



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

La Banca d'Italia e la prevenzione dei rischi corruttivi

Intervento di Gian Luca Trequattrini
Funzionario Generale della Banca d'Italia
Responsabile per l'etica e la prevenzione della corruzione

Master Anticorruzione VII Edizione a.a. 2021-2022
Roma, 14 ottobre 2022

1. Un efficace contrasto alla corruzione richiede di agire sulle radici del fenomeno e sugli incentivi dei soggetti coinvolti, combinando attività di prevenzione e di repressione.

I rimedi repressivi – *in primis* le sanzioni penali – sono certamente importanti, ma non possono da soli vincere la battaglia contro la corruzione; il legislatore nazionale ha inasprito dal 2012 le pene principali e accessorie per i reati di corruzione, ma la stretta delle sanzioni non sembra aver prodotto risultati convincenti. Trattandosi di un tipico fenomeno “sommerso”, la corruzione non si presta a essere misurata attendibilmente attraverso il numero dei procedimenti giudiziari; infatti, le modalità di misurazione comunemente utilizzate, anche sul piano internazionale, fanno ampio uso di indicatori basati essenzialmente sulla percezione, risultante da interviste mirate. Senza entrare nel merito delle classificazioni e degli indicatori, ciò che emerge nel complesso è che l'Italia ha livelli di percezione della corruzione che la pongono nella parte bassa della graduatoria nell'area dell'Europa occidentale e dell'Unione Europea e in posizione non particolarmente soddisfacente nel più ampio panorama internazionale.

Non intendo commentare le critiche che sono state rivolte, sul piano squisitamente giuridico, alle norme penali in materia di corruzione; dal mio personale punto di vista, l'efficacia di tali norme è limitata, da un lato, dalla circostanza che il giudice penale interviene inevitabilmente *ex post*, quando i fatti sono stati commessi; dall'altro, dalla natura stessa del fenomeno corruttivo, che rispetta rigorosamente la legge di reciprocità, l'eterna logica dello scambio per cui a ogni favore ricevuto corrisponde un dono interessato.

Non sorprende quindi che sia cresciuta l'attenzione sui rimedi di prevenzione della corruzione, finalizzati a contrastare principalmente la corruzione delle persone, i comportamenti illeciti: questi sono sicuramente gli aspetti più evidenti e deprecabili del fenomeno corruttivo, ma non bisogna dimenticare – come richiama il prof. D'Alberti, neo giudice costituzionale, autore un paio di anni fa di un interessante volumetto, intitolato per l'appunto “Corruzione” – che la corruzione ha anche una dimensione “oggettiva” che investe il sistema istituzionale.

Questa corruzione del sistema è meno studiata della corruzione delle persone, ma assume un'importanza cruciale, anche perché sovente innesca decise reazioni della società civile e, di rimando, della politica.

Esempi nella storia passata e recente del nostro Paese, purtroppo, non mancano; uno è direttamente collegato alla genesi dell'Istituto che rappresento. A fine Ottocento le irregolarità emerse nella gestione della Banca Romana, che aveva fraudolentemente superato i limiti a essa consentiti nell'emissione della moneta legale – era infatti una delle sei banche di emissione allora esistenti – per poter erogare prestiti facili, in molti casi a politici influenti in cambio di decisioni pubbliche favorevoli alla banca, portarono a dimissioni e arresti eccellenti. Nonostante gli evidenti segnali di attività illecite e corruttive che coinvolgevano la finanza e la politica, gli imputati vennero tutti assolti: la magistratura si rivelò generosa nei loro confronti. La reazione pubblica condusse all'emanazione di una legge che mise ordine nella circolazione monetaria e pose le basi, attraverso la nascita della Banca d'Italia, di un moderno sistema di *central banking*.

In anni a noi più vicini, le vicende connesse con Tangentopoli, che portarono allo scoperto un ramificato apparato di corruzione politica e amministrativa, hanno provocato la scomparsa dei partiti nati nel dopoguerra e la fine della prima Repubblica.

Tornando alla dimensione "soggettiva" del fenomeno corruttivo, ricordo che al caso esponenziale e più esplorato, dato dal pagamento di una tangente a politici e a funzionari pubblici in cambio di un vantaggio, si è aggiunto quello più subdolo dei *personal contacts*, i rapporti di conoscenza con coloro che sono investiti di poteri di decisione nel settore pubblico o privato, rapporti che si rivelano determinanti per ottenere posti di lavoro, incarichi o altri benefici. I favoritismi, pur indipendenti da illeciti penali, sono anch'essi parte della corruzione.

2. Vi sono certamente molte buone ragioni ideali per combattere la corruzione; ma vi sono anche solide motivazioni economiche, poiché il fenomeno corruttivo determina costi rilevanti, pubblici e privati, alcuni immediatamente percepibili e quantificabili, altri più insidiosi, difficili da misurare, ma ugualmente significativi. Pensiamo solo alle distorsioni della spesa pubblica e della concorrenza indotte dai condizionamenti che la corruzione può esercitare nel comparto degli appalti pubblici. La lista di questi costi è lunga e non è questa la sede per ripercorrerli; rimando alle molte e accurate analisi che la Banca d'Italia ha prodotto e produce continuamente per investigare gli effetti della criminalità sul funzionamento del sistema economico.

3. Pur se rimasta impermeabile alle infiltrazioni della corruzione, anche nei periodi in cui essa dilagava in tutti i livelli politici e amministrativi, la Banca d'Italia non ha esitato a dare un'applicazione convinta e rigorosa alle normative e alle pratiche anticorruttive. Ci tengo a precisare che non si è trattato di uno sterile esercizio accademico, operato al solo fine di ottemperare a norme di cui non si percepiscono l'efficacia e l'utilità; abbiamo dato e continuiamo a dare esecuzione alle disposizioni non per un formalistico ossequio alla legge, ma perché crediamo fermamente nel valore sociale e civile della lotta alla corruzione e perché siamo consapevoli che alcuni risvolti dei fenomeni corruttivi

– segnatamente quelli legati ai conflitti d’interesse – generino rischi reputazionali a cui le banche centrali sono particolarmente sensibili, potendo compromettere la credibilità e l’autorevolezza della loro azione.

Per prima cosa abbiamo costituito un’unità organizzativa dedicata, collocata in una posizione di totale ed effettiva autonomia rispetto a tutte le altre funzioni della Banca; questa unità è affidata alla supervisione del Revisore Generale e, per suo tramite, risponde al Direttorio.

Attribuire un’evidenza strutturale a un’attività o a un insieme di attività ha una valenza comunicativa molto forte; è un segnale – forse il più efficace – dell’importanza che il Vertice aziendale annette a quell’attività, oltretutto amplificato dalla collocazione autonoma e indipendente della struttura incaricata. Anche la riconduzione di tale struttura alla responsabilità del Revisore Generale ha un preciso significato: ne dimostra la contiguità all’*internal audit*, con il quale condivide metodi di lavoro e strumenti operativi.

In effetti, insieme con il Piano di prevenzione della corruzione – predisposto con cadenza triennale secondo le indicazioni legislative – una rilevante parte di attività è assorbita da una costante opera di identificazione dei rischi corruttivi e degli strumenti atti a presidiarli. Questa attività di *assessment*, che si avvale della base dati e delle metodologie di indagine proprie dell’*internal audit*, viene condotta sottoponendo periodicamente i Dipartimenti della Banca a una verifica dei relativi processi di lavoro per monitorarne l’esposizione ai rischi corruttivi e individuare gli appropriati strumenti di mitigazione.

4. La corruzione, in generale, mina il rapporto di fiducia della collettività con le istituzioni; per mantenere inalterato questo rapporto occorre che non vi siano comportamenti eticamente censurabili del loro personale. È sufficiente che l’opinione pubblica abbia anche la sola percezione di condotte non improntate a imparzialità e indipendenza per mettere a repentaglio la credibilità dell’azione istituzionale e la sua efficacia.

Siamo pienamente consapevoli del valore del capitale reputazionale e crediamo nella necessità di regole rigorose e di un altrettanto rigoroso *enforcement* per presidiarlo e fare in modo che non venga mai meno. Questo è il motivo per cui, nell’ambito di attività della nostra unità per la prevenzione della corruzione, viene dedicata una crescente attenzione ai temi del conflitto d’interesse e della corretta gestione delle informazioni privilegiate: ogni anno a un campione significativo del personale che opera nei settori più sensibili viene chiesto di comunicare (ed eventualmente spiegare) gli investimenti finanziari effettuati per proprio conto.

Il caso Wirecard, che ha travolto i vertici della Bafin costringendoli alle dimissioni a causa di operazioni su titoli compiute dal personale pur senza violare formalmente norme della legge tedesca, dimostra che il conflitto d’interesse, anche solo apparente, può generare dubbi sull’imparzialità delle istituzioni pubbliche e per prevenirlo non bastano le enunciazioni di principio e le regole contenute nei codici di condotta.

Di questi codici, il cui utilizzo si è consolidato nelle pubbliche amministrazioni, in Banca d'Italia vi sono due versioni, una destinata ai membri del Direttorio, l'altra al personale di ogni ordine e grado; sono strumenti importanti, che combinano norme di principio e regole dettagliate, particolarmente incisive quando riguardano le operazioni finanziarie. Fra l'altro, le norme concernenti gli investimenti privati saranno presto riviste in chiave restrittiva in conseguenza della revisione del *framework* etico che si applica a tutto il personale delle banche centrali e alle alte cariche della Banca Centrale Europea. Verranno estese a tutto il personale, indipendentemente dall'ambito di attività di ciascuno, specifiche limitazioni alle operazioni finanziarie di natura "speculativa", con tale espressione intendendo le operazioni non orientate a investimenti di medio-lungo periodo.

La ragione di fondo di questa restrizione, certamente condivisibile in linea di principio, è che le operazioni speculative sono scommesse su eventi – quali il corso delle attività finanziarie – alla cui determinazione può concorrere l'attività delle banche centrali e delle autorità di vigilanza. È di fondamentale importanza allora che i nostri comportamenti non soltanto costituiscano reale espressione di correttezza, ma anche che siano percepiti come tali dall'esterno.

E poiché riteniamo che la corruzione consista, prima ancora che nella violazione di norme penali, nello spregio di regole etiche che proteggono gli interessi collettivi, pensiamo che un presidio efficace possa aversi solamente quando le regole siano condivise idealmente ed emotivamente dalle persone. Questo è il motivo per cui investiamo molto in iniziative di formazione e sensibilizzazione del personale, soprattutto nei momenti più delicati della vita lavorativa. Mentre, infatti, l'adozione di regole e il rafforzamento di presidi normativi agiscono sull'"opportunità", cioè sulla possibilità concreta per il singolo di agire in contrasto con l'interesse pubblico, la formazione agisce sul piano più profondo delle spinte personali, in particolare sulla percezione soggettiva delle pratiche illegali come "normali"; consente a ciascuno di riconoscere i dilemmi morali connessi alla propria azione; induce a interiorizzare i valori sottostanti alle regole di comportamento.

5. Fra le misure di prevenzione della corruzione "soggettiva" si annovera da alcuni anni l'uso del *whistleblowing*. La legge prevede, a tutela dell'integrità dell'amministrazione, che il dipendente pubblico possa segnalare al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione, "condotte illecite" di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo rapporto di lavoro. Le "condotte illecite" non sono solo quelle che danno luogo a reati, ma anche quelle che producono sprechi, ritardi nelle procedure amministrative, opacità nei processi di assunzione. Il *whistleblower* è assistito da particolari protezioni, che vengono però meno in alcuni casi: per esempio, quando sia accertata la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione.

La letteratura al riguardo sottolinea i risultati positivi che lo strumento ha fornito in alcuni casi, contribuendo a individuare condotte corruttive; ne mette in evidenza anche i rischi che a esso si associano, dovuti soprattutto al possibile uso strumentale della segnalazione. Il *whistleblower* potrebbe, magari sulla base di semplici sospetti, screditare

o mettere in difficoltà colleghi o superiori non graditi senza perdere la protezione, se evita di incappare nei reati di calunnia e diffamazione; ciò accresce la complessità e la delicatezza del compito, che compete al responsabile della prevenzione della corruzione, di distinguere le segnalazioni fondate e ben circostanziate da quelle strumentali o basate su meri sospetti o su voci.

Nell'esperienza della Banca d'Italia, peraltro alquanto limitata, si è rivelata determinante la contiguità della funzione anticorruzione con la Revisione interna, della quale le poche procedure avviate e concluse hanno mutuato approccio metodologico, strumenti d'indagine e tecniche di analisi. Le istruttorie sono condotte valutando accuratamente la veridicità delle segnalazioni, svolgendo approfondimenti anche con richiesta di informazioni, esaminando tutta la documentazione inerente; sono vagliati con scrupolosa attenzione i profili strettamente personali delle segnalazioni, al fine di accertare l'eventuale presenza di specifici interessi attinenti al rapporto di lavoro (in quanto tali, estranei al perimetro del *whistleblowing*). L'esito delle istruttorie è portato a conoscenza dei segnalanti, nel rispetto delle procedure disposte dalla normativa.

6. Concludo riferendo una considerazione espressa dal Governatore Visco nell'ambito di una sua audizione presso la Commissione Parlamentare antimafia nel gennaio 2015: *"è indispensabile che alla presenza di efficaci presidi specifici si accompagni la diffusione nella cultura di cittadini e imprese dei valori della legalità e della correttezza. L'istruzione svolge sotto questo profilo un ruolo essenziale"*.

Le iniziative di educazione alla legalità e, in particolare, di quella economica – rivolte non solo ai giovani – sono importanti per promuovere comportamenti individuali improntati a correttezza e integrità, per combattere la corruzione "soggettiva". Per contrastare la dimensione "oggettiva" dei fenomeni corruttivi occorre anche agire in profondità sull'ordinamento favorendo la chiarezza delle regole, la semplificazione della burocrazia, l'affermazione di una cultura della concorrenza e della logica meritocratica.

Qualcuno oggi parla – prendendo in prestito l'aggettivo reso celebre dal filosofo e sociologo Zygmunt Bauman – di corruzione "liquida", per significare la capacità del fenomeno di permeare ogni aspetto della vita individuale e sociale; l'impegno di tutti deve essere quello di non arrendersi all'ineluttabilità del malaffare, conservando la fiducia nelle possibilità di contrastarlo, quanto meno correggendolo e contenendolo.

