

Autorità Nazionale Anticorruzione

1° INCONTRO NAZIONALE CON I RESPONSABILI DI
PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Intervento introduttivo
del Governatore della Banca d'Italia
Ignazio Visco

Roma, 14 luglio 2015
Centro Convegni Banca d'Italia

È con grande piacere che la Banca d'Italia ospita il “Primo incontro nazionale con i Responsabili di prevenzione della corruzione” organizzato dall’Autorità Nazionale Anticorruzione. L’ANAC è stata in grado, in un periodo breve, di assumere un ruolo cruciale. La sua stessa costituzione è un esempio delle riforme strutturali necessarie al nostro paese. Nell’esperienza positiva di altri paesi la creazione di un’ autorità con poteri adeguati e la volontà di esercitarli hanno rappresentato un contributo essenziale nel combattere efficacemente la corruzione, per suoi effetti economici diretti e per quelli più indiretti sui comportamenti.

La lotta alla corruzione, e più in generale, un contesto istituzionale adeguato sono essenziali anche per gli effetti macroeconomici che producono sulle possibilità di sviluppo economico di un paese (oltre che sul benessere collettivo) e quindi sulla stessa stabilità finanziaria. È anche per questo che la Banca d'Italia è attenta e attivamente impegnata su questi temi.

Il contesto istituzionale, la qualità della legislazione, la regolamentazione dell’attività d’impresa, il funzionamento della macchina giudiziaria e, in primo luogo, la legalità sono condizioni determinanti per le potenzialità di crescita delle imprese e dei sistemi economici. Sulla loro importanza insistiamo da anni; le approfondiamo nelle analisi di cui diamo conto nella Relazione annuale.

Più in particolare, alla rilevanza e all’impatto economico della criminalità organizzata, della corruzione e dell’evasione fiscale abbiamo dedicato recentemente, in più occasioni, particolare attenzione. Si è sottolineato come l’impatto economico più significativo di attività criminali e in generale illegali non consista tanto nel valore di quanto attraverso di esse prodotto, ma, con effetti di più lungo periodo, soprattutto

nel valore di quanto non prodotto a causa delle distorsioni generate dalla loro diffusione. Stime al riguardo sono, come è evidente, imprecise e necessariamente di larga massima, ma danno risultati – di cui si è dato conto in specifici studi – rilevanti sul piano macroeconomico.

Un efficace contrasto a tali attività richiede di agire sulle radici del fenomeno, con un contesto istituzionale efficace e con interventi mirati di prevenzione e repressione. La Banca d'Italia vi contribuisce, collocandosi soprattutto nell'ambito della prevenzione, in diversi modi: dall'azione condotta dalla Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF), istituita presso il nostro Istituto in piena autonomia operativa e gestionale, agli interventi svolti nell'ambito dell'attività di vigilanza; dall'attività di ricerca e di analisi economica e statistica all'attività di spesa, condotta perseguendo obiettivi di qualità nel pieno rispetto delle regole. In ciascuno di questi ambiti, credo vi siano ampi spazi di collaborazione istituzionale.

L'attività di analisi. Le analisi che conduciamo in materia di criminalità, corruzione ed evasione fiscale ci hanno consentito di identificare alcuni canali attraverso cui queste attività influiscono sul sistema economico e di pervenire a prime stime dei loro effetti economici. Queste analisi sono altresì utili per individuare risposte efficaci.

Per quanto riguarda la corruzione, approfondimenti recenti hanno riguardato, tra l'altro, le misure basate sulla percezione del fenomeno, particolarmente utilizzate nei confronti internazionali, data anche la difficoltà di disporre di misure oggettive. Queste misure di percezione hanno certamente effetti di rilievo sulle scelte economiche, in particolare sugli investimenti, e sono certamente indizio dell'effettiva ampiezza del fenomeno. Esse restano tuttavia misure soggettive; l'analisi mostra quanto esse siano influenzate dal numero di notizie inerenti alla corruzione

apparse nel giorno della rilevazione. Vi sono in questo ambito ovvi spazi di approfondimento e collaborazione con le altre istituzioni.

La Vigilanza. L'attività di vigilanza della Banca d'Italia è finalizzata ad assicurare, in primo luogo, la “sana e prudente gestione dei soggetti vigilati”. Il rispetto della legalità ne è un presupposto fondamentale. A loro volta, intermediari sani e prudenti costituiscono una barriera contro la penetrazione criminale nell'economia legale. Nell'ambito del sistema nazionale di prevenzione del riciclaggio, sotto l'egida del Comitato di Sicurezza Finanziaria, la Banca d'Italia e la UIF collaborano, in ruoli tra loro complementari, con le altre Autorità nazionali per prevenire e individuare infiltrazioni nell'economia legale dei proventi della criminalità, in particolare attraverso il canale dell'intermediazione finanziaria.

La Vigilanza realizza su banche e intermediari finanziari un'attività di controllo, sia a distanza che ispettiva, volta a verificare il rispetto della normativa antiriciclaggio e la funzionalità e affidabilità delle procedure interne di contrasto del riciclaggio e delle segnalazione delle operazioni sospette alla UIF. Questo compito rimane in capo all'Autorità nazionale anche dopo l'entrata in vigore del meccanismo di sorveglianza unico europeo.

In questo campo è interessante e utile oggi richiamare l'esperienza dell'istituzione del “responsabile antiriciclaggio”, per le analogie che può avere con la figura del “responsabile di prevenzione della corruzione”. Nei primi anni le incertezze e le riserve culturali erano molte ed è stata necessaria un'azione decisa non solo sulle strutture ma soprattutto sulle professionalità, sulla formazione e sulla consapevolezza dei funzionari e degli stessi vertici delle banche. Ora nessuno più dubita del contributo dell'antiriciclaggio nella gestione delle banche non solo per fronteggiare i

rischi legali e reputazionali, ma anche per garantire efficienza e stabilità degli stessi istituti.

L'Unità di Informazione Finanziaria. La UIF, che opera in piena autonomia e in collaborazione con i dipartimenti della Banca d'Italia, da cui riceve risorse e supporto organizzativo, ha ieri presentato la sua Relazione annuale; in essa ha dato conto della sua attività, dei molti progressi realizzati e dell'importante contributo alla lotta al riciclaggio e alla criminalità in generale. Qui è importante richiamare che, come le banche e gli operatori finanziari, anche gli uffici della pubblica amministrazione sono tenuti a segnalare alla UIF le operazioni sospette; come è stato osservato ieri dal Direttore dell'Unità, il flusso delle loro segnalazioni è risultato finora largamente insufficiente. La carenza può essere superata solo partendo dalla diffusione di una cultura di prevenzione del riciclaggio e dalla consapevolezza che antiriciclaggio e anticorruzione sono due facce della stessa medaglia.

La UIF dedica grande attenzione alle tipologie di comportamento che possono essere sintomatiche dell'appropriazione o dell'improprio utilizzo di risorse pubbliche e, a tal fine, ha diffuso schemi di comportamento anomalo in materia di "conti dedicati" e abuso di finanziamenti pubblici. Sinergie rilevanti tra le attività di contrasto al riciclaggio e quelle di contrasto alla corruzione si sono sviluppate e potranno ancora realizzarsi grazie al Protocollo d'intesa sottoscritto tra l'ANAC e la UIF. L'accordo prevede che le due Autorità possano scambiarsi informazioni per l'individuazione dei fattori di rischio di corruzione, di inefficacia dei presidi anticorruzione, di indicatori e schemi di anomalia volti ad agevolare la segnalazione di operazioni sospette da parte degli uffici della pubblica amministrazione, ovvero ancora di ipotesi

di violazione degli obblighi di collaborazione attiva da parte dei medesimi uffici.

L'attività di "spesa". La Banca d'Italia è essa stessa un'amministrazione pubblica che affida lavori e acquisisce beni e servizi all'esterno per svolgere i suoi compiti istituzionali. È anche in questa veste che possiamo fare qualche considerazione sul percorso di riforma avviato dalle Direttive europee in materia di appalti e concessioni – di cui l'ANAC è parte attiva – volto a razionalizzare e semplificare la normativa.

L'esperienza mostra come un terreno fertile per la corruzione sia anche da rintracciarsi nella complicazione delle norme, nell'incertezza dell'individuazione a monte delle esigenze pubbliche e nella carenza delle progettazioni tecniche. Non va sottovalutato il danno determinato dall'instabilità normativa, frutto di continue modifiche del codice dei contratti pubblici. Su queste basi si fondano l'ampio ricorso ai meccanismi derogatori, la possibilità di scelte opache e forme diffuse di deresponsabilizzazione. Ne derivano, altresì, frequenti errori delle stazioni appaltanti che ostacolano i processi delle gare.

L'apparente contraddizione fra la lotta alla corruzione e l'esigenza di semplificazione ed efficienza delle procedure di appalto (con una più ampia discrezionalità e attraverso un confronto basato su pari competenze con le imprese) va risolta puntando su una maggiore autorevolezza e qualificazione tecnica delle stazioni appaltanti, ove necessario anche attraverso la centralizzazione della committenza. La piena trasparenza delle informazioni, in particolare attraverso l'unificazione e il miglioramento delle banche dati, consentirà all'ANAC di condurre un monitoraggio incisivo del fenomeno a fini anticorruzione.

Educazione alla legalità economica. È infine indispensabile che a tutti i presidi specifici si accompagni nel Paese la diffusione nella cultura di cittadini e imprese dei valori della legalità e della correttezza. L'istruzione svolge un ruolo essenziale. Le iniziative di educazione alla legalità, in particolare quella economica, svolte da diverse istituzioni in collaborazione con il Ministero dell'istruzione, sono importanti per sviluppare la percezione della rilevanza dei comportamenti individuali nel presidiare il valore della legalità. La Banca d'Italia vi contribuisce attivamente.

* * *

L'incontro di oggi è particolarmente significativo per lo sviluppo della strategia di lotta alla corruzione che l'ANAC sta perseguendo, perché i responsabili di prevenzione della corruzione riescano a divenire catalizzatori di trasparenza e di efficienza nella pubblica amministrazione. Anche per questa via le amministrazioni e le istituzioni pubbliche sono chiamate a svolgere un ruolo di impulso e di sviluppo per l'economia e per il benessere del Paese.

In questo percorso la Banca d'Italia non mancherà di dare il proprio contributo.