



Perché una lotta efficace alla corruzione comincia dalla sua corretta misurazione

di Giovanni Tartaglia Polcini

Coordinatore delle attività internazionali per il contrasto alla corruzione,
Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
Luiss School of Government

Policy Brief n. 2/2023

L'attualità europea ha rilanciato il dibattito sulle notevoli dimensioni della portata criminale e dell'impatto sociale della corruzione. Tale attenzione dovrebbe utilmente muoversi di pari passo con una riflessione su una corretta rappresentazione dello stesso fenomeno su scala globale. In questo Policy Brief, si analizzano limiti filosofici e contraddizioni pratiche di alcuni indicatori cosiddetti "percettivi" dei livelli di corruzione, come il famoso Corruption Perception Index. Inoltre, si ricostruisce l'iniziativa diplomatica italiana – a livello ONU, G7, G20 e Unione europea – volta a superare simili indicatori e fare spazio a una comprensione maggiormente realistica del fenomeno in sé, piuttosto che a una mera comparazione, peraltro aleatoria, tra sistemi. Sempre tenendo a mente, in linea con il dettato e lo spirito della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione, che ogni sforzo di misurazione non è fine a sé stesso, ma serve ad affinare le strategie di prevenzione e di contrasto del malcostume e a far circolare le buone prassi.



Le notevoli dimensioni della portata criminale e dell’impatto sociale della corruzione, che affligge in misura diversa i Paesi in ogni parte del globo, rendono tale fenomeno uno degli argomenti principali al centro del dibattito internazionale, delle convenzioni e dei negoziati multilaterali e cuore delle iniziative di molti organismi della società civile.

L’attenzione crescente verso le innumerevoli e complesse manifestazioni della degenerazione corruttiva del potere e, in senso più ampio, dell’agire, postula una riflessione su una corretta rappresentazione del fenomeno su scala globale.

Uno dei momenti di maggiore criticità di un simile approccio è costituito, a mio avviso, dagli indicatori percettivi del livello di corruzione di un Paese, fattore nevralgico sul quale ho inteso, anni orsono, richiamare l’attenzione.

L’Italia è, infatti, indiscutibilmente caratterizzata da un significativo tasso di corruzione. Nondimeno, troppo spesso il nostro Paese viene rappresentato come più corrotto di quanto realmente esso sia. È per detta ragione che dal 2017 ho verificato la fondatezza dei più comuni indicatori anticorruzione di natura percettiva. Sono quindi giunto alla conclusione che il *rating* attribuito al nostro Paese è spesso ingeneroso, se non a tratti errato, con notevoli ingiuste conseguenze anche sul piano macro-economico.

Perché è importante misurare la corruzione

Il tema dell’importanza della misurazione è stato introdotto, a livello multilaterale, dall’art.61 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione. Lo scopo di quella previsione era meritorio: essa mirava invero a meglio conoscere i *trend* della corruzione, disvelarne le forme, rivelarla ove nascosta. Conoscere meglio la corruzione permette, infatti, un contrasto più efficace.

Difatti, la Convenzione indica chiaramente la strada per la comprensione dello scopo della misurazione: la raccolta, l’interscambio e l’analisi delle informazioni sulla corruzione per comprenderne i *trend* nei singoli territori di ciascuno Stato Parte, anche in considerazione delle circostanze che fanno da cornice alla commissione di delitti di corruzione. E lo scopo non è solo epistemologico o di approfondimento scientifico-culturale. Saggiunge infatti l’art.61 che tutto questo sforzo serve ad affinare le strategie di prevenzione e di contrasto e far circolare le buone prassi. Questo esercizio è fortemente utile anche per verificare l’efficienza del lavoro delle istituzioni di *enforcement* e sviluppare iniziative di *capacity building*. Non è un caso, peraltro, che l’art. 61 sia inserito nel Capitolo VI della Convenzione, dedicato alla *capacity building*, alla *technical assistance* e allo scambio di informazioni e dati. Non si fa alcun riferimento a *rating* o *ranking*, né a comparazione tra sistemi giuridici o addirittura economico-sociali o Paesi.

I limiti del *Corruption Perception Index* e i rischi di “ingegneria reputazionale”

Noi italiani abbiamo, per unanime riconoscimento sul piano globale, impresso al tema della conoscenza del fenomeno corruttivo un’accelerazione decisiva, culminata nella nostra Presidenza del G20 nel 2021. Inoltre, anche a difesa dell’interesse nazionale, abbiamo denunciato che la misurazione della corruzione, rispetto alle origini, ha erroneamente mutato la propria natura. L’indice percettivo più famoso, il *Corruption Perception Index* di *Transparency International*, è divenuto, infatti, uno strumento di *ranking* posto alla base di un sistema di



comparazione tra Paesi. Esso, più che finalizzato a conoscere la corruzione, si è sempre più manifestato come funzionale all'attribuzione di *rating* e punteggi di affidabilità ai sistemi nazionali.

Ritengo che questo sia uno dei principali problemi collegati agli indici meramente percettivi, per l'uso che si può fare degli stessi e per gli effetti distorsivi che ne possono derivare. Attribuire, invero, un punteggio sulla base di un indice percettivo, che poi viene usato come parametro di affidabilità di un sistema nazionale, può infatti prestarsi - in astratto - a vere e proprie operazioni di ingegneria reputazionale.

Anche in ragione di questo dato ho avviato con l'EURISPES nel 2017 una ricerca scientifica che ha dimostrato che vi sono ampi margini di miglioramento per le tecniche di misurazione della corruzione e che le metodiche più ampie ed inclusive di elementi oggettivi ben potrebbero riscrivere le graduatorie sulla corruzione più diffuse sul piano globale. Una sintesi di queste prime conclusioni è il cd. "Paradosso di Trocadero", che insegna che più si perseguono i fenomeni corruttivi sul piano della prevenzione e le fattispecie di reato sul piano della repressione, maggiore è la percezione del fenomeno. Ne consegue che, utilizzando solo la percezione per fare *rating*, si penalizzano i paesi più attivi nella lotta al fenomeno criminale. Il che è paradossale. E viceversa c'è poi il rischio addirittura di premiare chi assume atteggiamenti "difensivi" della reputazione nazionale, vuoi per la struttura stessa del sistema, vuoi per atteggiamenti di diluizione del fenomeno corruttivo. Non si possono infatti comparare gli ordinamenti nazionali, dal punto di vista della percezione della corruzione, senza tenere conto delle relative caratteristiche istituzionali e processuali. Non possono essere comparati al nostro, ad esempio, i sistemi che non contemplano l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, l'obbligatorietà dell'azione penale e la libertà di stampa in ordine alla pubblicazione anche delle notizie di reato fin dalle prime battute dell'indagine. Noi italiani siamo stati i primi a mettere in discussione gli indici percettivi e, lentamente, ma inesorabilmente, abbiamo aperto il solco per un approfondimento del tema a livello internazionale e multilaterale.

L'iniziativa riformatrice italiana a livello internazionale e i suoi risultati

Dopo il lancio dell'iniziativa a livello multilaterale durante la Presidenza italiana del G7 del 2017, nel 2019, su nostra proposta, la Conferenza degli Stati Parte delle Nazioni Unite nella Convenzione Anticorruzione (UNCAC), ha adottato una Risoluzione per l'approfondimento del tema della misurazione della corruzione ed il superamento degli indici meramente percettivi.

Nel 2021, sotto la Presidenza italiana del G20, è stato approvato un compendio delle buone prassi in materia di misurazione della corruzione che ha raccolto tutte le metodiche utilizzate per spingere verso un miglioramento dell'approccio tecnico a questa complessa materia.

Abbiamo costruito, passo dopo passo, un percorso di emersione a livello multilaterale del problema della misurazione della corruzione in senso funzionale. Abbiamo attirato l'attenzione, sotto la nostra Presidenza, su come si misura la corruzione nei Paesi G20. Nello stesso tempo, proprio a dimostrazione della logica complessiva del nostro approccio, abbiamo attirato l'attenzione del mondo sulla corruzione nei momenti delle crisi e nei settori di grande sviluppo economico, come lo sport. Non abbiamo nascosto la corruzione; semmai ne abbiamo



evidenziato le nuove e più odiose e pericolose forme di manifestazione. Abbiamo convinto il Foro multilaterale Globale per eccellenza ad approfondire la corruzione infiltrantesi nell'amministrazione della cosa pubblica, negli appalti, anche come canale di ingresso per le organizzazioni criminali.

Nell'epoca dello sviluppo sostenibile e del multilateralismo, degli sforzi comuni per la creazione di un *level playing field* globale, della lotta ai paradisi normativi e della promozione di un'armonizzazione minima dei sistemi giuridici penali, abbiamo aperto uno spazio doveroso e necessario per una econometria del diritto, per la giurimetria della misurazione della corruzione, per una più realistica visione e per la comprensione del fenomeno in sé, più che per una mera comparazione, peraltro aleatoria, tra sistemi.

Sono anche convinto che detta metodica di revisione dei *rating* possa addirittura espandersi, sul piano della ricerca, a pieno titolo, in ragion dei risultati conseguiti, ad altri settori a livello internazionale.

Infine, sebbene si registri negli ultimi tre anni un significativo miglioramento nel *rating* dell'Italia nel *Corruption Perception Index*, dal mio punto di vista, le graduatorie sono ancora significativamente migliorabili e ritengo sia ancora opportuno approfondire la questione e rilanciare ulteriormente il dialogo internazionale sulla misurazione della corruzione.