

Programma di azione e Coesione Complementare al PON  
“Governance e Assistenza Tecnica 2007-2013”  
Obiettivo Operativo I.2

*Progetto “Attività esterne di valutazione  
del PON GAT 2007/2013”*

***Analisi istruttoria per l’individuazione  
di indicatori di rischio corruzione e di prevenzione  
e contrasto nelle amministrazioni pubbliche  
coinvolte nella politica di coesione***

## **Report finale**

*Gruppo di lavoro: Prof. Giuseppe Arbia, Prof. Enrico Carloni, Prof. Emma Galli,  
Prof. Fabio Monteduro, Prof. Alberto Vannucci*

*Referenti ANAC: Consigliere Francesco Merloni – Dott.ssa Daniela Lombardi - Prof.ssa  
Nicoletta Parisi - dott.ssa Daniela Cardullo*

*Referenti Dipartimento Politiche di Coesione - NUVAP: Dott.ssa Simona De Luca*

*Referenti Studiare Sviluppo: Dott. Mario Caputo*

## Indice generale

1. Premessa	3
2. La definizione della corruzione e lo stato della sua misurazione	4
3. La metodologia per la costruzione di indicatori sul fenomeno corruttivo	12
4. Il contesto istituzionale e normativo italiano in tema di corruzione	18
5. Le politiche di coesione in Italia: analisi delle attività svolte in tema di Corruzione e nuovi indirizzi per la programmazione 2014-2020	23
6. Una proposta progettuale per la misurazione dei fenomeni corruttivi: obiettivi, linee di attività e risultati attesi	27
7. <i>Governance</i> e attori istituzionali coinvolti	32
 Bibliografia	 35
 <b>ALLEGATI</b>	 37
 I – Primi esempi di indicatori di rischio corruzione a livello settoriale	 37
 II – Esempi di indicatori di contrasto della corruzione riferiti agli appalti pubblici	 42
 III – Ipotesi di indicatori dalle fonti delle statistiche di polizia, giudiziarie e di indagine di popolazione	 50

## Premessa

Nel corso del 2014, l'ANAC ha avviato una collaborazione con l'Agenzia per la Coesione Territoriale e il Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, volta a dare attuazione alle risultanze dello studio dell'ex Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica ("Legalità e trasparenza amministrativa: criteri, modelli e indicatori per la stima con riferimento alle regioni convergenza") realizzato nell'ambito di un progetto di valutazione del *PON Governance e Assistenza Tecnica 2007-2013*, attuato con il supporto di Studiare Sviluppo.

Il primo obiettivo condiviso è stata la necessità di verificare lo stato dell'arte, a livello nazionale ed internazionale, rispetto alla disponibilità di indicatori per la misurazione di fenomeni corruttivi a livello territoriale con particolare riferimento agli ambiti di intervento propri anche delle politiche di coesione.

Nel presente documento, partendo dall'analisi delle misure attualmente esistenti e dalle critiche che ad esse possono essere mosse, si propone una metodologia per la costruzione di indicatori oggettivi e soggettivi di rischio di corruzione e di contrasto alla corruzione, oggi non disponibili in Italia con sistematicità di produzione ed adeguato livello di disaggregazione territoriale. Il testo raccoglie l'esito dei lavori di un team di esperti di analisi e valutazione in tema di legalità e trasparenza, con competenze multidisciplinari, che ha beneficiato dei contributi emersi negli incontri di un gruppo interistituzionale costituito presso ANAC nel 2015 con le diverse amministrazioni interessate e coinvolte sul tema del contrasto alla corruzione.

Lo studio realizzato contiene una proposta operativa di cui si ipotizza la realizzazione nell'ambito del *PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*. La proposta è articolata in più fasi con l'obiettivo di garantire la produzione statistica di indicatori per la misurazione di fenomeni corruttivi a livello territoriale, e il loro periodico aggiornamento. Ad una prima fase nella quale tali indicatori vengono proposti su base congetturale sulla base dei dati esistenti e di quelli acquisibili allo scopo, si suggerisce di fare seguire una fase di verifica empirica e di validazione scientifica del sistema di indicatori attraverso l'applicazione di diversi approcci statistici atti a verificare la coerenza interna del medesimo sistema, a stabilirne la capacità previsiva e a identificare una strategia per pervenire ad uno o più indicatori sintetici. A tale verifica quantitativa si propone di affiancare anche una verifica qualitativa attraverso l'analisi di *case studies* opportunamente identificati.

Gli obiettivi, i risultati attesi e le linee di attività descritte nel presente documento sono volte anche a sviluppare una metodologia di riferimento in ambito europeo per la misurazione del rischio di corruzione nonché la validazione a livello di SISTAN di alcuni degli indicatori elaborati che, in prospettiva, andranno a regime nell'ambito delle responsabilità delle diverse istituzioni coinvolte con il coordinamento dell'ANAC.

# 1. La definizione della corruzione e lo stato della sua misurazione

## *Corruzione: il problema della definizione*

Negli ultimi decenni si è osservato un interesse crescente – sia in ambito accademico che nell’agenda pubblica – nei confronti dei fenomeni di corruzione, individuati come uno dei principali ostacoli allo sviluppo economico, politico, sociale, nonché elemento in grado di accentuare le disuguaglianze e di distorcere l’attuazione delle politiche pubbliche. Si è tuttavia riscontrata una difficoltà di fondo nell’individuare una definizione generalmente condivisa di corruzione, in grado di cogliere la natura multidimensionale del fenomeno, che per sua natura tende ad assumere una valenza normativa, in quanto si collega con i mutevoli assetti regolativi e sistemi di valori prevalenti in società diverse.

Esiste comunque un minimo comun denominatore nelle definizioni di corruzione consolidate nella letteratura, ossia l’idea che essa sia una “pratica sociale” che ha caratteristiche specifiche e si traduce in un insieme di condotte realizzate entro un particolare contesto relazionale. La pluralità di parametri utilizzabili per delimitare la potenziale applicabilità dei diversi concetti di corruzione rispecchia la varietà di approcci analitici e paradigmi di analisi affermatasi nella ricerca scientifica. In termini più generali, la corruzione può essere individuata come quella condotta individuale che comporta “una deviazione da certi standard di comportamento” (Scott 1972), ovvero come qualsiasi forma di “abuso di potere pubblico al fine di conseguire benefici personali” (Lambsdorff 2007; vedi anche Civit 2013). A seconda dei criteri impiegati per individuare quegli standard si avranno dunque definizioni diverse, applicabili a un insieme differenziato di condotte individuali.

Spesso nella ricerca empirica si è adottato il criterio legale-formale per qualificare la corruzione, definita come “la condotta che devia dai doveri formali di un ruolo pubblico a causa di guadagni orientati privatamente (personali, familiari, di una cerchia ristretta), pecuniari o di *status*; o che viola le regole contro l’esercizio di certi tipi di influenza a fini privati” (Nye 1967). Un simile approccio tuttavia sconta nell’analisi comparata la varietà di fattispecie criminali adottate – basti pensare all’essenza di una definizione penale comune anche tra gli Stati membri dell’UE (Commissione Europea 2014). Anche il concetto di interesse pubblico è stato invocato nel qualificare come corruzione quelle azioni che “violano la responsabilità verso almeno un sistema di ordine pubblico o civile. (...) Le violazioni dell’interesse comune per ottenere vantaggi speciali sono corruzione” (Rogow e Lasswell 1963). Il giudizio dell’opinione pubblica può diventare un ulteriore criterio utilizzabile per definire quei modelli di condotta qualificabili come corrotti, e che in quanto tali – qualora svelati – trovano nello scandalo conseguente sia il segnale rivelatore che una forma di sanzione (Leys 1970).

L’adozione di ognuno dei criteri sopra elencati presenta vantaggi e controindicazioni (Vannucci 2012), ma si fonda su un medesimo presupposto: l’idea che ogni sistema politico delimiti con norme, valori, procedure, la linea di confine che separa l’operare del potere interno – dato dal controllo degli atti dell’autorità politica legale – dal potere esterno – in particolare quello dato dal controllo delle risorse prodotte dal mercato – e dunque isola “i comandi dell’autorità dalle esigenze private” (Pizzorno 1992). È corruzione quell’insieme di attività che tende a oltrepassare o alterare – in modo occulto e dunque irresponsabile – tale linea, attraverso una “privatizzazione” di fatto di risorse derivanti dal controllo di un potere pubblico, che sono poste sul mercato come merce di scambio o utilizzate impropriamente a fini privati.

Questa prospettiva permette di cogliere una caratteristica che accomuna i diversi fenomeni di corruzione, pur nella varietà delle loro manifestazioni empiriche. L’esercizio del potere pubblico negli Stati moderni si fonda su un meccanismo di delega che, nei paesi liberal-democratici, richiama il rispetto di regole, valori e procedure improntate ai principi dell’universalismo etico, e si

traducono nell'applicazione imparziale delle regole dello stato di diritto (Mungiu-Pippidi 2015). È dunque possibile ricondurre la corruzione a “un abuso a fini privati di un potere delegato”, secondo l'ampia definizione offerta da *Transparency International*, inquadrandone le corrispondenti attività entro uno schema analitico definito dalla letteratura economica come principale-agente. Così inquadrata, la corruzione nel settore pubblico è una pratica sociale che presuppone: (i) una delega di potere decisionale da un soggetto collettivo (il principale, ossia la collettività) a un agente, che dovrebbe operare per realizzare interessi e valori del primo; (ii) la possibilità di un tradimento della fiducia da parte dell'agente, nella veste di portatore di interessi privati, che deriva dalle asimmetrie informative, dai limiti e dai costi dei meccanismi di controllo utilizzati dal principale sulle sue attività e caratteristiche; (iii) gli interessi privati di potenziali “clienti”, che possono influenzare a proprio vantaggio l'esercizio del potere e l'utilizzo delle informazioni da parte dell'agente, entrando con lui in una relazione di scambio occulto (della Porta e Vannucci, 1999, 2014).

All'interno di questo schema analitico possono trovare collocazione le diverse pratiche riconducibili a tipi diversi di “corruzione”, dal conflitto attuale di interessi (nel quale corruttore e corrotto coincidono nella medesima persona) alla corruzione elettorale, dal peculato alle svariate forme di compravendita di decisioni pubbliche (appalti, licenze, concessioni, sussidi, controlli addomesticati, etc.).

### ***Modelli teorici di analisi della corruzione***

Qualsiasi settore d'intervento e di regolazione pubblica è vulnerabile alla corruzione nel momento in cui determina la creazione, l'estrazione ovvero la riallocazione di risorse i cui diritti sono definiti e assegnati ad agenti privati. La natura coattiva e vincolante delle scelte pubbliche che definiscono il valore di tali risorse, determinandone la scarsità relativa, determina la creazione di posizioni di rendite, la cui disponibilità viene attivamente ricercata da soggetti privati mediante attività di influenza – definite nella letteratura economica *rent-seeking* – che possono tradursi anche in forme di corruzione.

Nella sua struttura elementare, la corruzione nel settore pubblico si realizza quando l'agente pubblico – cui lo Stato ha delegato poteri o dispone di informazioni o influenza nell'ambito del corrispondente processo decisionale – si appropria direttamente o spartisce con un corruttore, mediante uno scambio occulto, i diritti di proprietà sulle rendite create attraverso tali meccanismi. Il corruttore è disposto a pagare una quota del valore della rendita per ottenerne la disponibilità, oppure per aumentare le probabilità di conseguirla al termine della procedura.

Nello studio dei fattori che favoriscono lo sviluppo della corruzione si possono distinguere tre principali paradigmi di analisi.

Il primo, di matrice economica, considera le scelte dei corrotti e dei corruttori come il frutto di un calcolo razionale, che dipende dalle aspettative riguardo ai costi attesi – in particolare, la probabilità di essere scoperti e di incorrere nelle corrispondenti sanzioni – e dei vantaggi attesi, confrontati con quelli delle alternative disponibili (Rose-Ackerman 1975, 1999; Aidt 2003). Si possono sintetizzare in una equazione le determinanti che orientano qualsiasi valutazione individuale della convenienza della corruzione (Klitgaard 1978; della Porta e Vannucci 2012):

$$C=M+D-T-A$$

In un particolare contesto di attività pubblica, il *livello di corruzione C* si associa all'ammontare di:

**M**, ossia al *grado di monopolio* cui corrispondono posizioni di rendita create dall'intervento pubblico, a seguito di attività redistributive o regolative dello Stato. Le probabilità di corruzione aumentano quanto più ampie sono tali rendite, che rendono più vantaggiosa la loro appropriazione ad opera di corrotti e corruttori.

**D**, ossia il *grado di discrezionalità* nell'esercizio, da parte dell'agente pubblico, del potere di creare, distribuire o espropriare tali rendite. Le probabilità di corruzione aumentano quanto più cresce il potere degli agenti pubblici di decidere chi beneficerà delle loro scelte. La discrezionalità prescinde dalle attribuzioni formali: anche il potere di accelerare o rallentare una pratica riflette la capacità dell'agente pubblico di attribuire in modo selettivo e arbitrario un vantaggio – ovvero un costo – ai privati. La discrezionalità si associa qui a doppio filo all'inefficienza della macchina amministrativa: qualsiasi disfunzione consente infatti agli agenti pubblici di monetizzare sotto forma di tangenti il controvalore del tempo e dell'impegno profuso nell'esercizio delle proprie mansioni.

**T**, ossia il *grado di trasparenza delle procedure*. Quanto minore è la trasparenza, infatti, tanto più aumenta la capacità degli agenti pubblici di utilizzare a proprio vantaggio, ovvero come risorsa di scambio, informazioni riservate e confidenziali che possono essere impiegate da un corruttore per aumentare la sua probabilità di ottenere una posizione di rendita al termine della procedura.

**A**, ossia il *grado di accountability*, in altri termini il grado di "rendicontabilità" nell'esercizio del potere pubblico, che riflette il grado di responsabilità degli agenti che lo esercitano rispetto ai meccanismi di controllo penale, disciplinare, contabile, politico, sociale. Quanto più efficaci sono i controlli e più severe le sanzioni previste dall'ordinamento, meno conveniente risulta il coinvolgimento nella corruzione.

Un secondo approccio, di matrice sociologico-culturalista, guarda invece alla diversa distribuzione di quelli che sono chiamati i "costi morali" della corruzione (Pizzorno 1992; della Porta e Vannucci 2006), ma sarebbe forse più opportuno considerare "barriere normative" all'illecito (della Porta e Vannucci 2013). I costi morali plasmano le preferenze etiche che sono alla radice delle scelte di proporre o accettare – ovvero respingere – la corruzione. Quanto maggiore è il costo morale di un individuo, tanto più forte la sua preferenza per il rispetto della legge, che accresce il disagio derivante dall'agire nell'illegalità. I costi morali sono influenzati dai valori e dai codici informali prevalenti nelle organizzazioni sociali ed economiche nelle quali l'individuo è socializzato, nonché dai giudizi morali espressa dai loro membri, che trovano espressione nella forza del senso civico, nell'etica degli affari, nella deontologia professionale, nello spirito di servizio verso la collettività.

La terza matrice analitica, legata alla teoria neo-istituzionalista, si concentra invece sulla presenza ed efficacia relativa di "strutture di governo" e meccanismi di regolazione che disciplinano i rapporti tra i protagonisti degli scambi occulti (Lambsdorff 2006; della Porta e Vannucci 2012). Lo sviluppo nel corso del tempo di regole non scritte, così come l'emergere di figure specializzate in ruoli di intermediazione e "protezione" delle relazioni tra i partecipanti alla corruzione, diventano i principali fattori che possono spiegare tanto il grado di convenienza nell'adesione alle pratiche di corruzione che il loro radicamento.

### ***Misurare la corruzione? Indicatori e stime della diffusione del fenomeno***

Nella misurazione della diffusione della corruzione le statistiche giudiziarie non offrono una rappresentazione attendibile dell'effettiva diffusione del fenomeno, che al pari di altri crimini "senza vittime", o meglio avente vittime inconsapevoli, solo occasionalmente è oggetto di denuncia da parte di partecipanti o testimoni, ovvero di scoperta autonoma da parte degli organi di controllo, e dunque ha una "cifra oscura" tendenzialmente elevata e variabile. Nella ricerca sulla corruzione l'individuazione di indicatori affidabili sulla diffusione del fenomeno è dunque un passaggio metodologico di importanza decisiva, poiché tali rilevazioni sono spesso necessarie per la verifica delle ipotesi sulla natura e sull'influenza relativa dei molteplici fattori che ne favoriscono lo

sviluppo, e conseguentemente per la predisposizione di strumenti e politiche più efficaci di prevenzione.

La natura multidimensionale del fenomeno e la diversa estensione dei suoi potenziali referenti empirici giustificano l'esistenza di misure e indicatori di diversa natura, che si possono distinguere in misure soggettive o di percezione, e misure oggettive. Queste ultime, a loro volta, comprendono misure basate sull'esperienza diretta (statistiche di vittimizzazione), indicatori di mercato collegati al fenomeno (ad esempio, il rapporto tra i prezzi degli input acquistati dalla pubblica amministrazione e il rapporto tra le risorse finanziarie pubbliche erogate per la realizzazione di infrastrutture e l'effettiva realizzazione delle stesse) e misure giudiziarie (denunce, sentenze penali, sentenze contabili) dell'efficacia dell'azione di contrasto.

Le misure soggettive includono una serie di indicatori aggregati che sintetizzano vari aspetti o manifestazioni della corruzione in un'accezione ampia. Esse sono basate sulla percezione del fenomeno, anche nella sua dimensione latente, e per questo motivo sono considerate soggettive. Si fondano su sondaggi realizzati con campioni rappresentativi della popolazione o di categorie specifiche di soggetti (imprenditori, funzionari, etc.), oppure mediante *survey* di panel di esperti, manager e imprenditori, chiamati a rispondere a una batteria di domande volte a catturare le loro opinioni e percezioni sul grado di diffusione della corruzione e di altre distorsioni dell'attività amministrativa nel proprio così come in altri paesi. Tra queste misure la più utilizzata nella ricerca è il *Corruption Perception Index* (CPI), elaborato e pubblicato annualmente a partire dal 1995 da *Transparency International* per un insieme di 169 paesi nel 2015, tramite una sintesi delle principali *surveys* condotte da diversi enti e istituzioni internazionali. *Transparency International* ha elaborato anche il *Bribe Payers Index* (BPI) dal 1999 al 2011 per un campione di 28 paesi avanzati ed emergenti maggiormente esposti a investimenti diretti esteri e al commercio internazionale. Si tratta di un indice che misura la propensione alla corruzione delle imprese esportatrici che continuano a ricorrere alla corruzione per ottenere contratti, pur operando in paesi che hanno aderito alla Convenzione OCSE anti-corruzione. Il *Global Corruption Barometer* (GCB), elaborato a partire dal 2003 da *Transparency International* in collaborazione con *Gallup International*, è invece frutto di un sondaggio che si rivolge direttamente ai cittadini di circa 100 paesi per misurare la percezione che essi hanno nella quotidianità della diffusione della corruzione in vari settori (politica, sistema giudiziario, istituzioni pubbliche, settore privato, media, istituzioni religiose).

Un indice di corruzione elaborato dalla Banca Mondiale nell'ambito del progetto *Worldwide Governance Indicators* è il *Corruption Control Index* (CCI) che a partire dal 1996 misura la corruzione come fenomeno di "cattura" degli stati da parte di élites e interessi privati attraverso *surveys* multiple sottoposte a esperti del mondo degli affari e analisti. Nel 2011 i paesi per i quali esso è stato calcolato sono 215. Il *Public Integrity Index* (PII) è costruito sulla base di valutazioni di esperti in un campione di 25 paesi relativamente all'esistenza e all'efficacia di meccanismi che prevengono gli abusi di potere e promuovono l'integrità pubblica e l'accesso dei cittadini all'informazione pubblica al fine di favorire il controllo dell'operato dei governi. Il *Business Environment and Enterprise Performance Survey* (BEEPS) è un'iniziativa della Banca Mondiale realizzata in collaborazione con la *European Bank for Reconstruction and Development* avviata nel 1999 al fine di misurare la qualità della *governance* dei paesi dell'Europa dell'Est e dell'Asia Centrale dal punto di vista del settore privato. L'*International Country Risk Guide* (ICRG) prodotto e pubblicato da *Political Risk Services Group*, fornisce dal 1984 una mappa dei diversi fattori di rischio – incluso quello di incorrere in richieste di tangenti – in 140 paesi secondo il giudizio di esperti. Il *World Business Environment Survey* (WBES) rappresenta il risultato di un'indagine realizzata dalla Banca Mondiale per valutare in più di 80 paesi il contesto in cui le imprese si trovano ad operare e, quindi, il grado di corruzione, la capacità degli Stati di sostenere le attività produttive, il livello di efficienza dei mercati, la trasparenza, le norme che regolano il commercio internazionale, il livello delle infrastrutture.

Queste misure presentano diversi vantaggi: sono comparabili, e pertanto consentono confronti internazionali tra paesi diversi; vengono realizzati periodicamente, di solito su basi annuali,

consentendo un'analisi diacronica dell'evoluzione percepita del fenomeno nel corso del tempo; svolgono infine un ruolo positivo nel sensibilizzare l'opinione pubblica e governi in merito a un fenomeno dannoso per lo sviluppo sociale ed economico, favorendo processi di riforma volti a rafforzare l'integrità delle istituzioni pubbliche e sollecitando l'adozione di misure anti-corrruzione a livello nazionale e internazionale. Molte organizzazioni internazionali, tra cui le Nazioni Unite, la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale, il Consiglio d'Europa, l'Unione Europea, l'OCSE e la Coalizione Globale per l'Africa, si sono attivate in tal senso.

Non mancano, tuttavia, le critiche a questi indicatori soggettivi in termini di accuratezza, coerenza e possibilità effettiva di riempire di significato e di contenuti complessi il punteggio attribuito a ciascuno paese. Nei limiti delle misurazioni "soggettive" si riflettono le difficoltà di catturare la natura complessa e multidimensionale del fenomeno, la cui percezione è condizionata da variabili di matrice culturale e istituzionale. La tabella 1 sintetizza i principali limiti delle indagini basate sulla percezione e alcune possibili soluzioni (Fiorino e Galli, 2013).

Tabella 1. Limiti delle indagini basate sulla percezione e possibili soluzioni

<b>Limiti</b>	<b>Soluzioni possibili</b>
Le percezioni possono cambiare rapidamente senza alcun fondamento oggettivo a causa di scandali politici che possono condizionare la percezione, ma che non riflettono il livello reale di corruzione	Si può utilizzare una media triennale degli indici per ridurre la sensibilità della misurazione a scandali mediatici momentanei
Le percezioni possono essere condizionate da impostazioni culturali e concezioni diverse di quale sia effettivamente un reato di corruzione, per cui la stessa domanda può essere interpretata in modo sostanzialmente diverso	Si possono escludere dall'analisi i residenti nel paese per il quale si calcola il valore dell'indice
Le risposte degli intervistati possono essere influenzate dalla qualità e dalla coerenza nella formulazione delle domande	Si possono scegliere domande aperte, più lunghe ed elaborate, che contengono riferimenti alla frequenza o meno di determinati comportamenti passibili di essere considerati corrotti e che favoriscano anche il ricordo di eventi del passato
È possibile che alcuni intervistati non abbiano l'esperienza e le conoscenze necessarie per esprimere una percezione affidabile della corruzione	Si escludono dalle interviste i cittadini comuni in quanto mancano dell'esperienza e delle conoscenze necessarie per esprimere una percezione affidabile della corruzione
È possibile che alcuni intervistati volutamente sottostimino i pagamenti di tangenti per timore, imbarazzo o perché ne beneficiano, mentre altri strategicamente li sovrastimino per favorirne la prevenzione o la condanna	Risulta necessario identificare correttamente e tener conto di ogni elemento distortivo legato alla desiderabilità sociale o al timore di rivelare pubblicamente alcune informazioni

Fonte: elaborazione di Lambsdorff (2001); Sequeira (2012).

Nonostante il crescente interesse verso questi indicatori da parte sia degli studiosi sia degli operatori pubblici, è importante tuttavia valutarne con cautela il potere informativo senza incorrere nell'errore di considerarli espressione dei livelli di corruzione effettivi, che data la natura occulta delle corrispondenti attività sono per definizione non rilevabili con certezza (Olken, 2009). Sebbene il rigore delle tecniche statistiche di elaborazione di questi indici possa indurre ad attribuire loro una notevole precisione quantitativa, occorre avere ben chiaro che essi presentano un elevato margine di errore come indicatore della reale diffusione della corruzione (Donchev e Ujhelyi, 2009). L'esposizione mediatica di scandali legati a fenomeni di corruzione – ovvero la stessa pubblicazione di tali indici – può indurre valutazioni negative che si traducono in un ulteriore peggioramento di tali indici. Infine, essi scontano il limite di essere elaborati con riferimento all'intero paese e, pertanto, di non essere disponibili in forma disaggregata per le diverse aree territoriali.

In alternativa agli indicatori soggettivi esiste una molteplicità di altre misure della corruzione di natura oggettiva. Alcune di queste sono state elaborate utilizzando il metodo delle interviste rivolte a un campione rappresentativo della popolazione osservata – ma limitando le domande a esperienze dirette e reali, piuttosto che alla percezione degli intervistati, in modo da eliminare i pregiudizi attitudinali del campione intervistato (misure esperienziali). I più noti indicatori di

questo tipo sono il *Global Corruption Barometer* (GCB) e i *Quality of Government Indicators* elaborati dall'Università di Goteborg nel 2008 e nel 2014 relativamente alla corruzione, al rispetto del diritto, alla performance della pubblica amministrazione e al grado di accountability a livello regionale in tre settori della pubblica amministrazione, istruzione, sanità e polizia.

Un'altra modalità oggettiva di misurazione indiretta della corruzione consiste nell'uso di *proxy* ovvero di indicatori di mercato o statistici collegati in qualche misura al fenomeno in esame, come il confronto tra i prezzi degli input acquistati dalla pubblica amministrazione, il rapporto tra la serie storica della spesa pubblica e quella del capitale pubblico osservabile in regioni diverse (Golden e Picci 20014), o le discrepanze esistenti fra fonti di dati amministrativi diverse. Un limite importante di questi metodi è rappresentato dal fatto che non è possibile distinguere in quale misura le divergenze nei dati di fonti diverse siano effettivamente dovute alla corruzione e non alla mancanza di coerenza, di omogeneità e di qualità della contabilità dei diversi livelli di governo o ad altre forme di inefficienza burocratica. Per ovviare a questo problema, i ricercatori che ricorrono a questi metodi cercano sempre di identificare una fonte di variazione esogena degli incentivi ad un comportamento corrotto che siano correlati con le variazioni delle discrepanze esistenti fra dati di diversa provenienza.

Una terza tipologia di indicatori oggettivi misura la corruzione perseguita utilizzando il numero di condanne o di denunce per i reati di corruzione commessi da pubblici ufficiali e identificati dall'ordinamento giuridico di ciascun paese. Oggetto di quantificazione è in questo caso il grado di controllo della dimensione emersa della corruzione, messo in opera dagli organismi istituzionali cui è delegata la funzione di rilevare e perseguire i corrispondenti reati. Le misure giudiziarie nella loro duplice forma delle denunce e delle condanne presentano alcuni vantaggi. Anzitutto sono disponibili generalmente per estese serie temporali. Inoltre, esse sono molto dettagliate e disaggregate per aree territoriali e per settori, per cui consentono di catturare l'evoluzione dei reati di corruzione nel tempo e a livello territoriale. Tuttavia, si rivelano scarsamente utili ai fini della prevenzione, dal momento che sono elaborate con un notevole ritardo temporale dall'evento (per esempio una condanna è rilevata a distanza anche di molti anni dal momento in cui l'episodio corruttivo ha avuto luogo). Inoltre, tali misure possono essere fuorvianti nella misurazione del fenomeno e vanno interpretate con cautela. Osservare, ad esempio, che in un'area del paese si registra in media un numero di condanne per reati di corruzione sensibilmente inferiore a quanto avviene altrove potrebbe essere il segnale di un minore grado di efficienza del potere giudiziario o di presenza di corruzione all'interno dello stesso sistema giudiziario o, piuttosto, di una scarsa propensione alla denuncia in quella particolare area. Le statistiche giudiziarie si rivelano, pertanto, difficilmente interpretabili in termini sia di incidenza reale - e non solo ufficiale - del fenomeno, sia di efficienza dell'autorità giudiziaria nel contrastarlo (Anac 2015).

Un ulteriore approccio, che combina l'utilizzo di indicatori ricavati con metodologie differenziate, guarda invece alle cosiddette *redflags* o "campanelli d'allarme" che segnalano un elevato rischio corruzione all'interno di specifici processi decisionali (Anac 2015). In particolare una batteria di indicatori di rischio è stata rilevata e utilizzata nel settore dell'attività di contrattazione pubblica per comparare a livello aggregato paesi oppure procedure diverse. Uno studio finanziato dalla Commissione Europea e condotto tra marzo 2012 e giugno 2013 sui costi della corruzione nelle forniture pubbliche in 8 Paesi membri (Francia, Italia, Lituania, Polonia, Paesi Bassi, Romania, Spagna e Ungheria) e 5 settori (acqua e rifiuti, costruzioni di *utilities*, formazione, ricerca e sviluppo, trasporti e strade) ha elaborato 27 indicatori di corruzione sulla base di pareri di esperti e di un'analisi comparata di casi di corruzione (Commissione Europea 2013). Altre ricerche utilizzano invece le banche date della Autorità nazionali di vigilanza sugli appalti di paesi diversi mostrando come la frequenza statisticamente significativa di anomalie relative in particolare a variabili come il numero di partecipanti, i ribassi di aggiudicazione, il tipo e i tempi delle procedure di aggiudicazione, la discrepanza tra base d'asta e costi effettivi si associ a fattori come il livello di corruzione percepita, il grado di "parentela politica" delle imprese, lo scioglimento per mafia degli

enti locali (Fazekas, Tóth and King 2013, Fazekas, Chvalkowska, Skuhrovec, Toth and King 2013; Mungiu-Pippidi 2015; Fazekas, Sberna e Vannucci 2015).

### ***Alcuni sviluppi possibili in tema di misurazione della corruzione***

L'analisi dei diversi metodi di misurazione della corruzione evidenzia come nessun metodo, preso singolarmente, sia privo di problemi concettuali o statistici. Mentre gli indicatori soggettivi si rivelano più adatti ad identificare correlazioni e andamenti di tipo macroeconomico della corruzione in analisi *cross-country*, misure che si fondano sull'osservazione diretta risultano invece più appropriate nelle analisi di un determinato paese e dell'impatto distributivo che i diversi tipi di corruzione hanno sui soggetti interessati.

L'elaborazione di indicatori più affidabili – corrispondenti ai diversi tipi sopra evidenziati – costituisce una tra le principali aree di sviluppo metodologico negli studi sulla corruzione (Sequeira, 2012; Fiorino e Galli 2013). Gli obiettivi di tali studi possono essere così sintetizzati: 1) identificare le varie tipologie di distorsioni e di errori di misurazione relative a ciascuna metodologia utilizzata, in un'ottica di chiarificazione della relazione tra le misure di corruzione oggettive e soggettive; 2) identificare le fonti di variazioni esogene dei contesti istituzionali e delle regole organizzative, sia tra paesi che all'interno degli stessi, e sviluppare misure che catturino la relazione esistente tra contesti istituzionali e variazioni nella struttura di opportunità e incentivi alla corruzione. In tal senso, importanti contributi possono venire dall'economia sperimentale, attraverso esercizi di laboratorio volti a verificare le reazioni comportamentali di individui o imprese rispetto a vari tipi di regole, che possono influenzare diversamente gli agenti; 3) tenere conto in modo più sistematico delle condizioni 'ambientali' nei metodi di misurazione diretta della corruzione, in modo da garantire stime più affidabili delle cause e degli effetti del fenomeno nei diversi contesti.

In prospettiva, la frontiera nelle tecniche di misurazione della corruzione è rappresentata da un approccio multi-angolare e multidisciplinare, che riesca a combinare micro e macro dati sulla corruzione in un processo di interazione tra metodi diretti e indiretti, quantitativi e qualitativi. L'elaborazione di indicatori affidabili può rappresentare uno strumento particolarmente utile nelle fasi di progettazione e valutazione di interventi e progetti formulati nell'ambito delle politiche di coesione, così da misurarne l'efficacia relativa anche in relazione al rischio di distorsioni derivanti da "abusi di potere delegato a fini privati" legati ad attività di corruzione. A questo fine, gli indicatori necessari dovrebbero avere quale base territoriale di riferimento (almeno il livello regionale o sub-regionale), o in alternativa qualificare il "rischio corruzione" tramite *red-flags* nell'ambito di specifici progetti.

### 3. La metodologia per la costruzione di indicatori sul fenomeno corruttivo

L'individuazione ed il calcolo di indicatori di rischio di corruzione nella Pubblica Amministrazione presenta numerosi problemi di natura metodologica data la natura particolarmente elusiva di un fenomeno che per sua natura non è direttamente osservabile. Da un punto di vista del metodo è possibile individuare due fasi di questo processo. La prima fase riguarda l'identificazione degli indicatori indiretti concepiti su base logico-deduttiva da esperti e personale della pubblica amministrazione, e parallelamente individuati, con un approccio induttivo, mediante una strategia intensiva di analisi di casi di studio. La seconda riguarda invece la verifica statistica a posteriori della abilità degli indicatori a descrivere il fenomeno, la quale avviene, al contrario, su base empirico-induttiva.

Come indicato precedentemente, negli ultimi anni, la letteratura mondiale si è occupata diffusamente degli aspetti relativi alla identificazione ed al calcolo di indicatori di corruzione, distinguendo indicatori soggettivi (di percezione del fenomeno) ed indicatori oggettivi (misure basate su *proxy* di natura economica e di natura giudiziaria). Partendo dunque dagli indicatori internazionali più diffusi, e dalle critiche emerse, si ritiene che per quello che riguarda gli indicatori soggettivi, essi dovrebbero essere corretti depurando dai dati di base le possibili influenze esterne derivanti dalla diffusione delle informazioni nei periodi precedenti alle indagini mentre, per quello che riguarda gli indicatori oggettivi, si suggerisce di evidenziare le situazioni anomale misurando gli scostamenti dei comportamenti di ciascun operatore rispetto alle prescrizioni normative.

Nel contesto italiano si propone pertanto, come già rappresentato, di riferirsi a:

- **Indicatori oggettivi di rischio di corruzione:** da costruirsi per ognuno dei settori compresi negli obiettivi tematici delle politiche di coesione, analogamente a quanto già fatto dall'ANAC in materia di contratti (cfr. Allegato II). Tali indicatori possono essere poi utilizzati anche dalle pubbliche amministrazioni nella scelta delle misure di prevenzione da adottare.
- **Indicatori oggettivi di contrasto:** si propone di considerare una serie di misure ricavate dalle statistiche giudiziarie e dalla giurisprudenza contabile, quali ad esempio: misure di repressione penale eventualmente integrate con le statistiche giudiziarie; misure di contrasto in materia di responsabilità amministrativa e contabile deducibili dalla giurisprudenza della Corte dei Conti; misure di contrasto in materia di responsabilità disciplinare; misure di contrasto di carattere preventivo.

Un aspetto di fondamentale importanza per la corretta implementazione del sistema di indicatori proposti riguarda la disponibilità di dati di base dettagliati ed affidabili. A questo riguardo è utile distinguere 3 tipologie di banche dati sulle quali la costruzione degli indici può essere basata.

Una prima tipologia riguarda le **banche dati ANAC già esistenti** e immediatamente disponibili. Tra questi ci si intende riferire, ad esempio, alla banca dati interna dell'ANAC (BDNCP) ed alle banche dati costituite presso le singole stazioni appaltanti, e gestite dai singoli Responsabili di Prevenzione alla Corruzione (RPC).

Una seconda tipologia di dati si riferisce, invece, a **banche dati esterne all'ANAC, ma facilmente acquisibili** grazie alla collaborazione manifestata nel corso dei tavoli del gruppo di lavoro (cfr. Capitolo 7 del presente documento) da enti quali l'ISTAT, la Banca d'Italia, la Corte dei Conti, Ministero dell'Interno, Ministero della Giustizia, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, e al contributo di vari enti pubblici non economici, agenzie, regioni, comuni, Aziende sanitarie locali, Aziende ospedaliere, IRCCS, Università, Camere di commercio industria artigianato e agricoltura e

Unioni regionali. Nel considerare questa seconda tipologia di dati non vanno certamente sottostimati i problemi che si presenteranno in fase di costruzione del data-base, dovuti alla integrazione delle varie fonti. Tra questi vanno ricordati i problemi derivanti dalla diversa affidabilità delle fonti, i problemi di dati mancanti, i problemi derivanti dalla non perfetta comparabilità del dato, i problemi connessi alla diversa definizione delle unità (ad esempio territoriali), i problemi derivanti dal diverso supporto informatico o linguaggio di programmazione utilizzato ed i problemi di *coupling* tra unità elementari derivanti da errori ed imprecisioni nella fase di immissione dei dati.

Infine, una terza tipologia di banca dati è costituita dalla possibilità di implementare **indagini campionarie ad hoc** al fine di integrare un ideale *data-base* completo con informazioni non altrimenti reperibili attraverso le fonti predette. Tali indagini potranno riguardare metodi di raccolta tramite questionari predisposti *ad hoc* e somministrati nel formato *face-to-face*, ma anche forme di raccolta più rapide e meno dispendiose quali indagini tramite metodo CATI (*Computer assisted telephonic interview*) fino a indagini interamente condotte via internet. Nella salvaguardia dei criteri di affidabilità delle interviste (che tengano adeguatamente conto di problemi di *sample selection* e del contenimento degli errori non campionari) un metodo di raccolta spedito quale il CATI o le indagini via internet è soprattutto essenziale volendo costruire un sistema continuo di raccolta ed elaborazione dei dati che consenta di produrre gli indicatori con il dettaglio temporale desiderato. Per tali indagini campionarie sarà necessario predisporre un adeguato piano di campionamento il quale, a fronte delle risorse limitate a disposizione, ottimizzi la raccolta dei dati in modo da ridurre la dimensione campionaria senza compromettere la accuratezza delle stime.

Sebbene lo scopo delle analisi sia essenzialmente quello di fornire una quantificazione del fenomeno corruttivo su base analitica distintamente per le varie amministrazioni dello Stato, al termine del calcolo del sistema di indicatori, potrà anche essere ricavato un indicatore sintetico di corruzione su base nazionale e sub-nazionale. Tale indicatore potrebbe essere costruito come media ponderata dei singoli indicatori assegnando soggettivamente un peso diverso a ciascuno di essi. Potrà alternativamente essere costituito anche attraverso l'analisi fattoriale degli indici sintetici lasciando che sia il metodo stesso a suggerire la ponderazione ottimale da adottare. L'analisi fattoriale (Mardia et al, 1979; Johnson et al., 2007) è una tecnica statistica la quale consente di ottenere una riduzione della complessità del numero di fattori che spiegano un fenomeno. Tale tecnica si propone, quindi, di determinare un numero di variabili, dette "variabili latenti", più ristretto rispetto alle variabili di partenza (nel nostro caso gli indicatori) e riassuntivo rispetto alle stesse. La prima di tali variabili identificate dal metodo (detta prima componente principale) è quella che (per costruzione) spiega la quota più elevata della variabilità del fenomeno. Sarà quindi possibile studiare la validità a posteriori dell'indicatore sintetico così costruito utilizzando come misura la percentuale di variabilità spiegata dalla prima componente principale. In altri termini, attraverso l'applicazione del metodo dell'analisi fattoriale, insieme all'indice sintetico, verrà anche fornita una misura della sua validità espressa con un indice variabile tra 0 (nel caso di pessima validità) ad 1 (nel caso di massima validità). Data la complessità del fenomeno analizzato, del resto, è irrealistico pensare che un solo fattore possa essere in grado di spiegarne tutte le varie sfaccettature. Un ulteriore vantaggio derivante dall'impiego dell'analisi in componenti principali è costituito proprio dal fatto che, a partire da un insieme ampio di (diciamo k) indicatori, possono essere identificati diversi fattori il cui contributo alla spiegazione del fenomeno è decrescente in termini della variabilità spiegata (la seconda componente spiegherà una quota minore di variabilità della prima componente e così via) e indipendente l'uno dall'altro. Piuttosto che identificare un solo indicatore di sintesi, pertanto, la procedura fornirà un numero di indicatori sintetici che potrà essere stabilito a priori (ad esempio 3 o 4) i quali evidenzieranno diverse sfaccettature del complesso fenomeno "corruzione".

### ***Dettaglio di analisi***

Un primo aspetto rilevante nel trattare le caratteristiche dei dati di base per il calcolo degli indicatori riguarda il dettaglio di analisi richiesto. Da questo punto di vista distingueremo il **livello di disaggregazione**, il **dettaglio spaziale** ed il **dettaglio temporale**.

A livello di disaggregazione si propone il calcolo degli indicatori descritti nell'Allegato II per gli appalti pubblici, relativamente a tutte le amministrazioni nello spirito della Legge n. 190/2012, concernente "le disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione". All'articolo 1, comma 59 di detta legge si chiarisce che con questo si debba intendere *"tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI"*. Non vanno, tuttavia, sottaciute le difficoltà nella realizzazione di tale obiettivo derivanti soprattutto dalla carenza, in alcuni casi, di elenchi completi ed aggiornati delle unità in questione.

Il calcolo degli indicatori al livello di disaggregazione indicato consentirà di aggregare successivamente gli indicatori a livello territoriale, ad esempio provinciale o comunale, il che permetterà di produrre mappe del rischio di corruzione.

L'analisi della distribuzione spaziale del rischio di corruzione è interessante per diversi motivi. È evidente, innanzitutto, come avere a disposizione un quadro dettagliato del fenomeno a livello geografico consentirà di individuare le zone maggiormente interessate dal fenomeno (i cosiddetti *hot spot*) e quindi, in una fase successiva, di targettizzare le risorse da mettere a disposizione per le misure di contrasto. Vi è tuttavia un secondo motivo che suggerisce l'opportunità di tale analisi geografica del fenomeno. Come si è detto ripetutamente nel corso della presente sezione, il fenomeno corruzione, elusivo per sua natura, può essere studiato solo attraverso indicatori basati su *proxy* del fenomeno stesso. È facile immaginare, tuttavia, come la accuratezza di tali indicatori sia notevolmente eterogenea a livello di singola amministrazione e quindi in definitiva a livello geografico. D'altro canto la variabile latente (ed inosservabile) "corruzione" è un fenomeno che fonda su aspetti culturali e di costume che è facile presumere si distribuiscano nello spazio con regolarità senza eccessive soluzioni di continuità. In altri termini è estremamente improbabile che località nelle quali si osserva un elevato rischio di corruzione si trovino geograficamente immerse in un contesto di assenza di rischio di corruzione: comuni con elevato rischio di corruzione avranno presumibilmente nelle vicinanze comuni con indicatori di rischio comparabili. In tal senso una mappa del rischio di corruzione consentirà di evidenziare eventuali dati anomali, sotto la forma di *outlier spaziali*, ad esempio nella forma di comuni virtuosi in aree inclini alla corruzione, ovvero comuni con valori eccezionalmente elevate degli indici in aree relativamente poco interessate al fenomeno. Per tali *outliers* potrebbero essere successivamente instaurate indagini conoscitive *ad hoc* per indagare tali anomalie, per verificarne la veridicità e la natura, ed in ultima analisi per introdurre correttivi ovvero per attivare misure di contrasto.

Passando, infine, a trattare l'aspetto relativo al dettaglio temporale del calcolo degli indici, si propone di calcolare gli indici con cadenza annuale. La produzione di tali indici storici del rischio di corruzione e di contrasto alla stessa consentirà di osservare l'andamento storico degli indici di corruzione. È utile chiarire preliminarmente che, oltre a prevedere il calcolo degli indicatori per il futuro con cadenza annua, in fase di analisi dell'affidabilità si intende costruire detti indicatori anche in relazione ad un certo numero di anni passati.

Anche l'analisi dell'andamento storico del fenomeno, come quella relative alla distribuzione geografica dello stesso, è desiderabile per diverse ragioni. La prima è la più evidente e concerne la possibilità di evidenziare il trend di fondo ed eventuali cambiamenti nella linea di tendenza dello stesso. La seconda riguarda la possibilità di una verifica *ex-post* di politiche di contrasto. Infine, similmente con quanto discusso in relazione al dettaglio spaziale del fenomeno, l'analisi dell'andamento storico del fenomeno consentirà nel tempo di evidenziare eventuali dati anomali riferibili ad improvvise impennate o diminuzioni degli indici le quali potrebbero essere dovute ad improvvisi cambiamenti di tendenza nel fenomeno, ma anche a difetti nella definizione degli indici stessi specie se tali valori anomali dovessero riscontrarsi solo per alcuni indicatori e non per la totalità degli stessi. Anche in questo caso, come nel caso dell'analisi della distribuzione geografica degli indici, ulteriori approfondimenti sarebbero necessari con indagini mirate in un'ottica di continuo miglioramento della qualità e della affidabilità degli indicatori proposti.

### ***Analisi intensiva: codifica dei dati e studi di caso***

Accanto agli indicatori indiretti proposti su base logico-deduttiva, un'ulteriore base di conoscenza per l'elaborazione di indicatori di rischio di corruzione sarà ricavato mediante un approccio complementare, di tipo empirico-induttivo. A questo fine, si procederà all'elaborazione preliminare di un *codebook*, ossia un "manuale per la codifica" di informazioni su eventi di corruzione emersi tramite inchieste giudiziarie, individuando preliminarmente le variabili rilevanti che contraddistinguono attori, risorse, meccanismi e contesto regolativo in tali episodi di corruzione, per ognuna di esse fissando i diversi campi di variazione a seconda delle caratteristiche rilevate.

Si può ipotizzare che la strategia di raccolta dati prenda avvio dall'individuazione di parole-chiave strumentali alla selezione di episodi di corruzione per i quali sia stato avviato un procedimento giudiziario – una fonte-dati possibile è la banca-dati MIDA dell'Ansa – ovvero l'insieme di segnalazioni relative all'avvio di procedimenti giudiziari pervenute all'ANAC. La raccolta sistematica di informazioni sugli eventi di corruzione emersi nell'arco temporale oggetto di analisi sarà accompagnata, per ciascun evento, a un successivo approfondimento, mediante la ricerca di ulteriori dati ricavabili da atti giudiziari, interviste a soggetti qualificati (magistrati, operatori di sicurezza, etc.), altre fonti di stampa e documentarie. La metodologia da utilizzare in questa fase è la *content analysis* (analisi del contenuto) attraverso l'estrapolazione di dati narrativi di rilevanza statistica dal materiale giudiziario, investigativo e giornalistico.

Le informazioni così raccolte saranno inserite all'interno del *dataset* sugli eventi di corruzione, ottenendo un insieme codificato di dati sulle caratteristiche salienti degli eventi emersi, in base alle variabili individuate nel *codebook*. L'elaborazione di tali dati, da realizzarsi con uno specifico focus sulla dimensione locale su base almeno regionale, fornirà elementi di conoscenza su frequenza relativa e specificità delle manifestazioni del fenomeno, con particolare riguardo a distorsioni dei meccanismi decisionali o ad effetti e ricadute delle attività illecite che possono rappresentare indicatori generalizzabili del rischio corruzione.

A questo fine, la rilevazione di settori, aree geografiche, processi decisionali, attori e risorse prevalentemente utilizzate nell'universo della corruzione emersa e penalmente perseguita fornirà spunti di analisi da sviluppare attraverso un insieme circoscritto di studi di caso in profondità. Da questi ultimi si potranno rilevare – tramite strategia di ricerca intensiva, focalizzata sullo studio delle fonti giudiziarie di interesse e interviste ad attori privilegiati – eventuali segnali di anomalia di procedure e controlli, ovvero distorsioni di *output* e *outcome* dei processi decisionali, valutandone *ex-post* la traducibilità in indicatori di carattere generale.

### **Verifica quantitativa di affidabilità/coerenza**

Al fine di fornire validità scientifica agli indicatori proposti e che saranno implementati nelle fasi successive di sviluppo del progetto, e anche al fine eventualmente di correggere e migliorare gli stessi qualora essi si rivelassero inadeguati, la metodologia di validazione scientifica che si intende seguire è la seguente.

Innanzitutto, si deve considerare che il fenomeno oggetto di studio (la *corruzione*) è una variabile latente inosservabile in via diretta e che gli indicatori suggeriti su base puramente congetturale, sono concepiti come *proxy* del fenomeno stesso. Tuttavia, essendo tutti gli indicatori *proxy* del medesimo fenomeno inosservabile, essi devono necessariamente risultare significativamente correlati positivamente con tale *variabile latente* e quindi correlati positivamente tra di loro. In tal senso, successivamente al calcolo dei singoli indicatori, si procederà alla verifica a posteriori di tale correlazione. Seguendo una pratica consolidata in altri campi (quali, ad esempio, le indagini motivazionali, la psicomelia e le analisi di mercato), si procederà ad un'analisi della attendibilità (*reliability*) degli indici tramite tre strumenti: il calcolo della **matrice di correlazione** tra gli indicatori, il calcolo dell'indice  **$\alpha$  di Cronbach**, e l'**analisi storica** degli indici. Questi strumenti saranno brevemente esaminati nei paragrafi seguenti.

### **Analisi della matrice di correlazione**

Supponiamo di avere a disposizione un sistema di  $k$  indicatori indicati come  $(I_1, I_2, \dots, I_k)$ . Un esempio della matrice di correlazione tra detti indicatori è riportato qui di seguito.

	$I_1$	$I_2$	...	$I_k$
$I_1$	1	$\text{Corr}(I_1, I_2)$		$\text{Corr}(I_1, I_k)$
$I_2$	$\text{Corr}(I_2, I_1)$	1		$\text{Corr}(I_2, I_k)$
....	...	...	...	
$I_k$	$\text{Corr}(I_k, I_1)$	...	...	1

A partire da tale matrice, una significativa correlazione negativa (o di una correlazione nulla) evidenzerebbe il fatto che i due indicatori considerati si muovono in direzione opposta (o indipendentemente uno dall'altro) e che quindi uno dei due (o entrambi) non si muove conformemente con la variabile latente *corruzione*. In tal caso sarebbe necessario un ripensamento di entrambi gli indici ed ulteriori approfondimenti.

### **Indice $\alpha$ di Cronbach**

Per quel che concerne l'uso dell'indice  **$\alpha$  di Cronbach** (Cronbach, 1951; Allen, and & Yen, 2002, Bonett, 2010), va detto, innanzitutto, che tale coefficiente è stato introdotto nella letteratura al fine di descrivere la coerenza interna di gruppi di variabili (nel nostro caso gli indicatori). Elevati valori dell'indice  $\alpha$  di Cronbach indicano che gli indicatori esaminati esprimono una misura coerente al loro interno riguardo al fenomeno che si studia. La verifica della coerenza interna di ogni subset di indicatori consente non solo di definire la validità di costruito della scala di misura utilizzata, ma anche di approfondire lo studio e la definizione della struttura fattoriale necessaria ad identificare la variabile latente che può essere assunta come indicatore sintetico. È pratica comune quella di adottare il valore di  $\alpha$  maggiore di 0.60 come riferimento di un livello accettabile per la coerenza

interna e la adeguatezza di costruito degli indicatori costruiti. Indici che presentassero dunque un indice  $\alpha$  minore di 0.60 andrebbero quindi rivisitati o scartati del tutto. L'analisi di attendibilità verrà condotta distintamente per le varie categorie di indici esaminate (indici di rischio e di contrasto distinti al loro interno per tipologia).

Qualora l'analisi di Cronbach ed il calcolo della matrice di correlazione binaria evidenziasse coppie di indicatori incorrelati o addirittura correlati negativamente (e quindi incoerenti), l'intero sistema di indicatori dovrà essere riconsiderato, eliminando dall'elenco gli indicatori che dovessero risultare meno coerenti.

### ***Analisi della capacità previsiva***

Tale fase costituisce l'ultimo *step* nel processo di definizione del sistema di indicatori. A seguito dell'esame di coerenza e attendibilità descritto nelle sezioni precedenti, si procederà alla revisione degli indicatori di corruzione ed alla messa a punto di un sistema di indicatori non più suggeriti su una base meramente deduttiva-congetturale, ma supportati da un conferma empirico-induttiva della loro validità e quindi sostenuti da una base scientifica.

Il nuovo sistema di indicatori, ridefinito sulla base dei test di coerenza precedentemente indicati, verrà dunque implementato sui dati osservazionali. Si prevede che il processo di identificazione e calcolo del sistema di indicatori possa venire ridiscusso ad ogni nuovo tornata di calcolo degli stessi (ad esempio su base annua) istaurando così un processo iterativo in base al quale le varie fasi di costruzione-verifica-ridefinizione vengano affrontate circolarmente su una base periodica.

Se gli indicatori sono stati ben definiti, essi dovrebbero poter essere utilizzati come misure di *early warning* di situazioni critiche. In tal senso l'esame dell'andamento storico di alcuni casi estremi consentirà di testare a posteriori l'efficacia del sistema di indicatori.

### ***Verifica tramite analisi qualitativa***

Una corretta verifica a posteriori dell'accuratezza e validità scientifica degli indicatori proposti nel corso di questo capitolo non può prescindere oltre che dalle procedure analitiche discusse nelle precedenti sezioni, anche da un'analisi qualitativa. Questa riguarderà l'analisi di *case studies* eclatanti registrati in passato che hanno suscitato *clamor fori* nella pubblica opinione, quali, ad esempio, i reati emersi nell'ambito dell'inchiesta di Mafia Capitale, ovvero, i casi di corruzione dell'Expo di Milano, il caso delle forniture farmaceutiche emersa nell'ambito dell'inchiesta Mani Pulite, i casi di falsificazione delle segnalazioni di denuncia in ambito fiscale con riferimento all'alterazione degli esiti delle verifiche fiscali e molti altri. In tutti questi casi il sistema di indicatori dovrà dimostrarsi in grado di dimostrarsi sensibile ed efficiente. Un sistema efficiente di indicatori deve infatti essere in grado di evidenziare questi casi, mentre un sistema sensibile deve segnalare con tempestività gli stessi e finanche anticiparne eventualmente la tendenza. In tal senso si prevede di identificare alcuni casi eclatanti e di verificare nel passato i valori assoluti e gli andamenti degli indicatori eventualmente integrando gli stessi con informazioni ausiliarie, interviste e raccolta di dati *ad hoc*. Tale fase di verifica qualitativa, affiancata alla verifica quantitativa discussa nella sezione precedente, concorrerà a definire il sistema di indicatori da adottare a regime.

## 4. Il contesto istituzionale e normativo italiano in tema di corruzione

Il quadro istituzionale in materia di prevenzione e contrasto della corruzione è tradizionalmente basato su un impianto di tipo repressivo, oltre che sul funzionamento di presidi organizzativi ed amministrativi non sempre chiaramente orientati nel senso del contenimento degli episodi di *maladministration*. E' noto, ed ampiamente studiato, come un modello di tipo essenzialmente repressivo sia inidoneo, da solo, a contenere fenomeni degenerativi diffusi e non sempre avvertiti dagli addetti ai lavori nella loro gravità, e consenta in ogni caso l'intervento solo a fronte degli episodi più gravi.

Il contenimento degli episodi di malcostume, risulta affidato tradizionalmente alle funzioni giurisdizionali e di controllo della magistratura contabile, oltre che al ruolo a volte preponderante della c.d. "supplenza" del giudice penale.

Nel quadro di una serie di indirizzi e stimoli anche di tipo internazionale (si v. in particolare il rapporto di *monitoring* del *GRoupe d'Etats contre la CORruption - GRECO* del 2009; la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) ratificata in Italia con l. 116 del 2009), nel corso dell'ultimo quadriennio si è assistito, per la prima volta, alla definizione di un sistema organico di prevenzione e contrasto del fenomeno attraverso misure amministrative: la legge n. 190 del 2012, unitamente ai decreti attuativi ed agli altri provvedimenti che ne hanno sviluppato e articolato le previsioni, costituisce dunque un tentativo, organico ed ampio, di dotare il sistema amministrativo di una serie di "precauzioni ausiliarie", utili a prevenire, contenere, far emergere i comportamenti corruttivi e più complessivamente i fenomeni di *maladministration*.

A partire dalla legge n. 190 del 2012, il quadro giuridico ed istituzionale in materia di prevenzione e contrasto amministrativo alla corruzione è dunque mutato sensibilmente, attraverso la definizione di un complessivo sistema di politiche e misure volte a prevenire l'insorgere di fenomeni di corruzione: lo stesso concetto di corruzione amministrativa si affranca dalla tradizionale impostazione penalistica e si rivolge a definire un insieme più ampio di fenomeni di malcostume e *maladministration*, intesa, dalla stessa Autorità, "come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari". In questo senso, un primo elemento da prendere in considerazione sarà appunto l'esigenza di dotarsi di strumenti in grado di evidenziare un insieme di fenomeni che costituiscono nel loro complesso il terreno di coltura dei reati contro la pubblica amministrazione, ma non si esauriscono in questi.

La costruzione di un sistema di prevenzione della corruzione, intesa in questa accezione, si basa, secondo l'impianto della legge n. 190 e dei successivi decreti attuativi (decreto legislativo n. 33 del 2013 e n. 39 dello stesso anno, d.P.R. n. 62 del 2013) ed alla luce delle innovazioni introdotte dal decreto n. 90 del 2014, di una serie di elementi e strumenti fondamentali, che sinteticamente possono essere ricondotti ad una serie di misure (trasparenza, incompatibilità, codice di comportamento) e di strutture e funzioni deputate ad articularle (Autorità nazionale anticorruzione, cui si affianca un sistema reticolare di responsabilità che ha snodo essenziale nei responsabili delle singole amministrazioni). Le misure, coerentemente con l'impianto normativo, sono articolate e sviluppate attraverso politiche molto pervasive che interessano le singole amministrazioni, e che trovano esplicitazione nei piani di prevenzione (PTPC) sviluppati sulla base del piano nazionale definito a livello centrale (con competenza ora in capo all'Anac), oggetto di successivi aggiornamenti destinati a tradursi in aggiornamenti dei piani triennali di amministrazione.

Il problema di queste politiche risiede in misura importante nella loro attuazione, da parte delle singole amministrazioni e nella guida ai processi assicurata dal Governo e dalle strutture centrali preposte (in particolare, in Italia, l'Anac), ma anche nel costante sostegno e nella loro continua messa a punto.

### ***L'Autorità nazionale e le responsabilità***

Una delle innovazioni più significative, frutto delle recenti riforme, è quella della costruzione di un complessivo sistema amministrativo: il cuore di questa organizzazione è un'agenzia, la Civit, nata inizialmente come struttura volta a coordinare le politiche di valutazione delle *performances* pubbliche, ma già orientata anche sui temi della trasparenza e (sia pure in termini più sfumati) della integrità. A questa struttura la legge "anticorruzione" ha affidato anche i compiti in materia di prevenzione della corruzione amministrativa, qualificandola come "autorità nazionale anticorruzione", ai fini delle convenzioni internazionali che prevedevano che ogni contraente individuasse al proprio interno una figura responsabile dell'attuazione delle politiche in materia.

Il decreto legge di riordino delle pubbliche amministrazioni (decreto n. 90 del 2014, c.d. "decreto Madia") ha ripartito più chiaramente le competenze tra le strutture nazionali, affidando al Dipartimento per la funzione pubblica, ed al suo Ministro, le competenze in materia di valutazione del personale e delle *performances*, affidando all'Anac (che assume più chiaramente i tratti di un'autorità amministrativa indipendente) tutte le competenze in materia di anticorruzione e trasparenza. L'Anac cumula, inoltre, le competenze già dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, delle quali eredita funzioni e strutture: tra i *focus* della prevenzione della corruzione, quello dei contratti pubblici diventa quindi un aspetto di specifica attenzione per la rinnovata autorità.

Questa autorità collegiale, composta da cinque membri nominati con decreto del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro della funzione pubblica, con una procedura che impone l'acquisizione di un parere vincolante (con maggioranza qualificata) delle commissioni parlamentari, si pone a pieno titolo come soggetto indipendente, che proprio per questa sua connotazione diventa anche in successive circostanze soggetto di riferimento per il governo di situazioni di *maladministration*, anche in contesti diversi da quelli istituzionalmente affidati all'autorità.

Compete all'Anac la predisposizione del piano nazionale anticorruzione, la definizione di linee guida in materia di codici di comportamento, la vigilanza sull'attuazione e l'effettiva adozione degli strumenti anticorruzione, a partire dal monitoraggio sul rispetto degli obblighi di trasparenza.

I referenti delle funzioni dell'Anac sono, all'interno delle singole amministrazioni, appositi "responsabili", individuati di norma nei segretari comunali per comuni e province o altrimenti in dirigenti amministrativi: spetta a questi (che di norma cumulano anche la responsabilità delle misure di trasparenza) garantire l'adozione di tutti gli atti obbligatori e verificare il rispetto delle previsioni di legge. Ciascun responsabile sarà assistito nella sua attività da "referenti", vale a dire da figure a loro volta responsabili dell'attuazione della normativa in singoli settori ed ambiti. Il rapporto tra autorità e responsabili è prezioso anche in termini informativi (si vedano, in particolare, i dati contenuti nelle relazioni annuali predisposti dai responsabili, che consentono di disporre di importanti elementi conoscitivi rispetto all'attuazione delle varie misure previste dai Piani di prevenzione).

### ***I piani di prevenzione della corruzione e l'analisi del rischio***

Il baricentro delle diverse misure può essere individuato nei piani anticorruzione, cui compete lo scopo non solo di adattare alle singole realtà gli indirizzi che discendono dalla legge attraverso il piano nazionale predisposto a livello statale (PNA, un documento dettagliato che indica sostanzialmente una serie di contenuti minimi e le modalità di predisposizione dei piani di amministrazione), passando attraverso una auto-analisi e quindi una auto-diagnosi (mappatura del rischio e indicazione delle misure necessarie a contenerlo).

Il piano raccoglie i diversi documenti (piano triennale per la trasparenza, codice di comportamento) e li mette a sistema con le altre misure organizzative che anche indirettamente possono favorire il miglioramento degli standard di condotta, tramite ad esempio il miglioramento complessivo delle performance pubbliche (piano delle performance) o la digitalizzazione (il recente piano di digitalizzazione).

Il piano triennale di prevenzione della corruzione costituisce dunque, in ogni amministrazione, il riferimento fondamentale da un lato per articolare le politiche anticorruzione, dall'altro per comprenderle. Il rischio, presidiato e monitorato dall'Autorità nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali, è quello di un recepimento formale (con mera riproduzione di piani, codici e programmi nazionali, o per "copia-incolla" da altre realtà) o di una ridondanza dei documenti frutto, più che di un'attenta analisi, di una ricerca di "esaustività" come fuga dalla responsabilità dei responsabili della prevenzione della corruzione e degli stessi vertici chiamati ad adottare il piano. Frutto della l. 90 del 2014 è anche il rafforzamento dei poteri sanzionatori dell'Anac, che di converso si riflettono su un più penetrante ruolo di guida da parte della stessa Autorità (si v. in particolare, l'art. 19, co. 5, lett. b) del decreto e il conseguente Regolamento in materia di esercizio dei poteri sanzionatori per omessa adozione dei PTCP e dei codici di comportamento, del 9 settembre 2014. Quest'ultimo consente di sanzionare comportamenti formalistici e sostanzialmente elusivi (in particolare, ai sensi del regolamento, equivale ad omessa adozione l'approvazione di un provvedimento puramente ricognitivo di misure, od il cui contenuto riproduca in modo integrale analoghi provvedimenti adottati da altre amministrazioni, o ancora privo di misure specifiche introdotte in relazione alle esigenze dell'amministrazione interessata o privo di misure per la prevenzione del rischio nei settori più esposti)

La prima stagione di verifica dei piani portata avanti dall'Anac pare orientarsi su un dato prevalentemente formale, come forse inevitabile data la mole di adempimenti richiesti alle amministrazioni, i tempi ravvicinati per il loro rispetto. Lo sviluppo dell'attività di vigilanza, nei termini di un controllo della qualità dei piani (e lo stesso può dirsi per i codici di comportamento), contribuisce comunque a fornire importanti elementi di conoscenza, oltre che indicazioni per un processo di miglioramento dei piani.

La predisposizione da parte delle singole amministrazioni dei propri piani è un'occasione fondamentale, che richiede di essere guidata dalle indicazioni dell'Autorità nazionale (attraverso il PNA ed i suoi aggiornamenti), ma anche da una crescente capacità di auto-analisi da parte delle stesse amministrazioni. Una più chiara consapevolezza dei rischi di corruzione si presenta come condizione utile per far acquisire una maggiore efficacia ai Piani, e per consentire una maggiore consapevolezza (sia a livello di responsabili che di vertici politici, nonché di *stakeholder*) sull'importanza e la funzione delle diverse misure di prevenzione.

Le misure, coerentemente con l'impianto normativo, sono articolate e sviluppate attraverso politiche molto pervasive che interessano le singole amministrazioni, e che trovano esplicitazione nei piani di prevenzione (PTPC) sviluppati sulla base del piano nazionale definito a livello centrale (con competenza ora in capo all'Anac), oggetto di successivi aggiornamenti destinati a loro volta a tradursi in aggiornamenti dei piani triennali di amministrazione.

Nei piani, le misure vengono ulteriormente articolate ed arricchite, sulla base di un modello di intervento che, attingendo all'esperienza della corporate *responsability* del decreto legislativo n. 231 del 2001, prevede una fase di auto-valutazione del rischio, e quindi una mappatura delle aree di rischio (a partire da quelle obbligatorie e comuni definite attraverso il PNA), una misurazione del livello di rischio nei diversi settori ed ambiti di intervento dell'amministrazione, la costruzione di misure specifiche volte a contenere i fattori di rischio avvertiti.

Per quanto manchi, nel testo della l. 190/2012, un chiaro riferimento al riguardo, la logica sottesa, coerentemente con i principali orientamenti internazionali, è improntata alla gestione del rischio, ed il PTPC «fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio», ne deriva che il PTPC è “strumento per l'individuazione di misure concrete da realizzare con certezza e da vigilare quanto ad effettiva applicazione e quanto ad efficacia preventiva della corruzione” (cr. PNA, All. 1, par. B.1, pag. 11). L'aggiornamento del Piano nazionale è orientato chiaramente ad un rafforzamento di questa dimensione direttamente operativa, efficace e misurabile.

Questo sistema richiede, da un lato, uno strumentario analitico in grado di supportare le amministrazioni, ed i responsabili, nel lavoro di auto-analisi, ma consente di disporre, dall'altro, di una ricca esperienza e di un'ampia articolazione di soluzioni, oltre che di dati sulla auto-percezione del livello di rischio di corruzione nelle diverse amministrazioni a partire dalla diagnosi operata dai soggetti coinvolti nel processo di adozione del piano (responsabile, ma anche vertici politici chiamati ad approvarlo, *stakeholder* coinvolti nel processo). Al di là del lavoro più specificamente rivolto alla verifica dei piani, della loro adozione e della loro qualità, che rientra tra le funzioni istituzionali dell'Autorità nazionale anticorruzione, è funzionale all'articolazione efficace del modello dotare le amministrazioni di uno strumentario che le aiuti nel processo di valutazione del rischio, sia in termini generali che specifici (per singoli settori, campi di intervento, funzionamento di misure), sulla cui scorta queste possano adempiere al proprio compito, seguendo le indicazioni del piano nazionale, di predisporre un piano triennale che ha un senso sostanziale in quanto “proprio” (differenziato, specifico e corrispondente alle funzioni ed alle caratteristiche) delle singole realtà.

Come segnalato dalla stessa Autorità in esito ai processi di valutazione dei piani delle amministrazioni, “la fase maggiormente critica risulta essere l'analisi del contesto esterno, insufficiente o inadeguata nel 96,52% dei PTPC analizzati (addirittura assente nell'84,46% dei casi). In altre parole, è risultata inadeguata la capacità delle amministrazioni di leggere ed interpretare le dinamiche socio-territoriali e di tenerne conto nella redazione del PTPC” (così come affermato in occasione dell'aggiornamento del Piano nazionale, dove si trova anche la constatazione che “emerge la concreta difficoltà delle amministrazioni di individuare correttamente i rischi di corruzione, di collegarli ai processi organizzativi e di utilizzare un'adeguata metodologia di valutazione e ponderazione dei rischi”.

### ***Le misure di prevenzione della corruzione***

Il piano contiene, in allegato, un secondo documento fondamentale per lo sviluppo di una politica anticorruzione, e quindi di una “strategia di cura” (o di prevenzione): il codice di comportamento.

Un istituto previsto già dal 1993, che a riforma dell'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001 ha però rivisto, prevedendo una nuova disciplina, e quindi nuove potenzialità, dello strumento, ed una maggiore rilevanza (anzitutto a fini disciplinari) del codice “base”, statale, e di quello specifico adottato obbligatoriamente da ogni amministrazione.

Questo codice (che è stato adottato nel 2013, con d.P.R. n. 62) contiene una lista di doveri, che attengono in primo luogo alla dimensione del conflitto di interessi (potenziali e reali) e si traducono

in obblighi di dichiarazione e trasparenza, doveri di astensione e comunicazione di interessi coinvolti.

L'Anac è chiamata a svolgere un ruolo di guida nell'adozione di questi codici, fornendo indicazioni e predisponendo "modelli tipo" (per tipologie di amministrazione e per settori di intervento), funzione in parte esercitata attraverso le Linee guida predisposte dalla stessa Anac.

L'adozione da parte di ogni amministrazione di propri codici costituisce per gli enti e le istituzioni pubbliche l'occasione per calare, non dissimilmente da quanto avviene (deve avvenire) per i piani di prevenzione, i doveri generali sullo specifico contesto.

Doveri calibrati sulle specificità delle funzioni assegnate alle amministrazioni (di più, su quelle proprie di specifici uffici o categorie di personale): è attraverso queste soluzioni, che si pongono anch'esse a valle del riscontro delle esigenze e delle problematiche tipiche di ogni amministrazione (anche grazie a processi partecipativi che vedono il coinvolgimento degli *stakeholder*), che le amministrazioni si mettono nelle condizioni di migliorare le proprie *performances* e di contrastare lo sviluppo di fenomeni corruttivi.

I codici di comportamento e gli obblighi di trasparenza sono i principali strumenti (misure) di prevenzione, cui a titolo esemplificativo il PNA (ed ora, con ulteriore dettaglio, il suo aggiornamento) ne elenca altre numerose, spesso, ma non sempre, individuate già dalla legislazione in materia: misure di regolamentazione; di semplificazione dell'organizzazione/riduzione dei livelli/riduzione del numero degli uffici; di semplificazione di processi/procedimenti; di formazione; di sensibilizzazione e partecipazione; di rotazione; di segnalazione e protezione; di disciplina del conflitto di interessi; di regolazione dei rapporti con i "rappresentanti di interessi particolari" (*lobbies*)

A fronte di una così ampia messe di meccanismi, si pone con forza il problema della loro effettiva rispondenza alle esigenze delle singole amministrazioni.

L'approntamento delle misure di prevenzione adeguate, che costituisce un fondamentale momento di assunzione consapevole di responsabilità, è fondato su un processo di diagnosi e trattamento, che deve tenere in considerazione il contesto, interno ed esterno, entro il quale opera l'amministrazione interessata, e quindi l'effettivo "rischio" corruttivo cui ci si trova di fronte.

La capacità di identificare correttamente gli eventi rischiosi (gli eventi di natura corruttiva che possono verificarsi in relazione ai processi, o alle fasi dei processi, di pertinenza dell'amministrazione), deve essere adeguata, ed è cruciale, perché un evento rischioso non identificato in questa fase non viene considerato nelle analisi successive (cfr. UNI ISO 31000:2010 Gestione del rischio – Principi e linee guida), col risultato di compromettere l'attuazione di una efficace strategia di prevenzione.

Al riguardo, si può segnalare come per comprendere meglio il contesto, ed in particolare le cause ed il livello di rischio di corruzione, le amministrazioni interessate dispongono di elementi conoscitivi numerosi, ma non sempre soddisfacenti o di semplice interpretazione: si pensi ai dati giudiziari, procedimenti, condanne, o a dati di natura percettiva. Esempio, nel senso di dotare il sistema di una serie di elementi conoscitivi ulteriori, utili alla valutazione ed evidenziazione di situazioni di rischio, il campo dei contratti pubblici, dove l'Autorità ha predisposto un primo set di indicatori "a supporto dell'attività di autoanalisi, in corrispondenza di ciascuna fase della procedura di acquisto", utili anche in quanto "contraddistinti da semplicità di calcolo e particolare valenza informativa." (così per l'aggiornamento al PNA).

## 5. Le politiche di coesione in Italia: analisi delle attività svolte in tema di corruzione e nuovi indirizzi per la programmazione 2014-2020

### *Il tema della trasparenza e della legalità della Programmazione 2007-2013: una valutazione del Progetto "ETICA Pubblica nel Sud"*

La Comunicazione del 2014 n. 38 della Commissione Europea al Parlamento e al Consiglio sulla lotta alla corruzione in Europa ha ribadito, con riferimento all'Italia, l'importanza e il ruolo strategico rappresentato dall'attuazione di misure volte a favorire una maggiore trasparenza e a prevenire fenomeni di corruzione e illegalità nella pubblica amministrazione.

La stessa Relazione ha evidenziato, inoltre, come la corruzione e l'inefficienza della pubblica amministrazione, derivanti ad esempio dalla complessità degli adempimenti amministrativi, dai ritardi e dal cattivo funzionamento dei pubblici uffici, abbiano effetti negativi indiretti anche sull'economia nazionale.

Il Programma Operativo Nazionale "Governance e Assistenza Tecnica", già nella programmazione 2007-2013, ha fatto propri tali orientamenti, dedicando, tra gli altri, uno specifico obiettivo operativo al miglioramento dell'azione amministrativa e della qualità degli interventi e dei servizi offerti, all'innalzamento del livello di trasparenza dell'azione pubblica e di legalità nei procedimenti connessi all'attuazione delle politiche regionali, mediante la realizzazione di strumenti per la tracciabilità informatica, la modellizzazione e la semplificazione dei procedimenti amministrativi e la riduzione degli spazi discrezionali.

Pertanto, nell'ambito del sopracitato Obiettivo Operativo II.5, a marzo del 2010, è stato avviato il Progetto - "ETICA Pubblica nel Sud: accrescere l'Efficacia, la Trasparenza, l'Innovazione e la *Capability* dell'Amministrazione Pubblica". Amministrazione Beneficiaria del Progetto è stata la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica che ha avuto a disposizione per la sua realizzazione un budget complessivo di 4,5 milioni di euro. Beneficiari Finali delle azioni poste in essere, sono state le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi Regionali delle Regioni Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) ed i relativi dirigenti e funzionari responsabili della attuazione dei Programmi. Le attività, realizzate dal Soggetto Attuatore, FormezPA, in qualità di ente *in house* del Dipartimento della Funzione Pubblica, si sono concluse, in linea con quanto previsto dal Progetto stesso, alla fine del mese di luglio del 2013.

Le attività che il Progetto ha realizzato, di concerto con le amministrazioni regionali, sono state orientate a migliorare i processi organizzativi interni e ad accrescere la trasparenza dell'azione amministrativa, favorendo la partecipazione dei cittadini in un'ottica di semplificazione e innovazione tecnologica, in linea con i più recenti orientamenti normativi nazionali e comunitari. Il Progetto si è sviluppato secondo tre macro azioni.

La prima, denominata "efficacia ed efficienza nelle politiche regionali di sviluppo", è stata finalizzata all'analisi e al miglioramento dei processi legati all'attuazione delle politiche regionali di sviluppo di ogni Regione, attraverso l'individuazione di strumenti e metodologie capaci di aumentarne l'efficacia e l'efficienza.

La seconda azione, denominata "comunicazione al servizio della trasparenza", ha avuto come obiettivo l'adozione di comportamenti e strumenti atti ad innalzare il livello di trasparenza dell'azione pubblica e rendere più facile l'accesso alle informazioni relative alle politiche e agli interventi.

La terza azione, *help desk* per l'innovazione e lo sviluppo della *capability*, ha avuto come obiettivo

quello di sostenere le attività del Progetto attraverso un servizio unico di assistenza e supporto tecnico che fornisce aiuto personalizzato a richiesta, strumenti per l'apprendimento autonomo e aree per lo scambio di esperienze tra le amministrazioni.

In linea generale, da un'analisi valutativa svolta sul Progetto emerge un sostanziale raggiungimento dei target previsti dall'Obiettivo Operativo II.5 del Programma in relazione agli indicatori di realizzazione fisica e di risultato raggiunti; una effettiva coerenza tra le attività realizzate e gli obiettivi programmati ed al tempo stesso una limitata aderenza tra attività e finalità generali del Progetto. Tuttavia, non è stato possibile valutare gli effetti e gli impatti ottenuti dalle azioni poste in essere con il Progetto vista la mancanza di strumenti di misurazione in materia di integrità (corruzione) e trasparenza.

In sintesi, dalla valutazione dell'obiettivo operativo II.5 del Programma Operativo *Governance e Assistenza Tecnica* è emersa:

- la sostanziale coerenza tra le attività realizzate e gli obiettivi programmati
- la scarsa incidenza delle attività realizzate sulla finalità generale del progetto "migliorare la percezione di legalità tra i cittadini e le imprese del territorio, favorendo processi virtuosi per lo sviluppo e l'attrattività dei contesti di riferimento"
- la mancata messa a regime e utilizzo dei prodotti/strumenti realizzati nell'ambito del progetto anche successivamente alla conclusione del progetto
- la difficoltà di valutare l'efficacia a causa dell'assenza di un sistema di misurazione adeguato

### ***Il sostegno delle politiche di coesione alla misurazione statistica territoriale***

Una maggiore efficacia delle politiche di coesione dipende in maniera forte dalla disponibilità di statistiche di qualità. La disponibilità di dati e indicatori a livello territoriale disaggregato giocano un ruolo fondamentale in quanto aiutano a comprendere meglio le peculiarità dei territori e ad accrescere la consapevolezza dei decisori.

Sulla base di questa considerazione, numerosi sono stati i progetti finanziati nel corso dei precedenti periodi di programmazione comunitaria (2000-2006 e 2007-2013) tramite accordi convenzionali tra il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS) del Ministero dello sviluppo economico e l'Istituto Nazionale di statistica (ISTAT), con l'obiettivo di contribuire a soddisfare i bisogni informativi posti dalle politiche di sviluppo, aumentando in modo significativo l'offerta della statistica ufficiale a livello territoriale (regionale, provinciale, comunale ma anche di Sistemi Locali del Lavoro e altre aree rilevanti a fini di policy, ecc.). Le Convenzioni DPS-ISTAT hanno storicamente riguardato la produzione di basi dati territoriali originali e pluri-settoriali.

Già nella programmazione 2000-2006 le Convenzioni DPS-ISTAT hanno riguardato l'"Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-2008", "Dati, metodi e nuovi progetti per il Sud: informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche di sviluppo e informazioni di contesto per le politiche territoriali" e "Contabilità Ambientale e Politiche di Sviluppo".

Con riferimento alla programmazione 2007-2013 la convenzione principale tra DPS-Istat riguarda l'informazione statistica territoriale settoriale per le politiche strutturali.

La "Banca dati indicatori territoriali per le politiche di sviluppo" contiene 303 indicatori (247 + 56 di genere) disponibili a livello regionale e sub regionale, per macroarea e per le aree obiettivo delle

politiche di sviluppo.

La banca dati è uno dei prodotti previsti dal Disciplinare stipulato tra Istat e Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (Dps), nell'ambito del progetto "Informazione statistica territoriale settoriale per le politiche strutturali 2010-2015" finanziato con il PON *Governance* e Assistenza tecnica FESR 2007-2013.

È possibile consultare gli indicatori, nonché i relativi dati di base utilizzati per costruirli, per aree tematiche e per gli ambiti di riferimento della programmazione delle politiche di sviluppo, ovvero gli undici Obiettivi tematici dell'Accordo di partenariato 2014-2020, le dieci priorità del Quadro strategico nazionale (Qsn) 2007-2013 ed i sei assi del Quadro comunitario di sostegno (Qcs) 2000-2006. Nel corso del 2015 la banca dati è stata interessata da una profonda revisione sia nei contenuti che nella tecnologia. Tra le principali novità c'è stata l'introduzione degli Indicatori dell'Accordo di partenariato 2014-2020, suddivisi per Obiettivo tematico e per Risultato atteso.

### ***Gli indirizzi dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 sul tema della lotta alla corruzione e della misurazione statistica territoriale***

L'Accordo di partenariato è lo strumento previsto dal Regolamento UE n. 1303/2013 (art.14) che individua, a livello di Stato membro, tra gli altri elementi, i fabbisogni di sviluppo, i risultati che ci si attende di conseguire in relazione agli interventi programmati, gli obiettivi tematici su cui lo Stato membro decide di concentrare le risorse, nonché la lista dei programmi operativi e la relativa allocazione finanziaria per ciascuno dei Fondi ESI.

In particolare, l'Art. 9 del Reg. 1303/2013 individua 11 Obiettivi Tematici (OT) in linea con la Strategia Europa 2020, rispetto ai quali sono costruite le strategie nazionali.

In particolare, l'Obiettivo Tematico 11 – Capacità istituzionale ed amministrazioni pubbliche efficienti, si rivolge al miglioramento delle performance delle amministrazioni pubbliche quale elemento di particolare rilevanza per favorire lo sviluppo e la coesione economica e sociale.

L'Accordo di Partenariato ed i Programmi Operativi di attuazione della strategia nazionale fanno riferimento agli OT individuando Risultati Attesi (RA) per ciascuno di essi e le relative azioni per conseguirli.

Il tema della legalità e integrità quale elemento della strategia di efficienza e capacità della Pubblica Amministrazione trova nell'Obiettivo Tematico 11, ed in particolare nel Risultato Atteso 11.5 "Aumento dei livelli di integrità e di legalità nell'azione della Pubblica Amministrazione", la sua definizione strategica.

In tema specifico di prevenzione della corruzione, l'azione 11.5.2 dell'AP prevede interventi per lo sviluppo delle competenze per la prevenzione della corruzione negli appalti pubblici (con particolare riferimento a disegno e controllo dei bandi, gestione procedure online, metodologie di ispezione sulle attività di gestione degli appalti) e per la gestione integrata degli strumenti di prevenzione della corruzione (codici di comportamento, whistleblowing, risk management).

L'Accordo di Partenariato prevede, quindi, azioni specifiche in tema di prevenzione della corruzione, ed il Programma Operativo di riferimento per l'attuazione delle azioni è quello nazionale "*Governance* e Capacità Istituzionale 2014-2020", deputato a mettere in campo le azioni relative ai risultati attesi previsti per l'Obiettivo Tematico 11.

Tuttavia, un altro risultato atteso previsto per l'Obiettivo Tematico 11 è quello 11.6 – "Miglioramento della *governance* multilivello e della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni nei programmi d'investimento pubblico", al quale è collegata un'azione

specifica (la 11.6.8) riferita alla “produzione di informazioni statistiche con elevato grado di disaggregazione territoriale e di dati di dettaglio collegati ai singoli Programmi, elaborati sulla base di comuni standard di qualità”, che ha un diretto collegamento anche con il tema della misurazione della corruzione.

Per quanto riguarda gli interventi che si prevede di realizzare, il PON Governance 2014-2020, nell’Asse 1, persegue il raggiungimento dell’Obiettivo Specifico 1.5 – “Aumento dei livelli di integrità e di legalità nell’azione della Pubblica Amministrazione”, per conseguire il quale prevede due principali linee di intervento:

- 1) l’integrazione dei sistemi di risk management con i sistemi di pianificazione, programmazione, valutazione e controllo interno delle amministrazioni;
- 2) lo sviluppo di competenze per la gestione degli strumenti di prevenzione e contrasto della corruzione con particolare riferimento al settore degli appalti pubblici.

Gli interventi previsti in queste linee di intervento, in particolare la seconda, sono da realizzarsi con il contributo del Fondo Sociale Europeo, finalizzate prevalentemente allo sviluppo delle competenze per la prevenzione della corruzione.

Sul lato del sostegno del PON *Governance* 2014-2020 a progetti di misurazione di fenomeni statistici territoriali, il riferimento programmatico è dato dall’Asse 3, Obiettivo Specifico 3.1 – “Miglioramento della *governance* multilivello e della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni nei programmi d’investimento pubblico”, da perseguire attraverso l’azione 3.1.4 – “Rafforzamento e miglioramento della qualità delle informazioni statistiche con elevato grado di disaggregazione territoriale e di dati di dettaglio collegati ai singoli Programmi, elaborati sulla base di comuni standard di qualità”.

Il quadro programmatico riferibile alla strutturazione di un’azione progettuale specifica relativa alla misurazione della corruzione vede, dunque, la possibilità di far riferimento a due tipologie di azioni, una più direttamente riferita ai soggetti deputati a mettere in campo azioni di prevenzione e contrasto alla corruzione negli appalti pubblici, l’altra più genericamente riferita alla costruzione di sistemi di rilevazione statistica ritenuti necessari a strutturare conoscenza in ambiti specifici per migliorare la capacità di programmazione e valutazione delle *policy* di riferimento.

## **6. Una proposta progettuale per la misurazione dei fenomeni corruttivi: obiettivi, linee di attività e risultati attesi**

L'analisi condotta nelle sezioni precedenti ha evidenziato come la carenza e i limiti degli strumenti di misurazione e valutazione dei fenomeni corruttivi nonché delle analisi delle principali tipologie di rischio corruttivo possano rappresentare un serio ostacolo all'efficace programmazione ed attuazione non solo della strategia nazionale di prevenzione della corruzione in Italia, a qualsiasi livello di governo ma più in generale di politiche volte alla riduzione delle disparità territoriali. Infatti, dall'analisi sviluppata nei paragrafi precedenti, emerge con chiarezza che le misure di corruzione attualmente esistenti presentano alcuni limiti non trascurabili, trattandosi in prevalenza di indicatori percettivi o esperienziali elaborati, salvo qualche eccezione, ad un livello di aggregazione troppo elevato per poter essere utilizzati nella definizione di politiche di prevenzione a livello territoriale o settoriale. Considerando anche la limitata disponibilità di indicatori sul rischio di corruzione, se ne deriva una difficile rappresentazione del contesto territoriale italiano rilevante anche per l'attuazione delle politiche di coesione, volte a ridurre i divari socio economici.

Anche le indicazioni formulate in materia di contrasto alla corruzione a livello europeo con la strategia Europa 2020 e le raccomandazioni formulate dal Consiglio Europeo all'Italia, evidenziano la necessità di sviluppare capacità e strumenti di attuazione delle riforme della pubblica amministrazione, tra cui in particolare la Legge n. 190/2012. Pertanto la misurazione dei livelli di esposizione al rischio di corruzione e la valutazione dell'effettività delle azioni di prevenzione e contrasto della corruzione sono due aspetti chiave dell'impianto della nuova disciplina anticorruzione.

Come già evidenziato nel paragrafo 2, le prime analisi sistematiche del grado di attuazione della Legge n. 190/2012 e del Piano Nazionale Anticorruzione, condotte sia a livello europeo, sia a livello nazionale, hanno evidenziato tuttavia alcune difficoltà nell'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione dovute, almeno in parte, alla inadeguatezza del processo di misurazione e valutazione dei rischi di corruzione manifestatesi soprattutto nelle amministrazioni territoriali, negli enti di piccola e media dimensione e nelle regioni del Sud.

Si consideri inoltre, come indicato nel paragrafo precedente, che sia l'Accordo di Partenariato 2014-2020, sia il Programma Operativo Nazionale (PON) "Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020", hanno individuato come obiettivi specifici il potenziamento del sistema di prevenzione della corruzione (Asse 1- OS 1.5) e la produzione di informazioni statistiche con elevato grado di disaggregazione territoriale (Asse 3 - OS 3.1).

In questo contesto si inquadra dunque l'opportunità di ipotizzare la realizzazione, proprio nell'ambito del PON "Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020", di un progetto di supporto finanziario per attività volte a definire, validare e rilevare su base sistematica e con aggiornamenti periodici un set di strumenti di misurazione dei rischi di corruzione e dell'efficacia delle azioni di prevenzione e di contrasto con l'intenzione di sviluppare anche una metodologia di riferimento in ambito europeo per la misurazione del rischio di corruzione e la validazione a livello di SISTAN di alcuni degli indicatori elaborati.

Di seguito quindi si articolano gli obiettivi, i risultati attesi e le linee di attività di una proposta progettuale che potrebbe articolarsi su un orizzonte temporale minimo di 36 mesi per avviare attività che possano poi andare progressivamente a regime nell'ambito delle responsabilità delle diverse istituzioni coinvolte con il coordinamento dell'Anac.

***Obiettivo A: Costruzione di un set di indicatori territoriali, settoriali e per livello di governo sul rischio di corruzione in Italia***

La realizzazione di questo obiettivo consente di superare la criticità esistente nel rilevare e analizzare correttamente i rischi di corruzione favorendo il rafforzamento della capacità istituzionale, soprattutto con riferimento alle amministrazioni di piccole e medie dimensioni e consentendo opportune comparazioni a livello territoriale.

Gli indicatori di rischio, intesi come misure sintetiche composte da una o più variabili, potranno rilevare specifici *red flags*, eventi a rischio di corruzione oppure variabili fortemente correlate con tali eventi. Tali indicatori saranno da applicare ai principali settori interessati dalle politiche di coesione (gestione dei rifiuti, formazione, servizi sociali, infrastrutture e trasporti, edilizia, etc.) tenendo conto della diversa natura degli interventi sostenuti con risorse pubbliche (investimenti, trasferimenti a imprese, contributi a persone, acquisto di beni e servizi). Gli indicatori, inoltre, dovranno poter essere applicabili a unità di analisi diverse (singola amministrazione, territorio comunale, provinciale, regionale e nazionale). La fase di definizione e calcolo di tali indicatori sarà seguita da una fase di verifica della validità scientifica degli stessi su base empirico-induttiva, dalla verifica della loro capacità previsiva oltre che da una verifica qualitativa attraverso l'esame di specifici casi-studio. Sarà previsto il periodico aggiornamento dell'intero set di indicatori selezionati. Al termine dell'elaborazione del sistema di indicatori, verrà ricavato un indicatore sintetico di corruzione (ad esempio su base comunale), costruito come media ponderata dei singoli indicatori, assegnando soggettivamente un peso diverso a ciascuno di essi, o, alternativamente, attraverso l'analisi fattoriale degli indici sintetici lasciando che sia il metodo stesso a suggerire la ponderazione ottimale.

*Risultato atteso: Batteria di indicatori su rischio corruzione e indicatore sintetico di corruzione a livello territoriale con aggiornamenti periodici*

***Obiettivo B: Rilevazione di indicatori territoriali, settoriali e per livello di governo di prevenzione e contrasto della corruzione in Italia***

La costruzione di un set di indicatori di prevenzione e contrasto della corruzione è funzionale all'azione di miglioramento dei piani e delle politiche di prevenzione da parte delle diverse amministrazioni coinvolte, e sostiene lo svolgimento delle funzioni di supporto, indirizzo e controllo da parte della stessa Anac. La disponibilità di questi indicatori è, nell'ottica delle politiche di coesione, funzionale al miglioramento della loro efficacia attraverso un monitoraggio dell'adeguatezza dell'azione amministrativa delle istituzioni coinvolte. Il patrimonio di dati relativi alle azioni di contrasto alla corruzione è molto ampio, ma ancora privo di sufficiente sistematizzazione. Da un lato, rilevano le statistiche giudiziarie penali su delittuosità contro la pubblica amministrazione e sulla criminalità rispetto a tali violazioni. Dall'altro, i dati amministrativi detenuti da diverse amministrazioni con responsabilità di natura non solo contabile su sentenze riguardanti la corruzione in senso ampio, i procedimenti disciplinari nei confronti dei lavoratori pubblici e altri aspetti ad essi collegati. Si tratta di dati oggi disponibili in forma frammentaria in quanto forniti, rilevati ed elaborati da attori, con metodi e livelli di sistematicità altrettanto variabili.

L'obiettivo di una disponibilità di indicatori disaggregati a livello territoriale, settoriale e per livello di governo appare particolarmente ambizioso tenendo conto del fatto che i dati di base non sempre consentono una immediata aggregazione, ad esempio, a livello comunale o provinciale e, quasi mai, per tipologia di amministrazione, settore o processo organizzativo. Un ulteriore aspetto critico attiene ai dati disponibili in materia di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione. Attualmente, l'ANAC svolge periodicamente una rilevazione sulla qualità dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e una verifica sui contenuti delle relazioni annuali presentate dai

Responsabili per la Prevenzione della Corruzione. Tuttavia, non è stato ancora predisposto un sistema continuo di monitoraggio, basato su specifici indicatori. La fase di definizione di una metodologia comune per la rilevazione dei dati relativi alle azioni di contrasto della corruzione sarà seguita dalla realizzazione di un database tale da garantire continuità temporale nella disponibilità dei dati e massima articolazione territoriale e settoriale.

A titolo esemplificativo, relativamente al sistema delle misure anticorruzione previste nell'attuale contesto normativo ed istituzionale, questi indicatori dovranno essere in grado di rilevare l'effettivo funzionamento di singoli strumenti di contrasto amministrativo (ad esempio, controlli, attivazione della responsabilità disciplinare, codici di comportamento, formazione, astensione per conflitti di interesse, rapporto con le lobby, civic engagement, whistleblowing, mappatura del rischio, piani di trasparenza, accesso civico, formazione, controllo delle società partecipate, rotazione del personale), mentre potrà saggiarsi la possibilità di definire indicatori idonei a rilevare l'efficacia delle azioni di contrasto.

*Risultato atteso: Database unico aggiornato periodicamente con dati sulle azioni di contrasto della corruzione. Batteria di indicatori di contrasto del fenomeno della corruzione.*

***Obiettivo C: Sviluppo di una metodologia di riferimento in ambito europeo per la misurazione del rischio di corruzione e validazione a livello di SISTAN di alcuni degli indicatori elaborati***

Le conoscenze sviluppate nell'ambito del progetto saranno sistematizzate in modo tale che, da una parte, alcuni degli indicatori elaborati possano entrare a far parte della produzione statistica riconosciuta dal SISTAN e dall'altra portino all'elaborazione di una metodologia di misurazione del rischio di corruzione applicabile a livello sovranazionale e, in particolare, a livello europeo. Nonostante alcuni paesi europei abbiano introdotto strumenti e metodi di analisi del rischio di corruzione (particolarmente rilevanti l'esperienza dell'Olanda e della Slovenia), non è stata infatti ancora sviluppata una metodologia di misurazione comune. Attraverso la realizzazione del progetto si contribuirà a colmare questo *gap* e a inserire, a livello italiano, alcuni degli indicatori elaborati nel Programma statistico nazionale (Psn), l'atto normativo che stabilisce le rilevazioni statistiche di interesse pubblico affidate al Sistema statistico nazionale.

*Risultato atteso: Metodologia di misurazione del rischio di corruzione che tenga conto di strumenti e metodi già sviluppati a livello internazionale favorendo l'interoperabilità con database disponibili a livello UE ed ampliando le potenzialità di applicazione degli indicatori elaborati anche ad altri paesi europei.*

***Obiettivo D: Predisposizione di analisi e report periodici basati sugli indici di misurazione della corruzione esistenti a livello nazionale e internazionale***

Come indicato ampiamente nei paragrafi precedenti, negli ultimi decenni, a livello internazionale, sono stati elaborati numerosi indicatori della corruzione di tipo percettivo, esperienziale e economico. Più di recente il team di ricerca *The Quality of Government* dell'Università di Goteborg ha elaborato degli indicatori di tipo percettivo-esperienziale sulla qualità delle istituzioni- e sulla corruzione nello specifico - a livello regionale in Europa. Si rileva che l'Italia è il paese europeo che presenta la maggiore varianza tra le regioni, con alcune regioni che sono tra le più virtuose in Europa (le Province Autonome di Trento e Bolzano e la Valle d'Aosta) ed altre (la Calabria e la Campania) tra le più corrotte.

L'utilizzo di questi indicatori, sia a livello nazionale che regionale, può consentire l'analisi qualitativa e quantitativa dei fattori che maggiormente influiscono sulla diffusione e persistenza della corruzione e del loro potere esplicativo, anche al fine di definire politiche di contrasto alla

corruzione adeguate agli specifici contesti di applicazione. Caratteristiche nazionali o regionali, e in particolare fattori inerenti al sistema politico-istituzionale, ai modelli culturali, all'entità dell'intervento dello stato nell'economia, influiscono infatti sull'analisi costi-benefici del potenziale corrotto e corruttore, determinando il livello di corruzione di un paese.

*Risultato atteso: Analisi applicate al contesto italiano basate sugli indicatori di corruzione già internazionalmente riconosciuti. Report quali-quantitativi su entità e dinamica della corruzione e dei fattori che la determinano, valutazione dell'impatto sulla crescita economica del Paese anche a livello territoriale.*

#### **Obiettivo E: Garantire trasparenza, partecipazione diffusa e monitoraggio civico a partire dagli indicatori di rischio di corruzione**

Il patrimonio di conoscenze ed informazioni raccolte ed elaborate in sede di costruzione dei database e dei *codebook* utilizzati nell'analisi e definizione degli indicatori di rischio di corruzione, sarà messo pubblicamente a disposizione in formato open data con tutte le informazioni di base pubblicabili in virtù della disciplina vigente sul trattamento dei dati personali, sensibili e/o giudiziari. Attraverso la realizzazione di una piattaforma che contenga i cataloghi open data oltre a collegamenti esterni a piattaforme esistenti con dati di dettaglio su interventi pubblici, saranno possibili, ad opera di stakeholder, cittadini e operatori dell'informazione, approfondimenti selettivi e in profondità su interventi e progetti in relazione ai quali si ipotizzi o si rilevi la presenza di condizioni di criticità, malfunzionamento, opacità. Saranno così attivati o resi più efficaci i meccanismi di monitoraggio civico e di coinvolgimento dal basso nel controllo di attuazione delle politiche pubbliche, specialmente in quei settori e tipologie di interventi che localmente abbiano un più esteso impatto economico e sociale. Saranno realizzate iniziative di sostegno e diffusione di pratiche di monitoraggio civico.

*Risultato atteso: Piattaforme di libero accesso e visualizzazione alle informazioni sul rischio di corruzione in relazione alle caratteristiche degli interventi pubblici.*

Di seguito si riporta una prima possibile articolazione di dettaglio in linee di attività collegate agli obiettivi sopra riportati e finalizzate al raggiungimento dei risultati indicati.

#### **A. COSTRUZIONE DI UN SET DI INDICATORI TERRITORIALI, SETTORIALI E PER LIVELLO DI GOVERNO SUL RISCHIO DI CORRUZIONE IN ITALIA**

- A.1) Analisi della letteratura scientifica e dei principali strumenti e metodi per la misurazione e valutazione del rischio di corruzione.
- A.2) Analisi sistematica e comparativa delle esperienze internazionali più significative in materia di misurazione del rischio di corruzione.
- A.3) Analisi di tipo induttivo (casi-studio) su documenti e dati al fine di isolare criticità e modelli ricorrenti per poi tradurli in indicatori di rischio.
- A.4) Elaborazione di un set di indicatori di rischio corruzione relativi ai principali settori interessati dalle politiche di coesione e alle diverse tipologie di intervento pubblico.
- A.5) Elaborazione di un report intermedio.
- A.6) Individuazione delle fonti dei dati e analisi di pre-fattibilità.
- A.7) Verifica delle banche dati esistenti e stipula di appositi accordi per l'acquisizione dei dati.
- A.8) Costruzione e popolazione di banche dati per l'elaborazione degli indicatori.
- A.9) Verifica quali-quantitativa di affidabilità e coerenza degli indicatori.
- A.10) Sintesi degli indicatori
- A.11) Elaborazione di un report finale.
- A.12) Presentazione e comunicazione dei risultati

**B. RILEVAZIONE DI INDICATORI TERRITORIALI, SETTORIALI E PER LIVELLO DI GOVERNO DI PREVENZIONE E CONTRASTO DELLA CORRUZIONE IN ITALIA**

- B.1) Analisi della letteratura scientifica sulle statistiche di delittuosità e criminalità.
- B.2) Definizione di un set di indicatori di misurazione delle attività di contrasto della corruzione.
- B.3) Definizione di una metodologia comune, discussa con gli attori istituzionali coinvolti, per la rilevazione dei dati relativi alle azioni di contrasto della corruzione.
- B.4) Verifica e test delle banche dati già esistenti.
- B.5) Costruzione di una o più banche dati per l'elaborazione degli indicatori
- B.6) Verifica quali-quantitativa di affidabilità e coerenza degli indicatori.
- B.7) Sintesi degli indicatori.
- B.8) Elaborazione di un report finale.
- B.9) Presentazione e comunicazione dei risultati.

**C. SVILUPPARE UNA METODOLOGIA DI RIFERIMENTO IN AMBITO EUROPEO PER LA MISURAZIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE**

- C.1) Costituzione di un tavolo tecnico con esperti europei.
- C.2) Verifica dell'applicabilità degli indicatori di rischio sviluppati nell'ambito della linea di attività A nei paesi europei partecipanti al tavolo.
- C.3) Elaborazione di un documento metodologico.
- C.4) Selezione degli indicatori da proporre per il Piano statistico nazionale in ambito SISTAN
- C.5) Partecipazione alle attività SISTAN

**D. PREDISPOSIZIONE DI ANALISI E REPORT PERIODICI BASATI SUGLI INDICI DI MISURAZIONE DELLA CORRUZIONE ESISTENTI A LIVELLO NAZIONALE E INTERNAZIONALE**

- D.1) Rassegna ragionata della letteratura scientifica in materia di misurazione della corruzione.
- D.2) Censimento e analisi dei principali indicatori soggettivi e oggettivi di misurazione della corruzione.
- D.3) Elaborazione di un report intermedio.
- D.4) Costruzione e popolazione di una o più banche dati contenenti i dati necessari per l'analisi.
- D.5) Elaborazione di analisi e report su: a) risultati dell'analisi quali-quantitativa dei fattori che influiscono su diffusione e persistenza della corruzione; b) indicazioni di policy nel contrasto alla corruzione
- D.6) Presentazione e comunicazione dei risultati.

**E. GARANTIRE TRASPARENZA, PARTECIPAZIONE DIFFUSA E MONITORAGGIO CIVICO A PARTIRE DAGLI INDICATORI DI RISCHIO DI CORRUZIONE**

- E.1) Costruzione di cataloghi open data con gli indicatori realizzati e le informazioni di base pubblicabili
- E.2) Realizzazione di una piattaforma per il monitoraggio civico con i cataloghi open data e collegamenti esterni a piattaforme esistenti con dati su interventi pubblici.
- E.3) Realizzazione di iniziative di sostegno e diffusione di pratiche di monitoraggio civico

## 7. Governance e attori istituzionali coinvolti

Rispetto alla *governance* del progetto descritto nel paragrafo precedente, si ipotizza la costituzione di un Gruppo di lavoro dedicato all'interno dell'Anac con rappresentanze delle diverse aree organizzative rilevanti ai fini delle attività con particolare riferimento a sistemi informativi e dati statistici. A tale Gruppo di lavoro si affiancherà un team operativo sostenuto direttamente dal progetto con esperti con diversi livelli di esperienza e competenze di tipo statistico-economico, giuridico-amministrativo e informatico. A questo si associa, con funzioni di indirizzo, un Comitato Tecnico Scientifico composto dal coordinatore del gruppo di lavoro Anac, da un referente Istat e da almeno un rappresentante per il Dipartimento per le politiche di coesione e uno per l'Agenzia per la Coesione Territoriale. Il partenariato istituzionale con le diverse amministrazioni interessate e coinvolte sul tema del contrasto alla corruzione è garantito dal Gruppo di lavoro interistituzionale già costituito dall'Anac, che potrà essere opportunamente allargato anche ad altre rappresentanze rilevanti per le attività da realizzarsi e per garantire un costante confronto sui risultati raggiunti.

Il gruppo di lavoro interistituzionale, coordinato dall'ANAC, è stato istituito nel corso del 2015 con la partecipazione di esperti di diverse istituzioni pubbliche individuate sulla base dei seguenti criteri:

- Titolarità di banche dati rilevanti per la misurazione dei fenomeni corruttivi;
- Svolgimento di precedenti attività di ricerca o analisi dati in tema di prevenzione della corruzione;
- Titolarità di funzioni e compiti rilevanti per il contrasto alla corruzione.

Sono quindi stati invitati a prendere parte al gruppo di lavoro, oltre al Dipartimento per le politiche di coesione e all'Agenzia per la Coesione Territoriale, il Ministero dell'Interno, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero della Giustizia, la Corte dei Conti, il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Banca d'Italia e l'Istat. Alle predette amministrazioni è stato chiesto di nominare un rappresentante per partecipare alle riunioni e collaborare alle attività di studio e ricerca del gruppo di lavoro.

Il gruppo di lavoro ha visto, nelle riunioni periodiche che si sono tenute a partire dal mese di novembre 2015, un confronto attivo volto alla individuazione di indicatori per la misurazione di fenomeni corruttivi a livello territoriale con particolare riferimento agli ambiti di intervento propri anche delle politiche di coesione. I primi esiti delle attività del Gruppo rispetto ad esempi di indicatori e di disamina delle principali fonti statistiche sono riportati negli allegati al presente documento. Le istituzioni coinvolte hanno quindi rappresentato i contenuti delle diverse banche dati di tipo amministrativo e/o statistico di cui dispongono, condividendo la necessità di pervenire alla definizione di una metodologia comune per l'uso dei medesimi per la costruzione e la quantificazione di indicatori sulla corruzione.

A tale fine, tra le banche dati a propria disposizione, ciascun componente del gruppo ha evidenziato quelle più rilevanti per tali finalità:

- **ANAC:** Banche dati SIMOG (Sistema Monitoraggio Gare) e BDNCP (Banca Dati Nazionale Contratti Pubblici), contengono i principali dati sui contratti pubblici. In particolare, l'Anac ha già elaborato una batteria di indicatori per la vigilanza nei contratti pubblici, che possono rappresentare una indispensabile base di partenza per la misurazione del rischio di corruzione nelle procedure di appalto.
- **Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri:** Banca dati relativa all'esercizio dei poteri disciplinari da parte delle amministrazioni pubbliche. Pur non essendo esteso a tutte le amministrazioni l'obbligo di comunicare al Dipartimento l'avvio e l'esito dei procedimenti disciplinari (tale comunicazione, per le

amministrazioni locali è solo facoltativa) questi dati possono rivelarsi di particolare interesse laddove la fattispecie disciplinare sia legata a fenomeni corruttivi.

- **Ministero dell'Interno:** Banca dati del Sistema d'Indagine (SDI), nel quale sono contenuti i dati principali sui reati denunciati. L'accesso ad alcuni dati è effettuato periodicamente dall'Istat, per l'elaborazione delle statistiche giudiziarie. I dati riguardano il numero dei reati, gli autori noti e ignoti, gli arresti.
- **Ministero della Giustizia:** Anche dati derivanti dal sistema informativo del casellario giudiziale, dal quale è possibile accedere, di anno in anno, a tutte le condanne per reati contro la pubblica amministrazione, a partire dai quali potrebbe essere misurato anche il livello di contrasto ai fenomeni corruttivi.
- **Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia:** Banca dati sugli intermediari finanziari e sulle segnalazioni delle operazioni sospette per il loro possibile collegamento con fenomeni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Inoltre, tale banca dati contiene tutte le informazioni relative ad operazioni superiori alla soglia di 15.000 euro. Nel corso delle riunioni è emerso che il livello di dettaglio di queste segnalazioni e la loro affidabilità (si tratta di segnalazioni elaborate da soggetti chiamati a renderle obbligatoriamente, come gli intermediari finanziari autorizzati) potrebbe essere incrociata con i dati dell'Anac rilevati nell'ambito della attività di vigilanza sulla gestione dei contratti pubblici e con le informazioni rilevabili dalle attività legate al rispetto delle norme sulla tracciabilità dei flussi finanziari.
- **Istat:** tra le numerose banche dati statistiche prodotte dall'Istituto, quelle di maggiore rilevanza rispetto al fenomeno da misurare appaiono certamente quelle realizzate quali elaborazioni periodiche a partire dai dati rilevati dallo SDI del Ministero dell'Interno, delle statistiche giudiziarie, condotta su circa 30 voci di reati disaggregati a livello provinciale. I dati riguardano il numero di reati, gli autori e gli arresti. Da segnalare anche le banche dati sulle imprese, sulle imprese no-profit e sulla spesa degli enti locali.
- **Corte dei Conti:** banca dati sui procedimenti giurisdizionali. Potrebbe essere rilevante procedere ad una raccolta ed analisi dei dati che emergono anche dall'attività svolta delle sezioni di controllo. La Corte dei conti è infatti tenuta, in base alla L.20/94 e s.m.i. al controllo preventivo di legittimità, effettuato a livello centrale e regionale, sugli atti dei Ministeri e delle Amministrazioni dello Stato. L'eventuale costruzione di una banca dati in grado di accogliere i dati salienti dei decreti organizzati per tipologia, ente emittente, ente o persona coinvolta con evidenza di situazioni "a rischio", potrebbe rappresentare un rilevante patrimonio informativo, anche storicizzabile, per la costruzione di indicatori sul fenomeno corruttivo.
- **Ministero dell'Economia e delle Finanze:** banche dati per la rilevazione dei principali fenomeni di finanza pubblica. In particolare possono essere rilevanti le informazioni presenti nella Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP). La BDAP ad oggi raccoglie circa 145.000 opere, provenienti dal Monitoraggio Opere Pubbliche, partito nel 2015, e dalla Banca Dati Unitaria sui progetti finanziati con risorse nazionali e comunitarie proprie della politica di coesione, avviata a partire dal ciclo di programmazione 2000-2006.

In alcuni casi, già nella prima fase del confronto, le amministrazioni che hanno partecipato al gruppo di lavoro hanno manifestato una disponibilità d'uso per la costruzione di indicatori volti a misurare territorialmente il fenomeno corruttivo, garantendo adeguato accesso ai dati elementari.

Nell'ambito del gruppo di lavoro si prevede pertanto la sottoscrizione di un Protocollo che impegni l'ANAC e le diverse Amministrazioni coinvolte al comune perseguimento dell'obiettivo di misurazione del fenomeno corruttivo. Con successivi accordi, che possono prevedere anche il coinvolgimento del Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Agenzia per la Coesione Territoriale, vengono invece specificati i dettagli sulle modalità di condivisione e diffusione dei dati amministrativi e statistici necessari con indicazione di eventuali necessità di supporto per garantirne un'ottimale fruizione.

## Bibliografia

Agenzia per la Coesione Territoriale, 2015, *Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale*

Aidt, T.S., 2003 *Economic analysis of corruption: A survey*, in "The Economic Journal", 113, pp. 632-652.

Allen, M.J., & Yen, W. M., 2002 *Introduction to Measurement Theory*. Long Grove, IL: Waveland Press.

ANAC, 2015 *Corruzione sommersa e corruzione emersa in Italia: modalità di misurazione e alcune evidenze*.

Bonett, D.G., 2010, *Varying coefficient meta-analytic methods for alpha reliability*. Psychological Methods, 15, 368-385.

Cronbach LJ, 1951, *Coefficient alpha and the internal structure of tests*, Psychometrika, 16, 3, 297-334

Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, 2014 *Accordo di partenariato 2014-2020 per l'Italia*.

Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS), 2014, *Valutazione del progetto E.T.I.C.A. Legalità e trasparenza amministrativa - Relazione Finale*

Donchev, D. D., Ujhelyi, G., 2009 *What do corruption indices measure?*, mimeo.

Fiorino, N., Galli, E., 2013, *La corruzione in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Johnson, R. A., Wichern, D. W. , 2007 *Applied Multivariate Statistical Analysis* (Sixth ed.), Prentice Hall.

Golden, M.A., Picci, L., 2005, *Proposal for a new measure of corruption*, illustrated with data, in "Economics and Politics", 17, 1, pp. 37-75.

Lambsdorff, G.J., 2001, *How Corruption in government affects public welfare. A Review of Theories*, Discussion Paper n. 9, Center for Globalization and Europeanization, of the economy, Georg-August-Universität Göttingen.

Lambsdorff, J.G., 2006, *Consequences and causes of corruption - What do we know from a cross-section of countries?*, in International handbook on the economics of corruption, S. Rose-Ackerman (a cura di), Edward Elgar, pp. 3-52.

Mardia, KV, JT Kent, and JM Bibby , 1979 *Multivariate Analysis*. Academic Press.

Olken, B. A., 2009, *Corruption perceptions vs. corruption reality*, in "Journal of Public Economics", 93, pp.950-964.

Pizzorno, A., 1992, *Introduzione: La corruzione nel sistema politico*, in D. della Porta (a cura di), Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia, Bologna, Il Mulino, pp. 13-74.

Rose-Ackerman, S., 1999, *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*, Cambridge University Press, New York.

Rose-Ackerman, S. , 1975, The economics of corruption, in "Journal of Public Economics", 4, pp.187–203.

Sequeira, S., 2012, *Advances in measuring corruption in the field*, in Serra, D., L. Wantchekon (a cura di), *New Advances in experimental research on corruption. Research in experimental economics*, Vol. 15, Emerald Books, UK.

Treisman, D., 2007 *What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research?*, in "Annual Review of Political Science", 10, pp. 211-44.

Treisman, D., 2000 *The causes of corruption: A cross-national study*, in "Journal of Public Economics", 76, pp 399-457.

# ALLEGATI

## I - Primi esempi di indicatori di rischio corruzione a livello settoriale

Di seguito si riportano alcuni primi esempi di indicatori di rischio corruzione per i settori della formazione, dei rifiuti, dei servizi sociali e del terzo settore. Si tratta di spunti emersi dalle attività del Gruppo di lavoro interistituzionale costituito da Anac nel corso del 2015.

### Settore Formazione

Diversi sono i possibili indicatori in grado di segnalare eventuali anomalie del processo di definizione e somministrazione della formazione, utilizzabili quali segnalatori di rischio corruttivo. Si riportano alcune prime proposte collegate alle diverse fasi dei processi formativi.

Nella fase di programmazione della formazione interna, da realizzare attraverso uno specifico Piano di formazione, si identifica solitamente il fabbisogno formativo all'interno di ciascuna amministrazione rispetto ai molteplici ambiti di interesse.

- Assenza di un Piano di formazione
- Mancata rilevazione dei fabbisogni formativi dell'amministrazione
- Numero di corsi (ore di formazione) programmati in rapporto al numero di corsi (ore di formazione) effettivamente erogati

Nella fase di selezione dei docenti per corsi di formazione interna o per corsi erogati a terzi direttamente dall'amministrazione o da soggetti da questa selezionati:

- Numero di docenti utilizzati che non sono iscritti nell'albo docenti dell'amministrazione (se l'amministrazione possiede un albo docenti) sul totale dei docenti utilizzati in un arco temporale predefinito
- Numero di docenti utilizzati per la medesima area didattica sul totale dei corsi erogati aventi il medesimo oggetto in un arco temporale predefinito

Per la fase di accreditamento o di bandi per la selezione di organismi che erogano formazione finanziata con risorse pubbliche (per es. i fondi europei), trattandosi di fatto di affidamenti di servizi, si rinvia agli indicatori previsti per i contratti pubblici (cfr. Allegato II del presente documento) relativi a criticità e distorsioni delle procedure di gara (programmazione, progettazione, selezione del contraente, verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto, esecuzione e rendicontazione del contratto). In particolare, si considerano rilevanti:

- Numero di gare annullate o sospese per ricorsi o ad esito di contenzioso
- Numero di partecipanti alle gare rispetto al numero medio per tipologie di servizio analoghe
- Numero di segnalazioni relative alla scarsa qualità del servizio
- Anomalo scostamento dei compensi rispetto al valore medio e importo di aggiudicazione;
- caratteristiche di qualificazione della struttura proponente
- Scelta del partenariato laddove previsto
- Numero di consulenti dell'ente che gestisce il bando

- Previsione di requisiti di partecipazione (generali, economico-finanziari, di esperienza) eccessivamente restrittivi
- Assenza di alternanza nel ruolo di responsabile del procedimento
- Assenza di pubblicità del bando e dell'ulteriore documentazione rilevante
- Immotivata concessione di proroghe rispetto al termine previsto dal bando
- Mancato rispetto delle disposizioni che regolano la nomina della commissione (ad esempio, la formalizzazione della nomina prima della scadenza del termine di presentazione delle domande o la nomina di commissari esterni senza previa e opportuna verifica dell'assenza di professionalità interne o l'omessa verifica dell'assenza di cause di conflitto di interessi o incompatibilità)
- Presenza di reclami o ricorsi da parte degli esclusi
- Assenza di criteri motivazionali sufficienti a rendere trasparente l'iter logico seguito nell'attribuzione dei punteggi

Nella fase di verifica della qualità della formazione erogata:

- Indicatori di sostenibilità del progetto (capacità del progetto di produrre risultati nel tempo) o di *placement* nel caso di corsi finalizzati all'inserimento lavorativo
- Indicatori di *customer satisfaction* dei partecipanti al corso
- Carezza di documentazione relativa all'effettivo svolgimento del corso secondo i parametri definiti nel bando

## Settore Rifiuti

In termini generali, nel settore dei rifiuti vengono gestite le attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento di materiali di scarto o avanzo derivanti da processi di produzione o di consumo, a cui si aggiunge il controllo di queste operazioni e delle discariche dopo la chiusura.

Sia per il Ciclo dei rifiuti urbani che per il Ciclo dei rifiuti speciali possono essere identificati possibili indicatori del rischio corruzione. In molti casi, trattandosi di fatto di affidamenti di servizi, si rinvia agli indicatori previsti per i contratti pubblici (cfr. Allegato II del presente documento) relativi a criticità e distorsioni delle procedure di gara (programmazione, progettazione, selezione del contraente, verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto, esecuzione e rendicontazione del contratto). In particolare, si considerano rilevanti:

- Gare annullate o sospese per ricorsi o ad esito di contenzioso
- Anomalo (rispetto agli standard rilevati a livello generale) numero medio di partecipanti alle gare
- Frequenza del ricorso ad asta con massimo ribasso od OEPV rispetto e procedure negoziate
- Anomala frequenza di segnalazioni relative alla scarsa qualità del servizio
- Anomala frequenza di pagamento di penali per inadempimenti contrattuali
- Revisioni contratti ravvicinate nel tempo
- Numerosità delle varianti negli appalti per servizi
- Frazionamento artificioso degli acquisti (automezzi etc.).
- Affidamento diretto di servizi a cooperative sociali
- Esistenza di intrecci proprietari tra società di gestione e società proprietarie degli impianti di destinazione del servizio (pubblici e privati)
- Affidamento diretto di proroghe alla gestione del servizio per un cospicuo numero di anni

Rispetto alle condizioni generali di mal amministrazione ossia di inefficienza, inefficacia, non economicità della gestione del servizio:

- Anomalo scostamento dei prezzi rispetto alla media di acquisti equivalenti per forniture (automezzi, contenitori) e per lo smaltimento dei rifiuti negli impianti
- Anomalo scostamento dei livelli di raccolta differenziata sul totale rispetto al valore medio nazionale
- Anomalo scostamento del costo per abitante dei servizi di raccolta e gestione rispetto alla media nazionale e/o al costo standard
- Anomalo scostamento del rapporto tra numero di dipendenti rispetto alla popolazione della società *in-house* o del consorzio affidatario del servizio di raccolta e gestione rispetto alla media nazionale
- Anomalo scostamento della distanza tra luogo di produzione e luogo di smaltimento dei rifiuti urbani riciclati rispetto alla media nazionale
- Anomalo scostamento del costo unitario per chilogrammo della raccolta differenziata rispetto alla media nazionale
- Anomalo scostamento del rapporto tra raccolta indifferenziata (indice di inefficacia nella gestione del servizio, con conferimento a soggetti spesso localmente monopolisti) e raccolta differenziata (più tracciabile e con maggiore concorrenza nel conferimento) rispetto alla media nazionale
- Utilizzo improprio della semplificazione delle procedure di autorizzazione al trasporto rifiuti speciali per eludere controlli (come quelli legati alla necessaria iscrizione al registro dei gestori ambientali)
- Ammontare del rapporto procedure semplificate/ordinarie utilizzate in un dato territorio per tipologia di rifiuti speciali
- Falsificazione codici di riconoscimento di tipologie di rifiuti speciali (girobolla)
- Concentrazione anomala di domande di autorizzazione alla gestione dei determinate tipologie di rifiuti (inerti, etc.)
- Anomalie significative per aree geografiche nella variazione dell'ammontare di violazioni per categorie di rifiuti particolarmente a rischio falsificazione (p.e. fanghi da depurazione, etc.)
- Anomalo scostamento nella distanza tra luogo di produzione e gestione degli impianti
- Anomalie nel rapporto tra raccolta differenziata (valorizzazione) di rifiuti speciali entro un certo territorio e capacità degli impianti presenti di trattare quel tipo di rifiuti
- Difficoltà nella gestione del monitoraggio e dell'applicazione di sanzioni ai soggetti autorizzati a gestire rifiuti speciali
- Anomalie significative nel rapporto tra ammontare e distribuzione territoriale dei soggetti autorizzati a trattare e gestire rifiuti speciali (in base ai dati dell'Albo dei gestori ambientali, dell'ISPRA)

Sono possibili ulteriori approfondimenti nei rifiuti speciali tramite una mappatura dei processi per diverse filiere (relative a specifici tipologie di scarti), così da rilevare eventuali anomalie e nella dimensione transnazionale del traffico di rifiuti, dove la corruzione sembra molto diffusa nelle relazioni tra operatori privati e tra questi e le autorità dei paesi con istituzioni più deboli.

### **Settore dei servizi sociali e terzo settore**

Per verificare la possibilità che si abbiano fenomeni corruttivi laddove le associazioni ricevono compensi per i servizi erogati, da parte delle amministrazioni, con un più alto grado di discrezionalità e un minore livello di controllo dovuto alla mancata stipula della convenzione, si può calcolare il seguente indicatore:

- Numero di associazioni di volontariato non convenzionate che erogano servizi per conto dell'amministrazione / Numero di associazioni di volontariato (convenzionate con l'amministrazione ai sensi dell'art 7 della legge n. 266/1991 e iscritte ad apposito registro da almeno 6 mesi, con comprovate capacità operative e non convenzionate) che erogano servizi

Per verificare la possibilità che si abbiano fenomeni corruttivi in quanto le associazioni che percepiscono anche una retribuzione per l'attività lavorativa svolta (oltre al rimborso delle spese effettivamente sostenute per la prestazione del servizio come previsto dalla legge quadro n. 266/1991) devono costituire l'eccezione rispetto alla totalità dei casi e che tale decisione dell'amministrazione sia motivata e risponda a criteri di urgenza e/o necessità, si potrebbe utilizzare il seguente indicatore:

- Numero di associazioni di volontariato che percepiscono la corresponsione di una retribuzione per l'attività lavorativa svolta / Numero totale di associazioni di volontariato che percepiscono il rimborso delle spese e associazioni che percepiscono anche una retribuzione

Per verificare la possibilità che si verifichino fenomeni corruttivi dovuti all'affidamento di forniture di servizi (in favore delle amministrazioni territoriali) a soggetti non registrati negli appositi elenchi regionali, quale possibile segnale di favoritismi nei confronti di soggetti non in grado di garantire adeguati standard di qualità dei servizi resi, a costi maggiori rispetto alle tariffe che dovrebbero essere predeterminate, non rispondendo così al criterio di selezione per l'offerta economicamente più vantaggiosa, si potrebbe calcolare il seguente indicatore, tenendo comunque conto del fatto che la preselezione dei fornitori sulla base di una procedura basata sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa non risulta obbligatoria (d.p.c.m. 30 marzo 2011), ma che è considerata la modalità più idonea a verificare il possesso dei requisiti generali (esplicitati dall'art. 38 del Codice dei Contratti) e delle capacità tecnico-organizzative per gestire il servizio oggetto di autorizzazione o accreditamento.

- Numero di soggetti del terzo settore (associazioni, cooperative, etc.), fornitori di servizi autorizzati o accreditati per le amministrazioni territoriali, non iscritti nell'apposito elenco regionale (come disciplinato dall'art. 11 della legge n. 328/2000)/ Numero di soggetti del terzo settore fornitori di servizi autorizzati o accreditati per le amministrazioni territoriali

Per verificare la possibilità che si abbiano fenomeni corruttivi per arbitrarietà nelle scelte da parte dell'amministrazione, si deve tener conto di quanto le amministrazioni debbano predeterminare (come previsto dall'art. 12 della legge 241/1990) criteri e modalità per concedere sovvenzioni, contributi, sussidi, etc.; rispondere al criterio di trasparenza attraverso adeguate forme di pubblicità e rispondere al criterio di imparzialità attivando procedure competitive per i soggetti interessati a ricevere le sovvenzioni in oggetto. A tal fine può pertanto essere utilizzato il seguente indicatore:

- Numero di soggetti del terzo settore che ricevono sovvenzioni o contributi dall'amministrazione senza procedura competitiva / Numero di soggetti del terzo settore che ricevono sovvenzioni o contributi dall'amministrazione

Per sondare la possibilità che sussista il rischio di fenomeni corruttivi legati ad eccessiva discrezionalità da parte dell'amministrazione e dell'ufficio responsabile, dovuta alla mancanza di pianificazione e programmazione, a sprechi di risorse e scarsa qualità del servizio reso, a scapito dei principi di efficacia, efficienza ed economicità nonché ad assenza di una corretta programmazione, adottando procedure di urgenza, può considerarsi:

- Numero di interventi e servizi sociali realizzati dall'amministrazione non previsti da apposita programmazione / Numero complessivo di interventi e servizi sociali realizzati dall'amministrazione

Considerando come in diverse occasioni si sia riscontrato come i servizi sociali venissero affidati dalle amministrazioni ad enti del territorio per favorire il loro sviluppo e la conseguente ricaduta occupazionale, è opportuno verificare la presenza di una barriera alla concorrenza creata da un'indebita discriminazione tra gli operatori economici, in quanto vi è un possibile rischio di creazione di rapporti illeciti tra l'amministrazione ed un numero ristretto di soggetti che operano nello stesso territorio.

- Numero di affidamenti di servizi sociali ad imprese del territorio / Numero complessivo di affidamenti di servizi sociali

Per quel che riguarda la tematica relativa agli affidamenti alle cooperative sono validi gli indicatori previsti per l'area contratti pubblici (cfr. Allegato II del presente documento), trattandosi di affidamenti di servizi. Nello specifico vi sono però alcune peculiarità legate alle convenzioni con le cooperative di tipo B (vedi ex art. 5 legge 381/1991), soprattutto per quel che concerne la durata dell'affidamento. Più in generale le criticità principali sono:

- mancata rotazione delle cooperative affidatarie
- non corretto calcolo del valore a base di gara
- l'insufficienza delle verifiche successive all'affidamento e all'esecuzione del contratto
- omissione degli obblighi informativi verso l'Autorità

La domanda è se – e in che misura – rilevi l'esistenza di un sistema di verifica e controllo dei servizi erogati e l'esistenza di un sistema di accreditamento, non solo a livello regionale, ma anche a livello di ambito/distretto. Tenendo anche conto della circostanza per cui – in particolare per i servizi agli anziani – una delle modalità di erogazione del servizio è quella della attribuzione ai utenti beneficiari di buoni servizio, che possono essere “spesi” presso uno qualsiasi dei soggetti accreditati. Ulteriore tematica – che potrebbe probabilmente rilevare in sede di contrasto - è quella che riguarda:

- modalità di accesso e “presa in carico” degli utenti
- rispetto dei requisiti organizzativi e di qualità per l'erogazione dei servizi, con riferimento alla normativa regionale in materia

## II - Esempi di indicatori di contrasto della corruzione riferiti agli appalti pubblici

### *i. Indicatore sul valore delle acquisizioni centralizzate*

Tale indicatore ha lo scopo di valutare la quota di acquisti centralizzati attraverso l'adesione agli accordi quadro delle centrali di committenza, sul valore totale delle procedure aggiudicate da ciascuna stazione appaltante.

Dal punto di vista della teoria economica, infatti, è presumibile che le amministrazioni maggiormente permeabili alla corruzione tendano a gestire direttamente gli appalti senza esternalizzarli attraverso l'utilizzo degli accordi quadro.

L'indicatore può essere calcolato come segue:  $I_{acc} = \frac{VTAC_{ity}}{VTA_{ity}}$

dove:  $VTA_{ity}$  è il valore totale delle procedure aggiudicate al tempo t dall'amministrazione i-esima per il prodotto  $\gamma$   $VTAC_{ity}$  è il valore totale degli appalti effettuati utilizzando accordi quadro al tempo t per l'amministrazione i-esima e per il prodotto  $\gamma$ .

L'indicatore può essere calcolato esclusivamente dalla stazione appaltante che dispone delle informazioni sulla effettiva possibilità di utilizzare un accordo quadro per una determinata gamma di prodotti e servizi.

*Criticità dell'indicatore:* l'indicatore di per sé mostra, per determinati beni e servizi, gli acquisti effettuati al di fuori degli accordi quadro attivi. Una elevata percentuale di detti acquisti potrebbe segnalare una resistenza da parte della stazione appaltante ad esternalizzare i propri processi di appalto quando ciò è possibile. Tuttavia, è necessario valutare l'effettiva capienza degli accordi quadro e se la stazione appaltante pur non utilizzando una convenzione attiva riesce, a parità di beni e servizi da acquistare, a spuntare prezzi migliori gestendo direttamente il processo di appalto. A questo proposito può risultare difficoltoso risalire alla qualità dei prodotti acquistati al di fuori degli accordi quadro (la valutazione dovrebbe essere condotta dal RPC) e applicare l'indicatore a prodotti facilmente standardizzabili.

### *ii. Indicatore sulle procedure che utilizzano il criterio dell'OEPV*

L'offerta economicamente più vantaggiosa, sebbene trovi anche con l'introduzione delle nuove direttive uno spazio sempre maggiore come criterio di scelta da utilizzare, presenta un più alto rischio di discrezionalità rispetto al criterio del prezzo più basso. Sotto il profilo della letteratura economica l'utilizzo dell'OEPV sarebbe più indicato per appalti complessi mentre il criterio del prezzo più basso sarebbe da preferire per appalti con componenti standardizzate.

L'indicatore può essere espresso come segue:  $I_{oepv} = \frac{NTPOEPV_{it}}{NTP_{it}}$

dove il termine  $NTPOEPV_{it}$  rappresenta il numero dei bandi della i-esima stazione appaltante al tempo t che utilizzano il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ed  $NTP_{it}$  è il numero totale delle procedure di appalto utilizzate dalla i-esima stazione appaltante al tempo t.

L'indicatore può essere calcolato dalla singola stazione appaltante, in modo aggregato, dall'Autorità. Sarebbe preferibile il calcolo dell'indicatore per classi omogenee di prodotto anche al fine di valutare la complessità dell'appalto.

Una variante del presente indicatore utilizza, per le sole procedure da aggiudicare con il criterio OEPV, il peso (medio) delle componenti qualitative. In questo caso l'indicatore può essere calcolato solo dalle stazioni appaltanti e non dall'Autorità che non dispone delle informazioni sul peso attribuito a ciascun criterio qualitativo.

L'indicatore si può esprimere come segue:  $I_q = \frac{\sum_k \%componenti\ qualitative}{NTP_{OEPV}_{it}}$

### iii. Indicatore sul numero delle procedure non aperte

L'indicatore ha lo scopo di valutare la percentuale di procedure non aperte (procedure negoziate con o senza previa pubblicazione di un bando, affidamenti diretti, cottimi fiduciari, ecc.) sul totale delle procedure utilizzate da una medesima stazione appaltante in un determinato arco temporale.

L'indicatore di per se stesso non segnala illegittimità poiché è possibile che le procedure prescelte da una stazione appaltante diverse da quelle aperte o ristrette rispettino tutti i requisiti imposti dalla normativa vigente. Tuttavia, una elevata percentuale di affidamenti non concorrenziali insieme ad altri indicatori potrebbe segnalare una patologia da monitorare in maniera specifica.

L'indicatore può essere calcolato come segue:  $I_{npna} = \frac{NTPNA_{it}}{NTP_{it}}$

dove:  $NTPNA_{it}$  è il numero delle procedure di appalto non aperte o ristrette utilizzate dalla i-esima stazione appaltante al tempo t

$NTP_{it}$  è il numero totale delle procedure di appalto utilizzate dalla i-esima stazione appaltante al tempo t

L'indicatore può essere calcolato dalla singola stazione appaltante e a livello centralizzato dall'Autorità con l'utilizzo delle informazioni contenute in BDNCP. Per questa ragione sarebbe possibile fornire dei valori benchmark aggregando l'indicatore a livello territoriale, di tipologia di stazione appaltante, di CPV per orientare i responsabili di prevenzione alla corruzione ad analizzare le soglie oltre le quali il valore dell'indicatore è da ritenersi anomalo.

### iv. Indicatore sul valore delle procedure non aperte

L'indicatore è analogo al (3) con l'unica differenza di considerare il valore delle procedure non aperte sul valore totale delle procedure attivate da una medesima stazione appaltante in un determinato periodo. Il presente indicatore andrebbe letto congiuntamente con l'indicatore (3).

L'indicatore può essere calcolato come segue:  $I_{vnpna} = \frac{VTPNA_{it}}{VTP_{it}}$

dove:  $VTPNA_{it}$  è il valore totale delle procedure non aperte attivate dalla stazione appaltante i-esima al tempo t

$VTP_{it}$  è il valore totale delle procedure attivate dalla stazione appaltante i-esima al tempo t

L'indicatore può essere calcolato dalla singola stazione appaltante con i dati a propria disposizione ovvero dall'Autorità anche in forma aggregata.

### v. Indicatore sul valore stimato del contratto

Il presente indicatore ha lo scopo di valutare se il costo finale o in corso di esecuzione del contratto oltrepassa le soglie previste nella fase di affidamento. È possibile che la stazione appaltante sottostimi il valore di un contratto con lo scopo preciso di aggirare le regole che impongono, oltre una certa soglia, la scelta di procedure competitive. Il minor valore stimato di un appalto verrebbe compensato con un aumento dei costi in fase di esecuzione del contratto attraverso il riconoscimento di varianti o di lavori e servizi complementari.

L'indicatore verrebbe calcolato come segue:  $I_{vsc} = \frac{\sum_k [(VFPNA_{itk} - SP_k) > 0]}{NTP_{it}}$

dove:  $VFPNA_{itk}$  è il valore finale della procedura non competitiva k-esima attivata dalla i-esima stazione appaltante al tempo t

$NTP_{it}$  è il numero totale delle procedure di appalto attivate dalla i-esima stazione appaltante al tempo t

$SP_k$  sono le soglie previste dalla norma per la k-esima procedura sotto le quali è possibile attivare procedure non concorsuali quali l'affidamento diretto, il cottimo fiduciario o le procedure negoziate

L'indicatore è calcolabile dalla singola stazione appaltante in modo analitico in quanto ciascuna amministrazione è in grado di conoscere esattamente le motivazioni per la scelta di una procedura non concorrenziale e dall'Autorità in una modalità più grezza guardando soltanto al superamento, in fase di esecuzione, delle soglie per cui si prevede un affidamento non concorrenziale.

L'indicatore, anche nel caso di valori bassi, evidenzia delle anomalie che possono richiedere approfondimenti.

#### vi. Indicatore di frazionamento

L'indicatore ha la finalità di valutare se la stazione appaltante ha frazionato artificialmente un determinato contratto con il solo scopo di non oltrepassare le soglie normativamente previste.

L'indicatore può essere calcolato come il conteggio del numero di procedure non concorrenziali attivate da una stessa amministrazione in un arco temporale definito relativamente ad appalti omogenei.

L'indicatore si può calcolare nel modo seguente:  $I_{fr} = \sum_k (VPNA_{itky} > SP_k) / NTP_{ity}$

dove:  $VPNA_{itky}$  è il valore delle k-esime procedure di appalto non aperte o ristrette al di sotto delle soglie previste utilizzata dalla i-esima stazione appaltante al tempo t e per il prodotto y

$SP_k$  sono le soglie previste dalla norma per la k-esima procedura sotto le quali è possibile attivare procedure non concorsuali quali l'affidamento diretto, il cottimo fiduciario o le procedure negoziate

L'indicatore può essere calcolato dall'amministrazione singolarmente e dall'Autorità utilizzando come variabili di omogeneità dei prodotti la descrizione dell'oggetto e il codice CPV al massimo dettaglio.

vii. *Indicatore sulla lunghezza dei criteri di scelta*

L'indicatore può essere calcolato dalla sola stazione appaltante conteggiando il numero dei caratteri richiesti nei criteri di scelta e confrontando questo numero con il numero medio di caratteri utilizzati nel mercato di riferimento.

L'indicatore potrebbe essere ponderato con il numero dei criteri utilizzati nel caso di offerta economicamente più vantaggiosa.

viii. *Indicatore sul tempo medio richiesto per la presentazione delle offerte*

L'indicatore misura l'adeguatezza della tempistica necessaria alla presentazione delle offerte. Tempi molto ristretti che intercorrono tra la data di pubblicazione del bando e la data di scadenza per la presentazione delle offerte possono essere un indice di favoritismo nei confronti di un particolare operatore economico e comunque un segnale di restringimento del grado di concorrenza potenziale.

L'indicatore potrebbe essere utilizzato solo per quelle procedure per la quali non sono previsti termini tassativi indicati dalla norma.

L'indicatore si calcola come segue: 
$$I_{tempo} = \frac{\sum_{k=1}^{NTA_{it}} (DSPO_{ik} - DPB_{ik})}{NTA_{it}}$$

dove:  $DSPO_{ik}$  è la data di scadenza di presentazione delle offerte per l'amministrazione i-esima e per l'affidamento k-esimo

$DPB_{ik}$  è la data di pubblicazione del bando per l'amministrazione i-esima e per l'affidamento k-esimo

$NTA_{it}$  è il numero totale delle procedure di appalto aggiudicate dalla i-esima stazione appaltante al tempo t

L'indicatore andrebbe calcolato separatamente per ciascun tipo di procedura al fine di tener conto dei diversi termini richiesti dalla norma per la presentazione delle offerte.

Una variante dell'indicatore precedente è la seguente:

$$I_{ntpo} = \sum_k [(DSPO_{itk} - DPB_{itk}) - TP_k < 0] / NTA_{it}$$

dove:  $DSPO_{itk}$  è la data di scadenza di presentazione delle offerte per l'amministrazione i-esima e per l'affidamento k-esimo

$DPB_{itk}$  è la data di pubblicazione del bando per l'amministrazione i-esima e per l'affidamento k-esimo

$TP$  è il termine minimo previsto nei casi espressamente indicati dalla norma per la k-esima procedura

$NTA_{it}$  è il numero totale delle procedure di appalto aggiudicate dalla i-esima stazione appaltante al tempo t

In questo caso l'indicatore è utile a verificare quante volte un'amministrazione ha previsto termini più ristretti per la presentazione delle offerte rispetto a quelli minimi previsti dalla norma.

L'indicatore può essere calcolato dalla singola amministrazione e dall'Autorità con dati aggregati.

*ix. Indicatore sul numero di procedure con un'unica offerta*

L'indicatore consiste in un semplice conteggio di bandi per i quali è stata ricevuta una sola offerta. Questo indicatore andrebbe valutato guardando il mercato di riferimento del servizio/prodotto. Per alcuni beni e servizi, infatti, l'analisi dei dati effettuata ha mostrato molte gare con la presenza di un'offerta singola.

L'indicatore è calcolato come segue:  $I_{uo} = \frac{NTA1_{it}}{NTA_{it}}$

dove:  $NTA1_{it}$  è il numero delle procedure aggiudicate della i-esima stazione appaltante al tempo t con un numero dei partecipanti uguale ad uno

$NTA_{it}$  è il numero totale delle procedure di appalto aggiudicate dalla i-esima stazione appaltante al tempo t

L'indicatore può essere calcolato dalla singola stazione appaltante e a livello aggregato dall'Autorità. Andrebbe comunque valutato tenendo conto del mercato di riferimento.

*x. Indicatore sul numero medio di offerte escluse alla partecipazione*

L'indicatore è utile a verificare per ciascun mercato di riferimento la percentuale di offerte escluse alla partecipazione. L'indicatore fornisce un supporto per comprendere quanto una stazione appaltante restringa la partecipazione alle gare rispetto al numero potenziale di concorrenti. Il valore dell'indicatore, a parità di prodotto e di classe di importo, andrebbe confrontato a livello di più stazioni appaltanti.

L'indicatore può essere espresso come segue:  $I_{oesp} = \frac{NOP_{it\gamma} - NOA_{it\gamma}}{NOP_{it\gamma}}$

dove:  $NOP_{it\gamma}$  è il numero delle offerte presentate nelle procedure attivate dalla i-esima stazione appaltante, al tempo t, relativamente al mercato di prodotti  $\gamma$

$NOA_{it\gamma}$  è il numero totale delle offerte ammesse nelle procedure attivate dalla i-esima stazione appaltante, al tempo t, relativamente al mercato  $\gamma$

Può essere calcolato dalla singola amministrazione ovvero a livello aggregato dall'Autorità.

*xi. Indicatore di procedure annullate*

Il presente indicatore ha lo scopo di valutare se una determinata amministrazione, in un ben definito arco temporale, ha aggiudicato dei contratti relativi a procedure precedentemente annullate. L'indicatore andrebbe calcolato per prodotti o servizi ritenuti omogenei e per classi di importo simili.

L'indicatore può essere scritto nel seguente modo:  $I_{pa} = \frac{NPL_{it\gamma}}{NTP_{it\gamma}}$

dove:  $NPL_{it\gamma}$  è il numero di procedure annullate e ribandite dalla stazione appaltante i-esima al tempo t relative al prodotto  $\gamma$  che nell'arco temporale t erano state annullate

$NTP_{it\gamma}$  è il numero totale di procedure attivate dalla stazione appaltante i-esima al tempo t per il prodotto  $\gamma$

L'indicatore può essere calcolato dalla stazione appaltante e dall'Autorità in modo aggregato.

L'indicatore potrebbe essere calcolato anche senza il raggruppamento a specifiche merceologie.

#### *xii. Indicatore di concentrazione delle imprese aggiudicatarie*

L'indicatore di concentrazione  $CR_4$  può essere facilmente calcolato dalla singola stazione appaltante per valutare la quota di appalti aggiudicati dai primi quattro operatori economici al tempo t.

L'indicatore può essere descritto come segue:  $I_{cr4} = \sum_{s=1}^4 (QA_{its} / VTA_{it})$

dove:  $QA_{its}$  è il valore degli appalti aggiudicati dalle prime quattro imprese che hanno partecipato alle gare bandite dalla i-esima stazione appaltante al tempo t.

L'indicatore può essere calcolato dalla singola stazione appaltante e dall'Autorità anche in modo aggregato.

#### *xiii. Indicatore di ricorrenza temporale dell'aggiudicazione*

Il presente indice ha lo scopo di confrontare quanto in due distinti archi temporali gli operatori economici siano distinti.

L'indicatore può essere calcolato come il numero dei codici fiscali delle imprese aggiudicatarie di procedure attivate dalla i-esima stazione appaltante al tempo t+1 uguali ai codici fiscali delle imprese aggiudicatarie dalla stessa stazione appaltante al tempo t.

Quanto più l'indicatore è vicino a uno tanto maggiore è la ricorrenza temporale delle stesse imprese agli appalti dell'amministrazione i-esima.

L'indicatore si può esprimere come segue:  $I_{ra} = \sum (cfa_{it+1} = cfa_{it}) / (cfa_{it+1} + cfa_{it})$

dove:  $cfa_{it+1}$  sono i codici fiscali delle imprese aggiudicatarie di procedure attivate dalla i-esima stazione appaltante al tempo t+1

$cfa_{it}$  sono i codici fiscali delle imprese aggiudicatarie di procedure attivate dalla i-esima stazione appaltante al tempo t

L'indicatore può essere calcolato dalla singola stazione appaltante e dall'Autorità.

Un analogo indicatore può essere costruito considerando i codici fiscali delle imprese partecipanti.

#### *xiv. Indicatore del numero di contratti aggiudicati e modificati per effetto di varianti*

L'indicatore rappresenta una misura sul numero di contratti che in fase di esecuzione sono interessati da varianti in corso d'opera. L'indicatore può effettivamente segnalare una patologia in determinate circostanze ad esempio nei casi di varianti necessarie a superare possibili errori progettuali.

L'indicatore può essere calcolato come segue:  $I_{var} = \frac{NTAV_{it}}{NTA_{it}}$

dove:  $NTAV_{it}$  è il numero totale di contratti aggiudicati dalla i-esima stazione appaltante al tempo t interessati da almeno una variante in corso d'opera

$NTA_{it}$  è il numero totale delle procedure di appalto aggiudicate dalla i-esima stazione appaltante al tempo t

L'indicatore è calcolabile dalla singola amministrazione e dall'Autorità anche in forma aggregata.

*xv. Indicatore dei contratti aggiudicati prorogati*

L'indicatore può segnalare una vera e propria patologia quella cioè di contratti prorogati non per motivi tecnici (le proroghe tecniche possono essere consentite in alcune circostanze ad esempio per dare modo alla stazione appaltante di aderire ad un accordo quadro in via di definizione o nelle more di indizione di una nuova gara). Al di fuori di casistiche ben definite, le proroghe non sono consentite e si configurano come veri e propri rinnovi contrattuali affidati senza alcuna forma di pubblicità né tanto meno di confronto concorrenziale.

L'indicatore può essere scritto come segue:  $I_{pr} = \frac{NTAPR_{it}}{NTA_{it}}$

dove:  $NTAPR_{it}$  è il numero totale di contratti aggiudicati dalla i-esima stazione appaltante al tempo t interessati da una proroga non tecnica

$NTA_{it}$  è il numero totale delle procedure di appalto aggiudicate dalla i-esima stazione appaltante al tempo t

Al momento l'indicatore può essere calcolato solo dalla singola stazione appaltante in quanto il sistema di acquisizione dei dati dell'Autorità non include l'informazione sulla proroga.

*xvi. Indicatore di scostamento dei costi di esecuzione*

L'indicatore può essere utile a valutare eventuali comportamenti di "moral hazard" in corso di esecuzione del contratto. Può accadere, infatti, che alcuni operatori economici facciano ribassi molto forti in sede di aggiudicazione vincendo un determinato contratto per poi recuperare lo sconto dichiarato durante l'esecuzione. L'aumento dei costi di esecuzione rispetto a quelli inizialmente previsti può essere legato a circostanze imprevedute ed imprevedibili ed essere pertanto giustificato ma potrebbe anche essere legato ad una connivenza tra operatore economico e stazione appaltante per aumentare artificialmente i costi dell'appalto.

L'indicatore può essere espresso come segue:  $I_{sc} = \frac{\sum_k (VPC_{itk} - VA_{itk})}{\sum_k VA_{itk}} / NAC_{it}$

dove:  $VPC_{itk}$  è il valore finale come risultante dal collaudo della k-esima procedura conclusa nel periodo t dalla i-esima stazione appaltante

$VA_{itk}$  è il valore di aggiudicazione della k-esima procedura conclusa nel periodo t dalla i-esima stazione appaltante.

$NAC_{it}$  è il numero degli appalti conclusi dalla i-esima stazione appaltante al tempo t

L'indicatore può essere calcolato dalla singola stazione appaltante e dall'Autorità in modo anche aggregato.

*xvii. Indicatore di scostamento dei tempi di esecuzione*

Analogamente all'indicatore sullo scostamento dei costi di esecuzione, l'indicatore di scostamento dei tempi ha la finalità di valutare comportamenti opportunistici da parte dell'operatore economico assecondati dalla stazione appaltante.

Anche questo indicatore, come il precedente, deve essere letto con prudenza. Infatti, eventuali scostamenti tra tempi di realizzazione previsti e tempi effettivi possono essere giustificati da sospensioni legittime.

L'indicatore può essere scritto come segue:  $I_{st} = \frac{\sum_k(TAC_{itk}-TP_{itk})}{\sum_k TP_{itk}} / NAC_{it}$

dove:  $TAC_{itk}$  è il tempo impiegato di conclusione (espresso in giorni) della k-esima procedura nel periodo t dalla i-esima stazione appaltante

$TP_{itk}$  è il tempo previsto di conclusione (espresso in giorni) della k-esima procedura conclusa nel periodo t dalla i-sima stazione appaltante.

$NAC_{it}$  è il numero degli appalti conclusi dalla i-esima stazione appaltante al tempo t

L'indicatore può essere calcolato dalla singola stazione appaltante e dall'Autorità in modo anche aggregato.

*xviii. Indicatore numero medio riserve definite*

Gli indicatori presentati di seguito hanno lo scopo di valutare il grado di "litigiosità" negli appalti. In particolare può essere interessante comprendere il livello delle transazioni che avvengono tra stazione appaltante ed operatore economico. Come per gli altri casi il risultato degli indicatori presentati di seguito è solo un segnale per inquadrare l'attività della stazione appaltante anche con riferimento al grado di contenzioso e delle soluzioni delle controversie.

$$I_{nrd} = \frac{NTRD_{it}}{NTRI_{it}}$$

dove:  $NTRD_{it}$  è il numero totale delle riserve definite al tempo t dalla i-esima stazione appaltante

$NTRI_{it}$  è il numero totale delle riserve iscritte al tempo t dalla i-sima stazione appaltante

L'indicatore può essere calcolato dalla singola stazione appaltante e dall'Autorità.

*xix. Indicatore valore medio riserve definite*

L'indicatore è analogo al precedente con l'unica differenza che considera il valore delle riserve definite in relazione al valore richiesto.

$$I_{nrd} = \frac{VTRD_{it}}{VTRI_{it}}$$

dove:  $VTRD_{it}$  è il valore totale delle riserve definite al tempo t dalla i-esima stazione appaltante

$VTRI_{it}$  è il valore totale delle riserve iscritte al tempo t dalla i-sima stazione appaltante

L'indicatore può essere calcolato dalla singola stazione appaltante e dall'Autorità.

### **III – Ipotesi di indicatori dalle fonti delle statistiche di polizia, giudiziarie e di indagine di popolazione**

#### **Statistiche di polizia**

Dati Istat tratti dal Sistema informatizzato SDI (Sistema Di Indagine) attivo presso il Ministero dell'Interno dal 2004. Annualmente il Ministero fornisce i dati inerenti i reati comunicati all'Autorità Giudiziaria, concernenti le denunce dei cittadini alle Forze dell'Ordine e le risultanze dell'attività investigativa delle Forze di Polizia. Possono essere elaborati i seguenti indicatori utili per misurare l'andamento nel tempo del fenomeno in esame e le capacità investigative nel territorio:

- Numero di delitti contro la PA denunciati dalle forze di polizia all'Autorità giudiziaria per anno e provincia
- Numero di persone denunciate/arrestate per reati contro la PA per anno e provincia
- Percentuale di delitti denunciati dalla polizia con autore noto (Clearance rate) per reati contro la PA, per anno e provincia

#### **Statistiche sui procedimenti, indagati in Procura**

Rilevazione Istat sui delitti denunciati per i quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale e rilevazione sui minorenni denunciati per delitto. La rilevazione è condotta sui reati che vengono iscritti e definiti nei registri dei reati delle Procure della Repubblica, fonte Ministero di Giustizia e rappresenta la conoscenza del primo passo dell'iter processuale. L'obiettivo è definire il quadro della criminalità attraverso la conoscenza dei procedimenti per i quali viene esercitata l'azione penale da parte degli uffici giudiziari, il numero e la tipologia dei reati, il numero degli indagati e degli imputati, nonché le caratteristiche degli autori (adulti e minori) e delle vittime. Viene rilevato l'ammontare dei procedimenti archiviati, secondo le motivazioni di archiviazione, e dei procedimenti che proseguono l'iter processuale con le loro diverse caratteristiche. I reati vengono classificati in base alla loro gravità (derivata dalla pena prevista dal codice o dalle leggi speciali), vengono suddivisi in delitti e contravvenzioni (in base alla tipologia di sanzione prevista, la reclusione o l'arresto) e sono raggruppati per macro-argomento.

A partire da tali fonti possono essere calcolati i seguenti indicatori utili per conoscere gli aspetti giudiziari inerenti ai reati contro la PA e le possibili contaminazioni con altri reati, che possono essere indicatori di sintomi corruttivi:

- Numero di procedimenti definiti per reati contro la PA per tipo di definizione, per anno e provincia
- Numero di persone rinviate a giudizio per tipo di definizione, per anno e provincia
- Percentuale di decisioni per reati contro la PA del procuratore nei primi sei mesi dall'iscrizione nel registro degli indagati
- Tempo medio di definizione per reati contro la PA per tipo di richiesta del PM
- Percentuale di archiviazioni per reati contro la PA per tipo di motivazione
- Percentuale di imputati (inizio azione penale) per reati contro la PA per tipo di rito
- Numero di autori nei procedimenti per reati contro la PA
- Concomitanze, associazioni tra i reati contro la PA e altre fattispecie giuridiche

#### **Statistiche sui condannati**

La rilevazione sui Condannati per delitto e condannati per contravvenzione acquisisce le notizie contenute nella banca dati costituita presso il casellario giudiziale centrale, ove vengono annotate le caratteristiche individuali dei condannati per delitto e per contravvenzione per i quali sia stata pronunciata una sentenza di condanna irrevocabile.

Annualmente il Casellario Giudiziale scarica dalla banca dati le informazioni sui condannati. Queste informazioni sono caricate dall'Istat e sono elaborate per la parte: procedimento, anagrafica, reato, pena, misure di sicurezza. Interessanti esperimenti di *statistical matching* sono inoltre conducibili tra il data base delle Procure e quello dei condannati sui reati di corruzione (con associazioni tra variabili come il sesso, luogo e data di nascita dell'autore nei due database). Possibili indicatori sono relativi alla evoluzione della fattispecie giuridica durante l'iter processuale, se permane la stessa, se si modifica pur rimanendo nell'ambito corruzione, se si modifica completamente.

I seguenti indicatori possono risultare utili a conoscere la fase finale dell'iter giudiziario, gli aspetti sanzionatori e i tempi della giustizia:

- Numero di persone condannate con sentenza definitiva reati contro la PA, per distretto
- Concomitanze, associazioni tra i reati contro la PA e altre fattispecie giuridiche nel dispositivo di sentenza
- Tempo medio tra la data del commesso reato contro la PA e la data del passaggio in giudicato della sentenza, per distretto
- Tempi mediani tra la data del commesso reato contro la PA e la data del passaggio in giudicato della sentenza, per distretto
- Le sanzioni per i reati contro la PA: percentuale di sentenze con multa, tempi medi di reclusione, le eventuali misure di sicurezza, le pene accessorie e benefici di pena

### **Statistiche da indagini di popolazione sulla vittimizzazione**

L'indagine sulla sicurezza è l'indagine sulla vittimizzazione italiana, condotta dall'Istat presso 50 mila individui. Obiettivo principale la stima del sommerso dei reati, cioè ciò che non viene denunciato alle forze dell'ordine e all'Autorità giudiziaria. Nel modulo sulla corruzione, si rileva l'esperienza diretta e indiretta dei fenomeni corruttivi, il voto di scambio, le raccomandazioni e alcuni altri interessanti aspetti, come la dinamica e la relazione tra gli attori coinvolti nella dinamica corruttiva. Da questa fonte possono essere tratti indicatori utili a conoscere il sommerso della corruzione. L'indagine rappresenta una fonte complementare alle fonti giudiziarie e offre un'idea di dove si annidano maggiormente alcune pratiche corruttive. Gli indicatori sulla esperienza indiretta e sulle raccomandazioni permettono di rilevare il terreno, l'humus fertile che favorisce la corruzione:

- Tasso di prevalenza negli ultimi 3 anni delle vittime di corruzione per regione e ambito di corruzione (sanità, istruzione, ricerca del lavoro, principali uffici pubblici, giustizia, forze dell'ordine, public utilities)
- Tasso di incidenza dei reati negli ultimi 3 anni per regione e ambito di corruzione
- Profilo della vittima (sesso, età, titolo di studio, professione ed attività economica) per ambito di corruzione
- Analisi della relazione tra corruttore e corrotto dal punto di vista della tipologia di professione e ambito di corruzione
- Tasso di denuncia delle vittime alla polizia dell'evento corruttivo, per ambito
- Tasso di vittimizzazione indiretta per regione e ambito di corruzione (sanità, istruzione, ricerca del lavoro, uffici pubblici, giustizia, forze dell'ordine, public utilities)
- Pervasività del fenomeno "raccomandazioni": percentuale di conoscenza di persone raccomandate per ambito di corruzione e regione