

Commissioni riunite Giustizia (II) – Lavoro pubblico e privato (XI)  
della Camera dei Deputati

**Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della proposta  
di legge C. 1751 Businarolo, recante disposizioni per la  
protezione degli autori di segnalazioni di reati o  
irregolarità nell'interesse pubblico**

Audizione del Capo del Servizio Tutela dei clienti e antiriciclaggio  
della Banca d'Italia

Magda Bianco

Camera dei Deputati  
Roma, 23 ottobre 2015

- *Il contrasto alla criminalità economica e alla corruzione è fondamentale anche per i costi economici, oltre che sociali, che il fenomeno impone al paese. La Banca d'Italia svolge analisi sul tema e contribuisce al contrasto con l'azione dell'Unità di Informazione Finanziaria e gli interventi di Vigilanza.*
- *Il disegno degli strumenti di contrasto più efficaci, e quindi anche del whistleblowing, richiede l'esame di informazioni sulla diffusione e sulle caratteristiche del fenomeno e l'analisi delle sue radici. Pur con i limiti derivanti dalla scarsa disponibilità di misurazioni solide, le indicazioni della letteratura economica e degli organismi internazionali rappresentano utili guide.*
- *Il whistleblowing, in particolare, per essere un efficace complemento alle altre misure di contrasto, deve tenere conto del contesto. Deve essere sostenuto da una "considerazione sociale" che valuti positivamente i denunzianti, sia nella società, sia all'interno delle singole organizzazioni; richiede una giustizia efficiente, specie penale.*
- *Il settore bancario ha sperimentato da tempo strumenti di segnalazione delle irregolarità da parte dei soggetti potenzialmente in grado di intercettare segnali utili. Alcuni di questi hanno natura obbligatoria (e sono sostenuti da sanzioni se non esercitati), altri volontaria. Tutti si sono rivelati un utile complemento all'azione di vigilanza. Il recepimento della direttiva CRD IV ha introdotto esplicitamente il whistleblowing per il personale delle banche, esercitabile sia all'interno delle banche stesse, sia nei confronti dell'autorità di vigilanza. Ne valuteremo l'efficacia.*
- *La Banca d'Italia, che da sempre attribuisce rilievo all'imparzialità e alla correttezza della propria condotta, ha ulteriormente rafforzato le misure di prevenzione della corruzione al suo interno, in attuazione della legge n. 190/2012. Nell'ambito del Quadro etico dell'Eurosistema e del Meccanismo di vigilanza unico, definito nel marzo 2015, verranno valutate ulteriori misure, tra cui quelle relative alla tutela di chi segnala irregolarità.*
- *Il disegno di legge – come modificato nell'“Appunto di lavoro” – recepisce le principali indicazioni degli organismi internazionali (definizione delle segnalazioni, dei segnalanti, dei destinatari delle segnalazioni, tutela efficace). La sua efficacia dipenderà anche dalla creazione di un contesto favorevole, sia sul piano culturale, che di efficace applicazione delle disposizioni penali. Sarebbe fondamentale assicurare la revisione della normativa dopo un periodo non eccessivamente lungo dall'introduzione, in seguito a una attenta analisi del suo impatto.*

La lotta alla criminalità economica e alla corruzione, e più in generale, un contesto istituzionale adeguato sono essenziali anche per gli effetti che producono sulle possibilità di sviluppo economico di un paese, oltre che sul benessere collettivo. Incidono sulla stessa stabilità finanziaria. È anche per questo che la Banca d'Italia è impegnata attivamente su questi temi, su vari fronti<sup>1</sup>: quello dell'analisi economica e statistica; quello della prevenzione, attraverso l'azione dell'Unità di Informazione Finanziaria e gli interventi svolti nell'ambito dell'attività di Vigilanza; attraverso programmi di educazione finanziaria nelle scuole, volti a contribuire alla formazione dei giovani anche alla legalità economica.

## **1. Il contrasto alla corruzione**

*L'importanza dell'informazione* - Un efficace contrasto alla corruzione richiede innanzi tutto di conoscere le dimensioni e le caratteristiche del fenomeno, per poter poi agire sulle sue radici e sugli incentivi dei soggetti coinvolti.

Le informazioni disponibili sono basate per lo più sulle percezioni. Sulla base di indicatori di percezione e di “esperienza diretta” di corruzione, il nostro paese si colloca in posizioni molto sfavorevoli.

Il Rapporto della Commissione Europea sulla corruzione<sup>2</sup> evidenzia per il nostro paese una diffusa percezione del fenomeno (oltre il 95 per cento dei soggetti intervistati ritiene il fenomeno rilevante in Italia, valore simile a quello della Grecia, tra i più alti in Europa), ma una percentuale relativamente bassa di esperienza diretta di fenomeni corruttivi (9 per cento dei soggetti intervistati contro il 12 per cento medio Europeo) e una ancora più bassa esperienza di richieste dirette di tangenti (2 per cento contro il 4 per cento medio Europeo).

L'indicatore *Corruption Perception Index* prodotto da *Transparency International* colloca l'Italia al 69-esimo posto su 175 paesi.

Gli indicatori appena rilasciati dalla Banca Mondiale sulla *governance* dei paesi (*World Governance Indicators*), relativi al 2014, con riferimento alla componente “controllo della corruzione” mostrano ancora un arretramento, ancorché lieve (Figura 1): segnalano come la

---

<sup>1</sup> Cfr. I. Visco (2014), *Contrasto all'economia criminale: preconditione per la crescita economica*, Intervento di apertura al convegno Banca d'Italia – Fondazione CIRGIS, Milano, 7 novembre; I. Visco (2015), *Prevenzione e contrasto della criminalità organizzata*, Audizione davanti alla Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Roma, 14 gennaio.

<sup>2</sup> EC (2014), *Report from the Commission to the Council and the European Parliament. EU Anti-Corruption Report*, Brussels, February.

valutazione del nostro sistema da parte di alcuni osservatori “privilegiati” resti tuttora negativa.

Lo stesso genere di indicatori, costruiti a livello regionale, mostrano peraltro una variabilità elevata all’interno del paese, assai superiore a quella presente negli altri paesi europei (Figura 2). La variabilità non appare correlata con quella – pure presente - dei dati sulle denunce<sup>3</sup>.

Anche se forniscono indicazioni utili (e influenzano i comportamenti degli operatori economici), gli indicatori di tipo soggettivo sono per loro natura influenzati dalle caratteristiche socio-demografiche degli intervistati e da altri fattori di contesto. Dall’indagine della Banca d’Italia sui bilanci delle famiglie del 2014 emerge che a ritenere la corruzione maggiormente diffusa sono i meno istruiti (fino alla licenza media) e i non occupati (principalmente disoccupati o pensionati), ma soprattutto che le risposte fornite dagli intervistati sono fortemente influenzate dalle notizie riportate dai media nei giorni appena precedenti l’intervista<sup>4</sup>.

Un passaggio essenziale, per l’analisi del fenomeno e la valutazione di qualunque misura di contrasto, dovrà prevedere pertanto uno sforzo di elaborazione di indicatori il più possibili ancorati a evidenze oggettive piuttosto che unicamente legati alle percezioni.

*Prevenzione e deterrenza* – Efficaci strumenti di contrasto devono tenere conto delle caratteristiche del fenomeno e delle sue radici. Oltre alle caratteristiche del contesto istituzionale, in particolare l’opacità e l’instabilità normativa, l’efficienza nell’applicazione della legge, la rilevanza degli oneri burocratici e amministrativi, la letteratura economica recente individua alcuni altri fattori rilevanti nello spiegare i fenomeni corruttivi:

a) il ruolo della “cultura” di origine<sup>5</sup>. Vari lavori sottolineano il ruolo della trasmissione intergenerazionale della cultura di origine rispetto all’attitudine verso la corruzione<sup>6</sup>. Questo

---

<sup>3</sup> Cfr. Bianco (2013), Corruzione: fattori e misure nel confronto internazionale, Atti del 59° Convegno di studi amministrativi: “Politica e amministrazione della spesa pubblica: controlli, trasparenza e lotta alla corruzione”, 19-20-21 settembre 2013.

<sup>4</sup> L. Rizzica e M. Tonello (2015), “Corruption perceptions and media bias: evidence from Italy”, Banca d’Italia, mimeo, 2014.

<sup>5</sup> Cfr. O. Simpler (2013), The intergenerational transmission of attitudes toward corruption, mimeo, University of Chicago.

<sup>6</sup> Alcune evidenze sulla violazione dei divieti di sosta da parte dei diplomatici delle Nazioni Unite mostrano come l’attitudine sia in parte “spiegata” dal paese di origine (R. Fisman, E. Miguel, 2007, Corruption, norms, and legal enforcement: evidence from diplomatic parking tickets, Journal of Political Economy); alcuni esperimenti condotti in laboratorio su studenti inglesi trovano lo stesso risultato; analisi riferite sia agli Stati Uniti che al Regno Unito mostrano che le attitudini verso la corruzione nel paese degli antenati influenzano quelle attuali, pur tenendo conto dell’attuale paese di residenza, dell’istruzione, del reddito. L’effetto risulta più forte quando nel paese risiedono “comunità” che condividono le tradizioni dei paesi di origine.

legame rende la corruzione più complessa da aggredire perché dipendente non solo dalle istituzioni locali ma da fattori che hanno radici lontane nel tempo. Diviene quindi importante disegnare politiche in grado di incidere anche sugli aspetti culturali.

b) il livello di istruzione. Più elevato è il livello di istruzione, più elevata è la qualità delle istituzioni, minore il livello di corruzione: il canale attraverso cui l'istruzione ha effetti sulla qualità delle istituzioni è costituito dalla maggiore capacità e dall'interesse dei cittadini a "lamentarsi", "farsi sentire", rispetto a violazioni delle norme e malfunzionamenti del sistema. L'evidenza empirica confermerebbe il legame<sup>7</sup>. È evidente il ruolo fondamentale dell'educazione alla legalità nelle scuole.

c) la libertà di stampa e l'accesso all'informazione per i cittadini. Libertà di stampa e accesso all'informazione da parte dei cittadini sono considerati un presidio importante contro la corruzione. Lavori recenti suggeriscono però che un maggiore accesso all'informazione – ove i media non siano realmente indipendenti – non abbia effetti significativi sul livello di corruzione. D'altra parte reale indipendenza dei media e libertà di stampa sono essenziali ma da sole non appaiono sufficienti: l'informazione deve poter raggiungere una parte rilevante della popolazione. In particolare, mentre un maggiore accesso all'informazione nei paesi in cui i media non sono realmente indipendenti non incide sul livello di corruzione, nei paesi con elevata indipendenza dei media un maggiore accesso all'informazione ha un effetto di rafforzamento<sup>8</sup>.

*Il whistleblowing* – La disciplina del *whistleblowing* si pone come obiettivo quello di facilitare l'emersione dei fenomeni corruttivi, ma più in generale di irregolarità e illeciti, incentivando il monitoraggio da parte di chi non vi è coinvolto (ma lo subisce o lo osserva nel corso di un rapporto di lavoro) o la "rottura" dell'accordo corruttivo attraverso la denuncia da parte di uno di essi (analogamente ai "programmi di clemenza" nel campo dell'antitrust). Richiamato nelle convenzioni internazionali, disciplinato (soprattutto per il settore pubblico) in molti paesi, è ormai considerato una "buona prassi".

Sulla base dei dati riferiti ai paesi OCSE, solo il 13 per cento dei paesi non prevedono attualmente una tutela legale del *whistleblowing* (Svezia, Spagna, Polonia, Finlandia); il 41% la prevede con una legge "dedicata" (tra questi Regno Unito, Stati Uniti, Giappone), il 47% la

---

<sup>7</sup> Cfr. J. Botero, A. Pnce, A. Shleifer (2012), Education and the quality of government, NBER WP n. 18119.

include in altre leggi (ad esempio Italia, Francia, Germania). La tutela riguarda in generale i dipendenti pubblici, più raramente quelli privati, ancora meno frequentemente consulenti, fornitori, occupati a tempo determinato.

Le valutazioni sul successo dello strumento non sono convergenti. Ad esempio i risultati delle analisi del successo del Sarbanes-Oxley Act o del Dodd-Frank Act in questo ambito non sono omogenee. Secondo alcuni, la sua introduzione non avrebbe generato un reale aumento dei casi segnalati e comunque si sarebbe registrata una bassa percentuale di successo nelle cause a fronte di presunte ritorsioni. Secondo altri, in una percentuale significativa di casi di emersione di frodi societarie la fonte sarebbe stata un *whistleblower*, nella maggior parte dei casi un dipendente.

Anche alla luce delle considerazioni sui fattori rilevanti per un efficace contrasto, come descritti sopra, è importante che la disciplina del *whistleblowing* sia accompagnata da alcune condizioni di contesto.

In particolare essa deve incidere sui “costi” e sui “benefici” per il segnalante.

I costi per il segnalante sono associati alle eventuali penalizzazioni e ritorsioni, ai danni economici e morali che ne possono discendere (in qualche caso alle possibili difficoltà di raccogliere informazioni solide per effettuare la denuncia). Sono più elevati nei contesti in cui la corruzione è “accettata” o “tollerata” (quindi proprio in quelli dove il *whistleblowing* può risultare più utile). Ridurre i costi implica di assicurare una tutela efficace del denunciante.

I benefici possono avere natura economica ma anche sociale, se vi è un riconoscimento pubblico del ruolo svolto dai segnalanti, con una connotazione positiva. Sono tanto maggiori quanto più il contesto sociale sostiene e condivide la scelta. L’educazione alla legalità a partire dalle scuole (che contribuisca a un’educazione profondamente ostile ai fenomeni corruttivi e alla riduzione dello stigma associato al *whistleblowing*)<sup>9</sup> e un ruolo attivo dei mezzi di comunicazione possono svolgere un compito importante; vi deve contribuire la

---

<sup>8</sup> Cfr. Quality of Government Institute (2010), Measuring the quality of government and subnational variation, University of Gothenburg; N. Dutta, S. Roy (2012), The watchdog reassessed: Press freedom, access to information and corruption, [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com).

<sup>9</sup> Un ruolo importante possono avere le iniziative di educazione alla legalità (e in particolare di quella economica) svolte da diverse Istituzioni in collaborazione con il Ministero dell’istruzione per sviluppare la percezione del ruolo dei comportamenti individuali nel presidiare il valore della legalità. La Banca d’Italia partecipa a questi percorsi con i progetti di educazione finanziaria nelle scuole primarie e secondarie, nella convinzione che essi contribuiscano ad accrescere la consapevolezza dei singoli nelle scelte economiche, favorendone comportamenti corretti, offrendo strumenti di autotutela (complementari a regolamentazione e controlli) e nello stesso tempo una maggiore capacità di riconoscere e identificare eventuali comportamenti scorretti o opportunistici.

“corporate culture” delle singole organizzazioni, con una componente determinante del vertice (*tone at the top*).

I benefici possono essere accresciuti da contributi di natura economica (volti anche a compensare i possibili costi) attraverso premi in denaro (ad esempio in percentuale dei benefici prodotti per l’organizzazione) o in termini di carriera. Con riferimento al caso in cui la denuncia riguardi un fatto in cui il segnalante è coinvolto, alcune proposte<sup>10</sup> arrivano a suggerire la “legalizzazione” delle tangenti per chi le ha pagate (ma ovviamente non per chi le ha ricevute), qualora il primo collabori nell’identificare il corruttore e il fenomeno corruttivo. Sul tema dei compensi vi sono tuttavia anche posizioni opposte: le autorità di regolazione finanziaria inglesi (*Prudential Regulatory Authority* e *Financial Conduct Authority*) il 30 luglio 2014 hanno sottolineato come gli incentivi finanziari al *whistleblowing* non garantirebbero un aumento o una migliore qualità delle segnalazioni.

D’altro lato occorrono presidi efficaci contro l’uso opportunistico o indiscriminato dello strumento (che genera costi eccessivi per imprese e autorità che li devono gestire). Incentivi rilevanti di natura pecuniaria ad esempio possono ridurre la qualità delle segnalazioni o incentivare quelle opportunistiche.

Su costi, benefici e tutela rispetto ad usi impropri incide, oltre al contesto sociale, la rapidità delle istruttorie svolte all’interno delle organizzazioni e l’efficienza della giustizia: solo un accertamento rapido della fondatezza dei fatti segnalati consente una tutela efficace del segnalante, la possibilità di compensare il denunciante, la tutela contro segnalazioni false.

## **2. Il *whistleblowing* nel sistema bancario**

Nel sistema bancario il WB è disciplinato dal maggio 2015.

La sua introduzione è associata anche a una rinnovata attenzione, nel sistema finanziario, all’esigenza di prevenire atti illeciti e abusi, specie dopo la crisi finanziaria. Deriva in parte dalla consapevolezza che occorra incidere su una cultura che può essere indotta ad accettare illegalità o corruzione, per assicurare guadagni rapidi.

Prima del recepimento della direttiva CRD IV che l’ha introdotto esplicitamente, esistevano una molteplicità di canali attraverso i quali segnalazioni di irregolarità venivano portate

---

<sup>10</sup> Cfr: M. Dufwenberg, G. Spagnolo (2015), Legalizing bribe giving, *Economic Inquiry*, vol. 53, issue 2; K. Basu, K. Basu, T. Cordella (2014), Asymmetric punishment as an instrument of corruption control, mimeo.

all'attenzione dell'autorità di vigilanza. Sono stati una fonte rilevante di informazioni, che la nuova disciplina del *whistleblowing* presumibilmente consoliderà.

Sia i canali precedenti al recepimento della direttiva, sia la disciplina di recente emanazione possono rappresentare utili riferimenti, nella fase di introduzione di una disciplina generale del WB.

*Prima del recepimento della Direttiva CRD IV* – Le previsioni più risalenti riguardano il ruolo del collegio sindacale e dei revisori (art. 52 del TUB; art. 8, commi 3 e 4 del TUF). In particolare l'art. 52 del TUB prevede che il collegio sindacale e i revisori contabili comunichino “atti e fatti” che possono costituire irregolarità della gestione o violazione delle norme. Queste segnalazioni (con natura obbligatoria, sanzionate in caso di omissioni) hanno avuto in ruolo importante nell'attività di vigilanza. Pur essendo relativamente rare, di norma evidenziano fatti e circostanze di rilievo - talvolta assai significative - a cui seguono interventi di vigilanza (negli ultimi due anni questo è avvenuto in poco meno di 40 casi). Si sono talvolta riscontrati casi di segnalazioni concernenti fattispecie di scarso rilievo, dettate dal timore di incorrere ex post in possibili sanzioni per la mancata segnalazione di irregolarità; ma non per questo può essere disconosciuta la validità della norma. I casi in cui sono state ricevute segnalazioni dalle società di revisione sono risultati meno frequenti, anche in virtù del differente perimetro di competenza rispetto ai collegi sindacali, ma hanno assunto un particolare rilievo a fini di Vigilanza.

L'art. 52 del TUB resta quindi un importante strumento di supporto all'attività di vigilanza, anche perché – al di là del numero e dello spessore delle segnalazioni – esso implica una speciale responsabilizzazione nell'attività di controllo da parte dei collegi sindacali e delle società di revisione.

In tema di antiriciclaggio e finanziamento al terrorismo, il d.lgs. n. 231/2007 prevede all'art. 52 l'obbligo per gli organi di controllo degli intermediari (collegio sindacale, consiglio di sorveglianza, comitato di controllo di gestione, organismo di vigilanza di cui al d.lgs. n. 231/2001) di segnalare tutti gli atti o i fatti di cui vengono a conoscenza nell'esercizio dei propri compiti, che possano costituire una violazione degli obblighi di adeguata verifica del cliente, di registrazione in archivio unico e di quelli relativi a organizzazione, procedure e controlli interni, volti a prevenire l'utilizzo degli intermediari e degli altri soggetti che svolgono attività finanziaria a fini di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Queste ultime, da un picco di oltre 110 nel 2010, si sono assestate sulle 70 negli ultimi anni (Figura 3). L'andamento decrescente segnala in questo caso la crescente attenzione per la disciplina e



il progressivo allineamento degli intermediari, ma anche una maggiore selettività degli organi di controllo.

Lo stesso decreto, all'art. 41, prevede che gli intermediari inviino alla UIF una segnalazione di operazione sospetta quando ritengano che siano in corso o siano state compiute operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo<sup>11</sup>. In questo caso ci troviamo di fronte a un fenomeno in parte assimilabile al *whistleblowing*: i soggetti obbligati vengono chiamati dalla legge a collaborare con la Unità di Informazione Finanziaria nell'individuazione di anomalie nell'operatività della clientela che possono sottendere attività illecite.

Negli ultimi anni il numero delle segnalazioni è aumentato in maniera significativa, denotando una crescente consapevolezza del proprio ruolo da parte dei soggetti e un'adesione sostanziale al dettato normativo (Figura 4).

Lo strumento informativo che più si avvicina al *whistleblowing* è rappresentato dagli esposti che segnalano anomalie nella gestione della banca, inviati in prevalenza da esponenti, dipendenti o soci all'autorità di vigilanza. In molti casi essi hanno messo l'organo di vigilanza in grado di avviare approfondimenti su fenomeni a volte difficili da identificare. Data l'assenza di specifiche forme di tutela del segnalante hanno avuto spesso carattere di anonimato. Negli ultimi anni sono stati pari ad alcune centinaia (Figura 5). La rilevanza di questi esposti trova conferma nel rilievo ad essi dato dalla stessa Banca Centrale Europea, con la realizzazione di un meccanismo per la loro trattazione (*Breach Reporting Mechanism*).

La direttiva CRD IV – Il d.lgs. n. 72 del 12 maggio 2015 ha recepito la direttiva CRD IV, prevedendo, tra l'altro, che si istituiscano meccanismi efficaci e affidabili per incoraggiare la segnalazione alle autorità competenti di violazioni potenziali o effettive delle norme che disciplinano l'attività bancaria (non solo di natura prudenziale) e che le banche dispongano di procedure adeguate affinché il proprio personale possa segnalare violazioni a livello interno avvalendosi di un canale specifico, indipendente e autonomo. Le previsioni sono state recepite negli art. 52-bis e 52-ter del TUB, nonché negli art. 8-bis e 8-ter del TUF.

---

<sup>11</sup> I soggetti indicati negli articoli 10, comma 2, 11, 12, 13 e 14 inviano alla UIF una segnalazione di operazione sospetta quando sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Il sospetto è desunto dalle caratteristiche, entità, natura dell'operazione o da qualsivoglia altra circostanza conosciuta in ragione delle funzioni esercitate, tenuto conto anche della capacità economica e dell'attività svolta dal soggetto cui è riferita, in base agli elementi a disposizione dei segnalanti, acquisiti nell'ambito dell'attività svolta ovvero a seguito del conferimento di un incarico.

La materia è stata poi disciplinata per quanto riguarda le banche (in base all'art. 52-bis) dalla normativa secondaria, includendo (nel luglio 2015) nella Circolare 285 (che contiene le disposizioni di vigilanza per le banche) alcune previsioni specifiche. La normativa è parte integrante del sistema dei controlli interni; disciplina gli aspetti essenziali del sistema, dando ampio spazio all'autonomia delle banche; prevede meccanismi di incentivo alla diffusione dei sistemi interni di segnalazione delle violazioni.

In particolare, oltre a definire l'ambito applicativo soggettivo (il «personale») e oggettivo («violazione norme relative all'attività bancaria»), la disciplina richiede alle banche di definire i sistemi interni che prevedano: atti o fatti che possono formare oggetto di segnalazione; le modalità di segnalazione e i soggetti preposti alla ricezione delle segnalazioni; il procedimento che si instaura nel momento in cui viene effettuata la segnalazione; le modalità attraverso cui il soggetto segnalante e il soggetto segnalato devono essere informati sugli sviluppi del procedimento e l'obbligo per il soggetto segnalante di dichiarare se ha un interesse privato collegato alla segnalazione. Nel caso in cui il segnalante sia corresponsabile delle violazioni, deve essere previsto un trattamento privilegiato per quest'ultimo rispetto ai corresponsabili, compatibilmente con la disciplina applicabile. Per assicurare il corretto funzionamento del sistema, le banche nominano il responsabile dei sistemi interni di segnalazione.

La disciplina recepisce quindi alcuni elementi virtuosi del dibattito accademico.

In base all'art. 52-ter, anche la Banca d'Italia riceve, da parte del personale delle banche, segnalazioni che si riferiscono a violazioni della disciplina in materia prudenziale, tenendo conto dei criteri contenuti nell'articolo 52-bis. Sono in via di definizione condizioni, limiti e procedure per la ricezione delle segnalazioni, che in base al secondo comma, possono essere stabiliti.

### **3. La Banca d'Italia**

La Banca d'Italia, nello svolgimento delle proprie funzioni aziendali e istituzionali, attribuisce da sempre rilievo all'imparzialità e alla correttezza della propria condotta, sviluppando una cultura e dei valori aziendali improntati al rispetto di tali principi. Recependo le indicazioni della legge n. 190/2012 la Banca ha: i) nominato un Responsabile per la prevenzione della corruzione; ii) sistematizzato in un'organica strategia di prevenzione della corruzione i diversi presidi di carattere normativo, organizzativo e procedurale, adottati nel tempo per contrastare

e prevenire comportamenti non corretti da parte del personale; iii) introdotto nuove misure di prevenzione per i procedimenti amministrativi, con la previsione dell'obbligo di astensione dei dipendenti in caso di conflitto d'interessi, e con riferimento alle erogazioni liberali, con l'individuazione dei criteri e dei settori di intervento; iv) avviato i lavori per l'introduzione di un sistema di segnalazione delle condotte illecite.

Nel dare attuazione (entro aprile 2016) agli orientamenti della Banca Centrale Europea in materia di Quadro etico nell'ambito dell'Eurosistema e del Meccanismo di sorveglianza unico, si stanno valutando ulteriori strumenti e misure.

#### **4. Il disegno di legge**

Il disegno di legge interviene superando e rafforzando le previsioni della legge n. 190/2012 (all'art.1 comma 51).

Alcune debolezze del testo del disegno di legge, evidenziate in precedenti audizioni, appaiono superate dall'"Appunto di lavoro" che è stato fatto circolare. Il nuovo testo tiene conto tra l'altro delle buone prassi esistenti (Linee Guida dell'ANAC, l'esperienza dell'Agenzia delle Entrate, le indicazioni degli organismi internazionali<sup>12</sup>). In particolare: a) fornisce una definizione chiara di segnalazione, con una serie di esemplificazioni; b) estende la tutela a dipendenti, collaboratori, consulenti; c) chiarisce chi siano i destinatari della segnalazioni: il responsabile della prevenzione della corruzione nel settore pubblico; l'organismo di vigilanza (ai sensi della legge n. 231/2001) per i privati; d) rafforza la tutela del segnalante, grazie alla previsione di obblighi di riservatezza (fino al dibattimento in caso di processo penale), della limitazione al diritto di accesso, del divieto di discriminazione, dell'inversione dell'onere della prova.

Il testo potrebbe beneficiare di una migliore definizione dell'ambito di applicazione della disciplina al settore privato e di un più esplicito coordinamento tra la richiesta di individuare un ufficio competente a ricevere le segnalazioni (art. 6) e quella di inviarle al responsabile per la prevenzione della corruzione in caso di ente pubblico o all'organismo di vigilanza in ambito privato (art. 4). Appare eccessivo prevedere anche la dimensione numerica del personale di cui dotare l'ufficio, date le possibili diverse esigenze organizzative di strutture

---

<sup>12</sup> Cfr. Transparency International (2009), Recommended draft principles for whistleblowing legislation; OECD (2012), Whistleblower protection: encouraging reporting, Paris.

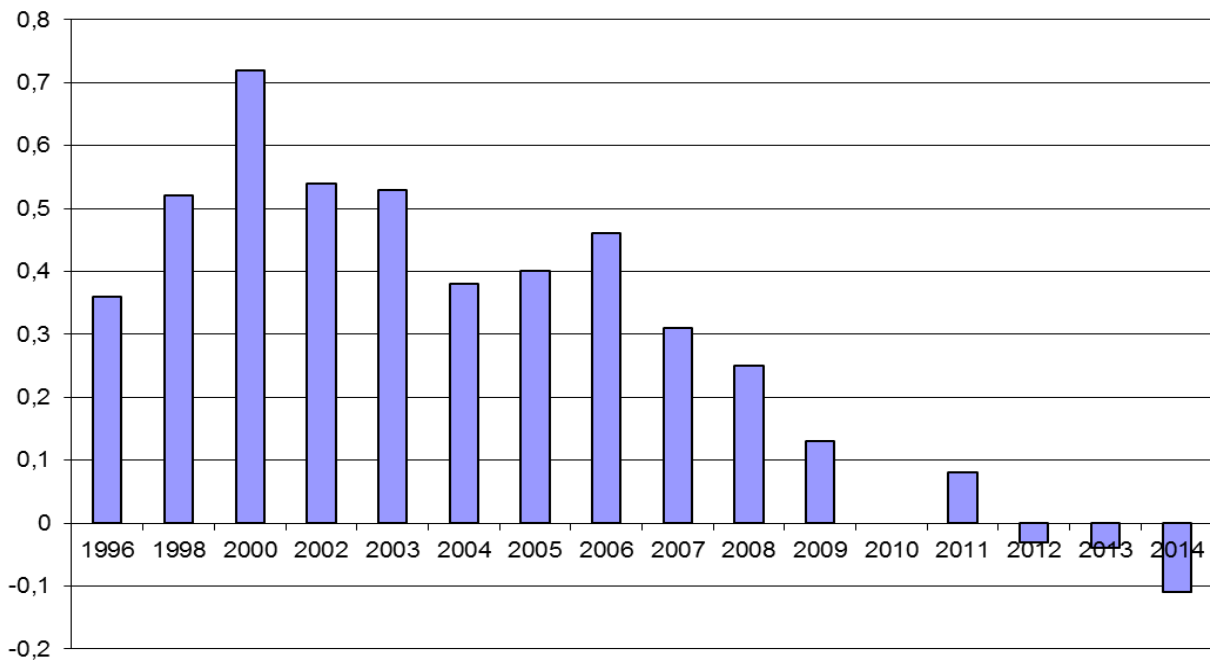
differenti, anche per dimensione. Occorre una attenta valutazione dei possibili oneri burocratici che disposizioni eccessivamente prescrittive possono indurre.

Permane inoltre il rischio di condotte opportunistiche e/o di eccesso di segnalazioni, data la tutela rafforzata, associata a un'elevata durata dei procedimenti giudiziari.

Infine potrebbe essere considerata, oltre che la protezione del *whistleblower* in senso stretto, una disciplina volta a tutelare il segnalante che sia corresponsabile degli atti segnalati, analogamente a quanto previsto nel settore bancario.

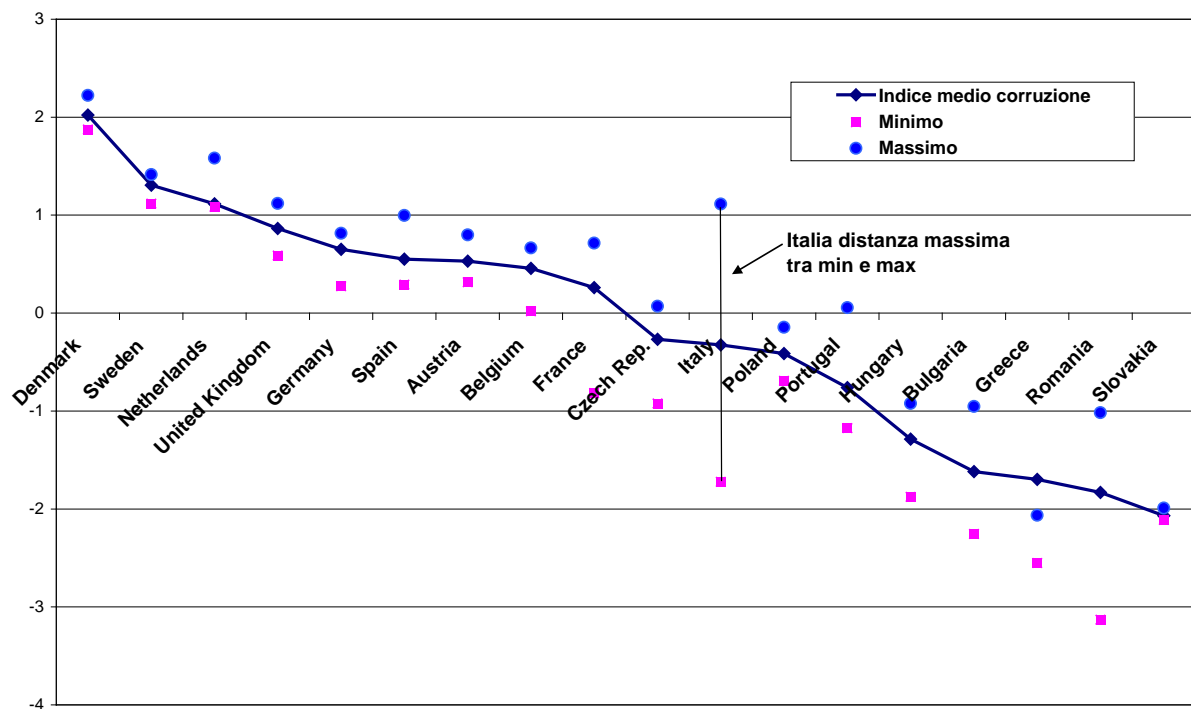
*FIGURE*

**Fig. 1 – Indicatore di controllo della corruzione**



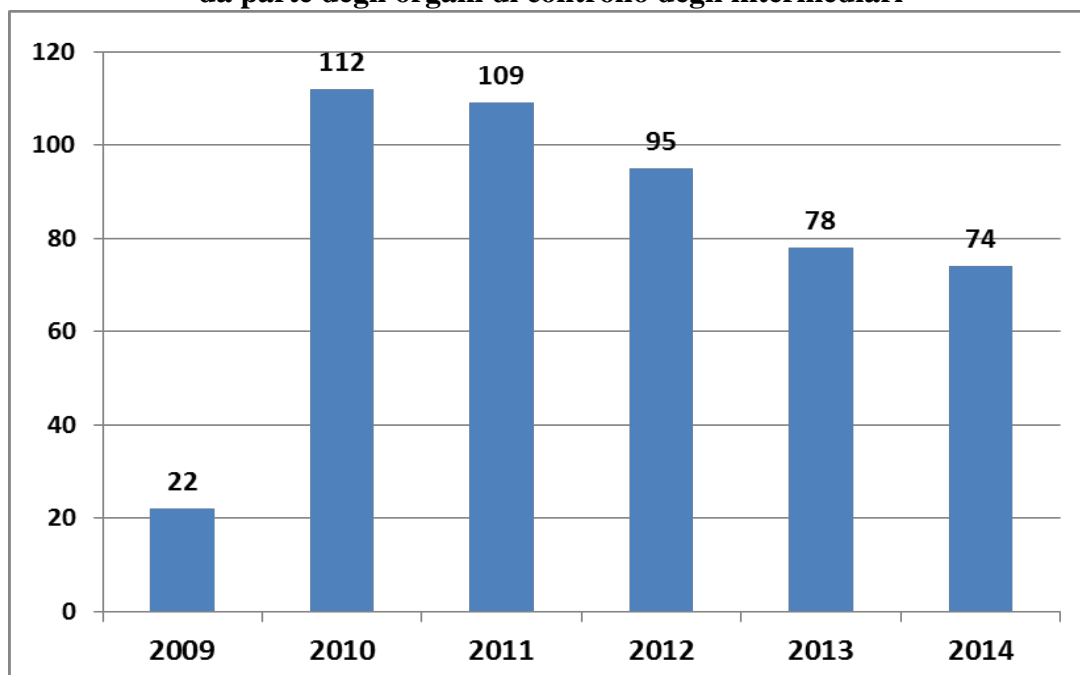
Fonte: Banca Mondiale, Worldwide Governance Indicators. L'indicatore varia tra -2,5 e +2,5. Valori più elevati segnalano una maggiore capacità di controllo della corruzione.

**Fig. 2 – Indicatore di controllo della corruzione**



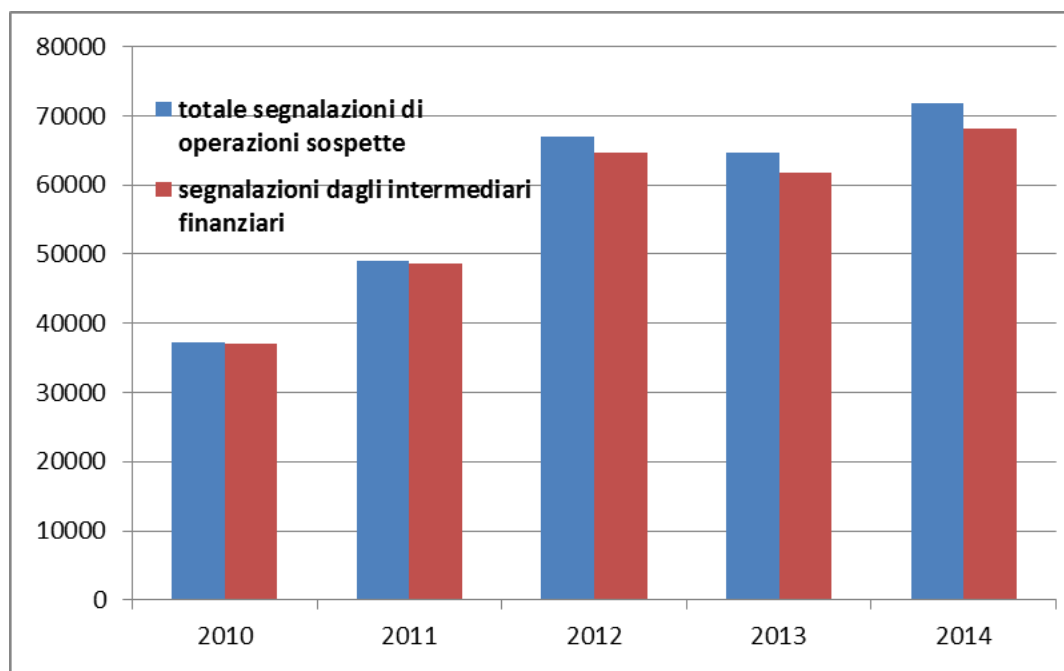
Fonte: Quality of Government Institute (2010), Measuring the quality of government and subnational variation. L'indicatore varia tra -2,5 e +2,5. Valori più elevati segnalano una maggiore capacità di controllo della corruzione.

**Figura 3 – Segnalazioni ex art. 52, d.lgs 231/2007 da parte degli organi di controllo degli intermediari**



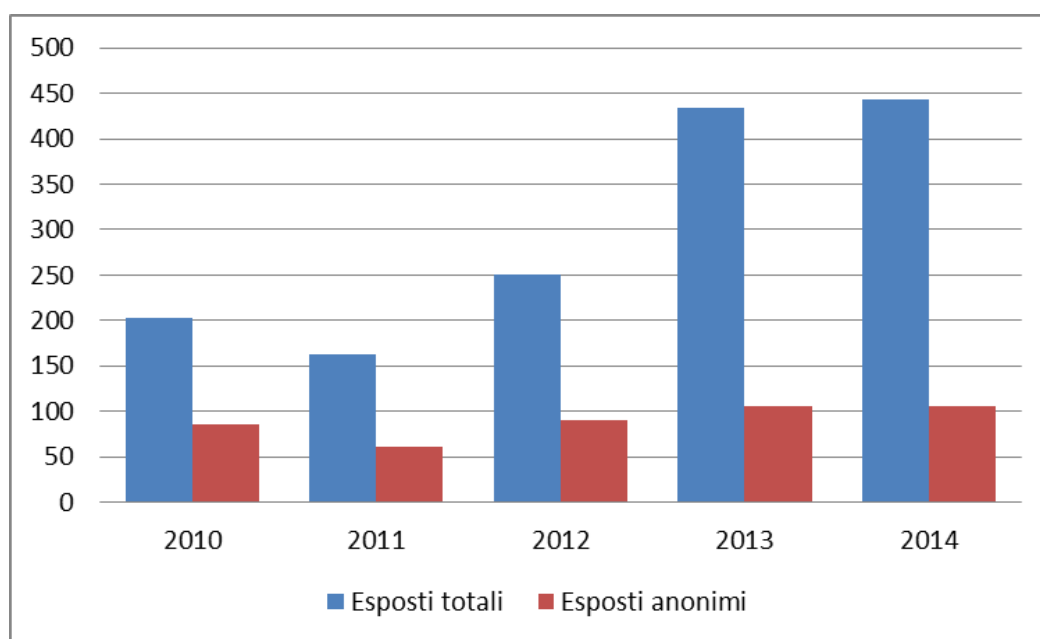
Fonte: Banca d'Italia.

**Figura 4 – Segnalazioni di operazioni sospette**



Fonte: Unità di Informazione Finanziaria.

**Figura 5 – Esposti inviati alla Banca d'Italia**



Fonte: Banca d'Italia