

Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e II (Giustizia)

**Disposizioni per la prevenzione e la repressione della  
corruzione e dell'illegalità nella pubblica  
amministrazione**

**Disegno di legge 4434**

**Audizione Camera dei Deputati**

Luigi Donato

Capo del Servizio Rapporti esterni e affari generali

Vigilanza bancaria e finanziaria

Magda Bianco

Divisione Economia e diritto

Servizio Studi di struttura economica e finanziaria

Banca d'Italia

Roma, 14 settembre 2011

## **1 La situazione in Italia**

Come abbiamo sostenuto in una precedente audizione presso le Commissioni riunite Affari Costituzionali e Giustizia del Senato relativa al Disegno di legge 2156 (che alleghiamo)<sup>1</sup>, la corruzione - un abuso di ruoli e risorse pubbliche con il fine di ottenerne vantaggi privati - influenza negativamente l'efficienza e le potenzialità di crescita dell'economia, sottraendo investimenti e servizi pubblici agli impieghi a maggiore ritorno economico e sociale per trasferirli a soggetti collusi con elementi infedeli della pubblica amministrazione.

Elevati livelli di corruzione distorcono l'allocazione delle risorse che vengono attribuite in base a meccanismi non efficienti; alterano gli incentivi di tutti gli agenti sul mercato che investono risorse nelle attività corruttive piuttosto che in quelle produttive; riducono l'efficacia dell'azione pubblica; riducono la capacità dei governi di imporre controlli e correggere potenziali fallimenti di mercato; riducono la fiducia dei cittadini nelle istituzioni, rendendo meno efficace il loro operato; incidono negativamente sul consenso necessario a realizzare le manovre di risanamento fiscale.

Essa rappresenta un fenomeno significativo nel contesto italiano da lungo tempo. Gli indicatori disponibili sul grado di corruzione continuano a collocare il nostro sistema in posizione assai arretrata (tra i paesi OCSE solo la Grecia ha una posizione peggiore) e in deterioramento in entrambi i ranking internazionali disponibili (dal 39° e 32° posto del 2000 di CPI e WGI rispettivamente al 55° e 68° del 2008).

E' oggi essenziale e urgente contenerla con tutte le misure più adeguate, per contribuire anche per questa via ad assicurare maggiore fiducia e maggiore crescita al nostro sistema.

Abbiamo già ricordato in precedenza come alcuni elementi del contesto incidano in misura particolarmente negativa nel caso italiano. Tra questi, rilevano in particolare la presenza di elevata criminalità organizzata, che supporta l'affermarsi di prassi corruttive e da queste trae a sua volta sostegno; l'eccesso normativo e l'instabilità e opacità delle norme; l'ammontare di oneri burocratici spesso ingiustificati e ripetitivi, anche perché discendenti da procedimenti amministrativi

---

<sup>1</sup> L. Donato, M. Bianco, Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, Audizione presso il Senato della Repubblica, 20 luglio 2010.

frammentati. Nel confronto internazionale l'Italia presenta uno stock normativo assai elevato, con una notevole instabilità e significativa opacità delle disposizioni. A esso si aggiunge la produzione normativa locale, pure consistente. Anche sotto il profilo degli oneri burocratici gli indicatori internazionali prodotti dalla Banca Mondiale (rapporti Doing Business) continuano a collocare il Paese tra quelli con maggiori adempimenti burocratici, sottolineandone in molti casi l'inutilità.

E' quindi necessario e possibile incidere anche su questi fattori. L'eliminazione degli oneri burocratici non necessari (mantenendo nello stesso tempo presidi adeguati ove occorrenti), riducendo i margini di discrezionalità amministrativa, limita il rischio di insorgere di fenomeni corruttivi; contribuisce nello stesso tempo a ridurre anche le inefficienze della pubblica amministrazione che, insieme alla corruzione, sono tra le principali cause della scarsa competitività del sistema. Vanno in questa direzione le recenti misure in tema riduzione dei regimi autorizzativi attraverso la soppressione di quelli incompatibili con il principio di libertà di iniziativa economica. Occorre procedere rapidamente, ponendo particolare attenzione all'implementazione delle misure in sede regionale e locale.

Allo stesso modo, la semplificazione normativa, assicurando maggiore conoscibilità e minori margini per interpretazioni differenti, potrebbe contribuire a limitare l'insorgere di fenomeni corruttivi. E', quindi, necessario ridurre e riordinare la normativa esistente nonché garantire la qualità della nuova produzione normativa con un impiego effettivo degli strumenti già disponibili (in particolare Analisi d'Impatto della Regolazione e Analisi Tecnico Normativa).

Ma vi sono altri strumenti importanti per contrastare l'insorgere di fenomeni corruttivi:

- a) la trasparenza nei rapporti tra pubblica amministrazione e utenti e la diffusione di informazioni strutturate relative ai settori più esposti (ad esempio quelli degli appalti);
- b) l'utilizzo di meccanismi che rendano conveniente "deviare" dall'accordo corruttivo (che tipicamente coinvolge più soggetti) a esempio mediante "programmi di clemenza", già sperimentati utilmente nel campo dell'antitrust e, in alcuni paesi, anche nel contrasto alla corruzione;
- c) la presenza di controlli efficaci e un impianto sanzionatorio effettivo e credibile.

## 2. Le indicazioni dei rapporti GRECO

Il primo rapporto di valutazione del Group of States against Corruption (GRECO) del Consiglio d'Europa sull'Italia nel 2009 evidenziava come nel nostro sistema la corruzione e i suoi legami con la criminalità organizzata rappresentassero un problema più rilevante che in altri paesi. Notava come il Paese non avesse un programma coordinato anti-corruzione nonostante la presenza di una serie di misure specifiche. Offriva 22 raccomandazioni per rafforzare l'impianto complessivo per la prevenzione e la repressione di tali fenomeni.

Il Compliance Report del giugno 2011 sottolineava i progressi realizzati, ma chiedeva di intervenire con urgenza su oltre metà delle 22 raccomandazioni su cui l'implementazione è considerata ancora non adeguata. In particolare i nodi critici segnalati riguardano: l'accesso alle informazioni della pubblica amministrazione (Recommendation xi), gli standard etici per i membri del Governo (Recommendation xv); la disciplina dei conflitti di interesse nei movimenti in uscita dalla pubblica amministrazione (Recommendation xvii); la tutela degli informatori (Recommendation xviii).

Accogliere in modo sollecito tali indicazioni consentirebbe anche di dare un segnale significativo sul piano internazionale; benefici rilevanti discenderebbero poi in termini di efficienza della pubblica amministrazione, per le interazioni degli interventi in materia di corruzione con le riforme della pubblica amministrazione e le misure di semplificazione degli oneri burocratici.

Il GRECO si è espresso positivamente in materia di antiriciclaggio. Il primo rapporto, nel richiamare l'importanza nella lotta alla corruzione della puntuale osservanza delle disposizioni in materia antiriciclaggio, evidenziava aree di possibile miglioramento. Nel rapporto sulla *compliance* del giugno 2011 si dà ora atto della congruità degli interventi realizzati in Italia sia sul piano normativo sia sul piano dei controlli. E' stata in particolare sottolineata l'importanza degli accordi di collaborazione stipulati tra le diverse autorità, finanziarie e investigative, impegnate a diverso titolo nel contrasto del riciclaggio. Sul piano della collaborazione attiva, il rapporto esprime una valutazione positiva sull'incremento sia del numero di segnalazioni di operazioni sospette sia del numero e dell'importo delle sanzioni irrogate per omessa o tardiva segnalazione.

Con particolare riguardo alla segnalazione di operazioni sospette, giova ricordare che nell'agosto 2010 la Banca d'Italia ha emanato, su proposta della UIF, il provvedimento sugli **indicatori** di anomalia volti ad agevolare l'individuazione e la valutazione delle operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo<sup>2</sup>. Nel maggio 2011 sono state, inoltre, emanate disposizioni con le quali è stata introdotta una nuova **procedura di segnalazione** per via telematica delle segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo<sup>3</sup>.

Sono stati effettuati anche interventi specifici rivolti al contrasto della corruzione. Nell'ottobre 2009, al fine di prevenire le infiltrazioni della criminalità organizzata nell'affidamento e **nell'esecuzione di contratti pubblici connessi agli interventi di ricostruzione delle aree interessate dal sisma abruzzese**, le banche sono state chiamate a valutare con la massima attenzione l'operatività sui "conti dedicati"<sup>4</sup>. Nel luglio 2010 l'UIF ha richiamato a prestare particolare attenzione alle operazioni connesse con l'erogazione e l'impiego di **finanziamenti pubblici comunitari e nazionali, ricollegabili, in ipotesi di abuso, ad episodi di corruzione**.

Queste iniziative sono state assunte nel quadro di un progressivo rafforzamento della disciplina antiriciclaggio. Sul piano della **tracciabilità** dei flussi finanziari, va ricordato che già nel dicembre 2009 la Banca d'Italia ha emanato la nuova disciplina in materia di registrazione delle informazioni inerenti ai rapporti e alle operazioni poste in essere con la clientela **nell'archivio unico informatico (AUI)**<sup>5</sup>. Al fine di assicurare che gli intermediari si dotino di **procedure e controlli** idonei a prevenire l'utilizzo degli stessi a fini di riciclaggio, nel marzo scorso la

---

<sup>2</sup> Il provvedimento razionalizza gli indici elencati nel Decalogo del 2001, aggiornandone i contenuti sulla base dell'esperienza maturata negli ultimi anni. Ovviamente gli indicatori di anomalia rappresentano uno strumento utile ma non esaustivo; gli intermediari sono comunque chiamati a valutare con la massima attenzione comportamenti ovvero operazioni che, pur non rientrando in nessuno degli indicatori contenuti nel provvedimento, presentino comunque elementi di anomalia degni di essere portati all'attenzione delle autorità competenti.

<sup>3</sup> Obiettivo è stato quello di assicurare tempestività alla segnalazione nonché omogeneità, completezza e standardizzazione delle informazioni contenute nella stessa.

<sup>4</sup> Su tali conti transita tutta la movimentazione finanziaria connessa sia all'esecuzione dei contratti pubblici e ai successivi sub-appalti e sub-contratti aventi a oggetto lavori, servizi e forniture, sia alle erogazioni e concessioni di provvidenze pubbliche con modalità tracciabili (quali bonifici, assegni circolari).

<sup>5</sup> Le principali novità riguardano: l'adozione di criteri di registrazione che consentono di aumentare la tracciabilità; l'applicazione di modalità di registrazione semplificate per alcune categorie di intermediari; la registrazione delle informazioni inerenti al titolare effettivo dei rapporti continuativi. L'obbligatorietà dell'istituzione dell'AUI - di primario rilievo nel supporto alle indagini dell'AG - è una scelta del legislatore italiano in quanto non imposta a livello comunitario.

Banca d'Italia ha emanato, d'intesa con la Consob e l'Isvap, il provvedimento contenente le disposizioni attuative in materia di organizzazione<sup>6</sup>.

**In materia di adeguata verifica** della clientela trova applicazione il principio dell'approccio basato sul rischio: quando sussista un elevato rischio di riciclaggio occorrono misure rafforzate. Tra i casi specificamente previsti dal decreto antiriciclaggio rientra quello delle persone politicamente esposte (cc.dd. PEPs). Più in particolare, le persone residenti in altri Stati comunitari o in Stati extracomunitari che rivestono o hanno rivestito importanti cariche pubbliche sono considerati a più alto rischio di riciclaggio in quanto maggiormente esposti a potenziali fenomeni di corruzione. Per i PEPs italiani non esiste analoga previsione e ciò porta a escludere che nei confronti degli stessi e, ancor più nei confronti dei pubblici dipendenti, trovino automaticamente applicazione obblighi rafforzati. Resta fermo tuttavia che l'intensità e l'estensione delle verifiche vanno rapportate al concreto grado di rischio di riciclaggio.

### **3. L'intervento di riforma. Alcune valutazioni preliminari**

L'intervento riformatore contenuto nella proposta di legge rappresenta certamente un progresso. E' urgente una sua rapida approvazione. In generale, l'impianto del disegno di legge AC 4434 appare più scarno rispetto a quello dell'originario disegno di legge AS 2156, ma affronta opportunamente alcune questioni rilevanti.

La scelta di **attribuire le competenze di Autorità nazionale anticorruzione alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche** (art. 1 del ddl) appare migliorativa rispetto alle proposte avanzate in precedenza, in quanto garantisce un grado maggiore di indipendenza. Tuttavia occorrerebbe assegnare risorse aggiuntive alla Commissione per assicurare un efficace svolgimento dei maggiori compiti previsti.

Come già sottolineato in precedenza, occorre in ogni caso una adeguata valutazione delle molteplici richieste rivolte alla pubblica amministrazione in tema di

---

<sup>6</sup> Il provvedimento, entrato in vigore il 1° settembre 2011, specifica per la materia le più generali disposizioni secondarie in tema di *governance*, organizzazione e controlli degli intermediari. La disciplina si applica secondo il principio di proporzionalità rispetto alle caratteristiche dimensionali e operative dei destinatari.

trasparenza e corruzione per **evitare il rischio che il “piano annuale anticorruzione” si trasformi in nuovi adempimenti meramente formali**, spesso lontani dalla realtà e dalla vita dell’ente (aggiungendosi ai già introdotti “piano triennale per la trasparenza”, “piano triennale per la *performance*”, “relazione annuale sulla *performance*”).

In tema di **trasparenza**, la disposizione relativa all’accesso agli atti (art. 2, comma 5 ddl) non sembra rispondere pienamente alle indicazioni del Rapporto GRECO. Nonostante le previsioni legislative, vi sono ancora eccessivi margini di discrezionalità riconosciuti alla pubblica amministrazione circa l’accessibilità alla documentazione amministrativa da parte dei privati, con possibili ripercussioni negative in termini di effettività della tutela. E’ poi essenziale che i decreti ministeriali volti a individuare le informazioni rilevanti e le modalità di pubblicazione ai fini dell’applicazione dei primi due commi dell’art. 2 (comma 6 dell’art. 2) non pongano eccessive limitazioni e deroghe che finirebbero per ridurre la portata della norma. In materia di appalti pubblici, va rilevato che la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici presso l’Autorità (di cui all’art. 62-*bis* del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, così come introdotto dal d.lgs. 30 dicembre 2010, n. 235) non contempla le informazioni relative ai contratti stipulati per le situazioni di emergenza, come invece prevedeva espressamente l’impianto originario del ddl (art 3 del ddl AS 2156, le cui disposizioni sono solo in parte confluite nell’art. 62-*bis* citato).

Le disposizioni sulle **incompatibilità e il cumulo di incarichi dei dipendenti pubblici** (art. 3) costituiscono un sensibile miglioramento rispetto alla disciplina esistente, tuttavia appaiono ancora inadeguate rispetto alle raccomandazioni del rapporto GRECO, con particolare riferimento ai limiti relativi ai movimenti in entrata e uscita dei dipendenti pubblici.

E’ da apprezzare l’introduzione del meccanismo di protezione dei cosiddetti “**whistleblower**”; tuttavia la norma (art. 4 del ddl) non sembra del tutto adeguata a garantire un effettiva tutela del dipendente pubblico che denuncia o riferisce condotte illecite. Non viene inoltre presa in considerazione la possibilità di introdurre “programmi di clemenza”.

Non sono chiari i rapporti tra l’art. 5 del disegno di legge (che introduce un’elencazione delle **attività di impresa particolarmente esposte al rischio di infiltrazione mafiosa**) e le c.d. “*white list*” (elenchi di fornitori e prestatori di servizi

non soggetti a rischio di inquinamento mafioso, ai quali possono rivolgersi gli esecutori dei lavori, servizi e forniture), introdotte dall'art. 4, comma 13, del d.l. 13 maggio 2011, n. 70 (cd. decreto-sviluppo): in particolare, la formulazione della disposizione rischia di limitare l'applicazione della relativa disciplina alle sole attività indicate, che – sebbene particolarmente vulnerabili al rischio di infiltrazione mafiosa – non esauriscono il novero di quelle che vi sono potenzialmente esposte (si pensi, ad esempio, alle c.d. “attività di cava”). Potrebbe essere opportuno chiarire il dettato normativo specificando che si tratta di un'elencazione meramente esemplificativa, e non tassativa. Inoltre, al fine di garantire l'efficacia dei controlli sullo svolgimento delle attività elencate nell'art. 5 del ddl, si potrebbe prevedere l'istituzione presso il Casellario informatico dell'Osservatorio, e dunque la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, di un'apposita sezione contenente le informazioni sulle cause ostative degli operatori economici interessati allo svolgimento di tali attività. Più in generale sarebbe auspicabile una riduzione ed una razionalizzazione delle stazioni appaltanti, che potrebbe dare un forte impulso all'azione di qualificazione delle stesse e consentirebbe condizioni per una più efficace azione di vigilanza.

Sul fronte della **repressione** del fenomeno corruttivo il disegno di legge AC 4434 è rimasto invariato rispetto all'originario disegno di legge AS 2156 e mira a rafforzare – attraverso un certo aumento delle pene edittali ovvero l'introduzione di una nuova circostanza aggravante – l'efficacia dissuasiva delle sanzioni penali per talune fattispecie delittuose (art. 9). Partendo dalla considerazione che un adeguato impianto sanzionatorio rappresenta il necessario complemento alle misure “disincentivanti” i comportamenti corruttivi, non possiamo che richiamare le considerazioni già svolte nella precedente audizione, con particolare riguardo ai seguenti aspetti.

Va rimarcata la necessità di non privilegiare la visione dei fenomeni corruttivi solo come illeciti a danno del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione ma di valorizzare il connotato plurioffensivo della fattispecie delittuosa. Il comportamento del corruttore arreca infatti un notevole danno alla concorrenza e a un corretto sviluppo economico, ledendo pertanto beni meritevoli di forte tutela. Dal punto di vista della Banca d'Italia i fenomeni finanziari connessi alla corruzione possono provocare effetti distorsivi con riguardo a singoli operatori nonché ad interi mercati o loro parti significative; per altro verso, essi finiscono per

compromettere la reputazione e la “performance” di singoli intermediari o di interi settori del mercato, la corretta gestione dei rischi.

In tale logica, sembra utile rivedere l’ambito di applicazione del delitto di corruzione alla luce dei nessi sussistenti con altre fattispecie delittuose, quali quelle incriminate dagli artt. 416 bis (associazione per delinquere di stampo mafioso) e 513 bis c.p. (illecita concorrenza con minaccia o violenza). Si tratta, infatti, di figure di reato accomunate da una condivisa esigenza di tutela: quella del buon funzionamento dell’economia. Il fenomeno “turbativa economica” può infatti essere realizzato attraverso mezzi “scorretti”, avvalendosi della forza di intimidazione del vincolo associativo mafioso, ovvero ricorrendo alla corruzione. In questa prospettiva di “difesa globale dell’economia”, andrebbe forse anche ripensata la gradazione tra peculato, configurato come reato più grave, e corruzione, gradazione questa che presenta sotto il profilo economico margini di opinabilità.

Con riguardo alla configurazione del reato di corruzione, occorre chiedersi se le nozioni di pubblico ufficiale e di atto di ufficio non circoscrivano troppo il reato sul piano oggettivo e soggettivo, finendo con il lasciar fuori fattispecie che presentano la medesima offensività a danno dell’economia. Andrebbe pertanto verificata l’opportunità di intervenire sulla nozione di atto di ufficio e soprattutto su quella di pubblico ufficiale. Al riguardo va considerata la nozione contenuta nella Convenzione dell’OCSE sulla lotta alla corruzione di ufficiali pubblici esteri nell’ambito di transazioni commerciali internazionali, che si estende non solo a chi esercita una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa, ma anche ad “ogni persona che esercita una pubblica funzione, anche se per conto di un’agenzia o un’impresa pubblica...”. La stessa nozione di impresa pubblica contenuta nella Convenzione (quale “impresa, a prescindere dalla sua forma legale, relativamente alla quale un governo o dei governi possano direttamente o indirettamente esercitare un’influenza dominante”) potenzialmente amplia, in una prospettiva economica, la tutela del reato di corruzione.

Per quanto riguarda il profilo della condotta, il comportamento del pubblico ufficiale viene ora sanzionato rispetto all’infedeltà nei confronti della PA ma non con riguardo alla fase finanziaria dell’acquisizione del corrispettivo della corruzione, che potrebbe costituire invece almeno una aggravante in relazione alla sua entità e/o al suo utilizzo. Tale lacuna potrebbe essere peraltro meglio colmata attribuendo rilievo

penale al cd. “autoriciclaggio”, che allo stato rappresenta un mero post factum non punibile. Ai sensi del d.lgs. n. 231/07, invece, l’obbligo di segnalazione si estende anche alle ipotesi di “autoriciclaggio”. In questa sede non può che ribadirsi la positiva valutazione della proposta di modifica agli artt. 648-bis e 648-ter del codice penale, che si muove proprio verso l’allineamento della nozione penale di riciclaggio a quella amministrativa. Tale scelta risponderebbe anche ai suggerimenti formulati nel 2005 dal Fondo Monetario Internazionale in esito alla valutazione della rispondenza del sistema italiano di contrasto al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo agli standard internazionali in materia. In tal senso si è già espresso, nel luglio 2009, innanzi alla Commissione Parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, il Governatore della Banca d’Italia.

L’introduzione di tale fattispecie di reato potrebbe essere accompagnata dalla valutazione sull’opportunità di circoscrivere le ipotesi di autoriciclaggio; ciò in quanto in Italia tutti i reati non colposi possono attualmente costituire presupposto di riciclaggio e, nel confronto internazionale, il nostro ordinamento qualifica come reati molti comportamenti che in altri Paesi non hanno rilevanza penale. D’altronde in molti Stati esteri la punizione dell’autoriciclaggio è accompagnata dalla delimitazione dei reati ovvero dall’individuazione di una soglia di rilevanza legata alla gravità del reato.