

# *Editoriale. L'importanza del contrasto alla corruzione: il ruolo dell'Anac*

di Raffaele Cantone\*

La corruzione è un fenomeno multidimensionale che, per essere scientificamente analizzato e misurato, richiede un approfondimento pluridisciplinare nel quale convergono l'aspetto giuridico, sociologico, economico e storico.

Solo attraverso questa convergenza è possibile spiegare il fenomeno corruttivo nel contesto sociale, la sua presa nei processi politici economici e sociali, culturali e subculturali di società storicamente determinate.

Del resto la stessa individuazione del significato di corruzione si presta a diverse chiavi di lettura; se, infatti, dal punto di vista del diritto penale la definizione di essa coincide con quella del reato o meglio delle più ipotesi di reato che anche nella loro rubrica fanno a questa riferimento (318, 319, 319 ter, 321, 322 del codice penale, limitandosi solo alle norme codicistiche e non tenendo conto di quelle di leggi speciali, come ad esempio la "corruzione elettorale"), ve ne è un'altra che si propone di darne un'accezione più ampia, intesa cioè come deviazione comportamentale rispetto alle regole vigenti in un contesto sociale di riferimento e, più in particolare, come quella congerie di azioni poste da un agente pubblico al fine di indurre intenzionalmente delle distorsioni nell'attuazione di regole o leggi anche in cambio di una ricompensa effettiva, promessa o attesa.

Tra i molteplici possibili effetti di queste distorsioni, ve ne è uno che può essere considerato un dato ormai largamente acquisito; la corruzione produce in generale conseguenze particolarmente deleterie sul piano economico.

I costi di essa nel nostro Paese, anche per l'interazione con altre situazioni di illegalità diffusa (ci si riferisce, in particolar modo, alle mafie), hanno un peso oggettivamente notevole sulla capacità di crescita dell'economia del nostro Paese sul quale già gravano processi di invecchiamento del tessuto produttivo e infrastrutturale, carenza di investimenti in istruzione e ricerca e sviluppo, di mancanza diffusa di innovazione.

\* Autorità Nazionale Anticorruzione. r.cantone@anticorruzione.it

Si tratta di conseguenze che possono avere effetti sotto due diversi versanti.

Un primo, che potremmo definire diretto, riguarda le conseguenze immediate dell'attività illecita sulla pubblica amministrazione ma anche su tutti i cittadini; essi sono intuitivi e basta qui un semplice accenno; una classe amministrativa corrotta è notoriamente meno efficiente perché si muove non nella logica dell'interesse pubblico ma in quello privato; utilizza in modo non corretto le risorse che amministra perché cerca di distoglierle in una logica individualistica e finisce per scaricare sulla collettività anche il prezzo della corruzione medesima; l'imprenditore che paga una grossa "tangente" per ottenere l'appalto di un'opera pubblica farà, infatti, in modo da risparmiare su materiali, manovalanza etc. per ammortizzare il costo aggiuntivo!

Ma ci sono effetti indiretti di non minore importanza; la corruzione è, infatti, anche un certo freno alla crescita. Basta provare a guardare in quattro diverse direzioni.

La corruzione, *in primis*, è un disincentivo all'investimento diretto estero, in quanto il potenziale investitore, già eventualmente scoraggiato dal timore di dover affrontare un impianto regolatorio eccessivamente complesso, teme al contempo di doversi fare fronte ricorrendo alla corruzione del pubblico ufficiale (ma anche privato). La Banca d'Italia, in uno studio abbastanza recente ha stimato che il flusso di investimenti esteri tra il 2006 e il 2012 sarebbe stato superiore del 15% – quasi 16 miliardi di euro – se in Italia ci fossero state istituzioni «qualitativamente simili a quelle dell'area dell'euro» (Borin, Cristadoro, Mattevi, 2014).

Un secondo canale di impatto economico è certamente, poi, la distorsione della concorrenza. Le imprese straniere non sono particolarmente incentivate a investire in Italia, per evitare di essere coinvolte in sistemi illeciti che potrebbero danneggiarle anche dal punto di vista reputazionale, atteso che soprattutto nei mercati internazionali la reputazione ha un valore fondamentale! Le imprese domestiche da parte loro potrebbero essere incentivate a trovare commesse all'estero, laddove l'ambiente degli affari si presenta più favorevole. Inoltre, imprese sane, non disposte a scendere a bassi compromessi, tendono a essere disincentivate a partecipare a gare d'appalto che percepiscono come truccate, finendo così per uscire dal mercato, peggiorando anche l'"eticità media" del tessuto produttivo. In questo senso, anche la sola percezione della corruzione può essere un fattore di disincentivo reale (e l'Italia secondo la classifica di *Transparency International* sulla corruzione percepita è al 69° posto su 182, fra le ultime in Europa); l'appalto può non essere truccato, ma l'impresa sana non partecipa temendo/pensando che lo sia!

La corruzione finisce per essere un incentivo all'emigrazione dei "cervelli". Un ambiente a competizione truccata (o percepito come tale) non ha alcun interesse ad acquisire le migliori professionalità; utilizza quelle che sono utili per alimentare il circuito di interessi illeciti; un'impresa edile che vince appalti in modo illecito non ha bisogno di assumere i migliori tecnici, avvocati e commercialisti; prende quelli che vengono raccomandati dai circuiti corruttivi che consentono cioè di tenere in vita la rete illecita di relazioni.

Infine, questo sistema illecito disincentiva l'innovazione e la ricerca; se so di poter ottenere commesse ed appalti grazie a rapporti corruttivi, non ho bisogno di migliorare il mio *know-how* e, quindi, di migliorare la mia capacità imprenditoriale, con nuove ed innovative tecnologie. Siccome non devo dimostrare di essere bravo, perché nessuno me lo chiederà davvero, perché investire soldi ed energie in innovazione, se poi non serve?

È quindi evidente che fra effetti diretti ed indiretti il sistema Paese riceve una perdita secca che è fin troppo semplice definire economicamente molto rilevante.

Ad oggi, però, è difficile stimare l'entità della corruzione, che spesso si associa all'evasione fiscale e ad altri fenomeni di malaffare o di criminalità organizzata.

Le stime che spesso girano utilizzano cifre roboanti; c'è ad esempio un dato che viene continuamente ripetuto (la famosa cifra di 60 miliardi di euro l'anno) che, però, non si comprende come sia stata ricavata e soprattutto da chi.

La Corte dei Conti, cui è stata attribuita, ne ha negato la paternità, ma malgrado ciò essa si è tradotta in una sorta di leggenda metropolitana che viene acriticamente raccolta anche da organismi internazionali; e come ogni leggenda metropolitana, passando da bocca a bocca, sembra essere diventata una sorta di verità assoluta.

Va rimarcata, invece, una carenza non solo italiana ma anche internazionale di studi che provino davvero ad individuare in modo attendibile i costi del "malaffare".

Conoscendoli sarebbe anche più semplice stimolare istituzioni e cittadini ad una lotta senza quartiere contro di esso.

Eppure quelle cifre iperboliche e scientificamente inattendibili, ma forse non lontane dalla realtà, possono dare un'idea dell'entità e dell'utilità della sfida.

Il commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica, prima delle sue dimissioni e del suo ritorno al Fondo monetario internazionale, aveva più volte affermato che contava di tagliare, nell'arco di tre anni, fino a poco più di 30 miliardi di euro!

In questa prospettiva sembra non assurdo affermare che, conducendo una seria lotta alla corruzione, ne potrebbero derivare rilevanti economie, cioè risorse che potrebbero essere più correttamente indirizzate al rilancio dell'attività economica.

Del resto, il legame tra lotta alla corruzione e sostenibilità dello sviluppo economico è talmente forte che dovunque ormai la tematica viene considerata prioritaria.

La nuova leadership cinese (in particolare il presidente Xi Jinping) ha deciso di farne fonte primaria della legittimazione della nuova classe politica. Anche in un Paese in cui i tassi di crescita economica sono largamente superiori a quelli della media dei Paesi occidentali (intorno al 7% l'anno, corretto per l'inflazione), la leadership politica ha compreso che larghi strati della popolazione ritengono ormai intollerabili i livelli di corruzione raggiunti dall'amministrazione centrale e periferica dello Stato, al punto di poterne mettere in discussione la stessa legittimità istituzionale.

Un apparato eccessivamente corrotto potrebbe infatti compromettere la sostenibilità dello sviluppo economico, impedendo di fatto alla leadership politica di poter durare a lungo.

L'improvvisa palingenesi delle leadership politiche – almeno nelle intenzioni dichiarate – non è, però, una novità degli ultimi anni, ma piuttosto un passaggio necessario per quelle nazioni che aspirino ad assumere un ruolo di guida politica a livello internazionale.

Tale rango geopolitico non può tuttavia sostanzarsi senza aver prioritariamente assunto una posizione di supremazia economico-finanziaria, ma – al contempo – anche morale (in senso lato).

Quando l'Inghilterra si accingeva ad assumere la guida di uno degli imperi più vasti della storia dell'umanità, lo fece perché era prima passata da una fase di *cleanup* politico-istituzionale, che ne costituì una sorta di precondizione.

Come ricordava il professor Paolo Sylos Labini, «da noi la diffusa indulgenza verso corrotti e corruttori dipende, io credo, dalla convinzione che per ragioni storiche oramai siamo fatti così e che le cose non possono cambiare. La storia può invece aiutarci a sperare. Nel Settecento l'Inghilterra era un paese profondamente corrotto, tanto che il primo ministro Walpole poteva dichiarare che “ogni uomo ha un prezzo”. Ci fu una reazione vigorosa, guidata dal grande Edmund Burke. In pochi anni ebbe luogo una mutazione genetica, avviata da William Pitt, l’“incorruttibile”. La nuova tendenza poi si affermò. Perché una simile mutazione genetica non può avvenire anche da noi?» (Labini, 1999).

In conclusione, se davvero l'Italia intende riassumere un ruolo di guida politico-economica in sede europea, non può sottrarsi a una severa cura anticorruzione, come peraltro le viene richiesto dai partner europei.

Infatti, come ribadito nelle raccomandazioni della Commissione europea, al nostro Paese viene richiesto di adeguarsi agli standard di trasparenza e anticorruzione internazionali, allo stesso modo in cui le viene richiesto di rimanere all'interno dei parametri stabiliti per la sostenibilità del bilancio e della finanza pubblica.

Proprio per sviluppare dall'interno una forma nuova di contrasto della corruzione si è dato vita all'Autorità nazionale anticorruzione (Anac), i cui poteri si stanno via via definendo nel corso del tempo, ampliandoli sempre più, con una logica che non sempre sembra individuare un percorso coerente.

L'Anac è stata istituita nel novembre 2012 (inizialmente come commissione per la Valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche) ed avrebbe dovuto occuparsi di controllare il rispetto da parte delle pubbliche amministrazioni delle norme nate in funzione di prevenzione della corruzione (i cd. piani anticorruzione) e di quelle che impongono regole di trasparenza.

Essa, poi, è stata interessata da una rilevante modifica da parte del Decreto Legislativo 90 del 24 giugno 2014, che ne ha significativamente modificato la struttura e i poteri e soprattutto ne ha ampliato la missione istituzionale.

Grazie a quel decreto, le competenze dell'Autorità comprendono ora anche il controllo di tutti i contratti pubblici di appalti, di servizi e forniture che prima spettavano a un'altra autorità, quella per la vigilanza dei contratti pubblici (Avcp), contestualmente soppressa con il trasferimento di mezzi e personale.

Con quel decreto si è consentito all'Anac di svolgere controlli preventivi sugli appalti per l'Expo 2015 – con una metodologia che ha ricevuto apprezzamento anche da parte dell'OCSE e che si poi cercato di estendere anche agli appalti del Giubileo – e, in collaborazione con le prefetture, di “commissariare” gli appalti conseguiti in modo illecito.

Con il nuovo codice degli appalti, in via di redazione ed atteso tra Aprile e Luglio 2016, si aggiungono nuovi e rilevanti poteri (dalla tenuta degli albi per i commissari di gara, al sistema di “qualificazione” delle stazioni appaltanti, alla possibilità di intervenire con un potere regolatorio cd. di *soft regulation* di integrazione della normativa, solo per citarne alcuni) ed ulteriori ne sono previsti nel decreto legislativo che amplierà le regole in materia di trasparenza, introducendo nel nostro sistema giuridico il FOIA tipico dell'esperienza anglosassone.

Quella che sta strutturandosi è, quindi, un'Autorità che non ha omologhi sul piano internazionale per poteri, funzioni e soprattutto per la sua indipendenza.

A differenza di Stati stranieri in cui esistono autorità anticorruzione (che possono avere poteri di polizia o persino giurisdizionali o, all'estremo opposto, essere collegati direttamente a ministeri, come in Francia), quella italiana ha invece i caratteri di un'autorità indipendente: è nominata dal governo ma richiede il parere favorevole dei due terzi delle commissioni parlamentari e dura sei anni, quindi più di quanto possa durare il governo nominante.

Il lavoro dell'Anac non è quello di scoprire fatti di corruzione (che rimane competenza della magistratura penale) ma di far sì che gli anticorpi che l'ordinamento giudiziario prevede per evitare che i fatti di corruzione accadano possano realmente funzionare.

L'attività della stessa è pertanto soprattutto di "vigilanza", ossia di controllo che le pubbliche amministrazioni rispettino le norme indicate.

Questa vigilanza, però, si sta sempre più strutturando in una logica non di controllo ex post, spesso poco utile perché fine a sé stesso, ma di "orientamento preventivo" verso il rispetto delle regole e quindi la legalità.

È un esperimento nuovo che sta incontrando grande interesse da parte delle Amministrazioni (che richiedono spessissimo all'Anac pareri preventivi che seppure non vincolanti sono per esse utili per sapere in anticipo quale strada percorrere) ma anche del mondo imprenditoriale (le associazioni imprenditoriali dei costruttori hanno salutato con favore l'aumento dei poteri dell'Anac con il nuovo prossimo codice degli appalti, proprio perché ne hanno verificato sul campo il modus operandi).

I risultati pratici ottenuti e riconosciuti, ad esempio sulla vigilanza degli appalti dell'Expo, sono incoraggianti per proseguire su questa strada e sono proprio quei risultati che hanno portato il legislatore con il nuovo codice degli appalti a rafforzare i poteri dell'Autorità.

Anche in altri settori, alcuni risultati sembrano oggettivamente essere stati già stati conseguiti, ad esempio sul piano del rispetto delle regole della trasparenza attraverso un'attività di vigilanza mirata sui ministeri e sui grandi enti locali.

È significativamente migliorata la comunicazione pubblica che avviene attraverso i siti istituzionali e soprattutto attraverso la cosiddetta "amministrazione trasparente".

L'aumento della trasparenza effettiva rende molto più difficili i fenomeni corruttivi: la corruzione è un reato che si fa al buio e di nascosto, e la luce della trasparenza lo rende molto più complicato da commettersi.

L'auspicio è che questa volta possano davvero cambiare quelle situazioni di fondo che hanno reso l'Italia uno dei Paesi considerato a più alto tasso di corruzione.

Rispetto ai vent'anni successivi all'avvio dell'inchiesta "Mani pulite" in cui la politica aveva fatto leggi studiate per ostacolare le indagini e i processi anticorruzione (basta pensare in particolare alla ex Cirielli sulla prescrizione o alle numerose leggi *ad personam*) nell'ultimo periodo sono state varate norme che prevedono aumenti di pena per la corruzione, ripristinano il falso in bilancio, introducono le attenuanti per chi collabora per scoprire la corruzione, prevedono l'autoriciclaggio e migliorano la tecnica di redazione del voto di scambio politico mafioso.

D'altro canto le tante indagini che pure stanno facendo emergere gravissimi fatti corruttivi (da ultimo in particolare quella divenuta nota come Mafia Capitale) dimostrano sì la pervasività del fenomeno ma anche l'esistenza di una parte del Paese che il suo dovere lo fa.

Così come si è detto per tanto tempo per la mafia deve oggi dirsi anche per la corruzione.

Entrambi i fenomeni non si combattono con un'idea astratta di legalità, sganciata da un progetto di sviluppo, né con la sola repressione, che spetta a giudici e polizia, o con la sola prevenzione, che è la *mission* istituzionale dell'Autorità che ho l'onore di presiedere.

Non basta, in questa prospettiva, solo liberarsi del capitale sociale negativo, delle subculture che ci condizionano (violenza, sopraffazione, illegalità, corruzione, vendetta, prevaricazione, furberia, omertà, familismo, paternalismo, negazione del diritto e dello Stato, protezione privata, etc.), ma è necessario costruire capitale sociale positivo (reti relazionali, cooperazione, norme, innovazione, fiducia reciproca, onorabilità, rispetto per la dignità umana), che consentano ai membri di una comunità di agire assieme in modo più efficace nel raggiungimento di obiettivi condivisi.

E questo obiettivo è oggettivamente quello più complicato da raggiungere; non basta, infatti, l'azione sporadica di qualcuno a cui spesso si riconoscono ciclicamente funzioni salvifiche ma richiede comportamenti coerenti dei cittadini ed esempi concreti anche da parte di coloro che sono ai vertici delle istituzioni e della macchina burocratica.

## Riferimenti bibliografici

- Borin A., Cristadoro R., Mattevi E. (2014). Investimenti diretti esteri e qualità delle istituzioni. *Questioni di Economia e Finanza*, 230, settembre. Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia. Testo disponibile al sito: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2014-0230/index.html>.
- Labini P.S. (1999). Il conflitto d'interessi incubo di quest'estate. Il decreto sulla "par condicio" è buono, ora va sciolto il contrasto pubblico-privato di Berlusconi, *la Repubblica*, 17 agosto. Testo disponibile al sito: <http://dspace.unitus.it/bitstream/2067/321/1/repubblica17081999.pdf>.