell'evasione fiscale, che da molti viene considerata o di necessità, come ho già detto, o comunque un fatto normale.

Le ragioni di ciò sono antiche e non riguardano solo la malvagità degli uomini e delle donne. Stefano Rodotà ha di recente ricordato che non abbiamo alle spalle né la rivoluzione inglese, che ha decapitato Carlo I molto prima della rivoluzione francese ed ha fondato l'imperio della legge, né quella americana, che ha sostituito il governo delle leggi al governo degli uomini. Nel nostro paese, invece, le garanzie politiche hanno sempre prevalso sulle garanzie giuridiche. Se ci si metteva d'accordo politicamente, si pensava di poter fare di tutto. Si registra un'assenza dell'etica di responsabilità e dell'etica pubblica, che sono merce rara. Molti fanno notare che abbiamo avuto la controriforma ma non la riforma, ossia la pratica dei favori, uguale alle indulgenze vendute prima della riforma, e la cultura della remissione della colpa, tipica della controriforma, per cui dopo il perdono si può ricominciare a peccare perché tanto

c'è qualcuno che perdona o assolve. A mio parere di questi tempi il perdonismo diffuso rappresenta una delle forme più gravi di giustificazione della corruzione che continua in tutti i gangli dello Stato, come tutti gli esperti dimostrano. D'altronde, signor Presidente e cari colleghi, gli uomini simbolo della legalità e della difesa dello Stato di diritto (da Ambrosoli a Falcone, da Borsellino a Di Pietro) non hanno avuto grandi successi in questo paese. Mi è capitato di assistere, poche sere fa, ad una trasmissione televisiva durante la quale era stato mandato in onda il film su Ambrosoli. Ebbene, anziché fare qualche riflessione sui comportamenti di Sindona, sui legami tra Sindona e la mafia, sui legami con le società occulte che avevano portato all'assassinio di quell'uomo specchiato, che si vantava di aver avuto un incarico dallo Stato e non dai partiti, immediatamente il dibattito si è aperto con una polemica sui comportamenti della magistratura, cioè sotto accusa in quel momento c'era la magistratura.

Però, sono convinto — e non da oggi, potrei dire almeno da un ventennio — che la cultura delle regole e la strada della legalità non abbiano alternative. Aggiungo anche — mi rivolgo in particolare al Governo — che se fossi membro di questo Governo suggerirei al Presidente del Consiglio e al Governo di fare uno *spot* di questo tipo: «La legalità è conveniente» (perché per astratto moralismo nessuno si impegna), anzi, «Legale conviene». Potremmo portare tantissimi esempi per dimostrare che la legalità è conveniente, conviene. Credo sia questo il messaggio che dovrebbe circolare tra i cittadini italiani.

Sono convinto inoltre, cari colleghi, che le resistenze al nostro ingresso in Europa non siano dovute al fatto che non siamo in grado di rispettare i parametri di Maastricht. Questo andiamolo a raccontare agli altri, non è vero! Noi rispetteremo i parametri di Maastricht! In Europa ci sono altre riserve su di noi: accettare un paese che ha il primato della corruzione (è scritto nella relazione dei

tre saggi sulla quale abbiamo lavorato), il primato della criminalità mafiosa e organizzata, il primato delle stragi incomplete, eccetera, non è una cosa semplice. Su questo dovremmo riflettere tutti insieme.

D'altronde, da un sistema senza regole e largamente illegale ad uno corrotto il passo è breve. Negli ultimi tempi sono stati pubblicati moltissimi libri, o piuttosto libelli, per giustificare la corruzione; si è detto: « ma c'è sempre stata ». Ebbene, io che mi picco di conoscere un po' questi argomenti e che qualche storia della corruzione l'ho letta, sia di autori stranieri sia di autori italiani (ne ricordo uno perché mi sta particolarmente a cuore, un grande giornalista che per aver fatto queste battaglie è stato emarginato: Sergio Turone), devo dire che costoro hanno ragione. Innanzitutto, mi ricordano Verre nella repubblica romana; persino la rigida, austera repubblica romana aveva grandi corrotti e grandi corruttori. Verre era un maestro nella manipolazione di tutto, soprattutto delle eredità. Ha guadagnato tantissimi soldi, ha corrotto tutto e tutti; però è stato costretto a fuggire in un processo pubblico. Se ne è dovuto andare, perché alla fine non è riuscito a corrompere i giudici e quindi è dovuto fuggire da Roma. Nella letteratura romana la tangente era considerata cosa sporca e colui che la riceveva insozzava le proprie mani.

Ricordo un altro episodio straordinario. Carlo V — l'imperatore dell'impero sul quale non tramontava mai il sole — fu eletto imperatore (perché la carica era elettiva) a diciannove anni. Gli Asburgo, che erano maestri in matrimoni e in corruzione, coruppero sei dei grandi elettori, spendendo 852.189 fiorini. All'epoca tutti si chiesero perché il settimo, l'elettore del Brandeburgo, non fosse stato corrotto, perché avesse resistito alle lusinghe del denaro. No, era stato corrotto! Lo aveva corrotto Francesco I che gareggiava con Carlo V ...

GUSTAVO SELVA. Dove è scritto tutto questo?

ELIO VELTRI, *Relatore per i capi I e V*. Nel libro di Chabod *Carlo V e il suo*

impero. È una monografia bellissima, della quale consiglio la lettura.

Nell'Inghilterra del Seicento e del Settecento grandi personaggi, che hanno fatto la potenza inglese, sono stati processati per corruzione. Voglio ricordare Francesco Bacone; Samuel Pepys, che ha inventato la potenza navale inglese (sto dicendo queste cose non perché voglia fare mostra della mia cultura storica, ma perché mi serve per quanto dirò tra un momento); Warren Hastings, che era il governatore delle Indie. Pepys addirittura annotava, come i tangentisti moderni, anche le tangenti amorose e cioè le prestazioni delle mogli dei malcapitati, i quali, non avendo denaro, dovevano pagare la tangente in questo modo.

GUSTAVO SELVA. Quelle non finiranno mai!

ELIO VELTRI, *Relatore per i capi I e V*. Sono stati tutti salvati dai sovrani dell'epoca. Però questi ultimi, che li hanno salvati perché hanno considerato che i loro meriti erano più grandi della responsabilità di essersi fatti corrompere, impedirono che ritornassero ai loro uffici pubblici.

Per finire, anche l'unità d'Italia è nata con grandi fatti di corruzione. Ne cito due: la regia dei tabacchi e la banca romana. Si dice che il re fosse « galantuomo »; quelli che hanno compiuto studi approfonditi sostengono che si tratta di una parodia del re; questi aveva preso lo zuccherino, si era cioè fatto pagare!

Se uno va a vedere gli scandali della regia dei tabacchi e della banca romana, vede che si tratta di un copione che negli ultimi anni si è ripetuto sempre. Mi riferisco agli interventi del potere esecutivo per bloccare i magistrati; ai trasferimenti dei magistrati; alle promozioni di coloro che ubbidivano; all'intimidazione ed uccisione dei testi scomodi; al blocco delle proposte di Commissioni di inchiesta parlamentare; alle iniziative e battaglie di pochi tenaci moralisti. Sì, lo sottolineo, moralisti, come Napoleone Colajanni e Felice Cavallotti, che non dettero tregua a

Crispi finché questi non lasciò il Governo. Ho detto « moralisti » e lo sottolineo ! Di questi tempi molti usano le parole senza rendersi conto del loro significato. Io mi onoro di appartenere alla « razza » dei moralisti, dei Napoleone Colajanni, Felice Cavallotti, Gaetano Salvemini, Ernesto Rossi. Mi onoro — lo ribadisco — di appartenere a questa razza. Evidentemente, chi con disprezzo pronuncia la parola « moralismo », come pure la parola « giustizialismo », non conosce il loro significato.

GUSTAVO SELVA. È importante però che non vi sia una categoria che ne abbia l'esclusiva !

ELIO VELTRI, *Relatore per i capi I e V*. Assolutamente ! Tanto è vero che tutte le mie proposte di legge sono firmate da deputati dell'Ulivo e del Polo. Onorevole Selva, sono « trasversali » e ho anche degli « ascoltatori » presso alleanza nazionale che hanno firmato le proposte di legge.

GUSTAVO SELVA. Non solo nelle proposte di legge, ma anche nei libri, nei pamphlet.

PRESIDENTE. Onorevole Selva, consenta all'onorevole Veltri di andare avanti nella sua relazione.

ELIO VELTRI, *Relatore per i capi I e V*. Io interloquisco volentieri.

GIUSEPPE MARIA AYALA, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. È un'amabile interruzione !

ELIO VELTRI, *Relatore per i capi I e V*. Ognuno ha la sua cultura e le radici della sua cultura. Io le prometto che mi sforzerò di leggere anche altri autori, però non credo che Napoleone Colajanni e Salvemini siano sospetti !

GUSTAVO SELVA. Ho solo detto che sono contro i monopolisti.

ELIO VELTRI, *Relatore per i capi I e V*. Anch'io. Ho fatto questa digressione storica per ricordare che le sanzioni non sono mai venute dal potere politico ma sempre dalla magistratura, quando quest'ultima c'è riuscita oppure non è stata messa in condizione di non procedere.

Stavo dicendo che ho fatto questa digressione storica per sottolineare che la corruzione nelle moderne democrazie, basate sullo Stato di diritto e sulla divisione dei poteri, è molto più grave che negli Stati autoritari. E questo perché nelle moderne democrazie c'è la moltiplicazione delle sedi di decisione, ognuna delle quali gestisce poteri normativi e denaro; c'è l'enorme sviluppo della burocrazia; c'è un intervento spesso esorbitante dello Stato nell'economia e nei servizi; c'è la circolazione di una massa enorme di denaro destinato alla spesa pubblica; c'è l'internazionalizzazione degli scambi, dell'economia, delle finanze e delle norme. Esiste una massa imponente di finanza « apatri-de »: Duverger la chiama così, perché non viene controllata da nessuno e la fa franca perché nessuna frontiera è in grado di fermarla.

Per questo le democrazie, tutte le moderne democrazie sono preoccupate. Quando ho chiesto ad un giudice americano come reagivano negli Stati Uniti e qual era la situazione della corruzione nella pubblica amministrazione e nelle imprese mi ha detto: da noi oltre certi limiti non si può andare, perché esiste una forte riprovazione sociale.

Infatti nella Costituzione degli Stati Uniti l'unico reato ricordato insieme a quello di tradimento è il reato di corruzione. E la riprovazione sociale è molto più importante del processo penale e delle manette: è fondamentale, a mio parere.

Negli ultimi trent'anni negli Stati Uniti un presidente, due vicepresidenti, molti membri del Congresso, centinaia di funzionari e molti governatori sono stati costretti a dimettersi perché imputati di corruzione.

GUSTAVO SELVA. Noi come numero li abbiamo battuti !

ELIO VELTRI, *Relatore per i capi I e V*. Ha ragione, onorevole Selva, tant'è vero che i nostri magistrati sono stati invitati da tutti i parlamenti, da tutti i governi e da tutte le università delle grandi democrazie per esporre l'esperienza di un paese che ha avuto il coraggio che altri fino a questo momento non hanno avuto, anche perché in altri Stati la magistratura è sottoposta al controllo dell'esecutivo, come lei sa, onorevole Selva.

Gli Stati Uniti, tra l'altro - e questo è sottolineato dalla Carta dell'ONU del dicembre scorso -, perseguono il crimine se una compagnia americana paga tangenti a funzionari di paesi stranieri. È l'unico paese e la Carta dell'ONU suggerisce agli Stati membri di percorrere la stessa strada.

Colleghi, il corpo sociale è come il corpo umano, non c'è molta differenza: se si è convinti che un male possa esistere (ed è grave qualora esista) e le conseguenze sono drammatiche per l'organismo, potendolo portare a morte, normalmente si procede in due modi, con la prevenzione oppure, se non si arriva in tempo, con la cura. Ma se non si crede che quel male sia tanto grave da portare a morte l'organismo, non si fa né prevenzione né cura. Noi abbiamo ritenuto che la corruzione potesse convivere con lo sviluppo e dunque non abbiamo fatto né la prevenzione né la cura.

Dal 1992 l'inventario dei danni non è stato mai fatto. Si è persino fatto finta di non sapere che erano scomparsi cinque partiti ai quali la storia aveva dato ragione.

Poiché temo di aver utilizzato tutto il tempo a mia disposizione, mi avvio alla conclusione, signor Presidente. Purtroppo non posso continuare, ma dico solamente che la Commissione anticorruzione, istituita su iniziativa del Presidente della Camera, è un fatto positivo ed un atto di coraggio.

Mi auguro, innanzitutto, che la si lasci lavorare, che i provvedimenti che in tempi brevi ha già elaborato e portato all'attenzione dell'Assemblea vengano approvati

senza stravolgimenti e che si diano gli strumenti per renderli operativi.

Voglio concludere dicendo...

PRESIDENTE. Grazie, concluda, perché siamo molto al di là dei limiti regolamentari.

ELIO VELTRI, *Relatore per i capi I e V*. Mi scuso, Presidente, ma dovevo recuperare del tempo perché l'onorevole Selva mi ha interrotto molte volte. Concludo dicendo che, per quanto mi riguarda, non accetterei stravolgimenti di questi provvedimenti: è molto meglio votare, poi il paese giudicherà (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore per i capi I e V, onorevole Serra.

ACHILLE SERRA, *Relatore per i capi I e V*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi sia consentito esprimere il più vivo apprezzamento per l'impegno e l'opera svolta in particolare dal presidente e da tutti i membri della Commissione, la cui istituzione è stata voluta fortemente dalla Presidenza della Camera. Ho constatato personalmente un impegno comune diretto a pervenire in tempi assai brevi ad una proposta ricca di significative novità.

In particolare, per le ragioni proprio ora esposte dal collega moralista Veltri, peraltro non tutte da me condivise, soprattutto nella parte finale quando lo stesso collega auspica un esame degli articoli senza modifiche della normativa in discussione, per le ragioni che io stesso esporrò e per le considerazioni rappresentate dai cosiddetti tre saggi, si è ritenuto opportuno nella Commissione immaginare anzitutto un organismo che potesse operare *super partes* e nel contempo essere utilizzato come strumento di verifica, accertamento e controllo della legalità e della trasparenza della pubblica amministrazione.

Perché fosse effettivamente un ufficio lontano da condizionamenti di ogni genere, era necessario pensare a pochi componenti, qualificati, scelti dai massimi vertici istituzionali tra esperti in discipline

sociali, economiche, fiscali, giuridiche, aziendali. Il presidente, pertanto, ed i componenti, in numero di sei, saranno nominati con decreto del Capo dello Stato su proposta dei Presidenti di Camera e Senato. Si è potuta registrare molta materia di confronto e talora di contrapposizione anzitutto sul nome da attribuire all'ufficio. Da taluno si è pensato di chiamarlo *authority* o autorità, da altri servizio, ufficio; alla fine si è giunti alla definizione di garante al fine di evitare messaggi errati e rendere chiaro, a cominciare dal nome, l'obiettivo primario: quello di garanzia.

Si impone però la necessità di fissare in termini problematici alcuni punti di cui il dibattito in aula, mi auguro, vorrà tener conto e che a mio avviso dovranno essere oggetto di serio approfondimento. Cominciamo dalla natura del Garante. Il modello ordinamentale delle pubbliche amministrazioni nel nostro sistema — è a tutti noto — è quello della tradizione europeo-continentale, cioè a diritto amministrativo, distinto da quello dei paesi di *common law*. La scelta di strutturare il Garante come entità amministrativa indipendente, funzionalmente svincolata e non incardinata nell'ambito della pubblica amministrazione ed in particolare della Presidenza del Consiglio, costituisce un'iniziativa che si inserisce in quella tendenza policentrista che lo stesso professor Cassese, uno dei tre saggi, sottolineava con preoccupazione in un recente scritto del 1996.

Da alcuni componenti la Commissione, ma non dal sottoscritto, solo una tale impostazione di indipendenza è ritenuta garanzia di imparzialità da condizionamenti. Reputo doveroso citare quanto contenuto nel rapporto del 1936 circa la gestione dell'amministrazione pubblica, elaborato su richiesta dell'allora Presidente degli Stati Uniti Roosevelt: «Le commissioni indipendenti sono in realtà governi indipendenti in miniatura; esse costituiscono un falso ramo privo di guida». Appare evidente, quindi, il rischio di evocare la formazione di un vero e pro-

prio quarto potere, con conseguente mutamento dell'ordinamento tradizionale.

L'elemento ulteriore da tenere presente è fornito dalla circostanza che i soggetti, sottoposti a vigilanza, operano nell'ambito della pubblica amministrazione e non sono assimilabili pertanto, per prerogative e funzioni, agli operatori sottoposti alla vigilanza di altre autorità, quali l'*anti-trust*. Essi non agiscono in un contesto di autonomia individuale ma la loro attività, appunto quella dei dipendenti pubblici, è finalizzata a perseguire quel pubblico interesse che costituisce la connotazione della legalità e della trasparenza medesima.

Il paradosso di estrapolare un soggetto dal contesto ordinamentale, proprio della pubblica amministrazione, per svolgere in esso funzioni di garanzia pare evidente ed incontrovertibile. Tale opzione finirebbe per costituire una vera e propria frattura di dubbia correttezza costituzionale, rispetto alle competenze del Presidente del Consiglio che si ricorda, in base alla legge n. 400 del 1988, ha poteri di tutela e garanzia proprio del rispetto dei principi di legalità e trasparenza.

Il ruolo del Garante deve quindi essere necessariamente proiettato in un contesto ordinamentale, relazionandosi con i poteri che in esso operano. La previsione, dalla lettura del testo, è di un organismo indipendente e assolutamente autonomo. Ecco il perché di una relazione in termini problematici.

Passiamo ora ai poteri del Garante. Anche in relazione all'articolo 4 della proposta in esame, si è aperto, durante i lavori in Commissione, un confronto costruttivo ed un aperto dibattito; sono certo che numerosi potranno essere gli emendamenti in materia ed io stesso ne presenterò alcuni. Mi pongo, per esempio, il problema dell'incostituzionalità di talune attribuzioni e della necessità, oltre che dell'opportunità, di tale ampiezza di poteri delegati ad un ufficio che peraltro si prevede assolutamente indipendente.

Senza entrare nel dettaglio, a me sembra degna di ampia discussione e approfondito ragionamento la previsione che

solo in base a semplici elementi che indichino violazioni del buon andamento e dell'imparzialità sia possibile per il Garante eseguire accertamenti patrimoniali, financo sul Presidente del Consiglio e sui ministri, su terzi ritenuti prestanome, nonché perquisizioni, sia pure autorizzate dall'autorità giudiziaria, là dove ritenga che la documentazione richiesta alle pubbliche amministrazioni sia incompleta, nonché, inoltre, il potere di accedere indiscriminatamente all'anagrafe tributaria. Fondamentale è invece la previsione della vigilanza sull'attuazione dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 29 del 1993 circa la netta distinzione tra politica e amministrazione. Questa previsione è fondamentale, come fondamentale è quella del principio della piena conoscibilità dell'azione amministrativa, ovvero la possibilità rimessa al Garante di compiere ispezioni presso organi centrali e periferici.

Altro passaggio di grande interesse e che costituisce novità assoluta è l'istituzione, presso il Garante, dell'anagrafe patrimoniale per il controllo di situazioni patrimoniali di coloro che svolgono pubbliche funzioni, gli stessi che sono tenuti alla dichiarazione patrimoniale, con esclusione dei membri del Parlamento, per i quali, come è noto esiste già anagrafe, istituita con una legge del 1982. Il Garante è preposto alla tenuta e all'aggiornamento della stessa.

Quanto all'articolo 6, esso istituzionalizza il coordinamento tra Garante, autorità giudiziaria e amministrazioni, ove dagli accertamenti compiuti si evidenzino fatti rilevanti ai fini della responsabilità civile, amministrativa e penale dei soggetti. Questi ne darà comunicazione alle autorità amministrative competenti a svolgere il procedimento disciplinare e all'autorità giudiziaria. Quanto al potere sostitutivo del Garante presso le prime, in caso di inerzia prolungata per tre mesi, si è ritenuto opportuno definirlo — non senza un serrato confronto — solo per la fase attinente alla promozione del procedimento penale, che comunque dovrà svolgersi presso l'amministrazione compe-

tente. In caso, quindi, di ritardo da parte dell'amministrazione, l'azione potrà essere promossa dal Garante, fermo restando che poi il relativo procedimento dovrà svolgersi dinanzi all'amministrazione competente. A tale riguardo è previsto che le informazioni, i documenti ed in genere gli elementi acquisiti dal Garante nell'esercizio delle proprie funzioni costituiscano a tutti gli effetti fase istruttoria del procedimento disciplinare e presso le pubbliche amministrazioni; procedimento per il quale deve essere sempre e comunque garantito il principio del contraddittorio e la verbalizzazione delle stesse risultanze istruttorie.

L'attività di raccolta delle informazioni e di generale vigilanza per prevenire eventuali inefficienze poste a carico del Garante impone alle singole amministrazioni di trasmettere a quest'ultimo dati ed informazioni relativi al personale sottoposto a giudizio e a quello sottoposto a procedimento disciplinare, senza che ad esso possa essere opposto il segreto d'ufficio.

Per quanto riguarda i rapporti del Garante, l'articolo 10 istituzionalizza e regola le forme di raccordo tra questi, il Parlamento, il Governo e le pubbliche amministrazioni. Per ciò che concerne i rapporti con le due Camere e con il Governo, il Garante ha l'onere di presentare annualmente una relazione sullo stato dell'amministrazione pubblica, nonché sui procedimenti disciplinari e penali a carico del personale sottoposto a controllo. È inoltre tenuto a fornire alle Commissioni parlamentari i dati e le informazioni di cui queste facciano richiesta.

L'attività di impulso del nuovo ufficio consiste nel segnalare al Presidente del Consiglio l'opportunità di adottare disposizioni normative e misure amministrative, organizzative e contrattuali, idonee a prevenire la corruzione e l'illegalità nella pubblica amministrazione, nonché la tutela dei diritti dei cittadini. Opera analoga di segnalazione è rivolta agli organi delle singole pubbliche amministrazioni.

Il Garante svolge infine per i pubblici dipendenti attività di consulenza per il miglioramento degli *standard* di trasparenza e di efficienza degli atti e delle procedure.

Le disposizioni costituiscono norme fondamentali di riforme economiche e sociali, principi fondamentali della legislazione dello Stato. Le regioni a statuto speciale dovranno quindi tenerne evidentemente conto.

Come ho detto all'inizio, si è ritenuto di delineare solo i contorni di un organismo che potesse contribuire realisticamente ad abbassare il tasso di corruzione, con attività in prevalenza di prevenzione.

Con questa esposizione ho tentato di analizzare alcuni contenuti del progetto di legge, in termini problematici, rimettendo, come è ovvio, all'Assemblea la discussione ed il confronto che mi auguro partecipativi e, se del caso, accesi e serrati, ma che possano concludersi con il varo di una normativa che costituisca il primo e vero tassello di una forte azione di contrasto alla corruzione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore per i capi II e III, onorevole Li Calzi.

MARIANNA LI CALZI, Relatore per i capi II e III. Signor Presidente, signori rappresentanti del Governo, colleghi, questa Commissione è stata voluta — come tutti sappiamo — dal Presidente della Camera ed ha lavorato (anche se in tempi brevi, resi ancor di più tali dalle scadenze che avevamo, che poi hanno subito taluni rinvii) con una attività che definirei particolare e forse unica, data la mole delle proposte che dovevamo esaminare.

Vorrei precisare che secondo le modalità della legge istitutiva della Commissione abbiamo lavorato sulla base delle proposte che erano state presentate in materia di anticorruzione con riferimento ai principi enunciati nel rapporto dei tre saggi. Dovevamo pertanto ricondurre ad unità e a sintesi le varie proposte presentate da tutte le parti politiche, tenendo conto dello scopo e dei principi che ci

guidavano, contenuti, ripeto, nel rapporto dei saggi.

Il lavoro non è stato affatto facile e al riguardo dobbiamo dare atto al nostro presidente della grande capacità con cui ci ha diretto e guidato, imponendoci quasi un tipo di lavoro che inizialmente non era condiviso da tutti ma che alla fine è risultato il più efficace. Ci siamo infatti divisi in gruppi ed abbiamo esaminato i singoli argomenti per poi tornare ad un « assemblaggio » dei temi, che in effetti si è realizzato. Inizialmente in Commissione si è lavorato su ipotesi, non dico di scontro, ma sulle quali certo eravamo abbastanza lontani; tra l'altro, a fronte della considerazione che comunque dovessero essere esaminate le proposte di legge presentate da tutte le parti politiche, vi era qualcuno che riteneva che quelle proposte dovessero essere invece abbandonate per svolgere un lavoro più utile e costruttivo sulla base delle indicazioni contenute nel rapporto dei saggi. Ma poiché la legge istitutiva ci imponeva di esaminare quelle proposte, è su di esse che abbiamo cercato di giungere ad una sintesi.

Il nostro lavoro è dunque frutto di una sintesi alla quale sono pervenute tutte le forze politiche e la proposta che oggi presentiamo, divisa in capi, ha trovato l'unanimità in Commissione. I problemi sono stati a lungo dibattuti, ma alla fine hanno trovato una confluenza di carattere generale. Comprendo che il collega Serra riproponga in maniera problematica alcune delle questioni che ci hanno a lungo occupato in Commissione, in particolare il problema della natura del Garante, tuttavia proprio questo è stato uno degli argomenti principali di cui ci siamo occupati. Non si tratta, però, come sostiene il collega Serra, di una questione pregiudiziale o preclusiva posta da alcuni componenti la Commissione: la natura del Garante, che deve essere totalmente indipendente, così come stabilito nella proposta, rappresenta in realtà quella sintesi a cui si è giunti dopo un lungo e problematico dibattito, dopo aver esaminato tutte le soluzioni possibili ed è questa

l'unica soluzione per l'impianto che è stato dato alla figura del Garante. La questione, peraltro, non riguarda solo il capo I, di cui si sono occupati i colleghi Serra e Veltri, ma, inevitabilmente, anche i capi II e III di cui ci siamo occupati in particolare io e il collega Bonito. Solo se il Garante sarà un'autorità indipendente, potranno essere attribuiti ad esso i compiti relativi ai capi II e III della proposta di legge.

Passando all'esame dei capi II e III, sottolineo che queste due parti del testo riguardano rispettivamente « Norme per la trasparenza dell'attività politica amministrativa » e « Disciplina delle attività di relazione, per fini non istituzionali o di interesse generale, con i membri delle assemblee legislative e con i responsabili degli organismi amministrativi ».

Le norme raggruppate nel capo II intendono assicurare la conoscenza della situazione reddituale e patrimoniale delle rappresentanze elettive e di tutte le cariche dell'apparato dello Stato che, con le loro decisioni, indirizzano consistenti flussi di spesa. Il capo II contempla anche le sanzioni per l'evasione dall'obbligo di presentazione delle dichiarazioni reddituali e patrimoniali.

Il capo III, invece, disciplina le attività di relazione e di influenza che vengono esercitate, non a fini istituzionali o per interesse generale, ma per avanzare proposte di provvedimenti o per ottenere provvedimenti dal legislatore o dai pubblici amministratori in favore di determinate persone o gruppi di persone o categorie o società.

I capi II e III integrano, come dicevo, le norme contenute nel capo I della proposta di legge in esame, che istituisce l'Autorità garante della legalità e della trasparenza della pubblica amministrazione.

Tutte queste misure, nella loro organica correlazione, rappresentano un deterrente che si presta a prevenire la corruzione, contenerla a smascherarla più facilmente, e si iscrivono più compiutamente nel contesto degli indirizzi suggeriti

nella relazione dei saggi, costituiti in Comitato dall'onorevole Presidente della Camera dei deputati.

L'esame dettagliato delle norme contenute nei capi II e III della presente proposta di legge consente di porre in evidenza quali siano le significative innovazioni che la disciplina comporta in materia di trasparenza dell'attività politica e di quella della pubblica amministrazione.

Devo altresì premettere che, per quanto riguarda il capo II, la Commissione (e noi relatori in particolare) ha esaminato varie proposte e soprattutto ha tenuto presente la proposta di legge n. 244 presentata dal gruppo di forza Italia e precisamente dagli onorevoli Mammola, Palumbo e Floresta. Tale proposta di legge indicava tutta una serie di adempimenti relativamente ai pubblici amministratori ed ai politici in particolare, essendo quasi esclusivamente riferita appunto ai politici. Ebbene, in Commissione si è cercato di amalgamare tali norme in un testo che, rispetto alla proposta originaria di forza Italia, certamente presenta un minore impatto. Gli articoli cui si fa riferimento cominciano dall'articolo 11 nel capo II ed indicano i soggetti obbligati, in ragione del loro incarico, a rendere nota, a mezzo di una dichiarazione, la propria situazione reddituale e patrimoniale. Essi sono stati individuati come segue: membri del Parlamento e del Governo, membri dei consigli, presidenti e membri delle giunte regionali, membri dei consigli, presidenti e membri delle giunte degli enti locali, ed a seguire una lunga elencazione contenuta appunto nell'articolo 11.

Tale articolo inoltre sana opportunamente la discrasia che si era determinata tra i consiglieri provinciali e comunali e le rispettive giunte. Le richiamate norme vigenti in materia obbligavano alla dichiarazione soltanto i consiglieri comunali e provinciali in quanto, al momento del varo di quella normativa, i sindaci, i presidenti di provincia e gli assessori degli enti locali venivano eletti nel seno dei rispettivi consigli. Dopo la riforma della

legge elettorale, i sindaci ed i presidenti delle amministrazioni provinciali sono eletti direttamente dai cittadini ed essi stessi nominano gli assessori al di fuori dei rispettivi consigli; pertanto i vertici delle amministrazioni comunali e provinciali non erano più ricompresi dalla legge tra i soggetti obbligati alla dichiarazione della situazione reddituale e patrimoniale.

Con l'articolo 11 si estende, in secondo luogo, l'obbligo di rendere la dichiarazione anche agli amministratori dei comuni con popolazione superiore a 25 mila abitanti quando in forza della legislazione vigente tale obbligo riguarda gli amministratori dei comuni con popolazione superiore a 50 mila abitanti.

In terzo luogo l'articolo 11 estende l'obbligo della dichiarazione a tutte le posizioni apicali della pubblica amministrazione che gestiscono risorse pubbliche nonché a tutto il personale che è inquadrato nell'VIII e IX livello o che comunque svolge le corrispondenti mansioni in tutte le amministrazioni dello Stato.

L'articolo 11 estende poi l'obbligo della dichiarazione per la pubblicità della propria situazione reddituale e patrimoniale a tutti gli amministratori degli enti e delle società a capitale pubblico o che comunque vedano lo Stato partecipare al capitale in misura superiore al 20 per cento.

Da ultimo l'articolo 11 include tra i soggetti obbligati a rendere la dichiarazione sulla situazione reddituale e patrimoniale i rappresentanti della magistratura di ogni ordine e grado ed i rispettivi organismi di garanzia preposti alla salvaguardia della loro autonomia ed indipendenza.

Il significativo allargamento della platea previsto dall'articolo 11 intende rispondere a quell'esigenza di trasparenza in tutti gli ambiti della vita pubblica più profondamente e universalmente avvertita dopo che è diventato evidente che la corruzione si è estesa, negli ultimi anni, ben oltre le rappresentanze politiche, avendo pervaso la pubblica amministrazione ed attecchito anche in delicatissimi organismi quali appunto quelli relativi alla magistratura.

Per restituire piena fiducia nello Stato è opportuno che la trasparenza sia assicurata a tutto campo. Tra i componenti del Consiglio superiore della magistratura resta naturalmente escluso il presidente in quanto Presidente della Repubblica e, quindi, coperto da garanzie costituzionali.

L'articolo 12 stabilisce le modalità attraverso le quali i parlamentari ed i membri del Governo debbono rendere nota la propria situazione reddituale e patrimoniale, nonché le spese sostenute per la campagna elettorale. Quindi, gli eletti al Parlamento sono innanzitutto obbligati a presentare, entro tre mesi dalla loro elezione, copia dell'ultima dichiarazione dei redditi all'Ufficio di Presidenza della Camera di cui fanno parte; sono inoltre obbligati a rendere, sempre all'Ufficio di Presidenza, una dichiarazione sul proprio patrimonio ed anche — questa è una novità — sui rapporti di deposito intrattenuti, con qualsivoglia tramite, con agenzie di credito in Italia ed all'estero. I parlamentari sono poi obbligati a rendere una dichiarazione sulle spese e obbligazioni assunte durante la campagna elettorale.

In forza dell'articolo 12 anche i senatori di diritto, nominati ai sensi dell'articolo 59 della Costituzione, soggiacciono alle stesse regole di cui si è esposta la procedura. Lo stesso per i membri del Governo e per i ministri che non siano parlamentari.

L'articolo 12 prevede poi l'obbligo per i parlamentari e gli altri soggetti di reiterare annualmente queste dichiarazioni fino all'anno successivo al termine del mandato. Quindi, rispetto alla normativa vigente la prima novità è data dall'estensione di questa dichiarazione, concernente rapporti di deposito anche con aziende di credito estere. Una seconda innovazione consiste nella previsione dell'annualità della dichiarazione. La normativa resta invece invariata per quanto riguarda la legge elettorale. Per le spese elettorali, infatti, ci si rifà sempre alla legge n. 659 del 1981.

Attualmente viene fatto obbligo di rendere pubblici i soggetti che hanno contri-

buito alle spese elettorali con somme superiori a 5 milioni, perché tra l'esigenza della tutela della riservatezza di chi vuole contribuire alle spese elettorali e quella della trasparenza della vita politica non c'è dubbio che sia la seconda a prevalere, vista appunto la delicatezza delle questioni che questo aspetto dell'attività politica solleva.

L'articolo 13, invece, determina gli adempimenti che devono essere assunti dagli Uffici di Presidenza del Senato e della Camera nel caso di ritardato deposito delle dichiarazioni da parte dei parlamentari. Tale articolo, quindi, è di adempimento.

L'articolo 14 stabilisce le sanzioni da comminare ai parlamentari ed ai membri del Governo. Anche questo articolo, dunque, prevede una serie di adempimenti, mentre la seconda parte della disposizione disciplina il caso della mancata presentazione, sempre ai Presidenti delle Camere, delle dichiarazioni reddituali e patrimoniali da parte dei membri del Consiglio dei ministri che non fossero parlamentari. Si è ritenuto di non prevedere nell'articolo 14 la pubblicità delle dichiarazioni sulle situazioni patrimoniali degli obbligati, essendo le dichiarazioni sul reddito già pubbliche per legge. Una norma che introducesse tale ulteriore obbligo si porrebbe al limite della costituzionalità, in quanto sembrerebbe in conflitto con l'articolo 3 della Costituzione, che vuole tutti i cittadini uguali di fronte alla legge. Essa confliggerebbe inoltre con il diritto alla riservatezza, che pure viene solennemente affermato come costitutivo della persona e rischierebbe di funzionare come un disincentivo alla partecipazione alla vita politica. Molti, infatti, possono essere i motivi, leciti e giustificabili, per i quali diverse categorie di cittadini non desiderano rendere pubblica la propria situazione patrimoniale.

Infine, la vastità della platea degli obbligati (si tratta di diverse migliaia di persone) renderebbe impossibile l'effettiva pubblicità di tutte le dichiarazioni e l'attenzione si concentrerebbe fatalmente su quelle posizioni più rilevanti per reddito o

per carica ricoperta e si creerebbe un'ulteriore discriminazione all'interno della categoria degli obbligati.

Per tutte queste motivazioni è sembrato più opportuno prevedere la pubblicità dei nominativi degli inadempienti, cioè intendere la pubblicità come sanzione da comminare nel caso di presentazione della dichiarazione in ritardo o incompleta.

La graduazione delle misure sanzionatorie ha portato poi a prevedere la sospensione del parlamentare in caso di mancata presentazione delle dichiarazioni, fino all'adempimento dell'obbligo e comunque per non oltre tre mesi. Infine, la sanzione estrema della decadenza è stata prevista nel caso di una persistenza del comportamento omissivo.

L'articolo 15 assegna compiti agli Uffici di Presidenza del Senato e della Camera in materia di verifica delle dichiarazioni dei redditi. Con il comma 1, si attribuisce agli Uffici di Presidenza l'obbligo di verificare le dichiarazioni, mentre con il comma 2 si prevede che, qualora emergano palesi incongruenze o comunque la motivata necessità di un ulteriore approfondimento, gli stessi Uffici siano tenuti a trasmettere le dichiarazioni al Garante della legalità e della trasparenza della pubblica amministrazione. Ecco quindi l'esigenza che questa figura di Garante sia completamente autonoma ed indipendente: ad essa si trasmettono gli atti per una ulteriore verifica da effettuarsi con i mezzi previsti dalla sua legge istitutiva, cioè praticamente dal capo I della proposta. Prima di decidere la trasmissione degli atti al Garante, l'Ufficio di Presidenza competente sente l'interessato e quindi tiene conto delle sue controdeduzioni. Il comma 3 dell'articolo 15 stabilisce che, entro tre mesi dal ricevimento delle dichiarazioni da sottoporre a verifica di cui all'articolo 12, il Garante trasmette all'Ufficio di Presidenza della Camera competente una relazione riguardante appunto gli accertamenti effettuati: quindi, ai sensi del regolamento della Camera di appartenenza, viene comminata la sanzione della decadenza dalla carica per i

parlamentari le cui dichiarazioni, a seguito di verifica, siano risultate gravemente mendaci, perché sono state occultate delle variazioni sostanziali della situazione patrimoniale. In tali casi, ovviamente, gli atti verranno poi trasmessi alle competenti autorità.

Con l'articolo 15, inoltre, si sanzionano le dichiarazioni mendaci per occultamento di significative variazioni sostanziali, rese anche dai membri del Governo: ci si riferisce ai membri del Governo che eventualmente non siano parlamentari. Gli obblighi dei parlamentari e le eventuali sanzioni sono stati lasciati nella piena competenza del foro interno del Parlamento, a difesa della sua centralità, della sua indipendenza e della sua libertà e nel rispetto del dettato costituzionale (in particolare, dell'articolo 66 della Costituzione). È stato tuttavia previsto con il comma 1 dell'articolo 14 che i Presidenti, quindi il Parlamento, possano avvalersi del Garante della legalità e della trasparenza della pubblica amministrazione per le verifiche delle dichiarazioni. La decadenza dei parlamentari e dei membri del Governo che non abbiano presentato le proprie dichiarazioni reddituali e patrimoniali, o le abbiano presentate in modo mendace, è una significativa innovazione, idonea a costituire un adeguato deterrente; in forza della normativa precedente, questa estrema sanzione era collegata semplicemente alla violazione della legge relativa alle spese elettorali.

L'articolo 16 stabilisce la competenza del Garante a ricevere le dichiarazioni reddituali e patrimoniali, che devono essere rese da tutti gli altri soggetti che non siano parlamentari. Tralascio per esigenze di tempo alcuni articoli per passare invece ad illustrare il capo III, che disciplina per la prima volta il fenomeno delle *lobby* in Italia. È una ipotesi del tutto innovativa: non vi erano proposte di legge relative alle *lobby*, per cui i due relatori si sono attenuti alle indicazioni del rapporto dei saggi. La delicatezza del tema si evidenzia innanzitutto sotto il profilo costituzionale, perché l'articolo 67 stabilisce che ogni parlamentare rappresenta la nazione ed

esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato; comunque, ancorché gli interessi perseguiti attraverso le attività di *lobby* siano leciti, resta il rischio di un possibile conflitto con l'interesse generale.

Inoltre, l'attività di *lobby* è di grande complessità perché può celare un occulto condizionamento; non vi è dubbio che essa si manifesti in tutte le società politiche che governano realtà complesse, caratterizzate da interessi frammentari, ma non per questo è meritevole di tutela. Sapere quando un provvedimento legislativo o amministrativo non riguarda gli interessi generali ma attiene piuttosto a fini particolari è di estremo interesse per il controllo democratico sulle attività degli eletti. Ritengo che, per quanto riguarda il titolo III, la proposta sia non solo innovativa, ma anche importante, dal momento che è la prima volta che in Italia accediamo ad una legislazione sulle *lobbies*, mentre società certamente più avanzate di noi già da parecchi anni hanno questo tipo di legislazione. Fare finta che le *lobby* non esistano significa certamente mascherarle.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore per il capo IV, onorevole Martinelli.

ELIO VITO. E l'onorevole Bonito?

MARIANNA LI CALZI, *Relatore per i capi II e III*. La relazione che ho svolto è stata sottoscritta da entrambi!

PIERGIORGIO MARTINELLI, *Relatore per il capo IV*. Signor Presidente, mi consenta anzitutto di formulare un ringraziamento al presidente della Commissione, onorevole Meloni, e a tutti i colleghi che, dimostrando grande professionalità, hanno saputo confrontarsi con un membro della Commissione che non aveva titoli adeguati ai loro. In tal modo essi hanno dimostrato, attraverso il confronto, di essere aperti e non hanno in alcun caso cercato di prevaricare il mio ruolo, tant'è vero che mi hanno affidato l'incarico di relatore per il capo IV.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'atto Camera n. 2576 ci ha fornito le basi sulle quali abbiamo elaborato il titolo IV del presente testo unico, per rendere trasparente il settore degli appalti pubblici e, più in generale, l'attività contrattuale tra la pubblica amministrazione e i privati, che è da sempre il settore più esposto ai fenomeni di corruzione della pubblica amministrazione, sia per la sua decisiva incidenza sul mondo economico ed occupazionale sia per l'ammontare di finanziamenti pubblici che è capace di controllare e di spostare.

Non sono tanto lontani gli scandali e gli intrecci tra politica e affari della recente Tangentopoli e non è un segreto il fatto che la corruzione nella pubblica amministrazione non sia stata ancora « sconfitta ». Anzi, si può ben dire che ultimamente è stato alzato il « prezzo » richiesto dai disonesti, che ora mettono in conto le maggiori difficoltà che incontrano per riuscire ad eludere la cerchia delle leggi nazionali, sempre più severe, e la pressione delle normative comunitarie, sempre più rigorose. Purtroppo, « sconfitte » si sentono le persone oneste, che hanno perso la fiducia nelle istituzioni e che guardano con sospetto l'amministrazione pubblica condurre gli affari di questo paese. Tuttavia, negli ultimi anni si segnala un progressivo aumento delle denunce all'autorità giudiziaria, fatto questo che dimostra la volontà della popolazione di modificare un costume perverso, che dagli anni settanta si è radicato nell'amministrazione pubblica, inflazionando i prezzi di mercato di oltre il 40 per cento.

La Commissione speciale anticorruzione ha voluto incidere su un fattore fondamentale per il corretto svolgimento dell'intero procedimento contrattuale, ossia sulle attività connesse alla pubblicità dei bandi e degli avvisi di gara. La liberalizzazione del mercato potrà essere raggiunta soltanto nel momento in cui tutte le imprese potranno avere pari possibilità di partecipare alle gare. L'attendibilità delle informazioni e la diffusione delle notizie relative alle gare sono

elementi fondamentali per garantire la concorrenza tra le imprese e ridurre di conseguenza i costi.

Negli ultimi anni, nel settore degli appalti pubblici la normativa comunitaria ha inteso coordinare, tra tutti gli Stati membri, i procedimenti e i metodi di aggiudicazione delle gare, imponendo misure di trasparenza e di controllo dell'attività contrattuale, allo scopo di garantire pari opportunità e concorrenza effettiva tra gli operatori economici su tutto il territorio della Comunità europea. Mi riferisco, in particolare, alle direttive degli ultimi cinque anni. La direttiva CEE n. 92/50, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, recepita nell'ordinamento italiano dal decreto legislativo n. 157 del 1995 (soglia comunitaria pari a 200 mila ECU). La direttiva CEE n. 93/36, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e che ha codificato la direttiva CEE n. 77/62 come modificata dalle direttive CEE n. 80/767 e n. 88/295; l'attuazione di queste ultime direttive è stata data nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo n. 358 del 1992 (soglia comunitaria pari a 200 mila ECU). La direttiva CEE n. 93/37, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori e che ha codificato la direttiva CEE n. 71/305, come modificata dalle direttive CEE n. 89/440 e n. 93/4; la direttiva CEE n. 89/440 è stata recepita nell'ordinamento italiano dal decreto legislativo n. 406 del 1991 (soglia comunitaria pari a 5 milioni di ECU). La direttiva CEE n. 93/38, che ha sostituito la direttiva CEE n. 90/531 e che coordina le procedure di appalto dei soggetti che operano nei settori cosiddetti esclusi ossia acqua, energia, trasporti e telecomunicazioni; tale direttiva è stata recepita nell'ordinamento italiano dal decreto legislativo n. 158 del 1995 (soglia comunitaria pari a 5 milioni di ECU per gli appalti di lavori, 600 mila ECU per gli appalti di forniture e di servizi nel settore delle telecomunicazioni e 400 mila ECU per gli appalti di forniture e di servizi nei settori dell'acqua, energia e trasporti).

Tutte queste direttive attribuiscono una importanza fondamentale alla pubblicità degli atti, imponendo norme comuni e specifici modelli per la diffusione delle informazioni, sia relativamente ai bandi che all'avvenuta aggiudicazione delle gare. Inoltre, la legge n. 109 del 1994, da più parti criticata per la sua eccessiva rigidità, modificata dalla legge n. 216 del 1995, ha avuto un'importanza fondamentale ai fini della trasparenza nelle procedure di affidamento degli appalti attraverso la rigorosa limitazione del ricorso alla trattativa privata e la regolamentazione delle varianti in corso d'opera, due punti fondamentali che sono stati senz'altro le cause principali della lievitazione dei costi delle opere pubbliche negli anni passati. È merito della legge n. 109, riconosciuto da tutti e strettamente collegato alla regolamentazione delle varianti in corso d'opera, la rivalutazione della fase della progettazione e la considerazione del progetto (elaborato correttamente, senza lasciare margini per incertezze ed equivoche interpretazioni) come momento basilare di quel complesso procedimento che è la realizzazione di un'opera pubblica.

Lo scioglimento anticipato della Camere nella scorsa legislatura, nonché l'opposizione manifestata da alcuni gruppi parlamentari, hanno impedito, tuttavia, la conclusione dei lavori parlamentari relativi alla rivisitazione della legge quadro, tuttora attesa sia dalle pubbliche amministrazioni che dalle categorie del settore, e la messa a punto di alcune questioni cruciali riguardanti la programmazione, la qualificazione delle imprese, l'autorità, la disciplina delle società di progettazione.

Soprattutto la mancata istituzione dell'autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, legata all'emanazione del regolamento di attuazione della legge n. 109 del 1994, rende difficile sia l'adozione di mezzi efficaci contro la corruzione della pubblica amministrazione sia l'attuazione completa degli obblighi comunitari sulla trasparenza e la pubblicità, prolungando la fase transitoria in attesa delle norme attuative e lasciando ampi margini per

eludere le normative attuali, in difetto dell'attività di controllo all'interno dell'amministrazione pubblica.

Sono infatti tuttora ricorrenti: fatti di prassi amministrativa volti a favorire le imprese locali; scelte arbitrarie dei progettisti per i servizi di progettazione sotto soglia; sovrapposizioni tra la figura del responsabile del procedimento e del progettista o del direttore dei lavori; mancanze nella separazione netta tra i soggetti coinvolti nella fase di progettazione e quelli coinvolti nella realizzazione dell'opera.

In particolar modo, per gli appalti sotto soglia, la normativa nazionale che disciplina le forme di pubblicità prevede una serie di obblighi, molto frammentari, a carico delle amministrazioni aggiudicatrici sia per la preinformazione sull'avvenuta approvazione, da parte dell'amministrazione, di una serie di opere da affidare in appalto, sia per gli avvisi e i bandi di gara (compresa la richiesta delle domande di partecipazione nelle procedure ristrette o negoziate) e sia per i risultati delle procedure importantissime per la garanzia della trasparenza e della libera concorrenza.

Infatti, per quanto riguarda gli appalti dei lavori, la legge n. 14 del 1973, per i lavori di importo tra 1 milione di ECU e 500 mila ECU, considera sufficiente la pubblicazione sul Bollettino ufficiale della regione, mentre per motivi di necessità e urgenza permette la sola pubblicazione in appositi albi della stazione appaltante. Inoltre, quando l'importo dei lavori posti a base di gara non raggiunge i 500 mila ECU, la pubblicazione viene effettuata sull'albo pretorio del comune ove la stazione appaltante ha sede.

La legge n. 109, nel dettare i criteri che deve rispettare il regolamento per la disciplina della pubblicità, lascia più o meno immutata la situazione attuale, in quanto prevede la diffusione a livello comunitario per i lavori di importo superiore ai 5 milioni di ECU, la diffusione a livello nazionale per gli importi tra 5 milioni e 1 milione di ECU e forme

semplificate di pubblicità a livello regionale e provinciale per i lavori di importo inferiore ad 1 milione di ECU.

Analogamente, per gli appalti di servizi o forniture, le leggi nazionali permettono forme semplificate di pubblicità per importi inferiori a 100.000 ECU, mantenendo sempre una preferenza per la pubblicità a livello locale.

D'altra parte, le statistiche dimostrano una sempre maggiore polverizzazione degli importi a base di gara. Per esempio, nel settore delle progettazioni e dei servizi di ingegneria il valore medio dei bandi per il 1996 è stato poco più di 120 milioni di lire, ma la maggior parte dei casi appartiene alla fascia compresa sotto i 40 milioni di lire.

L'osservatorio dell'Istituto grandi infrastrutture ha sottolineato che per il 1996 è stato esiguo il numero dei bandi per le gare di lavori al di sopra dei 100 miliardi di lire, anche se è stato registrato un rialzo dell'importo complessivo a base di gara (nel primo semestre 1996 l'importo totale delle gare al di sopra dei 100 miliardi è stato di 1.604 miliardi contro 1.063 miliardi di tutto il 1995 e i 333 miliardi del 1994). Tuttavia, tale incremento è stato accompagnato dalla flessione dei tagli medi tra i 15 e i 100 miliardi e dalla netta prevalenza dei piccoli lavori.

Uno studio dell'osservatorio Cresme-Telemat ha rilevato che l'importo medio dei bandi per lavori pubblici è sceso in un anno del 35,6 per cento, passando da poco più di un miliardo agli attuali 662 milioni. Nel mese di novembre 1996 i bandi di grosso taglio, sopra i 10 miliardi, sono stati solo 24, per 501 miliardi; i bandi della fascia tra i 5 e 10 miliardi sono stati 46, per 323 miliardi, mentre la gran parte degli appalti pubblicati ha riguardato le due fasce inferiori. In particolare, ci sono stati 369 bandi tra 1 e 5 miliardi, del valore complessivo di 766 miliardi, e 3.002 piccoli lavori al di sotto del miliardo, per un totale di 688 miliardi.

Nel mercato pubblico prevalgono quindi gli appalti dall'importo basso, proprio quelli per i quali è permessa la sola

pubblicità a livello locale e proprio quelli per i quali è concessa la possibilità di ricorso a trattative private per l'individuazione del contraente. E la carenza di informazione penalizza soprattutto le medie e piccole imprese e i singoli professionisti per i quali risulta ancora difficile l'informazione in tempo utile per presentare le offerte.

Il presente testo, attraverso l'istituzione del bollettino ufficiale dell'attività contrattuale, che costituisce una parte speciale della *Gazzetta Ufficiale*, intende fornire una radiografia completa del mercato nazionale per qualsiasi importo dei contratti, dai bandi di gara per le concessioni e gli appalti di lavori pubblici alla vendita di beni mobili e immobili e dagli avvisi delle richieste di domande di partecipazione alle gare alle deliberazioni delle amministrazioni dello Stato intese a conferire incarichi di progettazione o di consulenza. L'orientamento della Commissione è stato infatti quello di comprendere in un'unica forma di pubblicità omogenea e a livello nazionale tutta l'attività contrattuale pubblica, compresa quella dei lavori, servizi e forniture riguardanti i cosiddetti settori esclusi e compresi gli avvisi e i bandi di gara relativi a contratti dall'importo medio-basso che oggi vengono pubblicizzati in modo frammentario e solo a livello locale.

In questo modo si riconduce in un unico strumento di pubblicità, a diffusione nazionale e disciplinato in maniera autonoma, tutta l'attività contrattuale delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici economici e delle società per azioni a prevalente capitale pubblico, allo scopo di garantire la concorrenza e l'informazione a livello nazionale.

Proprio per garantire l'efficacia dello strumento, la Commissione, dopo un ampio dibattito, andando oltre la normativa vigente e la stessa legge n. 109 del 1994, ha previsto la nullità dell'atto di aggiudicazione o di conferimento dell'incarico, come sanzione per l'omessa pubblicazione nel bollettino degli avvisi o dei bandi di

gara, legando la decorrenza dei termini per la presentazione delle offerte alla data della pubblicazione medesima.

Sono stati comunque fatti salvi gli obblighi comunitari di pubblicità, nonché le forme di pubblicità sui quotidiani previste dalla normativa vigente, ritenendo la pubblicità sugli organi di stampa uno strumento essenziale, in grado di garantire a tutti i livelli la trasparenza delle operazioni, raggiungendo tutti i cittadini, condizione alla quale il bollettino non è in grado di sopperire.

L'abrogazione dell'articolo 29 della legge n. 109 del 1994, e successive modificazioni, si è resa necessaria per evitare sovrapposizioni, in quanto tale articolo rimanda al regolamento di attuazione della legge n. 109. Signor Presidente, le debbo chiedere un po' più di tempo in quanto si tratta di una materia tecnica; devo fornire i contenuti a chi ascolta perché diversamente...

PRESIDENTE. Purtroppo non è così come lei ritiene. Prosegua pure, quando sarà il momento sarò costretto ad interromperla.

PIERGIORGIO MARTINELLI, Relatore per il capo IV. Stavo dicendo che tale articolo rimanda al regolamento di attuazione della legge n. 109, non ancora emanato, il compito di disciplinare le forme di pubblicità relative ad appalti e concessioni di lavori pubblici, contrapponendosi, in realtà, al presente testo che intende ricondurre in un'unica disciplina tutte le forme di pubblicità di ogni attività contrattuale della pubblica amministrazione.

Infatti, l'articolo 26 detta i criteri per l'emanazione di un apposito regolamento che dovrà definire, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, tutte le modalità e i tempi di pubblicazione degli avvisi nel bollettino, nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale sugli appalti, e stabilire specifici schemi per consentire l'uniformità dei moduli delle inserzioni che saranno gratuite per le amministrazioni e autofinanziate con la vendita degli abbonamenti.

Desidero comunque segnalare che il capo IV della presente legge si applica esclusivamente all'attività contrattuale della pubblica amministrazione, degli enti pubblici economici e delle società per azioni a prevalente capitale pubblico, mentre l'ambito soggettivo di applicazione della legge n. 109 è molto più vasto e l'articolo 29 disciplina gli obblighi di pubblicità anche di alcuni soggetti non contemplati dal presente testo.

Quindi, un'eventuale abrogazione dell'intero articolo 29 rischia di determinare un vuoto legislativo al quale occorre far fronte. Mi riferisco ai soggetti di cui alle lettere *b)* e *c)* del comma 2, dell'articolo 2, della legge n. 109, ossia ai concessionari di esercizi di infrastrutture destinate al pubblico servizio, che potrebbero essere anche società ad intero capitale privato, e ai soggetti privati che realizzano opere di pubblica utilità con un contributo pubblico che superi il 50 per cento dei lavori. A mio avviso i bandi delle gare d'appalto indette da tali soggetti dovrebbero essere espressamente inclusi nel bollettino, allargando l'ambito soggettivo di applicazione del capo IV della presente legge, di cui all'articolo 25, comma 2.

Richiamo l'attenzione sulla disposizione che obbliga la pubblicazione nel bollettino, secondo le modalità stabilite con il regolamento, anche degli avvisi dei risultati dell'aggiudicazione, indipendentemente dalla procedura utilizzata per la scelta del contraente e quindi compresi i lavori eventualmente aggiudicati con il ricorso alla trattativa privata.

PRESIDENTE. Mi dispiace, onorevole relatore: concluda con il periodo finale.

PIERGIORGIO MARTINELLI, Relatore per il capo IV. La Commissione anticorruzione ha inteso, con il presente testo, abbattere i limiti attuali della normativa vigente in tema di pubblicità e di trasparenza del mercato pubblico (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il sottosegretario di Stato per la giustizia.

GIUSEPPE MARIA AYALA, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Certamente non per ragioni attinenti all'ora tarda (nessuno alimenti questo sospetto), ma in considerazione delle attente e puntuali relazioni che abbiamo ascoltato e dalle quali emerge quello che, per la verità, già emergeva dal testo della Commissione speciale, mi soffermerò solo su alcuni aspetti.

Desidero segnalare, da un lato, l'eccellente lavoro che è stato svolto e, dall'altro, la grande delicatezza del problema e delle soluzioni da predisporre per risolverlo. Si tratta infatti di una questione centrale per la salute e la democrazia del paese.

Penso che il dibattito parlamentare sarà particolarmente utile per gli approfondimenti che ne emergeranno. Il Governo, quindi, confermando la sua più convinta adesione a questa fondamentale iniziativa parlamentare, si riserva di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

Seguito della discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 31 gennaio 1997, n. 11, recante misure straordinarie per la crisi del settore lattiero-caseario ed altri interventi urgenti a favore dell'agricoltura (3131) (ore 14,05).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 31 gennaio 1997, n. 11, recante misure straordinarie per la crisi del settore lattiero-caseario ed altri interventi urgenti a favore dell'agricoltura.

Ricordo che nella seduta del 13 marzo è iniziata la votazione degli emendamenti (*per gli articoli, gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi vedi l'allegato A ai resoconti delle sedute del 12 e 13 marzo 1997*).

Avverto che il Governo ha presentato l'emendamento 1.57, interamente sostitutivo dell'articolo 1 del decreto-legge (*vedi l'allegato A*).

Ha chiesto di parlare il ministro per i rapporti con il Parlamento. Ne ha facoltà.

GIORGIO BOGI, *Ministro per i rapporti con il Parlamento*. Il Governo pone la questione di fiducia sull'approvazione, senza subemendamenti ed articoli aggiuntivi, del proprio emendamento 1.57, interamente sostitutivo dell'articolo 1 del decreto-legge n. 11 del 1997.

L'emendamento del Governo fa peraltro salvo il contenuto dell'emendamento Prestamburgo 01.1 (*nuova formulazione*), approvato dalla Camera il 13 marzo scorso.

Nell'emendamento 1.57 del Governo sono recepite anche le modificazioni apportate dalla Commissione competente, nonché altre modificazioni convenute in Comitato dei nove.

ELIO VITO. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ELIO VITO. Presidente, alcune considerazioni di carattere più generale sull'uso dello strumento della questione di fiducia da parte del Governo le esprimeremo in altra sede, magari già domani in occasione delle dichiarazioni di voto.

Vorrei svolgere per il momento alcune considerazioni sulla presentazione dell'emendamento da parte del Governo e per questo avevo segnalato di voler intervenire prima della prevedibile posizione della questione di fiducia.

La prima considerazione è la seguente: il Governo ha presentato un emendamento interamente sostitutivo dell'articolo 1 del decreto, che abroga anche gli articoli successivi. Ebbene, Presidente, ho la sensazione che, da un po' di tempo a questa parte, sulla posizione della questione di fiducia si stia introducendo un principio sempre più derogatorio, non solo delle norme regolamentari sulla presentazione degli emendamenti, ma anche dei principi generali che regolano l'attività parlamentare e che sovrintendono anche alla logica del pensiero umano. Mi riferisco al fatto

che questo emendamento del Governo, se fosse stato presentato correttamente quando vengono presentati tutti gli emendamenti, vale a dire prima dell'inizio della votazione degli stessi, sarebbe stato collocato in una posizione diversa da quella nella quale viene posto adesso. Intendo dire che il diritto del Governo a porre la fiducia sui propri emendamenti è sancito anche dalla nostra Costituzione, ma tale diritto non può andare al di là dell'ordine delle votazioni ed anche dell'ordine logico. Il ministro Bogi — non ci siamo ancora abituati a chiamarlo così — ha detto che viene fatto salvo l'emendamento Prestamburgo 01.1, approvato dalla Camera nella seduta di giovedì, che precedeva l'articolo 1, ma nella seduta di giovedì la Camera ha anche respinto degli emendamenti all'articolo 1, sostitutivi dello stesso, che sarebbero stati collocati nell'ordine logico delle votazioni successivamente al nuovo emendamento presentato dal Governo.

Quindi, signor Presidente, sappiamo che il Governo può sempre presentare emendamenti e che il Governo può sempre porre la questione di fiducia, ma mi chiedo se l'esecutivo possa presentare un emendamento che, dal punto di vista dell'ordine logico oltre che dell'ordine delle votazioni, deve essere collocato in un momento precedente a quell'ora cui la Camera è pervenuta. Infatti nelle sedute precedenti la Camera ha cominciato a votare gli emendamenti ed è arrivata ad un certo punto; oggi il Governo ha presentato un emendamento interamente sostitutivo dell'articolo 1 che viene inserito esattamente al punto cui ci troviamo, mentre avrebbe dovuto trovare la sua collocazione in un momento precedente. A fronte di ciò noi dovremmo far finta di nulla, collocare l'emendamento in un punto successivo rispetto all'ordine delle votazioni e all'ordine logico e consentire la posizione della questione di fiducia.

Pongo il problema, Presidente, non per accanimento particolare nei confronti del ministro Bogi o di questo emendamento ma perché, lo ripeto, ritengo che sulla posizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti, su emendamenti sosti-

tutivi, su emendamenti presentati dopo che la Camera ha già cominciato a votare, su emendamenti che vengono presentati dopo che la Camera non solo ha già cominciato a votare ma ha anche modificato il testo originario, si stia instaurando una pericolosa prassi derogatoria.

Il problema è il seguente: il momento nel quale il Governo decide di porre la questione di fiducia è il dato centrale e non può diventare un dato successivo. Il Governo deve sapere che su determinati provvedimenti può porre la questione di fiducia sia sul testo della Commissione, sia sul testo originario, sia sul mantenimento di un proprio articolo o di un singolo emendamento; ma in questo modo il Governo, con maxi-emendamenti che recuperano integralmente il testo del decreto-legge, introducendo anche modifiche, e non tenendo conto dell'ordine delle votazioni cui è giunta la Camera, a mio giudizio effettua una grave deroga ai buoni principi di andamento dei nostri lavori, di ordine delle votazioni e anche di ordine logico.

Tra l'altro, Presidente, credo che la scarsa presenza dei colleghi in aula in qualche misura sia dovuta al fatto che la presentazione di questo maxi-emendamento e la posizione della questione di fiducia sullo stesso erano ampiamente prevedibili fin dalla seduta di giovedì scorso. Tuttavia non penso che per questo, nel momento in cui viene presentato un nuovo emendamento, come è accaduto con quello di questa mattina, venga meno il dovere della Commissione agricoltura, oltre che il diritto dei singoli commissari, di esaminare l'emendamento. Non è una questione che investe il Governo, ma la Camera.

Mi domando allora, Presidente, se all'ora mattutina in cui è stato presentato il nuovo emendamento la Commissione agricoltura e il Comitato dei nove siano stati convocati. Ritengo, infatti, che dobbiamo rispettare almeno le procedure minime di confronto tra Governo e Parlamento che sono sempre importanti, anche quando

possono apparire superflue (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia e di alleanza nazionale*).

PRESIDENTE. Onorevole Vito, lei, al solito, pone questioni intelligenti che devono essere oggetto di una riflessione, che verrà svolta nelle sedi opportune, dal momento che mi farò carico di far presente le sue argomentazioni al Presidente della Camera. Le medesime saranno pertanto oggetto di discussione nella Giunta per il regolamento. Per il momento devo dirle che la richiesta del Governo relativa alla fiducia è corretta. Delle altre questioni avrà modo di discutere nell'ambito della Giunta per il regolamento.

GUSTAVO SELVA. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GUSTAVO SELVA. Onorevole ministro Bogi, lei inaugura male il suo nuovo *cursus honorum*, il suo nuovo compito di ministro, che è quello di avere rapporti con il Parlamento. Lo inaugura male perché alle osservazioni fatte dall'onorevole Vito ne vorrei aggiungere soltanto un'altra: la Corte costituzionale ha finalmente deciso che non è possibile reiterare i decreti, ma il Governo presieduto dall'onorevole Prodi segue oggi una via molto più spicciativa. Infatti presenta un maxiemendamento che è sostitutivo di un intero decreto, tiene conto o non tiene conto delle discussioni, delle conclusioni e delle votazioni che ci sono state in sede di Commissione e in aula su questo decreto e infine procede alla eliminazione, alla sostituzione e alla trasformazione del precedente decreto in un maxiemendamento. Io sono per procedure chiare e semplici; non so quanto di chiaro e semplice ci sia per coloro che dovranno applicare questa legge che consta di un maxiemendamento con un articolo unico composto di 54 capoversi. Quando lo leggeremo più attentamente e lo esamineremo, ci renderemo conto che non è né semplice né chiaro. Mi premeva però per il momento

osservare che la via sbrigativa per ovviare all'impossibilità di reiterare i decreti che il Governo ha scelto è sicuramente una via molto pericolosa sotto il profilo costituzionale e regolamentare.

Se si dovesse andare avanti per questa strada (come sistema legislativo), credo che la funzione legislativa del Parlamento verrebbe fortemente ridotta nel momento in cui la maggioranza si appresta a dare un voto non tanto sul merito di questo provvedimento ma in quanto legata da un rapporto fiduciario e puramente politico con il Governo.

Rivolgo a lei gli auguri di un miglior lavoro di cooperazione con il Parlamento e di un miglior modo di legiferare, più rapido e più semplice ma la strada che ha inaugurato il suo nuovo corso degli onori non mi sembra sia quella più rispettosa tanto della maggioranza quanto dell'opposizione, cioè dell'intero Parlamento.

La prego di riflettere e di far riflettere il Presidente del Consiglio su queste osservazioni. Non si può « saltare » una sentenza della Corte costituzionale attraverso un procedimento che ha tutta l'aria di voler operare proprio ciò che non è più possibile fare con la reiterazione dei decreti (*Applausi dei deputati dei gruppi di alleanza nazionale e di forza Italia*).

ALBERTO LEMBO. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ALBERTO LEMBO. Credo che ci si debba congratulare con il ministro Bogi perché riesce, in un colpo solo (colpi analoghi a questi penso che in futuro ce ne saranno altri), a risolvere alcune delicate questioni regolamentari su cui la Giunta per il regolamento sta tentando di lavorare (non dico che sta lavorando alacremente da alcuni mesi). Nel momento in cui il Parlamento sta discutendo della conversione di un decreto-legge che non può essere reiterato, si trova una via davvero molto celere che consente di superare tutti i passaggi previsti dal regolamento (l'emendamento del Governo

infatti chiude, prima ancora di aprirla, la questione della emendabilità del provvedimento e quindi impedisce qualunque tipo di confronto). È dunque un mezzo molto efficace che il Governo tenta di introdurre nella prassi parlamentare.

Non è presente in aula il Presidente Violante, al quale vorrei rivolgere comunque la seguente domanda: se egli sia pienamente d'accordo sul nuovo iter, inaugurato oggi dal ministro Bogi. Se tale modo di procedere si affermasse, credo che potremmo abolire sia la Giunta per il regolamento sia le Commissioni e — in particolare — il Comitato dei nove. Nel momento in cui (bontà del Governo!) si recepiscono i frutti del lavoro svolto fino a quando (faccio riferimento alla seduta di giovedì) si era registrata una qualche forma di confronto tra le diverse forze politiche impegnate nell'esame della questione, non si può oggi chiudere questo confronto ponendo la questione di fiducia. Preciso, peraltro, che si trattava di un confronto ancora aperto dovendosi ancora esaminare una serie di emendamenti, sui quali il nostro gruppo aveva presentato delle pregiudiziali di costituzionalità.

Nella sostanza, a fronte di una situazione così complessa, si è scelta, lo ripeto, la via più rapida e sbrigativa del voto di fiducia. Credo si debba protestare su tale decisione in maniera molto ferma!

Se il Governo intende procedere veramente in questo modo, non avrà più ragione d'essere neppure quella critica del Presidente del Consiglio nei confronti del Parlamento, perché quest'ultimo viene azzerato ed esautorato dei propri compiti. Non solo, ma l'unica funzione che questo Governo lascia al Parlamento è quella di pronunciarsi attraverso un voto di fiducia: può essere una strada possibile, ma soluzioni di tal genere — al di là di ciò che sarà il lavoro della Commissione bicamerale — le abbiamo viste applicare, in modo molto efficace dal punto di vista del procedimento e, forse, non molto efficace dal punto di vista dei risultati sostanziali, in altri sistemi statuali — grazie al cielo scomparsi dalla faccia della terra — come quelli della Cina comunista, dell'Unione

delle Repubbliche socialiste sovietiche, della Bulgaria, della Romania e di altri!

Signor ministro, non saremmo molto favorevoli a che si proceda su questa strada (*Applausi dei deputati del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania*)!

PRESIDENTE. Avverto che, avendo il Governo posto la questione di fiducia sull'approvazione del suo emendamento 1.57, interamente sostitutivo dell'articolo 1 del decreto-legge e degli altri articoli del medesimo, dei quali viene conseguentemente proposta la soppressione, la discussione proseguirà a norma dell'articolo 116, comma 3, del regolamento, essendosi conclusa la fase della illustrazione degli emendamenti.

La votazione avrà pertanto luogo nella giornata di domani, non prima delle ore 14, prelieve dichiarazioni di voto.

Il seguito del dibattito è pertanto rinviato alla seduta di domani.

Ordine del giorno della seduta di domani.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Martedì 18 marzo 1997, alle 11,30:

1. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge del decreto-legge 31 gennaio 1997, n. 11, recante misure straordinarie per la crisi del settore lattiero-caseario ed altri interventi urgenti a favore dell'agricoltura (3131).

— *Relatore:* Di Stasi.

2. — *Discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 gennaio 1997, n. 12, recante partecipazione italiana alla

missione di pace nella città di Hebron (3363).

— *Relatore:* Gatto.

3. — *Seguito della discussione dei progetti di legge:*

S. 328-461-1155-1196-1402-1519. — Riforma dell'Istituto nazionale per il commercio estero (*Approvati, in un testo unificato, dal Senato della Repubblica*) (2934).

GALDELLI ed altri: Riforma dell'Istituto nazionale per il commercio estero (622).

BERGAMO ed altri: Riforma dell'Istituto nazionale per il commercio estero (1814).

AMORUSO ed altri: Riforma dell'Istituto nazionale per il commercio estero (2649).

RIVOLTA ed ALESSANDRO RUBINO: Riforma dell'Istituto nazionale per il commercio estero (2836).

— *Relatore:* Nesi.

4. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Definizione delle controversie relative alle opere realizzate per la ricostruzione postterremoto e proroga della gestione (2941)

— *Relatore:* Casinelli.

La seduta termina alle 14,20.

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia alle 16,40.*

Stabilimenti Tipografici
Carlo Colombo S.p.A.