

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 2156**

**Audizione Senato della Repubblica**

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, 20 luglio 2010

Corruzione è un abuso di ruoli e risorse pubbliche con il fine di ottenerne vantaggi privati. Anche se in alcuni contesti viene giustificata come strumento per rimediare a eccessi burocratici e legislativi, la corruzione 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. Essa rappresenta un fenomeno significativo nel contesto italiano da lungo tempo. E' attualmente oggetto di preoccupazione l'interazione tra il sistema amministrativo e quello produttivo. Gli indicatori disponibili sul grado di corruzione collocano il nostro sistema in posizioni assai arretrate rispetto ai paesi sviluppati, anche se con ampie differenze territoriali. La Corte dei conti stima che essa incida «nella misura prossima a 50/60 miliardi di euro all'anno, costituenti una vera e propria “tassa immorale ed occulta pagata con i soldi prelevati dalle tasche dei cittadini” (Giudizio sul Rendiconto Generale dello Stato, 2008. Memoria del Procuratore Generale, 2009, p. 237)

## **1. L'Italia nel confronto internazionale**

I principali indicatori disponibili sul piano internazionale sono prodotti dalle organizzazioni internazionali *Transparency International* e *World Bank*. La prima elabora un indice che misura la percezione del livello di corruzione avvertita dai membri di una data collettività (*Corruption Perception Index – CPI*); la seconda costruisce un insieme di indici che misurano le *best practices* di *governance* presenti nei vari paesi e volte a contrastare la corruzione ivi esistente (*Worldwide Governance & Anti-Corruption Indicators – WGI*). Sebbene soggetti ad ampi margini di discrezionalità essi forniscono indicazioni omogenee (sono cioè strettamente correlati tra di loro nelle indicazioni che forniscono sui diversi paesi).

La posizione italiana è assai arretrata (tra i paesi OCSE solo la Grecia ha una posizione peggiore) e recentemente ha mostrato un deterioramento in entrambi i ranking internazionali (dal 39° e 32° posto del 2000 di CPI e WGI rispettivamente al 55° e 68° del 2008). Ovviamente questi mutamenti possono riflettere sia un peggioramento effettivo, sia una maggiore consapevolezza del problema. Indicazioni simili, relative alla posizione italiana, provengono da altri indicatori, ad esempio quello relativo alla percezione che hanno i cittadini dei paesi europei del grado di corruzione nelle istituzioni (richiesta da Eurobarometer per lo European Anti Fraud Office) che vede l'Italia al 6° posto, (dopo

Lituania, Grecia, Polonia, Repubblica Ceca, Lettonia) con il 76% dei cittadini che pensa che la corruzione si piuttosto frequente<sup>1</sup>.

L'indicatore italiano è peraltro il risultato di situazioni molto differenziate: sono soprattutto le regioni del Mezzogiorno ad essere più esposte. Un possibile "indicatore" del grado di corruzione per regione (definito in base all'avvio di azioni penali per reati contro la pubblica amministrazione ogni 100.000 abitanti) presenta valori maggiori nel Mezzogiorno (Fig. 1), anche se mostra livelli significativi in alcune regioni del Nord.

## 2. Gli effetti economici

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 nella attività corruttive piuttosto che in quelle produttive; riducono l'efficacia della spesa pubblica, facendone lievitare i costi; 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. Ad esempio un elevato livello di corruzione può incidere negativamente sul consenso necessario a realizzare le manovre di risanamento fiscale: confronti internazionali mostrano che dove la percezione della corruzione è più elevata è minore la disponibilità ad accettare un'alta imposizione.

I diversi effetti dipendono anche dalla "tipologia" del fenomeno corruttivo: quello che riguarda la spartizione di rendite che si generano nell'allocazione di spesa dell'amministrazione per beni prodotti dai privati (appalti); quello che riguarda prestazioni concesse dall'amministrazione (rilascio di autorizzazioni dietro pagamento di somme non dovute). Nel complesso inducono un minore grado di sviluppo.

Le evidenze aggregate confermano tali indicazioni. Si osserva una correlazione positiva tra il grado di controllo sulla corruzione (l'indice della World Bank) e il PIL per capita dei paesi per i quali l'indicatore è disponibile; la correlazione resta positiva anche per il sottoinsieme dei paesi OCSE (Fig. 2). Diversi studi analitici confermano che un grado più elevato di corruzione ha un effetto negativo sullo sviluppo, attraverso il suo impatto sugli investimenti<sup>2</sup>. Analisi recenti mostrano in particolare come la corruzione influisca

---

<sup>1</sup> Indicazioni più positive provengono dalle indagini relative a quanto efficacemente le grandi imprese dei diversi paesi "gestiscono" il rischio di corruzione e comunicano le proprie politiche in materie ai propri *stakeholders* (Transparency in Reporting on Anti-Corruption, A report on corporate practices, Transparency International, 2009). Anche per questo indicatore, tuttavia l'interpretazione non è chiarissima, dato il numero assai contenuto di imprese considerate per ogni paese (20 per l'Italia).

<sup>2</sup> Cfr. P. Mauro (1995), *Corruption and growth*, Quarterly Journal of Economics.

negativamente anche su misure di sviluppo sostenibile<sup>3</sup>. La stessa relazione si osserva sui dati regionali all'interno dell'Italia, suggerendo che la corruzione sia uno dei fattori che contribuisce a spiegare i divari di sviluppo (Figura 3).

### **3. I fattori che contribuiscono alla diffusione della corruzione**

E' quindi essenziale comprendere i fattori che ne favoriscono l'emergere e individuare i comparti più esposti. L'analisi e l'esperienza soprattutto degli organismi internazionali suggeriscono come abbiano rilevanza: un basso capitale sociale; una scarsa qualità delle burocrazie; sistemi sanzionatori inefficaci. Sebbene non vi siano analisi empiriche relative ai nessi causali, la letteratura economica e giuridica suggerisce che alcuni elementi siano particolarmente rilevanti nel caso italiano.

Tra questi, in particolare, la presenza di elevata criminalità organizzata, l'eccesso normativo e l'instabilità e opacità delle norme, l'ammontare di oneri burocratici non necessari sono forse i principali.

*La criminalità.* Come evidenziano le figure sopra citate, gli insediamenti storici della criminalità organizzata di tipo mafioso mostrano i livelli più elevati di corruzione (si veda in particolare la Figura 4): un'ipotesi è che il monopolio della violenza assicurato alle organizzazioni criminali in alcune regioni garantisca la stabilità necessaria alle relazioni corruttive tra imprenditori, amministratori pubblici e membri delle organizzazioni criminali stesse. Ovviamente ciò implica che l'insediamento di organizzazioni criminali in altre zone del paese determina il ricrearsi di condizioni favorevoli alla crescita della corruzione.

*Eccesso normativo.* Un secondo fattore è la proliferazione delle norme: l'inflazione legislativa determina che “gli amministratori possano scegliere quale norma applicare, interpretarla così da favorire l'una o l'altra parte in gioco, aggirare i vincoli da essa imposti” (Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione, Rapporto al Presidente della camera dei deputati, 23 ottobre 1996). 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.

*Oneri burocratici.* Ancora, la presenza di oneri amministrativi e burocratici eccessivi attribuisce agli amministratori un potere arbitrario relativo al compimento degli atti d'ufficio. Il cattivo funzionamento dell'amministrazione crea migliori occasioni di corruzione e a sua volta la corruzione produce inefficienza. Anche sotto questo profilo gli indicatori internazionali prodotti dalla Banca Mondiale (rapporti Doing Business) collocano

---

<sup>3</sup> Cfr. T. Aidt (2009), *Corruption, institutions and economic development*, Oxford Review of Economic Policy.

il Paese tra quelli con maggiori adempimenti burocratici, suggerendone in molti casi l'inutilità. Alcune semplici correlazioni tra gli indici di corruzione (costruiti per regione sulla base dell'avvio di azioni penali per reati contro la pubblica amministrazione) e indicatori regionali sulla difficoltà di fare impresa (costruiti in una indagine della Banca d'Italia sulla base della metodologia dei rapporti Doing Business della Banca Mondiale) risultano (sia pure debolmente) positive con riferimento agli oneri burocratici per l'apertura di impresa (Figure 5 e 6) e di rispetto dei contratti (Figure 7 e 8), suggerendo l'esistenza di una relazione tra fenomeni corruttivi e onerosità degli adempimenti burocratici per "fare impresa".

In particolare la correlazione (tra inefficienza della giustizia civile e corruzione, Figura 8) suggerisce che anche l'efficacia dell'*enforcement* delle leggi sia correlata con l'intensità dei fenomeni corruttivi: dove è minore la capacità di applicazione efficace delle leggi, maggiori sono le possibilità di corruzione. Se i soggetti prevedono di non poter utilizzare lo strumento giudiziario per risolvere eventuali controversie, sono incentivati a utilizzare strumenti alternativi. Ma anche l'inefficienza della giustizia penale – non assicurando certezza della sanzione – riduce i costi per il corruttore.

#### **4. I settori esposti**

Come si è detto, le principali modalità con cui si realizza la corruzione sono, da un lato, la concessione di autorizzazioni non dovute, oppure la loro concessione "più rapida" dietro compensi non dovuti; dall'altro, l'allocazione di risorse pubbliche ai privati sulla base di meccanismi "distorti", con una spartizione delle rendite che ne derivano al privato (non meritevole).

Tra i settori più esposti ai fenomeni corruttivi vi è in effetti quello della domanda pubblica di contratti per lavori, servizi, forniture. Si tratta com'è noto di un mercato relevantissimo ovunque. In particolare, in Italia, nel 2009 sono stati mobilitati attraverso gare d'appalto (di importo superiore ai 150.000 euro) circa 79,4 miliardi di euro, 6% del PIL<sup>4</sup>. E' un settore complesso, che in Italia presenta molti elementi di inefficienza anche per effetto di una normativa in gran parte di derivazione europea, che si è nel tempo stratificata e mostra elementi di rigidità; di una scarsa concorrenza e trasparenza sul mercato; di una scarsa qualità della progettazione, sia a livello centrale, sia – soprattutto – a livello locale.

E' difficile avere misure adeguate dell'illegalità in questo campo: i dati disponibili riguardano le denunce o le condanne per reati o illeciti di dipendenti delle PA, tra cui vi

---

<sup>4</sup> Cfr. Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi, forniture (2010), *Relazione Annuale sul 2009*.

sono quelle relative ad appalti di opere pubbliche. Secondo l'Alto commissario anticorruzione, fra gennaio 2006 e novembre 2007 sono stati denunciati alla Guardia di Finanza 815 dipendenti pubblici, per reati o illeciti contro la PA connessi con appalti di opere pubbliche, di cui 172 in Sicilia, oltre 90 in Puglia, Basilicata e Calabria, 86 in Veneto, 55 in Toscana, e 23 in Campania.

Ulteriori indicazioni provengono dalle stime effettuate da Golden e Picci (2005)<sup>5</sup> che stimano un indicatore di corruzione all'interno dell'Italia, basato sulla differenza tra il costo delle infrastrutture e una misura della loro quantità, nelle diverse regioni. Un valore superiore alla media italiana indica che in quella regione le infrastrutture esistenti sono state pagate più della media nazionale, interpretato dagli autori come un'approssimazione di maggiore corruzione (o analogamente di maggiore inefficienza delle amministrazioni locali). L'analisi mostra anche in questo caso scostamenti positivi (cioè costo eccessivo delle infrastrutture) soprattutto nel Mezzogiorno (e in particolare nelle regioni a maggiore intensità di criminalità organizzata) ma anche in alcune del Nord.

A questa maggiore diffusione della corruzione contribuisce presumibilmente il ruolo delle organizzazioni criminali. Secondo il CNEL, “nel mercato delle opere pubbliche le organizzazioni mafiose influenzano i processi decisionali degli amministratori locali (quali opere, dove farle e con quale strumento – appalto e/o concessione di servizi, finanza di progetto), partecipano agli appalti con imprese collegate e forniscono materiali, servizi, sub appalti, finanziamenti a quelle aggiudicatarie, avvalendosi di meccanismi di mercato per riciclare capitali illeciti”<sup>6</sup>. L'Alto commissario anticorruzione indicava come peculiarità italiana, nel contesto internazionale, il “radicamento del tessuto delinquenziale sul territorio [...], con assoluta predominanza di tale realtà nelle regioni meridionali”<sup>7</sup>. Un'altra evidenza di difficoltà nella lotta alla corruzione si riscontra nella carenza di indagini nei confronti degli enti locali, nemmeno laddove sembra massimo il rischio di fenomeni corruttivi. Ciò è ancor più rilevante se si tiene conto che “gli enti locali sono le principali stazioni appaltanti per numero di bandi e che allo stesso tempo la quasi totalità dei consigli comunali sciolti per collegamenti o condizionamenti degli amministratori da parte della criminalità organizzata si trovano nel Mezzogiorno” (Vigna, 2007)<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Cfr. M. Golden, L. Picci (2005), *Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data*, Economics & Politics, vol. 17, pp. 37-75.

<sup>6</sup> CNEL “*Il contrasto dei fenomeni di illegalità e della penetrazione mafiosa nel ciclo degli appalti*”, giugno 2008.

<sup>7</sup> Alto commissario anticorruzione, “*I pericoli di condizionamento della pubblica amministrazione da parte della criminalità organizzata*”, intervento al CNEL dell'Alto commissario, novembre 2006.

<sup>8</sup> Cfr. P. L. Vigna (2007), *Il mercato sono loro*, Napoli, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici.

Quello delle opere pubbliche è sicuramente uno dei principali canali attraverso cui la corruzione incide negativamente sullo sviluppo economico.

## **5. Gli strumenti di contrasto**

Alla luce delle considerazioni sopra delineate sono possibili alcune riflessioni sugli strumenti che possono essere d'ausilio per un efficace contrasto al drenaggio di risorse economiche prodotto dalla corruzione.

Da un lato occorre incidere sui fattori che ne favoriscono l'emergere, che, come riferito, sono costituiti in Italia soprattutto dalla criminalità organizzata, dall'inflazione normativa, dall'eccesso di oneri burocratici:

- a) la riduzione degli oneri burocratici: la semplificazione degli oneri non necessari – mantenendo nello stesso tempo presidi adeguati ove occorrenti – riduce i margini di discrezionalità e quindi la possibilità di “scambio” tra pubblica amministrazione e utente; contribuisce nello stesso tempo a ridurre anche le inefficienze della pubblica amministrazione che sono insieme alla corruzione causa della scarsa competitività del sistema. Vanno in questa direzione le recenti misure in tema di sportello unico o di “segnalazione di inizio attività”;
- b) la semplificazione normativa che, assicurando maggiore conoscibilità e minori margini per interpretazioni differenti, andrebbe nella stessa direzione della riduzione degli oneri burocratici. E' anch'essa un processo avviato (si pensi al funzionamento del sito “Normattiva” - [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it) - e al taglio di un numero significativo di norme obsolete) ma che procede con ritardi anche per effetto delle interazioni tra i diversi livelli di governo;
- c) assai più complesso è evidentemente agire sul fronte della criminalità organizzata.

Ma l'analisi individua altri meccanismi rilevanti nel contrastare l'emergere di fenomeni corruttivi:

- d) 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);
- e) l'utilizzo di meccanismi che rendano conveniente “deviare” dall'accordo corruttivo (che tipicamente coinvolge più soggetti) ad esempio mediante “programmi di clemenza”, già sperimentati utilmente nel campo dell'antitrust e, in alcuni paesi, anche nel contrasto alla corruzione;

f) la presenza di controlli efficaci e un impianto sanzionatorio effettivo e credibile. Alcune analisi mostrano l'efficacia di controlli e sanzioni severe (anche attraverso l'"esposizione" attraverso i mezzi di comunicazione). In Italia le sanzioni sono particolarmente contenute (cfr. Navigo e Mannozi, 2007); analisi preliminari mostrano come il rischio di una detenzione più lunga produca una maggiore deterrenza soprattutto tra gli individui con status socio-economico più elevato (più avversi all'ipotesi di detenzione) e per i crimini contro la pubblica amministrazione.

Ovviamente la combinazione di strumenti più efficaci dipende dalle diverse ipotesi di corruzione. Per quella posta in essere per rimuovere un ostacolo o un ritardo in un atto dell'amministrazione gli strumenti di trasparenza e semplificazione possono rappresentare un adeguato ed effettivo presidio; rispetto a quella attuata per privilegiare, ad esempio, un'impresa nell'assegnazione di un lavoro, potrebbero rivelarsi più incisivi interventi volti a valorizzare: *i*) la fase di controllo/monitoraggio della procedura; *ii*) la fase di rilevazione delle eventuali irregolarità (sostanziali) poste in essere all'interno della procedura. Nel caso di assegnazione di lavori, infatti, la manipolazione delle procedure di affidamento – e la relativa remunerazione – sono assai complessi da individuare: il monitoraggio preventivo, con una mappatura dei rischi, e successivo, realizzato tramite accurati controlli potrebbero essere più efficaci.

### ***5.1 Il ruolo del sistema bancario e finanziario***

Il riconoscimento della natura di impresa dell'attività bancaria esclude a priori e in via generale che il "banchiere" possa rivestire la qualifica di pubblico ufficiale.

La "corruzione" in senso a-tecnico dei soggetti che deliberano gli affidamenti si colloca pertanto al di fuori di una prospettiva pubblicistica. Ben diversa era la situazione ai tempi in cui il credito speciale aveva un ruolo molto rilevante; secondo la disciplina dell'epoca, infatti, presso le banche si realizzava uno snodo procedurale di rilievo nell'iter per la concessione di finanziamenti pubblici (più di recente cfr. la legge 488/92 in materia di incentivi alle aree depresse).

Ciò peraltro non esclude, pur nell'attuale contesto, il possibile contatto delle banche con fenomeni di corruzione, che potrebbe realizzarsi su diversi fronti:

- i) sostegno a imprese che partecipano a lavori pubblici e sono coinvolte in fatti di corruzione;
- ii) l'abusiva attività di rilascio di garanzie;
- iii) il collocamento di derivati presso gli enti locali;

iv) il coinvolgimento, anche inconsapevole, in operazioni di riciclaggio del flusso delle tangenti.

i) Per quanto concerne la prima ipotesi, l'eventuale sostegno fornito a imprese coinvolte in fatti di corruzione può essere rilevato incidentalmente dalla Banca d'Italia nel corso degli accertamenti ispettivi di vigilanza. Le esposizioni creditizie nei confronti di tali imprese rappresentano infatti per l'intermediario un rischio, non solo sul piano finanziario ma anche sotto il profilo legale e reputazionale. Le fattispecie illecite riscontrate formano naturalmente oggetto di segnalazione alla competente autorità giudiziaria.

ii) Una delle modalità attraverso le quali la corruzione può interagire con fenomeni di illegalità del sistema finanziario è rappresentata dall'abusiva attività di rilascio di garanzie nel settore dei contratti pubblici sotto forma di fidejussioni da parte di intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale di cui all'articolo 106 del TUB.

L'attività di rilascio garanzie in favore dello Stato o di altri enti pubblici è infatti riservata solo alle banche e agli intermediari finanziari ex art. 107 del TUB, escludendo i soggetti non sottoposti a vigilanza prudenziale, a fini di tutela dei soggetti garantiti. Pertanto la circostanza che l'ente pubblico appaltante consenta all'impresa appaltatrice di avvalersi di garanzie giuridicamente invalide per aggiudicarsi commesse pubbliche può palesare l'esistenza di un fenomeno corruttivo perpetrato a monte ai danni dell'ente appaltante.

I rischi connessi al diffondersi di tale fenomeno, che riverbera effetti a danno dello Stato e degli enti pubblici, sono significativi anche per l'integrità del sistema finanziario, ingenerando un "circuito vizioso" in grado – se non adeguatamente contrastato – di autoalimentarsi all'infinito.

Per tale ragione, la Banca d'Italia ha avviato, nel dicembre 2008, un'azione di sensibilizzazione: ai Ministeri dell'Economia e delle Finanze, dell'Interno e dello Sviluppo economico è stata segnalata l'opportunità di richiamare l'attenzione delle amministrazioni pubbliche e degli enti locali sulla normativa che limita la prestazione di garanzie nei loro confronti, nella consapevolezza che contrastare forme di abusivismo finanziario consente di "colpire" anche eventuali fenomeni di corruzione ad esse associate.

iii) Altro profilo d'attenzione concerne il fenomeno dei derivati collocati presso enti locali, in relazione al quale sono in corso numerose indagini. Su tale fattispecie la Banca d'Italia ha riferito nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'utilizzo e la diffusione degli strumenti

di finanza derivata e delle cartolarizzazioni nelle pubbliche amministrazioni; in quella sede sono stati anche richiamati gli interventi effettuati a più riprese dalla Banca d'Italia, nell'ambito dell'azione di supervisione sugli intermediari italiani, in relazione ai rischi indotti dalla negoziazione di strumenti derivati con le Amministrazioni pubbliche<sup>9</sup>.

Per quanto riguarda i possibili nessi con la corruzione, l'inquadramento delle vicende in fattispecie di frode, finora operato dalle Autorità inquirenti, secondo le notizie disponibili, sembra portare a escludere che, in genere, i contratti siano scaturiti da accordi collusivi. Sarà compito della magistratura verificare se il collocamento di derivati sia stato in qualche caso frutto di corruzione operata da elementi di banche, in particolare estere.

iv) La stretta connessione di fenomeni di corruzione con il riciclaggio è riconosciuta dalle stesse raccomandazioni del GAFI<sup>10</sup>, che annoverano la corruzione fra le categorie di illeciti da includere nella definizione dei reati-presupposto del delitto di riciclaggio.

In modo speculare il GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione) nelle conclusioni del rapporto di valutazione sull'Italia (giugno-luglio 2009) richiama l'importanza che una puntuale osservanza delle disposizioni antiriciclaggio – specie con riferimento alla collaborazione attiva delle banche e degli altri intermediari – riveste ai fini della lotta alla corruzione. Il contributo delle segnalazioni di operazioni sospette della clientela risulta ancora più significativo laddove si consideri che – secondo quanto riportato dal Servizio Anticorruzione e Trasparenza (S.A.eT.), creato nell'ambito del Dipartimento della Funzione Pubblica, - “le denunce di reato relative ai “reati classici” di concussione e corruzione ammontano al 12% del totale. Si tratta di una percentuale piuttosto ridotta che forse soffre particolarmente della scarsa propensione alla denuncia”<sup>11</sup>.

Sul fronte dell'antiriciclaggio molto è stato fatto dalla Banca d'Italia in questi anni. Con le Istruzioni operative per l'individuazione delle operazioni sospette emanate dalla Banca d'Italia a partire dal 2001 (cd. “Decalogo”), il cui aggiornamento è in corso di emanazione, gli intermediari sono stati invitati a effettuare l'analisi del grado di anomalia di una operazione con riferimento alle caratteristiche del cliente che la pone in essere. Ingiustificate incongruenze della singola operazione rispetto alle caratteristiche soggettive del cliente e alla sua normale operatività - sia sotto il profilo quantitativo, sia sotto quello

---

<sup>9</sup> Cfr. Daniele Franco, Indagine conoscitiva sull'utilizzo e la diffusione degli strumenti di finanza derivata e delle cartolarizzazioni nelle pubbliche amministrazioni, Audizione presso il Senato, 8 luglio 2009.

<sup>10</sup> Il Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI) è un organismo intergovernativo che ha l'obiettivo di elaborare e promuovere strategie di lotta contro il riciclaggio di capitali e il finanziamento del terrorismo.

<sup>11</sup> SAeT, *Primo rapporto al Parlamento*, 2009, p. 29.

degli schemi contrattuali utilizzati - richiedono l'attivazione della procedura di segnalazione all'Unità di informazione finanziaria presso la Banca d'Italia. In concreto, nel corso degli anni, sulla base di tali indicazioni le banche hanno inoltrato molteplici segnalazioni di operazioni anomale risultate *ex post* ricollegabili a fatti di corruzione .

Questa impostazione trova piena conferma nel d.lgs. 231/07, che sancisce il principio dell'approccio basato sul rischio, in base al quale l'intensità e l'estensione degli obblighi antiriciclaggio vanno modulati secondo il grado di rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo insito nella singola fattispecie<sup>12</sup>. Fra i criteri da tenere presenti ai fini di tale valutazione rientra, in primis, la natura del cliente: in questo senso, la sua riconducibilità a soggetti di natura pubblica deve rappresentare un fattore di attenzione per gli intermediari.

Nel luglio 2010 l'Unità di Informazione Finanziaria (UIF)<sup>13</sup> – istituita presso la Banca d'Italia il 1° gennaio 2008, ai sensi del decreto legislativo n. 231 del 2007 - avvalendosi del potere di elaborare e diffondere modelli e schemi di comportamenti anomali (art. 6 comma 7 del D. Lgs. 231/2007), ha espressamente richiamato i destinatari delle disposizioni antiriciclaggio 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 corruttivi.

Una valutazione approfondita da parte degli intermediari bancari e finanziari - sia nella fase prodromica alla concessione dei fondi, inclusa l'istruttoria finalizzata all'erogazione, sia nella fase relativa all'impiego degli stessi – può consentire di rilevare tempestivamente eventuali aspetti di anomalia.

Inoltre, 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 inerente i “conti dedicati”<sup>14</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). Tali misure di monitoraggio finanziario - che ricalcano analoghe iniziative già adottate dal Comitato di coordinamento per l'alta

---

<sup>12</sup> Ai sensi dell'art. 20 del decreto “gli obblighi di adeguata verifica della clientela sono assolti commisurandoli al rischio associato al tipo di cliente, rapporto continuativo, prestazione professionale, operazione, prodotto o transazione di cui trattasi”.

<sup>13</sup> La UIF rappresenta la Financial Intelligence Unit italiana, ovvero la struttura nazionale incaricata di prevenire e contrastare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo.

<sup>14</sup> Cfr. Comunicazione della UIF del 13 ottobre 2009.

sorveglianza delle grandi opere (in relazione alla costruzione del Ponte sullo Stretto e di un tratto della Metropolitana di Roma) – consentono la verifica dell’operatività delle imprese beneficiarie di finanziamenti pubblici e non collidono – ma anzi si integrano perfettamente - con i presidi antiriciclaggio già esistenti presso gli intermediari.

Sul piano generale dei controlli in materia di antiriciclaggio, la Banca d’Italia svolge un’attività capillare di verifica, sia presso le Direzioni Generali sia presso le singole dipendenze, del rispetto da parte degli intermediari delle disposizioni antiriciclaggio, con riferimento a tutti i “pilastri” in cui si articola il sistema di prevenzione (adeguata verifica, registrazione, segnalazione).

Gli accertamenti ispettivi hanno consentito di modulare gli interventi di vigilanza in funzione del rischio proprio a ciascun intermediario. Le attività di verifica hanno posto in luce criticità nei processi di adeguata verifica della clientela, registrazione, valutazione e segnalazione delle operazioni sospette. In esito a tali risultanze, la Banca d’Italia ha comminato sanzioni pecuniarie amministrative per complessivi 1,6 milioni di euro; effettuato numerosi richiami allo scopo di correggere le anomalie riscontrate; disposto, nelle ipotesi di maggiore gravità, provvedimenti di natura interdittiva; provveduto a inoltrare una segnalazione alla competente Autorità giudiziaria laddove sono stati riscontrati fatti di possibile rilievo penale.

Nell’ambito delle verifiche da ultimo condotte presso 113 dipendenze bancarie ubicate nelle aree territoriali maggiormente esposte al rischio di riciclaggio è stata, tra l’altro, approfondita la rilevanza attribuita dai preposti - nelle valutazioni condotte ai fini dell’eventuale segnalazione di operazione sospetta - alla sottoposizione del cliente ad accertamenti disposti nell’ambito di procedimenti penali o per l’applicazione di misure di prevenzione.

I risultati non sono ancora pienamente soddisfacenti. La Banca d’Italia ha più volte richiamato gli intermediari a un corretto adempimento degli obblighi antiriciclaggio. Come chiarito in più occasioni, non si tratta solo di predisporre gli opportuni presidi organizzativi; occorre che le banche integrino il rispetto delle disposizioni antiriciclaggio nelle loro quotidiane prassi operative e che i vertici aziendali si facciano parte attiva nel veicolare una cultura aziendale effettivamente improntata alla correttezza e all’integrità dei comportamenti.

A tal fine appare imprescindibile che, nel delineare i propri sistemi di remunerazione e di incentivazione del personale, gli intermediari diano il necessario rilievo anche al grado di attenzione prestato all’osservanza delle disposizioni antiriciclaggio. Il percorso in questa

direzione è ancora lungo: circa nella metà delle dipendenze esaminate, il rispetto delle norme in materia non viene posto alla base del processo di valutazione del personale addetto.

## **6. L'intervento di riforma**

In questo quadro, il disegno di legge si muove su una direttrice che privilegia il momento della prevenzione, pur non rinunciando a un intervento relativo alla reazione sanzionatoria penale, oltre all'estensione di casi di incandidabilità e ineleggibilità. Di seguito si forniscono alcuni sintetici commenti relativi a prevenzione e sanzioni.

### **6.1 Trasparenza e prevenzione**

Le finalità preventive si concretizzano nell'adozione di presidi organizzativi e nel rafforzamento del canone della trasparenza, al fine di agevolare la sindacabilità dell'agire delle Pubbliche Amministrazioni da parte dei cittadini interessati. Tali misure possono contribuire alla prevenzione ma solo ove si agisca decisamente sui fattori discussi sopra che favoriscono l'emergere dei fenomeni corruttivi.

Sotto il profilo organizzativo, viene prevista – anche in ossequio ai richiami di organi sopranazionali (in particolare, GRECO) – l'adozione di un Piano nazionale anticorruzione, preposto a rappresentare un momento di sintesi dei vari piani di azione elaborati dalla singole PP.AA.. Il piano dovrebbe fungere da strumento di identificazione e ricognizione del rischio corruzione nelle varie branche di attività di soggetti pubblici, nonché di individuazione degli strumenti, normativi e organizzativi, utili al contenimento dello stesso. Ad analoghe finalità informative risponde la designazione di un referente in ogni singola P.A., in modo da permettere al Dipartimento della funzione pubblica, struttura trainante dell'intera rete, di poter avvalersi di un riferimento certo nelle varie organizzazioni; viene infine istituito un Osservatorio con compiti di analisi.

Tali previsioni mirano a rispondere all'esigenza di contrasto al fenomeno corruttivo, istituendo un'organizzazione trasversale a ciò dedicata. Tuttavia, nonostante il sicuro potenziamento dei mezzi conoscitivi e di monitoraggio, il presidio rischia di apparire non pienamente efficace se ad esso non si accompagna il necessario *enforcement*, sia su un piano interno (ad esempio rendendo cogenti le indicazioni dei piani anticorruzione; prevedendo, ove non già esistente, la funzione di *internal audit* nelle amministrazioni), sia su quello esterno, nel senso di una risposta sanzionatoria calibrata su prassi, attività, aree che appaiono maggiormente esposte al pericolo di *maladministration*.. Il rischio è che la

sola attività ricognitiva e di monitoraggio risulti insufficiente per fronteggiare in concreto fenomeni e tendenze pure correttamente individuati.

Sotto il profilo della trasparenza, l'articolato introduce vari obblighi di pubblicizzazione di procedimenti amministrativi sensibili (tra cui appalti pubblici, autorizzazioni e concessioni), mira a snellire l'interlocuzione tra privato e P.A. tramite i mezzi della moderna tecnologia, introduce misure per favorire la certezza e la chiarezza dell'azione amministrativa nell'ambito della procedura di affidamento di contratti pubblici, istituisce una "white list" per rafforzare i controlli sui subappalti. Anche in questo caso, va valutata positivamente l'intenzione di rafforzare la controllabilità esterna dell'attività pubblica. Peraltro, anche un'ampia apertura informativa all'esterno può non permettere di individuare l'illecita influenza sulle decisioni assunte; ciò a motivo della molteplicità di forme in cui l'illecita influenza può presentarsi, non tutte intercettabili tramite una conoscenza esterna degli atti del procedimento.

Inoltre, va senz'altro scongiurato un mero irrigidimento delle procedure burocratiche fine a se stesso. Agli obblighi di *disclosure* sul piano formale dovrebbero accompagnarsi, in un momento successivo, interventi sanzionatori efficaci ed effettivamente deterrenti, che rimedino *ex post* alle possibili omissioni negli obblighi informativi. Altrimenti l'apparato di trasparenza, se attuato in modo parziale, rischia di tramutarsi in un ulteriore adempimento procedimentale. A tal fine è indispensabile lavorare sulla qualificazione delle stazioni appaltanti.

## **6.2 Repressione della corruzione**

Come accennato, un adeguato impianto sanzionatorio rappresenta un necessario complemento alle misure "disincentivanti" i comportamenti corruttivi. Il disegno di legge mira a rafforzare – attraverso un aumento delle pene edittali ovvero l'introduzione di una nuova circostanza aggravante – l'efficacia dissuasiva delle sanzioni penali per talune fattispecie delittuose.

Di seguito - premessa la necessità che il reato di corruzione sia correttamente collocato nell'ambito di una più ampia visione organica del diritto penale - si offrirà qualche spunto che possa alimentare il dibattito sul piano tecnico-giuridico.

Come contributo sul piano dell'impostazione si segnala in primo luogo l'opportunità 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 (imprenditore o altro) arreca infatti un notevole danno all'economia, alla concorrenza, ad un corretto sviluppo economico, ledendo beni economici e di mercato meritevoli di forte tutela.

E' evidente che 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.

Dal punto di vista della Banca d'Italia, le principali potenzialità lesive delle fattispecie di corruzione sono connesse all'effetto "inquinante" sui meccanismi che assicurano il corretto funzionamento dell'economia. D'altro canto, gli stretti nessi con altre forme di criminalità, in particolare quella economica sono riconosciuti dalla stessa Convenzione delle Nazioni Unite, che qualifica la corruzione quale minaccia per la stabilità e la sicurezza della società.

In questa prospettiva, nell'ambito di una visione complessiva e armonica del diritto penale, 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 fattispecie 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 che presenta sotto il profilo economico margini di opinabilità.

Con riguardo alla fattispecie di corruzione, sorge il dubbio che il riferimento operato nella fattispecie delittuosa alle nozioni di pubblico ufficiale<sup>15</sup> e di atto di ufficio sia eccessivamente angusto e circoscriva troppo il reato sul piano oggettivo e soggettivo; l'effetto sarebbe quello di "lasciar fuori" fenomeni che presentano invece la medesima attitudine lesiva nei confronti dell'economia. Sulla base di un'analisi delle ipotesi di possibile collusione andrebbe pertanto verificata l'opportunità di intervenire, ai fini della configurazione del reato, sulla nozione di atto di ufficio e soprattutto su quella di pubblico ufficiale. Con riguardo a quest'ultimo profilo va considerata la nozione contenuta nella

---

<sup>15</sup> Per quanto concerne l'incaricato di un pubblico servizio viene in rilievo l'art. 320 c.p., ai sensi del quale "le disposizioni dell'articolo 318 si applicano anche alla persona incaricata di un pubblico servizio, qualora rivesta la qualità di pubblico impiegato".

Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione di ufficiali pubblici esteri nell'ambito di transazioni commerciali internazionali<sup>16</sup>. Ai sensi di tale Convenzione, infatti, si intende per pubblico ufficiale non solo chi esercita una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa, ma anche “*ogni persona che esercita una pubblica funzione, anche se per conto di un'agenzia o un'impresa pubblica....*”. Anche la 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*”) appare meritevole di attenzione, per la sua potenzialità ad allargare, in una prospettiva economica, la tutela del reato di corruzione.

Per altro verso, per quanto riguarda la condotta, il comportamento del pubblico ufficiale viene sanzionato con riguardo all'infedeltà nei confronti della PA ma - in assenza del reato di auto riciclaggio - 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.

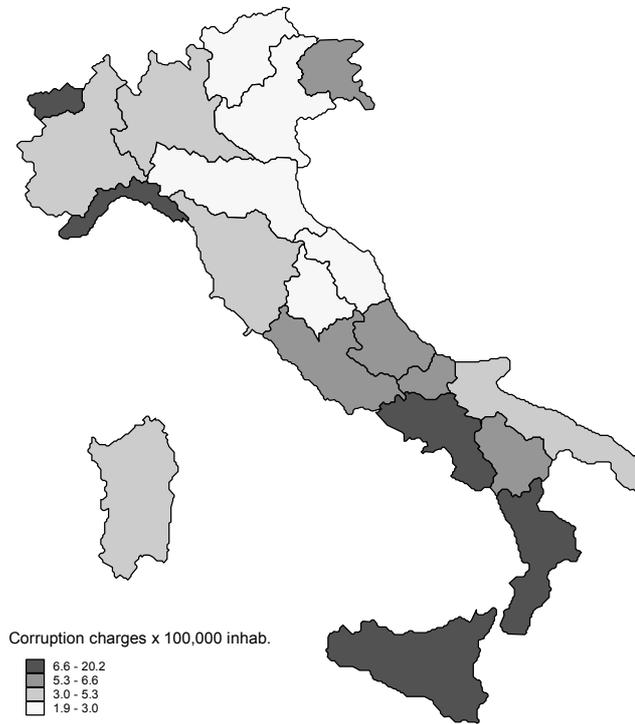
Tale lacuna potrebbe essere peraltro colmata attribuendo rilievo penale al cd. “auto-riciclaggio”, che allo stato rappresenta un mero *post factum* non punibile. La punibilità per riciclaggio dell'autore del reato presupposto – allineando la nozione penale a quella amministrativa – risponderebbe peraltro anche ai suggerimenti formulati nel 2005 dal Fondo Monetario Internazionale<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, 1997.

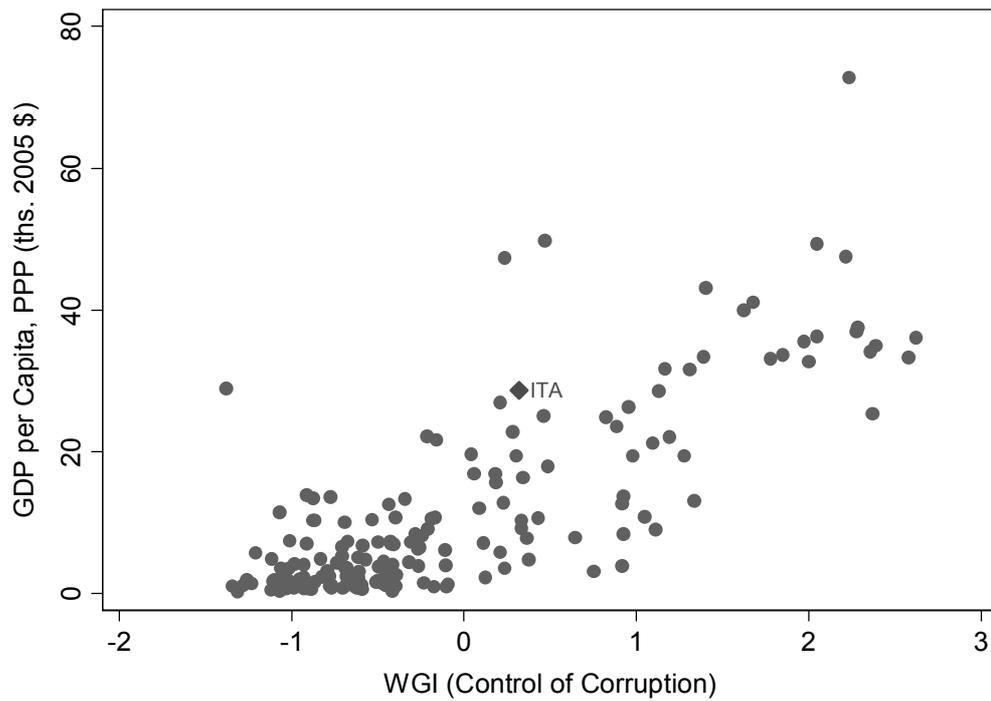
<sup>17</sup> Cfr. il rapporto redatto dal FMI in esito alla valutazione della rispondenza del sistema italiano di contrasto al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo agli standard internazionali in materia.

**Figura 1: Corruzione nelle regioni italiane**



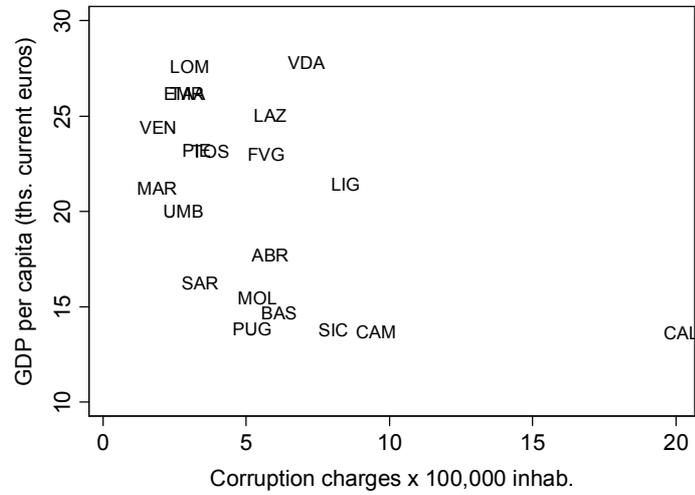
Fonte: elaborazioni su dati Istat; Statistiche giudiziari penali.

**Figura 2. Corruzione e PIL per capita**



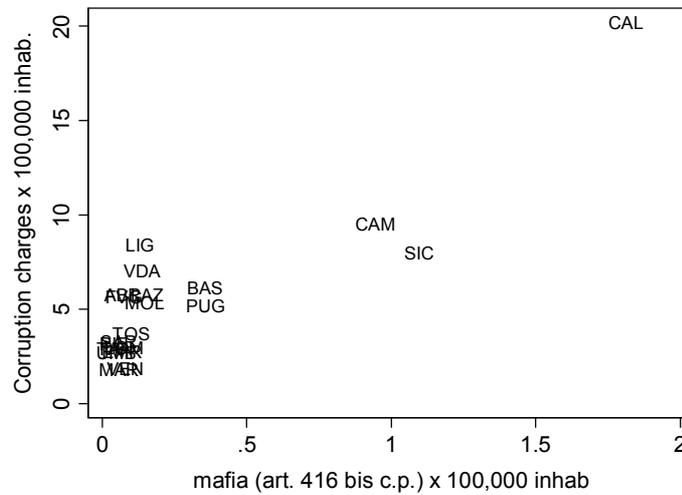
Fonte: elaborazioni su dati Banca Mondiale.

**Figura 3. Corruzione e PIL per capita (regioni italiane)**



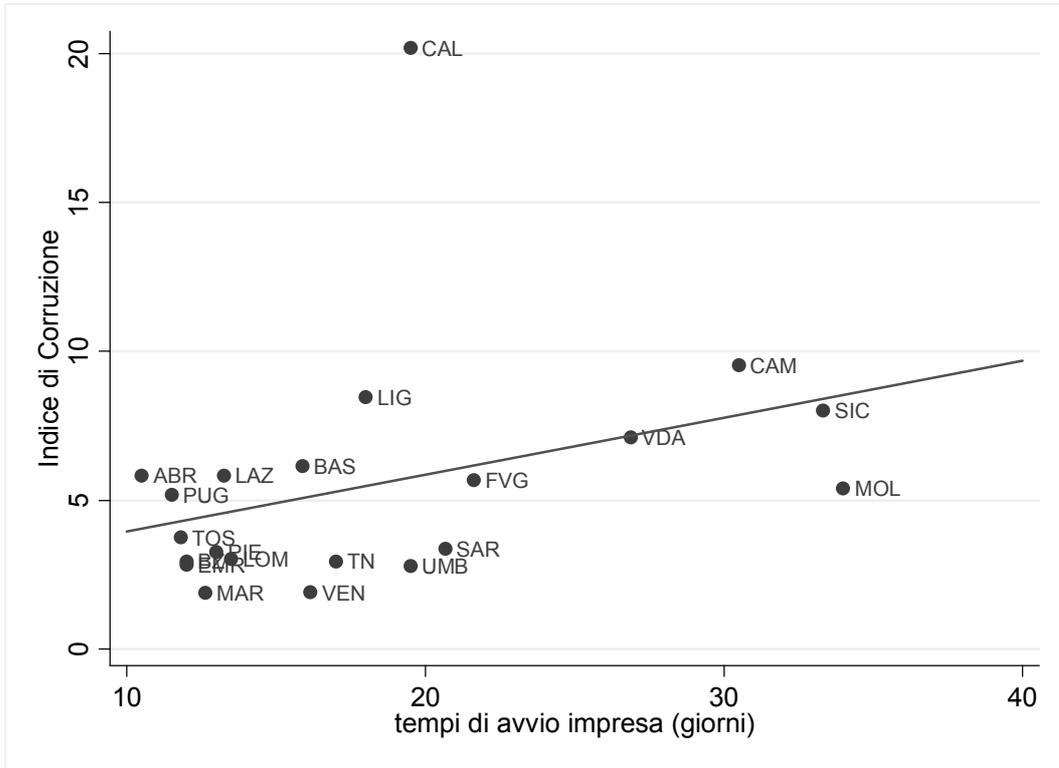
Fonte: elaborazioni su dati Istat, Statistiche giudiziarie penali e

**Figura 4. Corruzione e crimine organizzato**

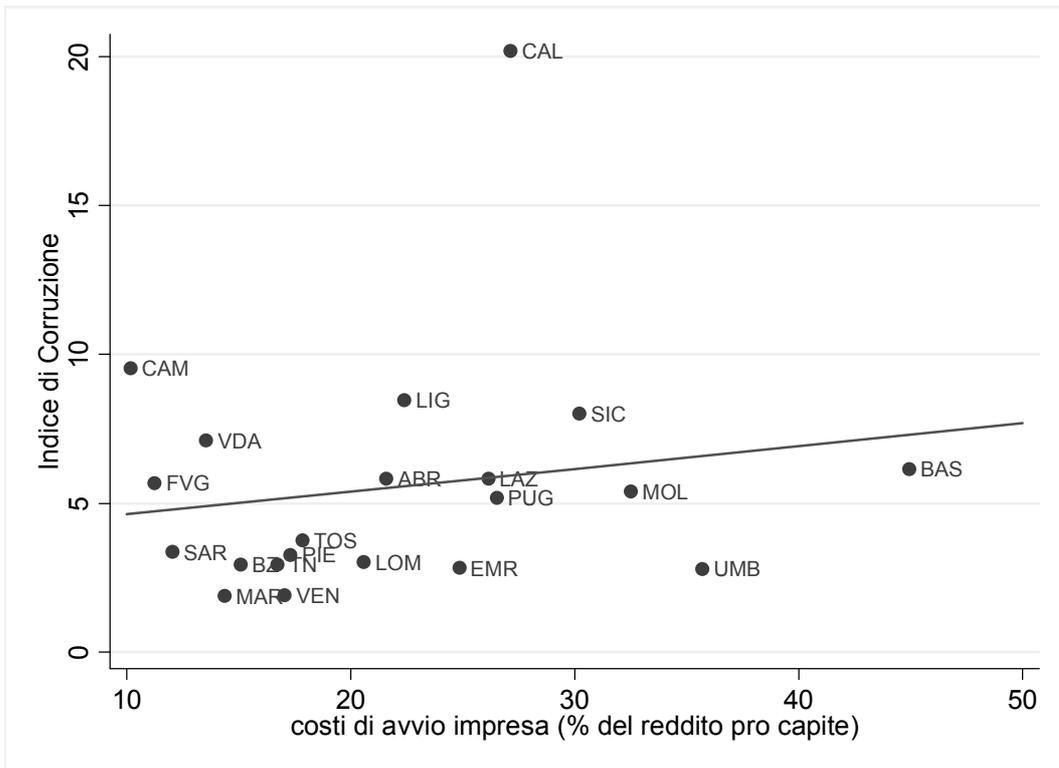


Fonte: elaborazioni su dati Istat, Statistiche giudiziarie penali

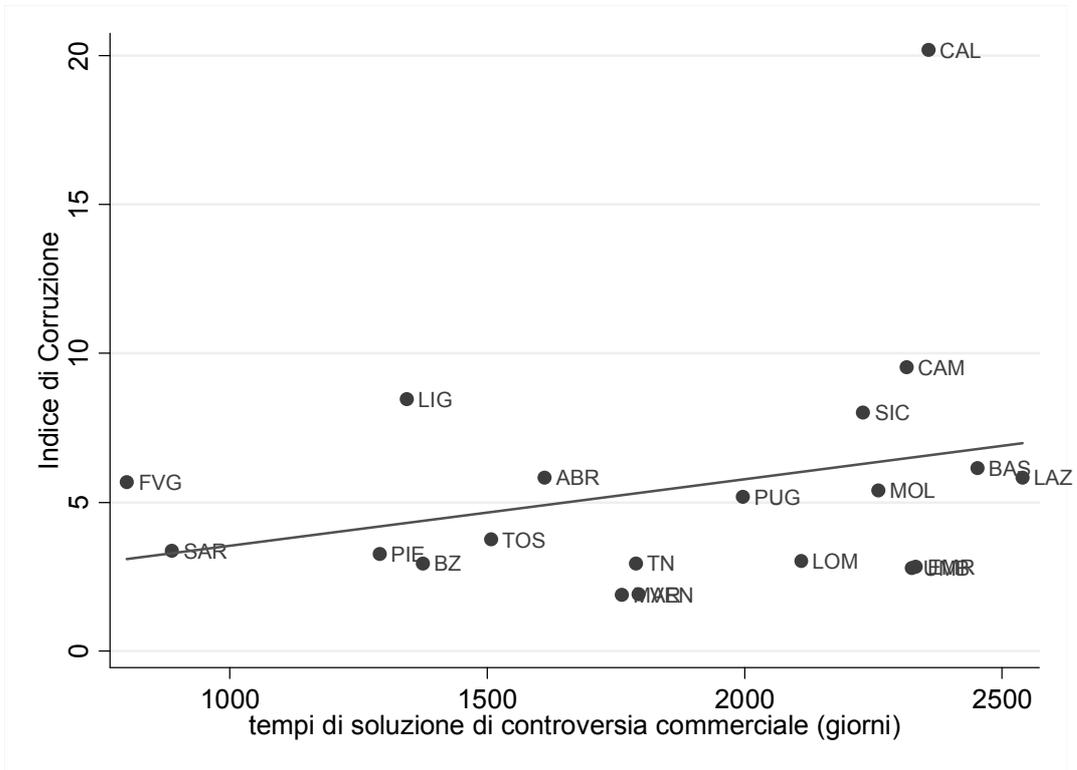
**Figura 5. Corruzione e oneri burocratici**  
(apertura impresa, tempi)



**Figura 6. Corruzione e oneri burocratici**  
(apertura impresa, costi)



**Figura 7. Corruzione e oneri burocratici**  
(rispetto dei contratti, costi)



**Figura 8. Corruzione e oneri burocratici**  
(rispetto dei contratti, tempi)

