

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
DELLA II COMMISSIONE  
FULVIO FOLLEGOT

**La seduta comincia alle 9,40.**

*(Le Commissioni approvano il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del Presidente della Corte dei conti, dottor Luigi Giampaolino.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva attinente all'esame dei progetti di legge C. 4434 Governo, approvato dal Senato, C. 3380 Di Pietro, C. 4382 Giovanelli, C. 3850 Ferranti, C. 4516 Garavini e C. 4501 Torrisi, recanti disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, l'audizione del presidente della Corte dei conti, dottor Luigi Giampaolino.

Avverto che il procuratore nazionale antimafia, dottor Pietro Grasso, impossibilitato per impegni istituzionali a prendere parte all'audizione, ha trasmesso un documento che è già in distribuzione.

Sono presenti, per quanto riguarda la Corte dei conti, il dottor Luigi Giampaolino, presidente, il dottor Maurizio Meloni, presidente di sezione, il dottor Ermanno

Granelli, consigliere, il dottor Luigi Caso, magistrato capo di gabinetto, il dottor Roberto Marletta dell'ufficio stampa e il dottor Bucci.

Do, quindi, la parola al dottor Giampaolino, presidente della Corte dei conti, che ringrazio sentitamente per la disponibilità, nonostante importanti impegni istituzionali, a essere sentito dalle Commissioni.

LUIGI GIAMPAOLINO, *Presidente della Corte dei conti*. Grazie, presidente. Era non solo doveroso, ma necessario intervenire e la Corte è grata per l'audizione odierna su questo provvedimento, sul quale la Corte, in verità, nella sua precedente versione ha già avuto modo di esprimere alcune considerazioni di carattere generale.

La Corte è particolarmente interessata a manifestare il suo pensiero e, quindi, a dare il proprio ausilio al Parlamento perché le sue funzioni nel nostro ordinamento in un dato senso sovrintendono l'oggetto di questo provvedimento, che è quello della prevenzione della corruzione.

La custodia della legalità, che con il controllo preventivo la Costituzione assegna alla Corte, la tutela e la garanzia del corretto uso delle pubbliche risorse, la rendicontazione che essa deve rendere al Parlamento e per esso al Paese, il giudizio di responsabilità che chiude il sistema e che chiama in causa tutti coloro i quali arrecano danno allo Stato, offrono una cornice di fondo in cui questo provvedimento ben si inserisce.

Soprattutto con riguardo a quest'ultimo aspetto dei giudizi di responsabilità ciò è tanto più valido se si pensa che la giurisprudenza nella clausola generale dell'ingiustizia del danno ha fatto riferimento non solo ai nocuenti patrimoniali che si

arrecano allo Stato e per esso alla società, ma anche a tutti gli altri valori che la Costituzione tutela e, in particolare, a quelli che riguardano la pubblica amministrazione.

L'efficienza, il buon andamento e altri elementi sono inseriti anche in norme che molto conviene richiamare, come l'articolo 54 della Costituzione, in cui è prescritto che i pubblici funzionari debbano servire con onore e dignità. Sono tutti beni e valori che rappresentano lo sfondo e l'empireo entro il quale si colloca anche questo provvedimento.

Esso, in particolare, ha una sua valenza agli occhi della Corte, perché, soprattutto nella sua originaria versione, che viene mantenuta nel testo approvato dal Senato, si caratterizza, se è consentita un'osservazione, per il concentrarsi su talune specifiche fattispecie più che non per il tracciare un disegno generale, perché per la prima volta nella storia del nostro ordinamento non affronta il problema della corruzione e della prevenzione della corruzione sotto l'aspetto penalistico.

L'innovazione, in verità, deriva da documenti e da dettati internazionali, ma essi vengono in adesione a ciò che da tempo la dottrina amministrativa aveva auspicato e che la stessa dottrina penalistica più recente aveva, se non invocato, quanto meno indicato. Mi riferisco alla necessità che le gravi patologie vengano affrontate nell'ambito dell'amministrazione con rimedi amministrativi e non, come era frequente nel nostro ordinamento, con l'inasprimento ulteriore della tutela penale, quindi con una lettura essenzialmente penalistica del fenomeno.

Il provvedimento attuale, come osservavo, presenta specifiche indicazioni a questo fine, ma va sottolineata e — oserei dire — difesa l'impostazione di misure da trovare innanzitutto nell'ambito della stessa pubblica amministrazione.

L'articolo 1 del disegno di legge si fa carico, in attuazione della convenzione internazionale e della convenzione penale, di istituire un'Autorità indipendente. Più che istituire la norma usa l'espressione «individua l'Autorità in un organo già

preesistente», come era già nella versione dell'originario disegno di legge governativo. Si tratta di un organo essenzialmente inquadrato nell'ambito dell'amministrazione, i cui connotati di indipendenza e di autonomia dalla stessa erano dubbi.

In verità, in una visione altamente amministrativa della problematica si sarebbe pur potuto prevedere che l'amministrazione in se stessa disponesse di alcuni organi i quali potessero affrontare le tematiche che si vogliono trattare.

Ometto tutte le considerazioni che nella parte conclusiva del documento scritto consegnato alla presidenza sono state riportate in ordine alla peculiarità e alla gravità del fenomeno della corruzione, che assume nei calcoli delle nostre procure generali fino a un terzo del computo complessivo dei danni di cui si risponde davanti alla Corte. Intendo solo richiamare l'importanza del provvedimento che soprattutto per questi aspetti viene in rilievo.

Ritornando al discorso, nulla avrebbe potuto vietare che nell'ambito della stessa amministrazione si fossero trovati organi idonei a porre in essere tali rimedi amministrativi, ma il dettato internazionale vuole l'indipendenza dell'organo e noi anche nella prima audizione svolta al Senato abbiamo invocato sempre maggiore indipendenza dell'organo.

L'individuazione, per usare il termine impiegato dalla norma, dell'organo previsto dà, però, luogo a un'aporia, perché non fa che richiamare la disciplina del decreto legislativo n. 150 del 2009 e, quindi, la stessa formazione e gli stessi requisiti professionali dei componenti di quest'Autorità forse andrebbero rivisti ai fini dei compiti che tale Autorità riveste.

Si è usato un termine *ad hoc* che, nel triplice significato che esso può avere nel nostro ordinamento, in questo contesto assume quello di essere organo preposto alla cura di un interesse cui il Parlamento attribuisce particolare importanza, sì che l'enuclea quasi dall'ordinamento amministrativo e lo sottopone all'attenzione particolare attraverso un organo specifico, che, peraltro, riferisce al medesimo Parlamento, avendo quindi un contatto diretto

con il Parlamento, circostanza che lo distingue anche dalla precedente versione nella quale la Commissione riferiva, invece, al Governo.

Passi avanti con la nuova formulazione sono stati, dunque, compiuti, ma passi ulteriori si potrebbero fare. Non sarebbe stato del tutto controproducente, ove l'amministrazione abbia in sé stessa i requisiti dell'imparzialità e dell'autorevolezza, che essa ponesse in essere propri rimedi e proprie azioni. Ciò è previsto nel comma 4 dell'articolo 1, dove il Dipartimento della funzione pubblica riprende la sua funzione di trovare e indicare rimedi per tutte le amministrazioni.

Ovviamente ciò ha riguardo soltanto verso le amministrazioni centrali, perché uno dei problemi di fondo di questo provvedimento, al pari di altri che riguardano l'organizzazione, è quello dei rapporti tra la legislazione, nazionale e regionale, e l'autonomia statutaria dei comuni.

La problematica è affrontata solo con riguardo alle regioni a Statuto speciale nell'articolo 6, se non vado errato, peraltro con un titolo che sarebbe opportuno rettificare, in quanto ha riguardo soltanto per tali regioni.

Senza dubbio i poteri della Commissione possono essere migliorati, ma l'importante è che essa abbia i suoi contatti con il Parlamento. Analogamente, i poteri del Dipartimento potrebbero essere ulteriormente incrementati, mentre sono da condividere gli obblighi che si prevedono nel comma 5, tra cui, in particolare, quello delle procedure appropriate per la selezione e la formazione, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, dei dipendenti chiamati a operare nei settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo negli stessi settori la rotazione dei dirigenti e dei funzionari.

Se è consentita un'osservazione di carattere personale, questo è uno dei punti fondamentali della lotta alla corruzione, ossia la provvista dei pubblici funzionari, la selezione nel momento della loro immissione in servizio e la loro rotazione.

Sulla trasparenza avrei ben poco avrei da osservare, se non per sottolineare come si è dovuto far ricorso alla lettera *m*) dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, per costituire una norma che si imponga con cogenza immediata a tutti i protagonisti dell'ordinamento stesso. Per i procedimenti che vengono individuati noi ci permetteremo di aggiungere la necessità di fare riferimento anche ai procedimenti posti in essere con norme derogatorie — mi riferisco alle famose ordinanze derogatorie — dove cioè il principio di legalità a cui, come rilevavo all'inizio, la Corte è particolarmente preposta e che è il primo sbarramento a ogni forma di corruzione, oltre a essere il centro di un sistema democratico, dal momento che l'Esecutivo, rispettando la legge, rispetta anche i dettati del Parlamento, ricordando che al rapporto tra Esecutivo e Parlamento è preposta l'azione della Corte dei conti, in molte di queste ordinanze viene a essere attuito, se non del tutto pretermesso.

Anche statisticamente questo è uno dei settori che più ha dato luogo a fattispecie penali di cui la Corte si è molto occupata nelle sue relazioni al Parlamento e sulle quali mi permetto di richiamare l'attenzione, perché molte delle questioni che rappresentano lo scenario sul quale si muove il provvedimento si rinvergono nelle relazioni che la Corte consegna al Parlamento ogni anno nella sua rendicontazione.

Leggendo le pagine delle relazioni con la visione generale dell'andamento delle pubbliche amministrazioni, soprattutto per quelle centrali per quanto riguarda il Parlamento nazionale, ma anche per quelle regionali, molte azioni trovano una loro rappresentazione, su cui mi è consentito richiamare l'attenzione.

Mi permetterei di indicare la necessità di implementare l'elencazione di tutta l'attività posta in essere con norme derogatorie e anche di aggiungere le opere segretate, sulle quali la Corte ha depositato espliciti, puntuali e mirati referti al Parlamento.

Con riguardo all'articolo 3, che richiama sostanzialmente l'articolo 53 del

decreto legislativo n. 165 del 2001, si tratta di una norma che canonizza in modo necessario, ma che potrebbe risultare severo, il comportamento deontologico dei pubblici funzionari. La norma si chiude con la disciplina di fenomeni patologici, quali possono essere quelli di pubblici funzionari che, in occasione del loro servizio o a causa della loro attività, contraggono rapporti di lavoro con le imprese o con altri soggetti.

Sono ipotesi estreme, che in un rapporto di lavoro e di impiego delle pubbliche amministrazioni avrebbero dovuto trovare la propria prevenzione innanzitutto nella deontologia, nella costruzione e nello svolgimento del rapporto e poi in atti preventivi.

Nel disegno di legge si prevede la nullità di questi contratti, il che suona un po' discordante con tutta l'impostazione del provvedimento, al secondo comma dell'introdotta 16-bis, che non prevede la retroattività della disposizione.

Come è noto alle Commissioni, la disciplina del diritto transitorio in merito alla retroattività prevede un canone, al di là delle formule che si usano su diritti quesiti e rapporti esauriti. Il canone è quello dell'importanza del valore che il legislatore vuole attribuire al valore che introduce nell'ordinamento. Se si vuole introdurre il valore che questi contratti sono del tutto « ripugnanti », per usare una parola che mi viene spontanea, a uno svolgimento corretto del pubblico rapporto, non si vede perché poi debbano rimanere in vita nonostante questo giudizio di disvalore, che è implicito nell'ordinamento, ma che qui viene canonizzato.

L'articolo 4 suona a sua volta come la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti. Per quello che è un dovere vi è la necessità di una tutela e su questo punto non vi sono osservazioni da svolgere.

Sull'articolo 5, che riguarda le attività di imprese particolarmente esposte al rischio di inquinamento mafioso, esso strettamente dovrebbe essere fuori tema, ma il fenomeno è talmente grave che non può non essere richiamato. Sono tutte attività che anche in altre sedi ho avuto modo di

constatare essere oggetto di questi pericoli, per cui si ritiene necessario inserire in un provvedimento che attiene alla corruzione un fenomeno criminale quale quello della mafia.

Dell'articolo 6 ho parlato, richiamando l'attenzione sulla necessità di adeguare il titolo al reale contenuto del testo.

L'articolo 7 riguarda particolarmente la Corte dei conti. Vi si quantifica il danno all'immagine. Senza dubbio è operazione che la Corte non può non vedere con favore, perché elimina ogni possibilità di incertezza. Certamente la Corte vorrebbe che fosse richiamata l'attenzione sul fatto che l'intervento non sia limitato ai soli reati contro la pubblica amministrazione e il danno all'immagine dell'amministrazione stessa. Anche da altre forme di reato derivano gravi pregiudizi per il presentarsi dell'amministrazione quale essa deve essere, ossia protagonista di valori e di interessi pubblici nell'ordinamento.

Nota la necessità, come rilevo nel documento scritto, che la formula di probabile attenuazione venga sostituita con quella più tecnica dell'articolo 671 del Codice di procedura civile.

Infine, nell'articolo 8 vi è la delega per l'incompatibilità, per il divieto di ricoprire incarichi e per l'incandidabilità. È una norma di notevole rilievo, che è poi rimessa alla delega, ma richiamo l'attenzione sulla necessità di provvedere a una sua armonizzazione o comunque di tener presente quanto è previsto anche nell'ultimo dei decreti delegati sul federalismo, quello premiale e sanzionatorio, dove ipotesi di questo genere sono contemplate.

**PRESIDENTE.** Grazie, dottor Giampaolino. Do la parola ai deputati che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

**GUIDO MELIS.** Ringrazio il presidente Giampaolino, che ci ha fornito un quadro molto puntuale e interessante. Pongo tre domande che nascono dalle sue considerazioni.

Lei ha sfiorato all'inizio, con molto garbo, un tema e ha affermato che sarebbe

stato meglio forse tornare al disegno originario del provvedimento, non concentrandosi tanto su specifiche fattispecie, ma cercando di inquadrare, così mi è sembrato di capire, un disegno generale.

Si tratta di un'osservazione forse a margine, ma piuttosto consistente. Volevo chiederle se lei non ritiene di darci un suggerimento sul disegno generale. Quali sono i punti che, secondo lei, in un provvedimento che vuole affrontare in maniera definitiva il tema della corruzione amministrativa, mancano e che dovrebbero invece sorreggerlo? La critica mi sembra di quelle da non tenere in secondo piano.

Il secondo è un tema eterno di questa fase legislativa, cioè se istituire Autorità speciali o ricondurre l'amministrazione pubblica al suo ordinario e corretto funzionamento, se ricorrere a soggetti esterni che obblighino l'amministrazione a essere virtuosa od operare dentro l'amministrazione perché essa ritrovi quei meccanismi che, secondo me, un tempo aveva.

Uno dei problemi che noi abbiamo di fronte, presidente Giampaolino, non so se lei è d'accordo con me, è che noi per anni e per decenni abbiamo demolito i controlli ispettivi o li abbiamo ridotti a puri controlli formali, dove un tempo invece tali controlli erano incisivi, tempestivi e puntuali e funzionavano come veri e propri avvisatori della corruzione prima che il fatto corruttivo si verificasse, quando l'anomalia cominciava a manifestarsi.

La demolizione sistematica, per ragioni molto complesse e che ora non abbiamo il tempo di approfondire, in parte dovute anche alla cultura dell'amministrazione nel suo farsi sempre più apparato formale e sempre meno apparato capace di entrare negli aspetti sostanziali dell'attività, ha generato una condizione per cui l'amministrazione è indifesa nei confronti del fatto corruttivo, soprattutto quando viene a contatto con grandi interessi che presentano una capacità di penetrazione molto forte e che hanno alle loro spalle apparati di sostegno molto consistenti.

Non sarebbe il caso, piuttosto che perseguire questa via, che il nostro legislatore da tanto tempo persegue e che ogni volta

lo induce a costituire un'Autorità speciale e ad affidarle poteri che poi normalmente vengono esercitati o in maniera molto opinabile o non vengono esercitati affatto, di allestire un progetto di ricostituzione di questa rete interna di avvisatori della pubblica amministrazione?

Il terzo tema riguarda la Corte dei conti, che in questi anni sta svolgendo, a mio avviso, un ruolo virtuoso e importantissimo. Le vostre relazioni sono di grandissimo rilievo e sono uno dei documenti più significativi tra quelli prodotti nell'ambito degli apparati pubblici. Tuttavia, presidente Giampaolino, lei non ignora che c'è stata una discussione - anche questa ormai ultradecennale - sulla conformazione della Corte, sui suoi poteri, sulla sua composizione.

Si è anche sostenuto autorevolmente che, rispetto all'evoluzione degli interessi privati che vengono a contatto con la pubblica amministrazione e rispetto alla trasformazione della società italiana che sta sullo sfondo, la Corte dovrebbe avere un'impronta (lo dirò in maniera certamente inesatta) meno giuridico-formale e più capace di apprezzare il fatto economico. Dovrebbe quindi avere al suo interno anche competenze di questo tipo.

Mi interessa molto conoscere la sua opinione in merito.

ANGELA NAPOLI. Presidente Giampaolino, lei ha premesso e poi ribadito la bontà di questo progetto, così come pervenuta dal Senato, in particolare per quanto riguarda l'approccio alla problematica legata all'impostazione prevalentemente di ordine amministrativo e non penalistico.

Le chiedo in primo luogo se si sente sicuro di poter accertare o fare affidamento sull'imparzialità dell'amministrazione centrale. In secondo luogo, se la corruzione è un reato e se all'interno della stessa è possibile l'infiltrazione della criminalità organizzata, in molti casi accertata, come si può reprimere e non prevenire - il discorso della prevenzione è un

altro — il reato di corruzione solo facendo affidamento sugli interventi amministrativi, escludendo l'ambito penale?

PIERLUIGI MANTINI. Anch'io ringrazio molto il presidente Giampaolino. Condivido naturalmente l'approccio in base al quale forse sarebbe utile una macro-fattispecie dal punto di vista penale che riunisca corruzione e concussione, così come ci viene raccomandato anche in sede europea. Al di là dei ritocchi e degli strumenti penalistici, sono però molto importanti tutta la parte amministrativa preventiva e i rimedi.

Toccherò un solo punto, fidando sulla ben nota, acclarata e autorevolissima esperienza del Presidente Giampaolino anche nell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici di lavori, servizi e forniture. Lo faccio in modo quasi maniacale — devo dire la verità a me stesso — perché in più occasioni ho sollecitato la riflessione su questo tema. Io trovo che, al di là dell'autorità sulla corruzione, della CiVIT e di altri aspetti che pure sono stati sottolineati, non c'è dubbio che alcuni rimedi interni alle pubbliche amministrazioni siano necessari.

Che gli uffici si occupino anche di *best practice*, come la rotazione dei funzionari, dovrebbe essere una norma di buona efficienza e di attenzione al tema. Sono strumenti necessari al funzionamento vitale del corpo amministrativo. Poi occorre anche l'*authority* indipendente, quale punto di riferimento.

Trovo, però, che alcune materie siano più importanti di altre. La corruzione si annida — e perciò penso che la concussione sia ormai un reato sfocato — non tanto negli atti dovuti, cioè negli atti amministrativi vincolati, quanto nell'attività discrezionale, nel fare o non fare la gara, nell'affidare commesse di vario tipo, appalti, servizi opere e altro o in certe decisioni di natura urbanistica. È lì che si ha merce di scambio.

Ritengo ancora inappropriato che alcune autorità, come l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, non abbiano alcun potere, se non di bloccare o ritar-

dare, quantomeno di segnalare anomalie in corso d'opera. Ogni qual volta dovrebbe svolgersi una gara o una gara europea e questo non avviene o c'è una grave anomalia in una gara europea bisognerebbe intervenire subito. Nove volte su dieci quel fenomeno, portato agli estremi, determina danni per lo Stato e probabilmente nasconde anche fenomeni corruttivi.

Uno dei rimedi da considerare in questo disegno di legge è anche quello di assegnare alle autorità indipendenti, e forse anche all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, quanto meno un potere di intervento preventivo sulle gravi anomalie in assenza di gare e gare europee con lesione del principio di concorrenza, con l'obbligo di riesame da parte della stazione appaltante che sta sbagliando.

Vorrei la sua opinione su questo punto.

MARILENA SAMPERI. Anch'io ringrazio il presidente della Corte dei conti. Per valutare le misure adottate nel provvedimento credo che dobbiamo partire dalla consapevolezza della gravità del fenomeno che stiamo analizzando. Ho letto in una relazione della Corte dei conti che la quantificazione, il costo per lo Stato e per i cittadini del fenomeno della corruzione è pari a 70 miliardi l'anno. È una cifra che lei conferma?

DONATELLA FERRANTI. Ringrazio il presidente Giampaolino. Ho avuto modo di leggere il contenuto della sua audizione al Senato e ho notato alcune critiche sicuramente più ferme rispetto al disegno di legge. Soprattutto in merito all'indipendenza della CiVIT il testo è stato migliorato, anche se non definitivamente a nostro avviso.

Per noi è importante capire la sua posizione. Lei ha mosso alcune critiche ancora attuali. Mentre prima era previsto un completo asservimento e inquadramento dell'autorità nell'ambito della Presidenza del Consiglio e del Dipartimento della funzione pubblica, attualmente l'autorità sembrerebbe avere una parvenza di indipendenza.

Però, occorre verificare i criteri di nomina dei membri della Commissione

per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche che diventa Autorità nazionale anticorruzione. I requisiti di nomina sono di derivazione della Presidenza del Consiglio.

Perlomeno noi dell'opposizione non vorremmo approvare un provvedimento roboante, dando vita alla solita autorità che in realtà non possiede poteri effettivi per incidere su questo fenomeno che vogliamo aggredire anche in via di prevenzione e in via amministrativa, ma non solo.

Sarebbe meglio evitare di affermare che questo provvedimento mira alla prevenzione e alla repressione della corruzione e dell'illegalità attraverso un'autorità che di fatto nei suoi componenti non è sganciata dall'esecutivo. Inoltre mi chiedo come si potrebbe attuare il coordinamento. Quali sono i suoi suggerimenti concreti sia per i requisiti di nomina, sia per i rapporti con il Dipartimento della funzione pubblica, sia per i poteri di questa autorità?

Al comma 3 dell'articolo 1 si dispone che la Commissione può esercitare poteri ispettivi chiedendo notizie, informazioni, atti e documenti e ordina la rimozione dei comportamenti. A mio avviso, per esempio, dovrebbe essere verificato che l'ordine sia stato eseguito ed eseguito in maniera adeguata. Come lei sa, l'esercizio dell'attività amministrativa può assumere tante sfumature.

Vorrei entrare nel vivo di questa Autorità nazionale anticorruzione, di questa Commissione che ha anche il ruolo di autorità, anche se io avrei preferito organismi interni a ciascuna pubblica amministrazione. Questi « macchinoni » esterni sono sempre fonte di incarichi, ma difficilmente penetrano nei meandri della pubblica amministrazione centrale e periferica.

Vorrei sapere quali sono, in concreto, i suoi suggerimenti per migliorare, se è possibile, questo disegno di legge.

FRANCESCO PAOLO SISTO. Condivido la chiusa della relazione scritta del presidente Giampaolino e il convincimento che

prevenire è meglio che combattere. Non è certamente con il rafforzamento formale delle sanzioni, soprattutto nei rapporti fra la giurisdizione contabile e quella penale, che si possono raggiungere dei risultati.

Alla fine della relazione lei afferma che « la programmazione delle azioni di verifica, attraverso la quale i settori che saranno sottoposti a controllo sono resi noti, rende meno incisivo l'effetto di deterrenza ». In altre parole, questo tipo di programmazione o meglio la mancanza di una randomizzazione dei controlli vanificherebbe l'incisività dei controlli stessi.

Volevo chiederle, premesso che il metodo è sempre più importante del merito, come suggerirebbe di rendere eventualmente più efficaci i controlli preventivi, che a mio avviso possono costituire un giusto bilanciamento fra l'intervento della magistratura contabile, gli equilibri interni della pubblica amministrazione, così da sfatare il rischio, qualche volta astratto qualche volta più concreto, di mancanza di imparzialità e di lesione dell'articolo 97 della Costituzione, e soprattutto i rapporti con il procedimento penale.

Credo che sia vano rincorrere una sorta di sinergia che non tenga conto delle diverse competenze. Il principio dei vasi comunicanti deve essere comunque rispettoso delle competenze di ciascuno. Non si può pretendere che il giudice contabile ponga rimedio alle carenze del sistema penale e non si può pretendere che il giudice penale intervenga a piedi uniti sulla tipologia della magistratura contabile.

Le chiederei come questi controlli preventivi, che come ripeto reputo più importanti degli interventi di tipo repressivo, possano essere migliorati.

PRESIDENTE. Do la parola al presidente Giampaolino per la replica.

LUIGI GIAMPAOLINO, *Presidente della Corte dei conti*. Prenderei spunto dalle ultime parole dell'onorevole Sisto. La magistratura contabile non può sostituirsi alle carenze del giudice penale, e ancor più ambedue le magistrature non devono so-

stituirsi alle carenze dell'amministrazione. Questo è il *leit motiv* della relazione.

L'onorevole Melis mi ha rivolto una velata critica nel senso che a suo avviso sarebbe stato preferibile un quadro di carattere più generale. Se lei mi chiede come si sarebbe potuto costruire un provvedimento per sommi capi le direi che questo provvedimento avrebbe dovuto fare leva su quattro punti: sulla eticità da riportare nell'ambito dell'amministrazione, sugli apparati informatici, sui controlli di legittimità e di merito da riprendere, sulla chiave di chiusura della responsabilità dei funzionari. Un provvedimento siffatto avrebbe avuto un respiro tutto nell'ambito dell'amministrazione, e qui rispondo anche all'onorevole Napoli.

È vero che la tutela penale è sempre necessaria, ma è necessaria per le ipotesi estreme. L'antico sistema era che l'amministrazione trovasse in se stessa i suoi rimedi, sicché l'irrompere — mi sia consentito il termine, ma rende l'idea — del giudice penale (benché, come si sa, a tutto ci si abitua), dovrebbe essere l'eccezione. Anche per le malattie è preferibile l'intervento clinico, l'intervento fisiologico, la cura all'intervento chirurgico, che è molto più incisivo e molto più grave per un organismo, a parte tutte le problematiche che attengono all'uso della strumentazione che è data dal processo.

Questo avrebbe dovuto essere un quadro generale fondato sull'articolo 53 della Costituzione nella sua declinazione del rapporto di impiego, non visto tanto sotto l'aspetto del rapporto di lavoro e di controprestazione, quanto nel rifacimento dei principi e dei valori, ivi compresa la riviviscenza di uno dei primi rimedi, cioè il potere disciplinare. Il venir meno del rimedio disciplinare è una delle considerazioni da fare.

Un'altra riguarda un punto che era contenuto nel provvedimento originario, vale a dire la banca dati. L'apporto degli strumenti informatici è di grande importanza nella materia. La banca dati dei contratti e delle sovvenzioni potrebbe essere di notevole aiuto.

Infine, i controlli. Senza dubbio, con l'attutirsi del principio di legalità che il nostro ordinamento ha conosciuto per ragioni varie, che qui non è il caso di ripercorrere e che loro conoscono meglio di me, sono venuti meno anche i controlli nell'ambito amministrativo, e non soltanto quelli di legittimità.

Un altro dei problemi è quello dell'attutirsi del rapporto organico del funzionario con l'amministrazione. Il rapporto organico crea la presenza del funzionario con l'amministrazione e per esso con l'immedesimazione dell'interesse pubblico che esso deve conoscere. L'indicazione di funzionari avulsi alla luce della legge sulla dirigenza, i quali perdono la stessa contrattualizzazione di alcuni rapporti di lavoro, e più a monte la privatizzazione del rapporto di impiego rappresentano l'attutirsi di alcuni valori che andrebbero ripresi.

Per quanto riguarda il tema del rapporto autorità-amministrazione che è stato ripreso da molti, il caso di specie è dovuto alla convenzione dell'ONU, perciò l'autorità è imposta, ma a dire il vero ci si è quasi rassegnati a questa possibilità. Io mi auguro che l'amministrazione possa rivivere in se stessa e trovare l'autorevolezza per svolgere questi compiti.

Questo è il terzo tipo di autorità — non terza specie — che l'ordinamento conosce. Alcune autorità sono un complesso di interessi; altre sono quelle di mercato; infine ci sono autorità che sono poste a tutela di interessi che a un certo momento il legislatore o l'ordinamento ritiene di particolare tutela. Come ho detto prima, quasi il Parlamento richiama se stesso, donde la relazione da fare. Ed era il problema dei lavori pubblici e della corruzione di allora.

Senza dubbio non può esserci autorità senza poteri. Quanto meno, il riesame invocato in alcuni interventi è il minimo effetto dell'efficacia che possono avere tali provvedimenti.

L'onorevole Melis mi rivolge una domanda circa la Corte dei conti a cui mi starebbe molto a cuore rispondere. Io vedo nella Corte dei conti un *corpus* di giuristi

ed economisti che possano svolgere le funzioni che l'ordinamento ad essa assegna. È stato esaltato per ragioni varie il momento giuridico e giurisdizionale della Corte, e non voglio dire giustizialista che sarebbe una patologia. Invece, gli ultimi documenti — è qui presente il presidente delle Sezioni riunite, Meloni — che abbiamo offerto al Parlamento, tra cui il rapporto sul coordinamento, sono apporti di una professionalità purtroppo ancora limitata nell'ambito della Corte. Mi auguro che in una riforma della Corte possa prevedersi un cambiamento in tal senso.

Risponderò velocemente alle altre domande che mi sono state poste.

Settanta miliardi sono una quantificazione fatta dalla procura in base a rapporti della guardia di finanza. Quella è l'indicazione e la confermo.

Per quanto riguarda i dubbi dell'onorevole Ferranti sulle nomine, riteniamo che l'indipendenza di questa autorità sia un passo avanti. Devo richiamare l'attenzione sul fatto che, seppure di nomina governativa, le commissioni parlamentari esprimono il loro parere a maggioranza dei due terzi. La verifica dei requisiti professionali è la prima garanzia dell'indipendenza dei soggetti, e questo è rimesso in buona parte al Parlamento.

Sul tema dei controlli preventivi e della randomizzazione sollevato dall'onorevole Sisto ho detto che tutto si muove nell'ambito amministrativo, intendendo con questo rimedi organizzatori e quindi l'autorità. Tuttavia, vi sono anche rimedi amministrativi procedurali, come il Piano nazionale anticorruzione. È un momento importante, così come l'individuazione dei settori di particolare pericolo. La previsione « diagnostica » di alcuni fenomeni è molto rilevante.

Questo non dovrebbe far venire meno i controlli randomizzati, come si usa dire. Come ho affermato all'inizio, uno dei rimedi consiste nei controlli, anzitutto quelli interni alle amministrazioni, il che presuppone anche la ricostruzione per alcuni aspetti sia del rapporto di lavoro sia dello stesso rapporto organizzatorio generale, nonché i controlli della Corte, perché

per gli atti più importanti il limite della legge, la legalità, cioè l'espressione del Parlamento, trovi il suo riscontro, per gli altri, come dice il mio collega Granelli riprendendo l'indicazione di carattere generale, l'*accountability*, cioè si renda conto di quello che si è fatto.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Giampaolino per il suo intervento e per il contributo scritto e dichiaro chiusa l'audizione.

#### **Audizione di rappresentanti della Banca d'Italia.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva attinente all'esame dei progetti di legge C. 4434 Governo, approvato dal Senato, C. 3380 Di Pietro, C. 4382 Giovanelli, C. 3850 Ferranti, C. 4516 Garavini e C. 4501 Torrisi, recanti disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, l'audizione di rappresentanti della Banca d'Italia.

Abbiamo con noi — e li ringraziamo — il dottor Luigi Donato, capo del servizio rapporti esterni e affari generali di vigilanza, e la dottoressa Magda Bianco, dirigente del servizio studi di struttura economica e finanziaria.

Do quindi la parola al dottor Luigi Donato.

LUIGI DONATO, *Capo del servizio rapporti esterni e affari generali di vigilanza della Banca d'Italia*. Facciamo riferimento innanzitutto alla precedente audizione che abbiamo svolto sulla stessa materia presso il Senato. Affronteremo quindi molto rapidamente una serie di punti e cercheremo di riprendere qualche argomento che riteniamo fondamentale anche per il prosieguo dei lavori parlamentari. Tenteremo soprattutto di valorizzare il nostro punto di vista come autorità di vigilanza e come autorità che studia il sistema economico e finanziario del nostro paese. L'approccio sarà quindi di tipo economico.

Questo ci porta soprattutto a svolgere una valutazione di fondo rispetto alla visione che ci sembra giusto avere del fenomeno della corruzione. La corruzione non è concepita solamente come effetto di una distorsione o di una deviazione all'interno della pubblica amministrazione, ma come qualcosa che colpisce il sistema economico a più livelli e in maniera molto perniciosa e grave. Nelle nostre considerazioni questo ci porterà a segnalare l'importanza di vedere nella corruzione dal punto di vista penalistico un reato plurioffensivo.

Detto questo, gli effetti distorsivi della corruzione colpiscono tutti gli agenti del mercato. Riducono l'efficacia dell'azione pubblica nonché la capacità dei governi di controllare l'andamento dell'economia e i fallimenti del mercato; riducono anche la fiducia dei cittadini; segnalerei soprattutto che, in particolare in questa fase, incidono negativamente sul consenso necessario per realizzare le manovre di risanamento fiscale. Questo è un aspetto che forse, dal nostro punto di vista, vale la pena di segnalare e su cui insistere particolarmente, ossia la necessità, in una fase come quella attuale, che l'intervento sul tema della corruzione sia fortemente calibrato e che l'attenzione sia massima proprio per la circostanza della situazione esterna che caratterizza questa fase della nostra vita economica e politica.

Sul caso italiano rispetto al tema della corruzione sicuramente pesano due fattori molto forti, che sono, da un lato, quello dell'elevata presenza della criminalità organizzata e, dall'altro, quello dell'eccesso normativo e degli oneri burocratici. Su questi temi ci siamo soffermati nella precedente audizione, a cui facciamo riferimento.

Segnaleremo tre filoni di strumenti su cui insistere: la trasparenza dei rapporti della pubblica amministrazione e gli utenti; la diffusione di informazioni strutturate relative ai settori più esposti, la necessità di utilizzare anche meccanismi che rendano conveniente deviare dall'accordo corruttivo, se del caso pensando anche, per esempio, a programmi di cle-

menza; infine, la necessità di controlli efficaci e soprattutto di un impianto sanzionatorio efficace e credibile.

Un punto di partenza ulteriore può essere il far riferimento al rapporto di valutazione del GRECO del Consiglio d'Europa, soprattutto con riguardo all'ultimo documento, il *Compliance Report* del 2011, il quale aggiorna la situazione che era stata delineata dal Consiglio d'Europa sull'Italia nel 2009, quando si era fatto soprattutto riferimento ad alcune carenze e il GRECO segnalava 22 raccomandazioni al nostro Paese.

I nodi critici che sono rimasti e che il *Compliance Report* del giugno scorso accentua riguardano l'accesso alle informazioni, gli standard etici per i membri del Governo, la disciplina del conflitto di interessi e la tutela degli informatori.

Da questo punto di vista possiamo segnalare che, invece, su un punto il GRECO ha espresso un giudizio favorevole ed è quello relativo alla *compliance* del nostro sistema antiriciclaggio. È un punto che segnaliamo, sia perché la Banca d'Italia, come voi sapete, è fortemente impegnata sul campo dell'antiriciclaggio nei confronti del sistema bancario e presso la Banca d'Italia è collocata l'unità di informazione finanziaria, sia per i forti nessi esistenti tra l'antiriciclaggio e la lotta alla corruzione.

Il GRECO nell'ultimo rapporto ha dato atto della congruità degli interventi che sono stati realizzati in Italia da diversi punti di vista. In particolare, posso segnalare la circostanza per cui la Banca d'Italia ha emanato nel 2010 gli indicatori di anomalia per le operazioni sospette, un aggiornamento sulla base dell'esperienza degli ultimi anni. È stata introdotta a maggio 2011 la procedura di segnalazione telematica delle operazioni sospette e, quindi, si è intervenuti anche sulle procedure.

Per quanto riguarda più direttamente il tema della corruzione, vi sono stati due interventi molto forti da parte della Banca. Nell'ottobre 2009 sono state date indicazioni alle banche di prestare attenzione sul funzionamento dei cosiddetti

punti delicati, quelli per l'esecuzione dei contratti pubblici connessi agli interventi di costruzione delle aree interessate dal sisma abruzzese, e nel luglio 2010 sono state date ulteriori indicazioni dettagliate di carattere tecnico con riguardo all'erogazione e all'impiego di finanziamenti pubblici per l'ipotesi che vi si annidino casi di corruzione.

Sono stati compiuti forti miglioramenti sulla tracciabilità dei flussi finanziari ed è stato strutturata dall'anno scorso la nuova configurazione dell'Archivio unico informatico presso tutti gli intermediari. Esso consente sia controlli *ex ante*, sia controlli successivi.

In questi giorni sono entrate in vigore le nuove procedure e i controlli dettati dalla Banca d'Italia in materia di antiriciclaggio a tutti gli intermediari.

Con riguardo al punto della corruzione segnalo che un aspetto particolarmente delicato è quello dell'adeguata verifica della clientela, cioè della circostanza che le banche devono valutare *ex ante* i rischi esistenti nell'avere un rapporto con un dato soggetto relativamente, in particolare, alle sue caratteristiche economiche e finanziarie.

Nella normativa vigente è previsto che vi sia una valutazione rafforzata, un'adeguata verifica rafforzata, per coloro che sono definiti PEPs, cioè le persone politicamente esposte. Secondo questa normativa, sono, però, le persone politicamente esposte di altri Paesi.

Nella nostra riflessione introdurre regole di controllo *ex ante* per tutti i soggetti esposti al rischio di corruzione in un Paese come il nostro sarebbe un'opera molto complessa e soprattutto un'opera che non sembra in grado di dare risultati specifici, vale a dire di stabilire che per tutti i soggetti potenzialmente a rischio vi siano procedure di adeguata verifica rafforzata.

È preferibile sicuramente il sistema attuale, che è quello di lasciare alle banche, con le indicazioni del caso sul piano tecnico, il compito di effettuare valutazioni *ex post* delle diverse operazioni. Tra queste operazioni è evidente che la non congruità di disponibilità finanziarie da parte di un

soggetto che riveste determinate cariche e che non dà di per sé un risultato particolarmente straordinario dal punto di vista economico costituisce un fattore di rischio e, quindi, di segnalazione di operazione sospetta. Si tratta di un ingranaggio che ha avuto una riprova nei fatti per alcune vicende giudiziarie che sono scaturite o sono state rafforzate dalla segnalazione di operazioni sospette.

Lascerei alla dottoressa Bianco il compito di svolgere alcune riflessioni più specifiche sull'intervento di riforma. Concluderemo poi con due brevissime notazioni sul campo strettamente penalistico.

MAGDA BIANCO, *Dirigente del servizio studi di struttura economica e finanziaria della Banca d'Italia*. Svolgo alcune osservazioni molto sintetiche sull'intervento di riforma nel disegno di legge approvato dal Senato, modificato rispetto al disegno di legge originario che avevamo commentato in precedenza.

Un'osservazione generale, che riprende quella che ha svolto poco fa il dottor Donato, è che riteniamo molto importante un intervento in questa materia in un momento in cui tutte le misure che offrono ricadute in termini di crescita sono particolarmente importanti in generale nel nostro sistema e anche come meccanismo all'esterno per rafforzare la nostra credibilità sul piano internazionale.

Crediamo che questo sia un intervento importante e che vada approvato con grande urgenza. Esso deve essere accompagnato, come affermavamo all'inizio, da interventi sui fattori di contesto, alcuni dei quali molto difficili da affrontare come la criminalità organizzata, ma altri su cui si può agire e su cui qualcosa si sta facendo. Mi riferisco all'intervento sugli oneri burocratici a carico delle imprese e sulla semplificazione normativa. Sul primo fronte si è agito in parte con la manovra e occorre procedere in quella direzione.

Sulle misure specifiche contenute nel disegno di legge abbiamo alcune indicazioni per alcuni versi preliminari e comunque molto sintetiche.

La prima riguarda la scelta di attribuire le competenze dell'Autorità nazionale anticorruzione alla CiVIT, che riteniamo migliorativa rispetto alle scelte contenute nel testo precedente, in quanto organismo indipendente. Le raccomandazioni del Consiglio d'Europa deponevano per un'Autorità ancora più indipendente e capiamo che ci sono alcuni *trade-off* in questo caso. La costituzione di autorità nuove e completamente indipendenti è costosa e difficile in un sistema in cui ogni intervento richiede un finanziamento.

Affidare l'incarico alla CiVIT comunque pone sicuramente al momento un problema di risorse da dedicare a questo compito impegnativo, che addirittura richiede compiti aggiuntivi. Si porrà un problema, ma se ne aggiunge uno anche sul sistema delle nomine, che forse va rafforzato per rendere effettivamente la CiVIT in misura maggiore un'Autorità indipendente, con un sistema più simile a quello delle altre Autorità.

Come osservavamo ancora in precedenza, occorre in ogni caso una valutazione delle molte richieste che in quest'ambito direttamente dalla CiVIT o attraverso la funzione pubblica vengono rivolte alla pubblica amministrazione per evitare il rischio di introdurre ulteriori adempimenti che rimangano puramente formali, come il Piano annuale anticorruzione. Sono tutti meccanismi importanti, che devono essere disciplinati in modo adeguato perché non siano un'aggiunta al Piano triennale per la trasparenza e al Piano triennale per la *performance* e non diventino per la pubblica amministrazione solo ulteriori oneri burocratici da adempiere in modo puramente formale.

La gestione di queste molteplici richieste, ciascuna delle quali svolge una sua funzione, alla pubblica amministrazione va coordinata per evitare che essa si trovi un eccesso di oneri burocratici da gestire in modo puramente formale.

Come asseriva il dottor Donato, la questione della trasparenza, nella pubblica amministrazione per noi è importantissima ed è un meccanismo fondamentale per combattere la corruzione. Le disposi-

zioni contenute nell'articolo 2 sono rilevanti e vanno nella direzione giusta. Anche secondo quanto riporta il *Compliance Report* del GRECO forse non sono ancora sufficienti e adeguate. Sia pure in presenza di previsioni normative, le quali dovrebbero imporre meccanismi di trasparenza, non sempre le disposizioni vengono completamente rispettate o comunque incontrano ostacoli soprattutto a livello locale nelle pubbliche amministrazioni. Forse occorrerebbe un rafforzamento sia della disciplina, sia delle possibilità di sanzioni per i responsabili delle procedure che non adempiono adeguatamente alla disponibilità di informazioni in modo da assicurare sufficiente trasparenza almeno sulle procedure che riguardano i diretti interessati.

Sul conflitto di interessi la disciplina è adeguata. Riteniamo che anche questo sia un miglioramento significativo della situazione esistente, la quale richiedeva sicuramente un intervento, soprattutto in merito alla disciplina del conflitto di interessi per i soggetti che escono dalle pubbliche amministrazioni. Anche in questo caso occorre una cautela sia in difetto, sia in eccesso. È un problema importante, non facilissimo da affrontare e che richiede una disciplina attenta perché sia effettivamente efficace e consenta di tenere conto di tutte le situazioni potenzialmente in conflitto di interessi, senza naturalmente eccedere e finire per diventare un aggravio e un peso per situazioni, che, invece possono essere fisiologiche.

Un'altra questione che riteniamo apprezzabile è l'introduzione di un meccanismo di protezione degli informatori, dei cosiddetti *whistleblower*, che non era presente in precedenza. Se è apprezzabile l'introduzione, forse anche in questo caso la norma rischia, però, di essere un po' generica e, quindi, di non offrire una tutela effettiva ed efficace per i soggetti che agiscono da informatore e di non prevenire possibilità di elusione.

Non viene ancora presa in considerazione una questione che avevamo suggerito in precedenza, ossia la possibilità di introdurre programmi di clemenza, non solo

di informazione, ma di rottura dei meccanismi collusivi tra corrotto e corruttore.

Sull'articolo 5 condividiamo l'approccio alla *white list* nei settori particolarmente a rischio con una precisazione. Temiamo che un elenco preciso dei settori non sia comunque un elenco esaustivo. Si afferma che poi l'elenco verrà aggiornato, però occorre almeno chiarire che è un elenco esemplificativo, ma che ovviamente ci sono altre attività che possono essere esposte al rischio di infiltrazione.

Sottolineiamo poi l'importanza che le banche dati che si creano, in questo caso con le *white list*, in questi settori si parlino fra di loro, per esempio con la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, che era prevista all'interno del vecchio disegno di legge e che adesso è stata scorporata. Non si deve correre il rischio, che abbiamo visto in tanti altri settori, di creare banche dati localizzate e a volte disperse sul territorio, che non si parlano e che, quindi, non svolgono efficacemente la funzione che era loro attribuita.

Sul fronte della repressione si esprimerà Luigi Donato.

**LUIGI DONATO**, *Capo del servizio rapporti esterni e affari generali di vigilanza della Banca d'Italia*. Svolgo due rapidissime battute. In realtà, nel passaggio dai due rami del Parlamento non vi è stato un rafforzamento dell'apparato sanzionatorio. Tornerei sulla mia indicazione iniziale dell'importanza, dal nostro punto di vista, di concepire la corruzione innanzitutto come un reato plurioffensivo e, quindi, di non limitarla alla mera difesa della pubblica amministrazione. A noi sembra che il danno maggiore sia nei confronti dell'economia.

Andrebbe forse valorizzato questo profilo di turbativa dell'ordinato funzionamento di sviluppo dell'economia, configurandolo come una terza gamba di altri reati molto più gravi, quali l'associazione a delinquere di stampo mafioso e l'ingresso nell'economia legale da parte dell'economia criminale e la stessa turbativa dell'illecita concorrenza.

Guardando questi reati, si capisce che il danno della corruzione è forse anche maggiore, ma che l'attenzione da un punto di vista penale non è uguale. Segnalo, per esempio, che da un punto di vista economico non ha molto senso prevedere una gradazione di gravità per cui il peculato è un reato molto più grave della corruzione. Da un punto di vista economico non si giustifica questa attuale situazione di ventaglio sanzionatorio.

Riprendo altre due rapidissime annotazioni che abbiamo svolto al Senato. Ci sembrano anguste le nozioni di pubblico ufficiale e di atto d'ufficio. Riportandoli in un mondo moderno, in cui i confini e gli atti si sono complicati, ci sembra che andrebbe avviata, se possibile, una riflessione per allargare questi due concetti, che sono determinanti per l'applicazione delle norme penali, in relazione anche alla Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione, la quale prevede una nozione molto più ampia di quella italiana.

L'ultimissima annotazione riguarda la condotta del pubblico ufficiale infedele, che viene attualmente sanzionata esclusivamente rispetto all'infedeltà nei confronti della pubblica amministrazione. È assente una sanzione specifica, un punto di attacco per quanto riguarda il comportamento finanziario, quindi la fase finanziaria. Ritorniamo su una richiesta che è già stata avanzata dal Governatore della Banca d'Italia nel luglio 2009 alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia, quella dell'introduzione di un reato di autoriciclaggio.

Al di là dell'importanza di uno strumento del genere per entrare nella dinamica finanziaria di forme di criminalità veramente perniciose come quelle della corruzione, si pone anche il fatto che nella normativa di prevenzione, quella amministrativa del decreto legislativo n. 231 del 2007, la condotta di autoriciclaggio è rilevante per tutto l'apparato di interventi, di controlli e di segnalazioni di operazioni sospette e anche addirittura di sanzioni, sia pure amministrative.

Questo doppio binario andrebbe risolto nel senso che un passaggio davvero stra-

tegico sicuramente, a nostro giudizio, sarebbe l'introduzione dell'autoriciclaggio anche nella prospettiva di contrastare i fatti di corruzione.

PRESIDENTE. Grazie, dottor Donato. Se non ci sono domande, ringraziamo i rappresentanti della Banca d'Italia, anche per il contributo scritto che invieranno alla presidenza nei prossimi giorni.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**Audizione del professor Francesco Merloni, ordinario di diritto amministrativo presso l'Università di Perugia, del professor Bernardo Giorgio Mattarella, ordinario di diritto amministrativo presso l'Università di Siena, del professor Luciano Vandelli, ordinario di diritto amministrativo presso l'Università di Bologna, e del professor Carlo Federico Grosso, ordinario di diritto penale presso l'Università di Torino.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva attinente all'esame dei progetti di legge C. 4434 Governo, approvato dal Senato, C. 3380 Di Pietro, C. 4382 Giovanelli, C. 3850 Ferranti, C. 4516 Garavini e C. 4501 Torrisi, recanti disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, l'audizione del professor Francesco Merloni, ordinario di diritto amministrativo presso l'Università di Perugia, del professor Bernardo Giorgio Mattarella, ordinario di diritto amministrativo presso l'Università di Siena, del professor Luciano Vandelli, ordinario di diritto amministrativo presso l'Università di Bologna, e del professor Carlo Federico Grosso, ordinario di diritto penale presso l'Università di Torino.

Do la parola agli auditi, ad iniziare dal professor Francesco Merloni, ordinario di diritto amministrativo presso l'Università di Perugia.

FRANCESCO MERLONI, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso*

*l'Università di Perugia.* Grazie, presidente. Con il professor Vandelli, come credo sia noto alle Commissioni, abbiamo curato di recente un lavoro sulla corruzione amministrativa e, quindi, ci soffermeremo soprattutto sui profili di contrasto alla corruzione con strumenti interni alle pubbliche amministrazioni, strumenti di diritto amministrativo. Nel nostro lavoro ci sono anche proposte relative agli strumenti penalistici. Eventualmente avremo modo di intervenire anche su questo tema, ma ovviamente noi non siamo esperti di diritto penale e, quindi, non ci soffermeremo particolarmente su questo punto.

Mi soffermerei intanto sui profili di carattere generale del disegno di legge del Governo per sottolineare un'impressione in rapporto al lavoro che noi abbiamo svolto di valutazione e di definizione del fenomeno della corruzione, ossia quello di una sostanziale insufficienza del disegno di legge, perché la lotta alla corruzione, proprio per la sua dimensione, non può ridursi a interventi che, presi individualmente, possono anche manifestare una qualche efficacia, quando però il problema a noi appare di sistema.

Per portare un esempio su cui nel nostro libro noi insistiamo, a nostro giudizio la lotta alla corruzione dovrebbe avere un andamento di lungo periodo e toni analoghi alla lotta alla mafia. Occorre mettere in piedi alcuni strumenti di sistema che facciano capire a tutti i funzionari pubblici - eventualmente torneremo sulla nozione di funzionario pubblico - che lo Stato ha deciso realmente di non scherzare più con il fenomeno della corruzione e che per farvi fronte esiste una vasta serie di strumenti, che non si esaurisce nella repressione penale, perché ovviamente la repressione penale non può che colpire alcune emergenze del fenomeno corruttivo, mentre, come sappiamo, il fenomeno corruttivo è diffuso nel corpo stesso dell'amministrazione. Noi dobbiamo fare in modo che i funzionari sappiano, nel comportarsi in alcuni modi, di trovare o una sanzione di tipo disciplinare o una sanzione di tipo penale o addirittura la riprovazione degli appartenenti alla stessa