



L'IMPORTANZA DI MISURARE LA CORRUZIONE

Intervento di chiusura del Presidente dell'Anac, Raffaele Cantone, al Seminario G7 “High level Workshop on Corruption Measurement”

Ministero degli Affari Esteri - 27 ottobre 2017

Ringrazio il Ministero degli Affari esteri per aver organizzato questa importante iniziativa e tutte le organizzazioni internazionali qui presenti che hanno partecipato ai lavori. Grazie soprattutto per aver riservato a me il privilegio dell'intervento di chiusura, con cui proverò a tirare le conclusioni della giornata di studio.

Vorrei partire da una considerazione: è importante riuscire a misurare la corruzione? E quale vantaggio può portare? Credo che nessuno metta in discussione tale aspetto, anzi siamo tutti d'accordo sulla necessità di lavorare in questa direzione. Non a caso il procuratore nazionale antimafia ha sottolineato come gli indicatori di corruzione sarebbero utilissimi anche per individuare la presenza delle organizzazioni criminali, dal momento che ricorrono sempre più spesso alle tangenti, soprattutto nei territori di insediamento più recente non caratterizzati da una mafiosità “storica”. Il rappresentante della Banca mondiale, dal canto suo, ha spiegato per quali motivi tali indici aiuterebbero anche a misurare l'efficienza dei servizi in generale. Al di là di un impiego “estensivo”, è tuttavia evidente che meccanismi del genere sono proficui soprattutto per mettere in campo efficaci sistemi di prevenzione.

Essendo la corruzione un fenomeno conoscibile solo in parte (per ragioni che poi dirò), diventa fondamentale sapere quanto è vasto il fenomeno, come si articola e quali sono le sue caratteristiche.

C'è una seconda questione che desidero affrontare: esistono strumenti oggettivi per misurare la corruzione? Per rispondere a tale domanda, prima è necessario stabilire cosa si intenda con questo termine. Per quanto mi riguarda ritengo che solo nei casi contemplati dal codice penale si possa parlare di corruzione (peraltro definita in termini sostanzialmente omogenei in gran parte dei Paesi del mondo), circostanza che si verifica quando si “svende” la propria attività in cambio di una qualche utilità. In Italia è prevista una pluralità di ipotesi in base al tipo di attività o di soggetti che operano, ma la struttura è sempre la medesima. Negli ultimi anni, dopo l'ultima riforma della Pubblica amministrazione, in una parte della dottrina si è fatto strada il convincimento che la nuova normativa introduca di fatto una nozione di “corruzione amministrativa” ben più ampia della mera fattispecie penalistica e riconducibile in sostanza al concetto anglosassone di *maladministration*. Pur non condividendo tale impostazione (non implicando la commissione di reati a mio avviso essa non è definibile come corruzione) si deve comunque riconoscere l'utilità di questa categoria interpretativa. Operando in una prospettiva di prevenzione, occorre individuare i criteri e le situazioni che richiedono un intervento, pertanto anche criticità solo potenziali, legate a questioni organizzative e procedimentali, assumono particolare rilevanza.

Per tornare al discorso generale, è evidente che bisogna provare a capire i meccanismi attraverso cui si esplica la corruzione, ormai cambiata al punto da rendere persino difficile distinguere fra il corrotto e il corruttore, dato che i soggetti coinvolti non operano più in logiche contrapposte ma spesso

fanno parte della stessa organizzazione. Sotto questo aspetto, gli unici dati davvero certi per stabilire il *quantum* di corruzione sono quelli giudiziari, ma senza dimenticare che tale delitto per sua natura è caratterizzato da un elevatissimo *dark number*: i casi che emergono rappresentano solo una piccolissima percentuale, perché alla base c'è un patto illecito fra due soggetti che si accordano per ottenere un vantaggio reciproco e che perciò non hanno alcuna intenzione a far emergere. Se quindi è possibile sapere con precisione quanti furti si verificano, perché la vittima ha tutto l'interesse a denunciare il reato subito, per la corruzione non è così. Di conseguenza se si utilizzassero per la misurazione solo i dati giudiziari, il risultato sarebbe del tutto distorto. Non solo perché, come detto, gran parte del fenomeno resta sommerso ma perché si tratta di numeri "inaffidabili" dal punto di vista quantitativo e temporale: dietro una singola sentenza di condanna possono celarsi molti episodi di corruzione, che magari si sono peraltro verificati nell'arco di più anni (si pensi all'inchiesta "Mafia capitale", che prende in esame vicende accadute nel loro complesso in quasi un decennio).

Prendere dunque a unico modello di riferimento le statistiche ministeriali, pur nella loro oggettività, non è solo limitativo ma fuorviante al punto da rischiare di condurre a conseguenze paradossalmente opposte rispetto alle intenzioni di pretesa scientificità. In Italia, ad esempio, il tentativo di sminuire la rilevanza del problema corruttivo è passato proprio attraverso una eccessiva valorizzazione delle cifre giudiziarie. La relazione al Parlamento relativa al 2010 del SAcT¹, l'organismo anticorruzione precedente all'Anac, riteneva che nel nostro Paese non ci fosse un'emergenza utilizzando a supporto di tale tesi proprio i numeri del ministero. All'esito dell'analisi di questi dati, definiti nel rapporto "ufficiali, completi e assolutamente attendibili" (ed effettivamente lo erano, al

¹ Servizio anticorruzione e trasparenza del Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri

netto della loro parzialità nel fotografare un fenomeno tanto particolare) la conclusione era che l'integrità della Pubblica amministrazione italiana nel suo complesso era "evidente" e "inequivocabile".

Se nemmeno i numeri oggettivi possono essere di per sé sufficienti, il punto è capire quali altri indici si possono impiegare. A oggi, dobbiamo essere onesti, ne esiste solo uno: il *Corruption perception index* (Cpi) di Transparency International, che suscita molte perplessità (io stesso ne ho alcune), poiché non individua la corruzione ma la sua percezione. Eppure, proprio per il fatto di essere l'unico indicatore disponibile, il Cpi ha finito per assumere un significato più ampio, anche dal punto di vista economico, tant'è vero che nei panel degli investitori internazionali le classifiche di Transparency rappresentano ormai uno degli elementi presi in considerazione per investire o meno in un determinato Paese. Malgrado la necessità di assicurare una maggiore trasparenza sul campione oggetto di valutazione e di individuare criteri di maggiore omogeneità fra le varie nazioni, va riconosciuto che questa rilevazione, pur con tutti i suoi limiti, è comunque sintomatica di un aspetto che non può essere sottovalutato: il grado di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni.

Esistono sistemi alternativi per quantificare la corruzione? Io credo si possa giungere a individuare una serie di indicatori la cui presenza è statisticamente significativa nei casi patologici. Le anomalie nella gestione degli appalti è ad esempio assai rilevante in circostanze del genere. Mi rifaccio di nuovo a un caso concreto e già citato in precedenza: le indagini dell'inchiesta "Mafia capitale" hanno messo in luce la presenza di un sistema di corruzione nel campo dei contratti pubblici radicato e profondo. Ebbene, dopo la prima ondata di arresti l'Anac ha svolto un'attività ispettiva sulle modalità di assegnazione degli appalti da parte di Roma Capitale e ha riscontrato un tasso di procedure negoziate

superiore al 90%, effettuato attraverso affidamenti diretti o trattativa privata. È dunque evidente che proprio la presenza di procedure atipiche in maniera così massiccia fosse di per sé un campanello d'allarme. Al tempo stesso questa vicenda dimostra che simili "accertamenti", che possono essere estesi anche ad altre attività a rischio, consentono di individuare una serie di indici che, combinati coi dati giudiziari e col Cpi, possono fornire classifiche attendibili.

Credo si tratti di una esigenza assoluta, condivisa a livello internazionale. Nel 2014, in occasione della mia prima trasferta all'estero da presidente dell'Anac presso l'Ocse, ho chiesto formalmente al segretario generale Angel Gurría che fosse l'Organizzazione a farsi carico della redazione di classifiche "scientifiche", nella convinzione - alla luce delle inevitabili ricadute anche economiche - che debbano essere organismi indipendenti a elaborare gli indicatori.

Non ci si può accontentare, però, di misurare la corruzione. È utile anche individuare le misure preventive messe in campo, un compito relativamente semplice che si può effettuare analizzando dal punto di vista quantitativo l'adozione dei Piani anticorruzione, obbligatori in molti Paesi. C'è tuttavia un altro indice ben più rilevante, che definirei di tipo "qualitativo", al quale occorre tentare di giungere, con l'obiettivo di verificare l'efficacia dei presidi anticorruzione messi in campo e accertare se producono risultati concreti o si riducono a un formalistico adempimento burocratico. Che si parli di sicurezza sul lavoro o di reati, in tutti i settori la prevenzione sconta purtroppo problemi di investimento dovuti alla difficoltà di "misurarne" gli effetti. Proprio per questo, per i profili che qui rilevano, bisogna lavorare per individuare un indicatore in grado di valutare la bontà dei provvedimenti attuati, perché per contrastare la corruzione è impensabile affidarsi solo alla repressione, di per sé insufficiente a prescindere dal mezzo investigativo impiegato.

Grazie anche al contributo dell'Istat, l'Anac ha compiuto uno sforzo per provare a mettere in campo indici adeguati, con un lavoro che ovviamente è a disposizione di tutti. L'impegno dev'essere però sul piano internazionale, perché indicatori simili hanno un senso solo se possono essere utilizzati da più Paesi e se si creano meccanismi che consentono una valutazione comparativa del tasso di corruzione.

Ecco perché una simile giornata di confronto è particolarmente importante. Bisogna proseguire con convinzione su questa strada, che in parte è già tracciata.

Raffaele Cantone