

# CONFAPI

**Ufficio di Presidenza delle Commissioni riunite Giustizia e Affari  
Costituzionali del Senato della Repubblica**

**Osservazioni CONFAPI  
Confederazione Italiana della Piccola e Media Industria Privata**

**Disegno di Legge n. 2156-b in materia di Prevenzione e repressione della corruzione e  
delle illegalità nella Pubblica Amministrazione**

Roma, 18 settembre 2012

## PREMESSA

CONFAPI ringrazia il Presidente On. Sen. Filippo Berselli ed i componenti delle Commissioni riunite Giustizia e Affari Costituzionali del Senato della Repubblica per l'invito a partecipare all'odierna audizione sul Disegno di Legge n. 2156-b in materia di prevenzione e repressione della corruzione e delle illegalità nella pubblica amministrazione in cui la Confederazione può esprimere le proprie valutazioni sulla situazione e sulle prospettive del sistema industriale e manifatturiero italiano.

CONFAPI, organizzazione datoriale nazionale, associa circa 120.000 piccole e medie imprese con oltre un 2.300.000 mila addetti e rappresenta in via esclusiva le Piccole e Medie Imprese italiane manifatturiere e dei servizi all'industria che costituiscono l'ossatura del sistema industriale italiano e contribuiscono per più del 70% al PIL nazionale.

CONFAPI, dato il ruolo e la natura stessa della Confederazione, vuole contribuire con questa audizione ad un confronto sugli scenari e sulle prospettive delle PMI chiamate a competere su un mercato nazionale ed internazionale oramai strutturalmente modificato nei suoi aspetti dimensionali e finanziari nonché nella tipologia della domanda e dell'offerta.

CONFAPI accoglie favorevolmente il disegno di legge che si pone l'obiettivo di restituire qualità e autorevolezza alla Pubblica Amministrazione centrale e periferica prevenendo il fenomeno della corruzione ancor prima che si compia e contrastando altresì tutte le altre forme di illecito nella Pubblica Amministrazione.

Pertanto per perseguire l'obiettivo e contrastare in maniera incisiva il fenomeno occorre stabilire regole inequivocabili che diano maggiori certezze agli imprenditori che intendono investire e che temono l'illegalità e la burocrazia. Spesso dietro la burocrazia si annidano comportamenti corruttivi che rallentano la produttività e intralciano la libera concorrenza.

Ben sapendo che la cultura della legalità si lega alla concorrenza, seppur sembri un luogo comune, possiamo affermare che dove viene meno la concorrenza, può inserirsi la corruzione e, dove la corruzione si espande, la concorrenza cede.

Riprendendo la parole del Ministro della giustizia Paola Severino “*l’economia cresce se la giustizia funziona*”, si sottolinea lo stretto legame tra economia e giustizia e la fondamentale importanza nella lotta alla corruzione.

La lentezza della macchina giudiziaria pesa sul sistema economico italiano. I tempi biblici della giustizia – per concludere un processo e ottenere una sentenza definitiva sono necessari in media 1.210 giorni – nonché gli ultimi dati sulla corruzione – nella classifica internazionale l’Italia è retrocessa al 69° posto su 182 Paesi - sono considerati uno dei principali fattori che tengono lontani gli investimenti esteri.

I dati evidenziando il baratro con le altre principali economie UE come Francia e Germania dove, rispettivamente, i processi si concludono in 331 e 394 giorni.

Inoltre, processi così lunghi comportano scarsa fiducia dalle banche (che quindi erogano sempre meno credito) ed una minore possibilità di crescita economica e lavorativa delle aziende, oltre che un tasso di mortalità delle imprese in continuo aumento.

Le PMI risentono particolarmente del problema perché da un lato, come clienti delle banche, sostengono costi più alti rispetto ai loro omologhi europei e dall’altro lato, si trovano a poter recuperare i loro crediti con ritardi tali da porle in serie difficoltà finanziarie ed a volte irreversibile.

La Banca d’Italia ha stimato gli effetti negativi della lentezza della giustizia sull’economia nella perdita di un punto di PIL all’anno.

Sul tema è intervenuto recentemente anche il Presidente della Corte dei Conti, parlando di un costo per il “*Sistema Italia*”, dovuto alla corruzione ed alle ad essa connesse mancate possibilità di crescita, di oltre 60 miliardi di euro annui.

Corruzione e malaffare sono fenomeni presenti nel Paese con dimensioni che, presumibilmente, sono di gran lunga superiori a quelle che vengono, spesso faticosamente, alla luce.

Esiste in Italia una dicotomia sul fenomeno. Infatti negli anni diminuiscono le denunce e il numero di persone coinvolte in reati di corruzione e concussione ma sale il livello di

percezione dei cittadini del fenomeno corruzione. Come mostrano i dati Istat, Ministero dell'Interno-Saet, Ministero della Giustizia le denunce calano: dopo l'esplosione del fenomeno della corruzione nel 1992, il picco è stato raggiunto nel 1995 con quasi 2000 crimini e oltre 3000 persone denunciate. Nel 2006, ultimo anno in cui abbiamo dati omogenei disponibili, i crimini si sono ridotti di circa un terzo e le persone denunciate della metà. I dati del Ministero dell' Interno presentati dal Saet, che comprendono una gamma più estesa di crimini (abuso d'ufficio, peculato, frode nelle forniture pubbliche, ecc.), mostrano che il trend discendente prosegue fino ai nostri giorni: da 3.400 reati e 12.400 persone coinvolte nel 2004, si passa a 1.300 reati e 5.500 persone nel primo semestre 2009. Si tratterebbe presumibilmente del livello più basso di "corruzione svelata" dal 1992.

La progressiva diminuzione delle denunce è confermata anche dai dati del Comitato antiracket e antiusura che nel recente rapporto evidenzia come il cittadino non presenti denuncia per la sfiducia nelle istituzioni e nelle organizzazioni antiracket e antiusura, operanti sul territorio.

La corruzione prima di tutto mina la fiducia degli investitori stranieri nel mercato italiano e minaccia la libertà d'impresa. La corruzione altera il flusso del denaro in entrata (reato presupposto per creare i fondi) ed in uscita (il "nero" porta a spesa "illecita"), generando una sorta di effetto domino. Basti pensare che, secondo stime della Banca Mondiale, la corruzione rappresenta una tassa del 20% sugli investimenti esteri. Sia le ricerche del mondo accademico che gli studi degli organismi internazionali evidenziano uno stretto legame – negativo - tra diffusione e gravità dei fenomeni corruttivi, da un lato, e la sua capacità di crescita di un sistema, dall'altro.

CONFAPI condivide le disposizioni in materia di lotta alla corruzione nella misura in cui queste facciano parte di una serie di interventi volti ad eliminare i principali ostacoli alla crescita del sistema Paese e nella misura in cui premiano i comportamenti virtuosi e morali del "fare impresa".

Si rendono necessari strumenti concreti ed adeguati che non costituiscano l'ennesima struttura burocratica ed economicamente onerosa per la P.A. ma strumenti di impatto che definiscano soluzioni per la lotta alla corruzione.

Infatti, in Italia, dal 2008, anno in cui l'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e di altre forme di illecito nella P.A. viene abolito e sostituito dal Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT), non vengono più condotte indagini sistematiche – l'ultima relazione annuale risale al 2010 - e neppure una puntuale programmazione di azioni di contrasto al fenomeno.

Nel 2011, il SaeT, addirittura viene dismesso e le funzioni anticorruzione restano in capo al Dipartimento della Funzione Pubblica, generando un conflitto legato all'evidente mancanza di terzietà ed indipendenza dell'Organismo come, peraltro, richiesto dall'ONU e dall'Unione Europea.

Pertanto, come Confederazione che opera per la tutela delle imprese di piccole e medie dimensioni, CONFAPI plaude l'iniziativa governativa per l'istituzione di un'Autorità nazionale Anticorruzione quale organo collegiale dotata di indipendenza funzionale, di giudizio, di valutazione e di autonomia organizzativa che vigila sul rispetto delle Leggi in materia di concussione e corruzione.

Tuttavia, nell'odierno contesto di attuazione della *spending review*, l'Autorità nazionale Anticorruzione dovrebbe svolgere un ruolo strategico, tra l'altro funzionale anche alle finalità di vigilanza sistemica sugli appalti, tenuto conto che la parte più facilmente aggredibile della spesa pubblica è quella relativa ai contratti.

Ai fini specifici della prevenzione del fenomeno della corruzione, si auspica una rivisitazione più vasta delle attività dell'Autorità di vigilanza dei contratti pubblici (AVCP) in piena sinergia con i compiti dell'Autorità nazionale Anticorruzione come descritta nel disegno di legge in discussione anche nel senso di una riqualificazione dell'AVCP.

La futura Autorità nazionale Anticorruzione dovrebbe proporre e coadiuvare ogni utile iniziativa in questa direzione, assistita da personale qualificato, oltre che dagli altri organi ausiliari, *in primis*, la Guardia di Finanza e l'Avvocatura dello Stato così come a suo tempo faceva l'Alto Commissario dotato di nuclei speciali.

Nell'ambito della propria attività l'Autorità dovrebbe, inoltre, avere poteri sanzionatori e ispettivi in relazione ai quali può:

- richiedere documenti, informazioni e chiarimenti alla P.A. ed agli operatori economici;

- disporre ispezioni, anche su richiesta motivata con la eventuale collaborazione della Guardia di Finanza e di altri organi dello Stato;
- disporre perizie, analisi economiche e statistiche nonché la consultazione di esperti in ordine a qualsiasi elemento rilevante ai fini dell'istruttoria;
- trasmettere gli atti e i propri rilievi agli organi di controllo e agli organi giurisdizionali competenti, in caso di irregolarità rilevanti;
- irrogare sanzioni pecuniarie per sanzionare: le inottemperanze agli obblighi di collaborazione da parte dei soggetti pubblici e privati, la trasmissione di informazioni e di documentazione false.

L'Autorità dovrebbe dotarsi di modalità operative trasparenti definite con un Regolamento basato sul confronto e sul dialogo costante con gli attori del mercato tra cui le Associazioni rappresentative delle imprese, la partecipazione alle consultazioni pubbliche, necessarie per pervenire all'adozione di soluzioni equilibrate e condivise.

CONFAPI, quindi, quale Associazione di categoria rappresentativa del mondo delle PMI, sottolinea l'importanza di un Authority indipendente che operi con continuità, svolgendo il proprio delicatissimo compito di regolazione e vigilanza, come interlocutore *super partes* sia per la pubblica amministrazione che per il settore privato.

I principali settori oggetto di studio del DDL A.S n. 2156 – B quali appalti pubblici, sanità, governo del territorio e controlli interni all'amministrazione sono da considerarsi quelli maggiormente a rischio e per il controllo dei quali sono opportuni strumenti specifici di indagine e di azione.

Negli appalti pubblici, ad esempio, quali interventi di vigilanza sul fenomeno della corruzione da parte dell'Autorità di vigilanza dei contratti pubblici (AVCP), sono state pubblicate le Linee guida relative alla tracciabilità dei flussi finanziari ed al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le determinazioni sulla qualificazione, nonché le determinazioni concernenti le procedure negoziate.

In altri termini, ai fini della tracciabilità, ad ogni commessa pubblica occorre dedicare uno o più conti correnti bancari o postali e tutti i movimenti finanziari che afferiscono all'appalto pubblico di lavori, servizi, fornitura, ovvero ad un appalto misto, nonché alla gestione dei finanziamenti relativi alle commesse pubbliche, devono essere registrati su tali conti

correnti dedicati e, salvo quanto previsto dai commi 2 e 3 dell'art. 3 della legge 136, i movimenti finanziari devono essere effettuati esclusivamente tramite lo strumento del bonifico bancario o postale, ovvero con altri strumenti di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni.

Per tutti i rapporti giuridici in atto o che verranno instaurati con la medesima stazione appaltante (presenti e futuri), l'appaltatore/contraente si può avvalere di uno o più conti correnti dedicati, senza la necessità di comunicazioni aggiuntive per ogni commessa pubblica.

La vicenda della tracciabilità ha fatto emergere una forte esigenza di maggiore chiarezza nelle scelte di acquisto della pubblica amministrazione, la quale, a prescindere dall'importo del contratto, deve tendere verso una più attenta programmazione delle esigenze sottostanti, anche nel settore dei servizi e delle forniture.

Tale analisi ha costituito anche la base e la motivazione per fornire indicazioni operative per la corretta attuazione della procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando per i contratti sottosoglia, con particolare riferimento alle forme che possono garantire l'osservanza del principio di trasparenza.

Un elemento cruciale per favorire una reale evoluzione qualitativa del mercato è costituito dalla standardizzazione della documentazione di gara sia in funzione della semplificazione procedurale sia in funzione di una progressiva riduzione dei costi associati allo svolgimento della gara, nonché in vista dell'abbattimento del contenzioso amministrativo ancora troppo elevato.

L'Autorità nel corso degli anni non ha mancato di evidenziare, con appositi atti di segnalazione, la necessità di interventi legislativi per semplificare le procedure di gara e consentire alle imprese di ottenere un risparmio sugli oneri di partecipazione, segnalando anche modalità di comportamento efficienti ed efficaci da parte delle stazioni appaltanti seguendo le richieste anche della Confederazione a tutela delle PMI.

Il Paese ha di fatto bisogno di mercati concorrenziali che funzionino nel rispetto delle Leggi al fine di tutelare gli interessi dei consumatori e di promuovere l'economicità, l'efficienza e la

diffusione di infrastrutture, prodotti e servizi con adeguati livelli di qualità tali da rendere le imprese italiane in grado di poter competere in maniera adeguata nel mercato globale.

Con particolare riferimento al mondo delle imprese, si rileva che la corruzione frena lo sviluppo in quanto falsa la concorrenza comportando una riduzione degli investimenti e dei servizi sociali. Combattere la corruzione a livello delle PMI, del resto, ha effetti decisamente più pervasivi nel sistema sociale visti i numeri delle piccole e medie imprese nel nostro sistema economico.

La sviluppo del fenomeno della corruzione è strettamente correlato al livello di protezione dei diritti di proprietà e dei contratti, infatti, colui che corrompe valuta sempre prima di farlo i costi della sanzione e dell'eventuale pena

Si potrebbe dire che sussiste una correlazione tra fiducia, corruzione, disuguaglianza. Un sistema legale scorretto facilita la violazione delle regole e dunque favorisce lo sviluppo di meccanismi corrotti, incrementando la disuguaglianza, pertanto, la CONFAPI accoglie con favore il disegno di legge in quanto ritiene che possa essere uno strumento utile a favorire la concorrenza e pertanto lo sviluppo delle imprese.