

Schema di Relazione presentata dall'On. Avv. Vincenzo Siniscalchi al:

Workshop internazionale anti-corruzione

TRACE- Studio Ughi Nunziante
Hotel Carlton

Milano, 22 giugno 2004

Problemi di Legislazione italiana in tema di prevenzione della corruzione.

Il problema della interferenza di fenomeni di corruzione nel buon andamento della pubblica amministrazione e la loro ricaduta negativa nel corretto funzionamento della economia è nel nostro Paese ben lungi dall'essere risolto. Si pone ancora la domanda di fondo: occorrono nuove leggi in materia di repressione di questi fenomeni o sono sufficienti quelle esistenti? E ancora: quali sono i più rilevanti interventi legislativi che possono condurci alla individuazione di corretti sistemi di prevenzione della corruzione?

Sono quesiti che pur nella diversità sostanziale delle materie, richiamano gli analoghi interrogativi che il Parlamento italiano si è posto in tema di illeciti

societari e bancari dopo le allarmanti vicende legate ai crack Parmalat e Cragnotti.

Che vi sia un nesso tra le questioni del buon andamento della Pubblica Amministrazione e la legalità dell'economia e della finanza è stato più volte sottolineato dal CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro) che proprio nei documenti di studio sulla possibilità di individuare sistemi di prevenzione dei fenomeni corruttivi ha indicato nei seguenti punti le linee di sviluppo di una azione legislativa:

- a) Responsabilizzazione della Dirigenza Pubblica anche nella spesa.
- b) Adozione da parte di tutte le SpA di interesse pubblico di delibere sulla trasparenza dei prezzi nella contrattazione.
- c) Riorganizzazione degli Uffici essenziali per la legalità economico-finanziaria dal demanio alle imposte, delle Dogane agli Uffici Appalti nazionali e locali, dalla Giustizia Tributaria alla Cooperazione allo sviluppo.

Va dato atto alle cosiddette leggi Bassanini di avere perseguito con efficacia – nella legislatura XIII – le finalità di riordino e di semplificazione della legislazione amministrativa, che pure sono prioritarie per conseguire concretezza di controlli e trasparenza di procedure.

Peraltro negli interventi del Governatore della Banca d'Italia Fazio e della ragioneria generale dello Stato dedicati a questo settore, si conferma la esigenza di maggiore omogeneità e trasparenza nel sistema di acquisti dei Ministeri nel rispetto delle valutazioni critiche della Corte dei Conti in ordine al

perdurare della trattativa privata, della non compatibilità con la normativa dell'Unione Europea, della non pubblicità dei contratti etc.

Vi sono anche – nella illustrazione da parte dei centri di studio del CNEL, della Banca d'Italia e di Confindustria delle proposte di assetto di sistemi preventivi e di controllo in tema di corruzione e/o di illegalità economiche finanziarie – indicazioni tendenti a contenere il frazionamento delle imprese al fine di ricomporre gli interessi e il dialogo diretto con le Istituzioni, alla adozione di codici etici da parte delle imprese operanti per lo Stato, alla qualificazione gestionale delle imprese con la determinazione di poteri esecutivi diretti dei Consigli di amministrazione e dei sindaci, alla fissazione di controlli sulle società esterne spesso utilizzate per “fondi neri” che alimentano il circuito illecito, alla abolizione di finanziarie interne (specie nei grandi gruppi) dirette essenzialmente ad una frammentazione che, proprio nei grandi gruppi, consente movimenti finanziari al di fuori dei Consigli di Amministrazione e delle regole che disciplinano l'attività bancaria.

Questi ultimi rilievi hanno formato oggetto, per la verità, di un primo serio tentativo di adattamento, nel nostro ordinamento, di modelli internazionali di “Corporate Governance”. Ed è ai modelli di “Corporate Governance” che si ispira la riforma Draghi (D.Lgs. 58/1998) – i cui decreti attuativi sono ancora in corso di emanazione. A quella riforma si è associata, come per l'impresa di rilevanza pubblica, la necessità pressante di un adeguato sistema di controlli che siano strumenti di garanzia per i terzi e per i soci ma anche strumenti di prevenzione di tutte le possibili ipotesi di responsabilità a carico dell'impresa

e dei suoi legali rappresentanti proprio, come sopra dicevamo, per la trasparenza della impresa e della amministrazione pubblica in attuazione dell'art. 97 della Costituzione.

Sul punto va ricordato il D.Lsg. 8 giugno 2001 n. 231 che ha introdotto nel nostro ordinamento la responsabilità degli Enti e delle società per gli illeciti amministrativi dipendenti da reati commessi da persone che rappresentano gli stessi Enti o società, così come lo Stato risponde dei danni causati dal pubblico ufficiale infedele.

In questa confluenza necessaria tra meccanismi di prevenzione dei reati contro la pubblica amministrazione e "criminalità d'impresa", tipicamente espressiva di nuovi schemi giuridici posti da "globalizzazione" e "new economy" si fa avanti la esigenza di delineare sistemi di "fraud prevention" che richiamano i concetti espressi all'inizio.

Mi riferisco alle previsioni di specifici protocolli diretti

- 1) a programmare rigidamente le decisioni dell'Ente in relazione ai reati da prevenire;
- 2) ad individuare le modalità ottimali di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione di reati;
- 3) a prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli;
- 4) a definire l'ambito di una "prova liberatoria" per l'Ente allorché dimostri di avere rispettato tutti i suoi protocolli di controllo nei confronti del responsabile diretto del comportamento illecito.

Sulla necessità di costruire sistemi di prevenzione in sede legislativa si è molto lavorato a partire dal “dopo – tangentopoli” partendo da una affermazione che il governatore della Banca d’Italia Fazio faceva già il 31 maggio del 1993 di fronte all’assemblea di Confindustria “Forme di corruzione diffusa nei rapporti tra imprese e sfera pubblica hanno gonfiato la spesa, lesò il buon funzionamento del mercato, ostacolato la selezione dei fornitori e dei prodotti migliori. L’entità di questa tassazione impropria, che da ultimo ricade sui cittadini è di una gravità che sgomenta”. Chiaro era, in queste parole, il riferimento alla triste novità della cosiddetta “corruzione ambientale” dannosa per l’economia del Paese perché mortifica le regole del mercato e della concorrenza economica, danneggia le finanze dello Stato gonfiando i prezzi delle opere e dei servizi, dilata la spesa pubblica e il debito pubblico, danneggia i cittadini diventando una vera e propria tassa aggiuntiva.

Il riferimento al “dopo tangentopoli” ridiventa attuale nel 2003/2004 di fronte alla esplosione degli scandali Cirio, Parmalat e, per altri aspetti, quello della Banca 121. In questa occasione si è rivelata la assoluta contraddittorietà della legislazione della XIV Legislatura in materia di depenalizzazione dei reati di falso in bilancio e di riduzione dei controlli endosocietari contenuti nella riforma del diritto societario. Le nuove proposte all’esame del Parlamento producono una comprensibile tendenza di “controriforma” riconosciuta utile dello stesso Ministro dell’Economia.

A questo punto riprendendo il quesito di partenza di questa breve comunicazione tenterò di rappresentare la difficoltà che si è registrata

(almeno in Italia) nella costruzione di sistemi normativi e di organismi idonei a fornire mezzi di prevenzione della corruzione.

Qui soccorre una esperienza legislativa particolare che ho vissuto in Parlamento nella XIII Legislatura allorché ho ricoperto – dal 1996 al maggio 2001 la carica di vice-presidente della “Commissione speciale per l’esame dei progetti di legge recanti misure per la prevenzione e la repressione dei fenomeni di corruzione”. Questa Commissione venne istituita, su iniziativa dell’allora Presidente della Camera on. Luciano Violante e sulla scorta di un importante rapporto redatto da un comitato di studio composto dai professori Sabino Cassese, Luigi Arcidiacono ed Alessandro Pizzorno. In sostanza, sulla scorta di questo rapporto, la Commissione Speciale avrebbe dovuto redigere progetti di legge compatibili con le proposte di iniziativa parlamentare sia in materia di reati economici o, in generale, volti alla possibile attività di prevenzione. Dirò subito che la commissione ha svolto un lungo, complesso ed articolato lavoro ma ha potuto registrare il compimento di una sola legge (la 97 del 2001) su mia relazione, concernente il rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare nonché gli effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti della amministrazioni pubbliche. Il bilancio esiguo di questa attività legislativa è dimostrazione della difficoltà di affidare alla norma scritta i complessi meccanismi della prevenzione dell’illecito, ma anche delle culture eccessivamente “garantiste” pur al cospetto di pesanti conseguenze prodotte nei confronti del pubblico interesse.

Val la pena, tuttavia, di riassumere i valori espressi da questo lavoro del Parlamento italiano anche in coerenza con la Conferenza di Lima (1998) sulla corruzione nel mondo.

a) Settori di maggiore incidenza della corruzione o degli altri reati contro la pubblica amministrazione.

Un primo tipo di questa incidenza è la domanda, da parte dell'amministrazione pubblica, di beni e servizi offerti dai privati.

In questo settore la corruzione si esprime nel pagamento di un prezzo superiore a quello minimo accettabile offerto dal privato. Quest'ultimo estende l'illecito alle contabilità ed ai fondi neri falsificando bilanci ed alterando ogni corretta procedura.

Altro tipo di attività pubblica esposto al rischio di transazioni corrotte è legato alla distribuzione, da parte di enti pubblici, di prestazioni, risorse e servizi resi dai privati. Questo è il campo, ad esempio, del rilascio di concessioni edilizie, autorizzazioni, concessione di crediti agevolati, inserimento di farmaci nel prontuario, vendita di beni di proprietà pubblica.

Terzo tipo di attività pubblica nel quale possono emergere occasioni di corruzione è commesso ai controlli amministrativi o fiscali. E' un fenomeno, questo, che rivela anche taluni sistemi di cattiva amministrazione e che si avvale della eccessiva stratificazione e complessità della legislazione.

Luoghi privilegiati della corruzione come rivelano numerose indagini giudiziarie sono alcuni settori "sensibili" della amministrazione italiana come i mercati pubblici, gli enti locali, le concessioni di pubblici servizi, la

progettazione e costruzione di opere pubbliche, la cooperazione internazionale, l'urbanistica, le aree di incrocio tra pubblico e privato.

Da tutto ciò può ricavarsi un elenco – ancorché generico – di cause di produzione della corruzione. Esse sono:

1. L'ampiezza dell'intervento statale
2. L'eccesso di proliferazione di norme e la conseguente estensione della discrezionalità amministrativa.
3. Gli effetti negativi di alcuni aspetti dell'autonomia locale e del decentramento amministrativo
4. Il finanziamento della politica inteso come necessità di partecipare ad una serie di operazioni di "lobby".
5. Il carattere spesso obsoleto delle procedure amministrative
6. La mancanza di corpi tecnici efficienti interni alle pubbliche amministrazioni.
7. La non raggiunta piena efficienza dei controlli pur nel corretto esercizio delle sue funzioni da parte della Corte dei Conti.
8. Talune distorsioni del sistema economico e le fragilità di alcune strutture di impresa. Fattori, questi, che producono una generale domanda di protezione politico-amministrativa da parte degli imprenditori.

Già da queste indicazioni possono trarsi gli elementi per individuare rimedi destinati a prevenire i fenomeni corruttivi. Un quadro di riferimento può essere il seguente:

- a) Semplificazione e riordino delle norme necessario per evitare incertezze sulla disciplina delle varie materie regolate con eccesso di vincoli ed adempimenti per le negoziazioni private
- b) Trasparenza delle procedure di privatizzazione e delle attività amministrative aventi forma privatistica
- c) Trasformazione di una serie di ostacoli burocratici artificiosi in pochi ed essenziali obblighi chiari e rigorosi con un sistema di controlli unificati
- d) Regolamento delle attività di pressione (lobbying) con riferimento alla legge statunitense che regola i “lobbying contacts”. Di recente, nel corso di una missione di studio a Washington che ho diretto come Presidente della Giunta delle autorizzazioni della Camera ho potuto constatare l’effettivo rigore di questo sistema e la determinazione ed autorevolezza con cui lavorano in questo settore i “comitati etici” del Parlamento.
- e) Effettività di una disciplina dei conflitti di interesse anche con un riordino delle incompatibilità ed ineleggibilità parlamentari.
- f) Una vasta ed incisiva revisione della disciplina delle nomine politiche.
- g) Il rafforzamento della professionalità dei corpi tecnici dello Stato.
- h) La promozione di codici di comportamento con rilievo disciplinare delle violazioni al fine di tutelare i principi fondamentali di

indipendenza, imparzialità e tutela dell'immagine esterna dell'amministrazione.

- i) La disciplina delle attività successive alla cessazione del rapporto di impiego.
- l) La trasparenza ed il controllo dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione. Occorre evitare che il "privato" sia costretto – esasperato da ritardi procedurali anche artificiosi – ad acquistare "corsie preferenziali". Nel settore delle opere pubbliche, tra l'altro, vi è spesso confusione tra le funzioni di progettazione e quelle di controllo sulla esecuzione dell'opera da cui deriva spesso precarietà dei finanziamenti e rischio elevato di contenziosi con la pubblica amministrazione. Nella materia degli appalti della p.a. occorre che le procedure di assegnazione siano condizionate alla presenza di progetti esecutivi precisi ed affidabili ed al coinvolgimento di una platea la più ampia e qualificata possibile.
- m) Impiegare le informazioni raccolte sugli aggiudicatari delle gare per effettuare controlli incrociati, tramite accertamenti fiscali e verifiche sulla regolarità dei bilanci, così da accertare la creazione illecita di fondi non contabilizzati.
- n) Verificare la verità reale delle garanzie e fidejussioni assicurative e bancarie unificando i centri di controllo dei dati.

Questi ed altri spunti servono a rappresentare i vuoti che ancora presenta l'ordinamento giuridico italiano in materia di prevenzione sia contro la corruzione sia in materia di disciplina dell'economia.

Molti sistemi di altri Paesi in materia rivelano una notevole capacità di funzionamento.

Gli Stati Uniti, oltre a quanto già detto a proposito delle "lobbies" riservano ad ogni Agenzia federale o statale interi corpi di ispettori con risultati direttamente collegati a sanzioni esecutive sul piano del rapporto di lavoro pur senza condanna penale.

In colloqui più volte avuti in Australia ho potuto verificare l'importanza del ruolo che ricoprono alcune autorità indipendenti. Molto rilevante è l'ICAC (Independent Commission against corruption) che risponde solo al Parlamento che svolge opera di prevenzione intervenendo negli uffici pubblici, esaminando leggi e procedure che possono aprire varchi alla illegalità ed interviene in casi specifici con vere e proprie Task Force.

I medesimi obiettivi vengono perseguiti in Inghilterra con il "Comitato sullo standard della vita pubblica".

L'Autorità Antitrust e quella sugli appalti della Pubblica Amministrazione svolgono in Italia un encomiabile lavoro ma non hanno poteri di intervento effettivo sul piano preventivo.

In conclusione

Da questo necessariamente ridotto esame dei punti vulnerabili della economia e dell'apparato statale scaturisce la considerazione della scarsa

efficacia del lavoro legislativo in questi campi anche per la caratteristica frammentaria degli interventi. Occorre certamente por mano a sistemi complessivi ed organici di intervento che debbono dare spazio alla organizzazione normativa nella forma dei testi unici che diano alla prevenzione dei fenomeni illeciti lo spazio che deve avere essendo stata relegata per troppo tempo in un ambito simbolico o, tutt'al più deontologico e disciplinare laddove, in regime di democrazia è il fondamento per la sicurezza dell'economia.

Vincenzo Siniscalchi

SEGRETERIA PARLAMENTARE NAPOLI : 0039/81/4238212 – 81/408647 - Fax 0039/81/406161-4238208

email: avv.siniscalchi@iol.it - http: www.vincenzosiniscalchi.it

SEGRETERIA PARLAMENTARE ROMA: 0039/6/67602774 - Fax 0039/6/67602366

email: SINISCALCHI_V@camera.it