

La misurazione della corruzione: tra attualità e prospettive nell'esperienza italiana*

di Jacopo Gagliardi**

26 agosto 2020

Sommario: 1. Cause, costi ed effetti della corruzione. – 1.1. Un'analisi macroeconomica. – 1.2. I costi della corruzione: un'analisi microeconomica. – 2. La misurazione della corruzione. – 2.1. Gli indicatori oggettivi. – 2.1.1. Gli indicatori giudiziari. – 2.1.2. Gli indicatori economici. – 2.2. Gli indicatori soggettivi. – 2.2.1. Gli indicatori esperienziali. – 2.2.2. Gli indicatori di percezione. – 3. L'Italia allo specchio. – 3.1. La nuova frontiera degli indicatori.

1. Cause, costi ed effetti della corruzione

1.1. Un'analisi macroeconomica

Per comprendere al meglio il delicato tema della misurazione, con l'obiettivo di concentrarsi sull'analisi delle criticità e delle aspettative riferite all'esperienza italiana, non si può che partire da una seppur breve rassegna delle cause che scatenano il fenomeno corruttivo. Queste, infatti, sono la condizione imprescindibile per inquadrare in modo esauriente il tema della misurazione sia nella prospettiva macroeconomica, sia dal punto di vista microeconomico.

La scarsa diffusione di valori morali, anche a livello di cultura politica, la distribuzione del reddito, l'ampiezza e la qualità dell'intervento pubblico e l'adeguatezza dei relativi servizi, la modalità di selezione del pubblico impiego e il corrispondente livello dei salari, l'elevata pressione tributaria, la mole della spesa pubblica, ed infine l'adeguatezza della legislazione sono tra i principali fattori, sia culturali che economico-giuridici, che ne influenzano la diffusione (e la percezione). La complessità delle leggi è la naturale antagonista della trasparenza e questo fa sì che si creino zone d'ombra in cui il malaffare gioca il ruolo del protagonista. Tuttavia, non è da sottovalutare nemmeno la visione per cui l'estensione indiscriminata della burocrazia o dei vincoli alla concorrenza sia una strategia deliberata da parte degli

* Articolo tratto dalla relazione esposta al convegno "Modelli europei di contrasto alla corruzione: prevenzione, repressione e impatto sul sistema economico", Pisa, 4 Ottobre 2019.

** Dottore di ricerca in scienze giuridiche presso l'Università di Pisa, curriculum in "Amministrazione, Mercato e Giustizia penale".

amministratori pubblici per accrescere la disponibilità a pagare da parte dei clienti della pubblica amministrazione (imprese e cittadini). Ciò riuscirebbe anche a spiegare la resistenza mostrata, talvolta, dai burocrati a proposito delle riforme del settore pubblico. Non a caso si parla di “*amministrazione statica*” per indicare il rapporto perverso che si crea tra corruzione e inefficienza: infatti, se da un lato l’inefficienza porta al ricorso alla corruzione per far funzionare la macchina, d’altro canto è pur vero che, talvolta, gli stessi amministratori hanno l’interesse a non farla funzionare per poter poi vender più caro il proprio servizio. Nella maggior parte dei casi, infatti, la prestazione dell’amministratore corrotto non consiste altro che nella rimozione di ostacoli al godimento di un certo bene o diritto, oppure nell’accelerazione dell’*iter* burocratico di una determinata pratica, trovando perciò terreno fertile nelle aree di estesa regolazione pubblica delle attività economiche ed in tutti i settori dell’apparato pubblico caratterizzati da una persistente inefficienza. Estremizzando, addirittura, si arriva a tollerare (e giustificare così), nella visione cinese ad esempio, una corruzione che vada ad “oliare gli ingranaggi” attraverso la promozione di una maggiore celerità dei circuiti finanziari e monetari (*speed money*) o attraverso il superamento delle lentezze di una burocrazia inefficiente. Una corruzione, quindi, funzionale sia a favorire un certo dinamismo del sistema economico-produttivo garantendo la sopravvivenza di sistemi imprenditoriali tecnologicamente arretrati, sia il superamento dell’inefficienza della macchina amministrativa (licenze edilizie, rilascio di una patente, attivazione di una linea telefonica, concessione di una pensione ecc.). In questi casi gli impiegati che sollecitano pagamenti non dovuti avvertono quasi un diritto alla riscossione della tangente perché in cambio si prodigano a rendere più efficiente la macchina burocratica¹.

In Italia, lo scandalo di Tangentopoli ha portato alla luce enormi contraddizioni²: una sorta di sub-cultura ove sussistono meccanismi di progettazione orientati verso la totale sovversione delle regole e delle leggi. Ciò non può che incanalarsi all’interno di una strada tutt’altro che trasparente e pulita: una cultura tramandata ed immutata nel tempo, da “tangentopoli” a “mafia capitale”³. Ad ulteriore riprova di quanto non esistono verità facili in tema di corruzione, vi è anche il rapporto, assai contorto, tra

¹ F. ANTONELLI, *Il crimine dal colletto bianco, dagli scandali bancari alla criminalità transnazionale*, Bologna, p.110.

² Così come ricorda S. AMORE, *Gli accordi corruttivi nell’ambito della contrattazione pubblica: Prevenzione e repressione della corruzione nel sistema degli appalti pubblici*, Bologna, p. 96, eloquente, in tal senso, un passo della “lettera-testamento” dell’on. Sergio Moroni, deputato socialista suicidatosi il 2 settembre 1992 a causa del coinvolgimento nell’inchiesta, indirizzata al Presidente della Camera dei Deputati dell’epoca, l’on. Giorgio Napolitano; egli scrive: “C’è una cultura tutta italiana nel definire regole e leggi che si sa non potranno essere rispettate, muovendo dalla tacita intesa che insieme si definiranno solidarietà nel costruire le procedure e i comportamenti che violano queste stesse regole[...]».

³ S. AMORE, *Gli accordi corruttivi nell’ambito della contrattazione pubblica: Prevenzione e repressione della corruzione nel sistema degli appalti pubblici*, cit., p. 96.

corruzione e dimensioni della spesa pubblica: se alcuni studi⁴ hanno dimostrato come una crescita indiscriminata della spesa pubblica non possa che alimentare le pratiche dal malaffare, per questo i processi di razionalizzazione e *accountability* della spesa diventano due necessità che il sistema non può più rimandare, è pur vero che non sempre queste argomentazioni trovano riscontro nella realtà. Infatti, paesi con elevata spesa pubblica come l'Olanda, il Canada, e i Paesi scandinavi hanno fatto registrare negli anni più recenti tassi di corruzione piuttosto bassi. Da qui l'esigenza di riconoscere nel disagio psicologico e nella riprovazione sociale il vero e proprio elemento di dissuasione nell'intraprendere il percorso corruttivo.

Contrariamente a quanto si potrebbe pensare, è interessante anche notare come la corruzione aumenti sia in presenza di liberalizzazioni sia in presenza di misure volte a contrastare la criminalità organizzata. Nel primo caso gli esperti ritengono fisiologico che la corruzione accompagni, almeno nella sua prima fase i processi di liberalizzazione: la Cina, la Russia o la Tanzania ne rappresentano l'esempio di stretta attualità. Misure di contrasto alla criminalità organizzata, invece, possono avere un effetto destabilizzante sui monopoli locali delle organizzazioni criminali esistenti, diminuendo le barriere all'entrata di organizzazioni rivali e aumentando così gli investimenti in violenza e corruzione da parte di tutte le organizzazioni coinvolte. Più le politiche di deterrenza sono incisive più potrebbero incentivare investimenti in corruzione e manipolazione degli apparati. Si pensi ad esempio a come la vasta inchiesta giudiziaria di tangentopoli abbia contribuito alla "*evoluzione della specie*", inducendo così all'affinamento delle tecniche corruttive⁵.

Infine, una scarsa qualità dei servizi dovuta a inefficienze o carenze organizzative, dà vita a un contesto che favorisce fortemente l'emergere di fenomeni corruttivi. Si determinano facilmente "circoli viziosi" in base ai quali la scarsa qualità dei servizi alimenta la corruzione che drena ulteriori risorse e quindi si traduce in un ulteriore abbassamento della qualità dei servizi da cui si innesca di nuovo corruzione e così via. Si è rilevato, inoltre, che esiste una relazione inversa tra la corruzione ed il sistema dei salari inteso come la combinazione tra il "salario di efficienza", che l'impresa fa corrispondere ai suoi dipendenti, e da quello "di riserva" risultante dall'equilibrio tra la domanda e l'offerta di lavoro e che equivale al compenso preso in un altro settore o impresa. Il presupposto di questo ragionamento sta nella figura di un burocrate che tenda a massimizzare il suo reddito: una retribuzione molto alta dei funzionari pubblici, a parità di qualifica, sarebbe, infatti, un incentivo a mantenere un

⁴ M. CENTORRINO, M. LISCIANDRA, *La corruzione fra teoria economica, normativa internazionale, modelli d'organizzazione d'impresa*, in Quaderni Europei, Aprile 2010, n.18, Catania, p. 9, che sul punto fa riferimento agli studi di V. TANZI, H. DAVOODI, *Corruption, public investment, and growth*, in IMF working paper n. 139, 1997.

⁵ M. CENTORRINO, M. LISCIANDRA, *La corruzione fra teoria economica, normativa internazionale, modelli d'organizzazione d'impresa*, cit., che sul punto cita P. Davigo, *Gli intatti meccanismi della corruzione sistemica*, in G. FORTI, (a cura di), *Il prezzo della tangente*. Milano (Vita e Pensiero), 2003, pp. 177-189.

comportamento onesto, e quindi ciò implicherebbe un tasso minore di corruzione perché è più alto il costo morale derivante dalla scoperta dell'essere corrotti e della conseguente punizione⁶. Al contrario, i burocrati mal pagati tenderebbero ad incrementare il loro guadagno attraverso la tangente. Per di più, Stiglitz e Shapiro (1984), sottolineano, anche, come a salari più alti corrisponda un maggior livello di preparazione dei funzionari.

Spesso però non è affatto semplice nemmeno discernere le cause dagli effetti. Ad esempio, vi è una forte correlazione negativa tra PIL pro-capite e graduatoria negli indici di corruzione. Tuttavia, non sempre è possibile individuare il rapporto di causalità tra PIL e corruzione; cioè, non è sempre possibile distinguere se la corruzione produca povertà in un Paese oppure è la povertà stessa che incentivi fenomeni di corruzione.

Dal lato dei costi, è indubbio che l'illegalità diffusa produca costi sociali ed economici altissimi, siano essi diretti o indiretti. Se i primi sono facilmente individuabili i secondi, sebbene non siano immediati, sono più pericolosi e pervasivi. Se avessimo a disposizione i dati al centesimo di tutte le tangenti pagate in un periodo di tempo t non saremmo comunque in grado di stimarne il costo. La somma delle tangenti ne esprimerebbe soltanto una parte (i costi diretti a punto), ma come abbiamo già detto l'aspetto forse più preoccupante del fenomeno corruzione sta proprio nell'altra faccia della medaglia: i costi indiretti. Comportamenti contagiosi che tendono ad autoalimentarsi e che portano ad una naturale depressione degli investimenti ed un'inevitabile perdita di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni mettendo inesorabilmente a rischio il corretto funzionamento del circuito democratico.

Dal punto di vista economico un sistema corrotto significa una minore produttività della forza lavoro a causa del reclutamento di risorse umane non idonee (i cui i meccanismi di selezione raramente saranno basati sulla meritocrazia), ma anche una redistribuzione del reddito verso la parte più abbiente, e meno meritevole, della popolazione; senza dimenticare l'inevitabile perdita di capacità attrattiva nei confronti degli investimenti stranieri (c.d. *deficit di reputazione* con conseguente fuga dei cervelli) ed enormi barriere all'entrata di nuove imprese sane all'interno del settore.

È facile ipotizzare il mercato della corruzione come un mercato con rendimenti di scala crescenti sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta. Dal lato del corrotto, infatti, il superamento della barriera iniziale, rappresentata dalla prima condotta corruttiva, comporta un abbassamento dell'efficacia dissuasiva connessa alla minaccia rappresentata dalle sanzioni e dal conseguente biasimo morale; dal lato del corruttore, la necessaria predisposizione di sistemi anche complessi per la perpetrazione della condotta, soprattutto nel caso di episodi di grande corruzione (creazioni di imprese *ad hoc* per diluire la responsabilità, l'individuazione di intermediari, l'apertura di conti bancari nei c.d. paradisi fiscali, etc.), costituirà un elemento di incentivo per la reiterazione della condotta⁷. Interessante anche la chiave di lettura per cui vi è una forte

⁶ A.I. ABATE, *Corruzione e crescita economica in Italia*, Padova, p. 12.

⁷ Mappa dell'Alto Commissario Anticorruzione, *Il fenomeno della corruzione in Italia*, p.16.

correlazione tra la diffusione del fenomeno corruttivo e l'incolumità pubblica. In particolare, si è stimato che nel mondo circa l'83% delle morti per eventi sismici si sono verificate in Paesi ad altissimo tasso di corruzione. D'altra parte, nel settore delle costruzioni, uno tra i più sensibili al fenomeno, la corruzione può costituire lo strumento per abbassare i costi delle opere e violare le regole in tema di sicurezza⁸.

1.2. I costi della corruzione: un'analisi microeconomica

Dal punto di vista microeconomico, anche per le aziende pubbliche, come in quelle private, sussistono tre tipologie fondamentali di ordine: combinatorio, sistemico e di composizione; ed anche il fine ultimo coincide: la ricerca di un equilibrio economico a valere nel tempo. Perfettamente traslabile è anche il concetto di sostenibilità che presuppone il perseguimento efficace degli obiettivi e delle finalità (istituzionali) attraverso un utilizzo razionale (efficace ed efficiente) delle risorse a disposizione. Il raggiungimento di tali equilibri in modo permanente e duraturo è posto a serio repentaglio dai fenomeni corruttivi⁹.

La necessaria esplicitazione di regole e valori comuni, la rendicontazione sociale, l'innalzamento della qualità delle regole e dei livelli di trasparenza soprattutto nei processi più delicati costituiscono il presupposto fondamentale per salvaguardare l'equilibrio e garantire il perseguimento del fine pubblico attraverso l'attività istituzionale in modo durevole nel tempo.

Quindi se l'obiettivo è quello di misurare secondo una metrica monetaria l'esternalità negativa connessa al verificarsi di episodi corruttivi occorre innanzitutto chiarire il concetto di costo. Generalmente si fa riferimento al "costo corruzione" come costo per la collettività¹⁰. Non è mancato chi in chiave aziendalistica¹¹ ravvisa almeno quattro tipologie di costo-corruzione: laddove l'organizzazione adempia soltanto formalmente agli obblighi legislativi sosterrà soltanto i "*costi obbligatori di fronteggiamento*"; se invece decidesse di render più pregnante la lotta alla corruzione attraverso l'ulteriore presidio delle aree di rischio sorgeranno allora anche i "*costi volontari di fronteggiamento*" sempre più decisivi per assicurare una fattiva e concreta lotta alla corruzione¹². Talvolta, l'organizzazione può decidere di non fronteggiare il

⁸ A. FIORITTO, *La corruzione nei lavori pubblici*, in *Corruzione pubblica. Repressione penale e prevenzione amministrativa*, Palazzo (a cura di), Firenze, 2011, pp. 77 ss.

⁹ V. ZARONE, *Il fronteggiamento della corruzione nella prospettiva economica aziendale*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, pp. 3,4.

¹⁰ Il Prof. Vannucci cita il caso di un comune dell'hinterland milanese dove "una tangente di 950mila euro è stata recuperata comodamente in bolletta attraverso un aumento artificioso di 0,04 euro al metro cubo, pari al 17 per cento". A. VANNUCCI, *Atlante della Corruzione*, EGA, 2012.

¹¹ V. ZARONE, *Il fronteggiamento della corruzione nella prospettiva economica aziendale*, cit., pp. 3 e ss.

¹² La stessa ANAC, nel primo monitoraggio dei PTPC, denuncia come la maggior parte delle organizzazioni risponda in maniera squisitamente formale agli obblighi normativi, attraverso piani che spesso altro non sono che un copia incolla dei contenuti del piano nazionale svuotando di fatto

rischio corruzione. In questo caso, il “*costo dell'inazione*”, se nel breve periodo porta ad un risparmio di spesa, nel lungo periodo può mettere a serio rischio gli equilibri economico-finanziari intaccando definitivamente la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni che li rappresentano. Il circuito democratico rischia quindi di rompersi provocando, in ultima istanza, una sorta di disaffezione nei confronti delle istituzioni che porta inesorabilmente a pulsione antisistema e derive plebiscitarie.

In ogni modo, laddove si voglia intraprendere una fattiva strategia di fronteggiamento al fenomeno corruttivo è indispensabile agire sui valori etici e sulla cultura organizzativa. Per questo è impossibile prescindere da una strategia formativa che sia coerente rispetto alle finalità perseguite, erogata attraverso modalità adeguate in modo che i fruitori siano in grado di recepirne i messaggi e tradurli in comportamenti aziendali virtuosi. Tutto ciò configura una quarta tipologia di costo: il “*costo della formazione*” inteso come leva indispensabile per innalzare il livello di integrità dell'organizzazione.

La strategia di fronteggiamento, qualunque essa sia, dovrà bilanciare opportunamente sia gli aspetti legati al costo-efficacia, o costo-utilità, sia gli aspetti intangibili legati proprio alla necessità di mantenere ben saldo il rapporto fiduciario tra rappresentanti e rappresentati.

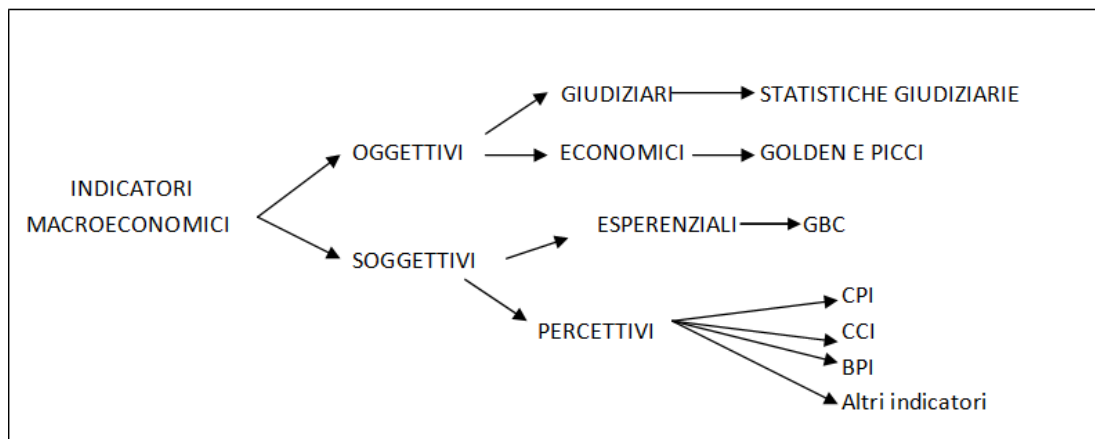
Infine, gli altri due attori coinvolti non potranno essere che i cittadini e le imprese private. Per i primi la corruzione ha un costo ancor più gravoso se si pensa che questa si traduce inesorabilmente in: minore efficienza dei servizi, aggravio fiscale, incremento dell'onerosità del debito pubblico e scarsa qualità dei servizi pubblici. Le imprese, invece, saranno chiamate a scontare la scarsa adeguatezza del sistema infrastrutturale ed i sovracosti necessari per l'aggiudicazione degli appalti o per velocizzare “pachidermici processi amministrativi”. Anche la mancata istituzionalizzazione dell'attività lobbistica può esser in realtà fonte di maggiori costi.

2. La misurazione della corruzione

Per cercare di catturare la natura di un fenomeno multidimensionale si rende necessario per gli economisti misurarlo, non solo in termini monetari, ma attraverso un *set* di indicatori classificabili in almeno due macrocategorie (indicatori oggettivi e soggettivi) ulteriormente scindibili in due ulteriori sottocategorie rispettivamente: gli indicatori giudiziari ed economici per la prima; quelli percettivi ed esperienziali per la seconda. Non dimenticando mai che chi compie atti di corruzione tenderà a

d'operatività il documento. Una corretta attività aziendale di gestione del rischio, se da un lato impone costi ulteriori (volontari appunto), dall'altro garantisce attraverso le misure specifiche un modello di anticorruzione che si adatta alle peculiarità aziendale ed al contesto in cui l'organizzazione si trova ad operare.

nascondere, creando non poche difficoltà proprio a coloro che tentano di misurarli¹³.



2.1. Gli indicatori oggettivi

2.1.1. Gli indicatori giudiziari

Gli indicatori oggettivi, come abbiamo appena ricordato, si distinguono in giudiziari ed economici.

I primi si basano su statistiche giudiziarie riferite a denunce e condanne gli altri trovano le proprie fondamenta soprattutto negli studi di Golden e Picci. Andando con ordine, denunce e condanne alimentano le statistiche giudiziarie: le prime cristallizzando i dati al momento della scoperta del reato, le altre sono senza dubbio utili per analisi spazio-temporali, ma senza dimenticarne i principali problemi dovuti, perlopiù, sia a sfasamenti temporali sia alla capacità della magistratura di combattere il fenomeno. Se, infatti, ad un numero ridotto di condanne associassimo subito una scarsa diffusione delle pratiche corruttive commetteremmo una grave leggerezza, lo stesso vale per le denunce: un numero scarso di denunce, infatti, potrebbe essere determinato da una perdita di fiducia dei cittadini nel sistema giudiziario e non da una reale riduzione del fenomeno corruttivo. La corruzione per definizione è un reato strisciante, subdolo, che stenta all'uscire allo scoperto¹⁴. Per sopravvivere ha bisogno di stare nella

¹³ Per questioni di sintesi, non ci soffermeremo sui risultati ottenuti di anno in anno dall'Italia, per due ragioni: questi sono comodamente disponibili sul *web* e quindi facilmente reperibili da ciascuno, inoltre si tratta spesso di risultati altalenanti che richiederebbero un'analisi degli andamenti piuttosto laboriosa ed articolata. Ci soffermeremo quindi sulla costruzione degli indici e sulle relative opportunità e criticità.

¹⁴ La corruzione è definita un reato "senza vittime", o meglio a "vittimizzazione diffusa", perché dall'atto criminoso non discendono conseguenze negative immediate per qualcuno. La mancanza di vittime prossime o danni immediati fa venir meno la notizia di reato, perché non vi è evidenza che dia avvio al procedimento (il corpo di una vittima di omicidio, l'assenza di un bene rubato, i segni di uno scasso). Ad esempio, le vittime del crollo di un edificio costruito con materiali scadenti, rilevati durante il collaudo ma non contestati dagli organi di controllo proprio perché corrotti, non sono in grado di scoprire l'accordo illecito nel momento in cui si conclude, ma ne subiscono le conseguenze nefaste a distanza di tempo. I cittadini sono "vittime ombra" poiché spesso non si percepiscono come tali in quanto

penombra: ciò che arriva alla luce è soltanto una parte infinitesima di ciò che realmente accade. Vi è tradizionalmente una discrasia tra corruzione praticata e corruzione denunciata: la natura sinallagmatica del reato riproduce uno schema per cui corrotto e corruttore ottengono vicendevolmente vantaggi e sopportano i relativi rischi¹⁵. Inoltre, la propensione alla denuncia tende a variare nel tempo: alcune ricerche hanno messo in evidenza come il numero delle denunce aumenti significativamente nei periodi di crisi economica e diminuisca in quelli di crescita¹⁶. Non solo: le denunce spesso risentono, proprio come le statistiche di percezione, dell'onda mediatica, o quantomeno della capacità percepita dai cittadini di portare alla luce i fatti da parte della magistratura. Studi¹⁷ dimostrano chiaramente come le notizie di reato si impennino tra il 1992 ed il 1996, nel bel mezzo di Mani pulite, raddoppiando o addirittura triplicando rispetto al periodo precedente, per calare nuovamente nel periodo immediatamente successivo (1997-2002). Lo stesso studio evidenzia però, che dal punto di vista delle condanne, tra il 1983 ed il 2002 in soli quattro distretti di Corte d'Appello del Paese è superato il numero di 10 condannati su 100.000 abitanti con tre distretti addirittura al di sotto di una sola condanna in vent'anni. Ciò è la riprova che sia le denunce che le condanne esprimono dati troppo riduttivi per fotografare con attendibilità il fenomeno¹⁸. Allo stesso modo anche la lettura dei numeri relativi alle condanne non deve condurre a conclusioni superficiali: se leggessimo attentamente le sentenze, potremmo facilmente intuire come spesso ad una sola condanna corrispondano in realtà una moltitudine di episodi corruttivi pregressi. Per questo è riduttivo fermarsi alla mera lettura della cifra delle condanne. Ma lo scoglio forse più importante è rappresentato dallo sfasamento temporale tra la denuncia e la disponibilità dell'informazione dell'eventuale condanna. In altre parole, si rischia di considerare attuale una situazione già obsoleta: pensate quanto questo possa essere pericoloso, ad esempio, ai fini della definizione di *policy* che diventerebbero già vecchie ancor prima che inizino a funzionare.

Possiamo pertanto concludere che si tratta di una tipologia di indicatori che offrono una loro utilità soprattutto nel percepire la distribuzione all'interno del territorio nazionale o a livello territoriale. Tuttavia, l'efficienza (e l'integrità) del sistema giudiziario e lo sfasamento temporale fanno sì che l'informazione fornita non possa essere interpretata in modo univoco e che l'utilità in termini di prevenzione sia

inconsapevoli delle implicazioni economiche e sociali che il reato produce nelle loro vite. Così sul punto TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Rapporto corruzione e sprechi in sanità*, pp. 19, 20.

¹⁵ L'applicazione della teoria dei giochi ha permesso di individuare modelli piuttosto convincenti circa i reciproci vantaggi che ottengono i *players*. Per una trattazione esaustiva sull'argomento si veda: A.I. ABATE, *Corruzione e crescita economica in Italia*, cit., p. 12; M. MAZZOLI, *Gli effetti dell'illegalità sull'economia nazionale*, in federnotizie, 30 giugno 2016; A. FERRARINI, *Prevenire la corruzione attraverso i valori: il ruolo dell'etica nei contesti di interazione strategica*, in Progetto "Interventi a supporto delle Riforme della PA", 9 Marzo 2015, slide 17.

¹⁶ F. MONTEDURO, S. BRUNELLI, A. BURATTI, *La corruzione Definizione, misurazione e impatti economici*, in Formez PA, p. 24, che sul punto fa riferimento agli studi di P. PINOTTI, *Corruption, economic growth and crises*, Bank of Italy, Mimeo, 2010.

¹⁷ P. DAVIGO, G. MANNOZZI, *La corruzione in Italia Percezione sociale e controllo penale*, Laterza, 2008.

¹⁸ R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione: dieci lezioni*, Feltrinelli, 2018, pp. 34, 35.

pressoché nulla. Infine, le differenze in termini di legislazione ed approccio socio culturale fanno sì che i dati forniti siano difficilmente comparabili in analisi internazionali. Se però sappiamo utilizzarli in modo corretto è possibile ricavarne informazioni preziose grazie alla disaggregazione per tipologia di reati o per area territoriale.

2.1.2. Gli indicatori economici

L'aleatorietà del fenomeno corruzione impone in questo contesto l'utilizzo di *proxy*, ovvero di indicatori che cercano di instaurare un legame col fenomeno per andarlo a descrivere nelle sue molteplici sfaccettature. In altre parole attraverso le *proxy* è possibile condurre un'azione "carotaggio" del fenomeno: così come nelle ricerche petrolifere i carotaggi e le misurazioni possano fornire una ragionevole aspettativa della collocazione della pozza, l'utilizzo di *proxy* permette di ipotizzare un legame sulla base di fondate aspettative sperando che poi, andando più a fondo, il legame ipotizzato riesca a descrivere il fenomeno e quindi permetta la costruzione di un modello. Il vero limite di queste misurazioni risiede proprio nella difficoltà di ricostruire il nesso causale tra il modello e le cause del fenomeno. Anche se il ragionamento è plausibile e tutto fila quando si parla di corruzione non sempre la conclusione è così scontata. Il più famoso tra gli indicatori economici (*Golden & Picci*) seppur riesca a ricostruire un validissimo modello matematico che porta, in ultima istanza, al calcolo di un differenziale tra valore dell'inventario fisico e permanente, non fornisce alcuna certezza sul quanto tale distorsione sia imputabile alla presenza di fenomeni di corruzione o, più in generale, a problemi strutturali o di governo. In questo caso, le grandezze messe sulla bilancia riguardano da un lato lo *stock* di spesa pubblica in conto capitale erogata per dotare le regioni di infrastrutture (dati provenienti da fonte ISTAT) dando così origine al c.d. "inventario permanente", e dall'altro l'inventario fisico. Il primo è ottenuto sommando i flussi di investimento presenti e passati, indietro nel tempo al netto degli ammortamenti; mentre l'altro sarà espresso, grazie ai dati ECOTER (Istituto di Ricerca e Progettazione Economica e Territoriale) per il 1997, in Km di strade e ferrovie, numero di aule nelle scuole pubbliche o di posti letto negli ospedali. Non è affatto semplice aggregare misure che si riferiscono a tipi diversi di infrastrutture, così come non sarà semplice rendere omogeneo il dato riguardante le infrastrutture "a rete" o "a nucleo", per questo si utilizza l'*escamotage* di dividerlo rispettivamente per la superficie della regione e per la popolazione residente.

Lo scopo non è soltanto quello di ottenere dei differenziali da confrontare tra loro. È possibile, infatti, ricavare informazioni interessanti da tutte e tre le grandezze considerate. Ad esempio, in merito al valore degli *input* immessi all'interno del processo produttivo è possibile fare comparazioni spazio-temporali tra gli *stock* di capitale investito. Se proponessimo un'analisi di questo tipo all'interno di aree geografiche di una stessa nazione sarebbe possibile trarre interessanti conclusioni circa

l'efficacia e l'efficienza nell'utilizzo delle risorse a disposizione. Ciò sarebbe propedeutico anche ad introdurre una questione assai dibattuta come quella dei costi *standard*¹⁹, anche se per quelli occorre innanzitutto la volontà politica di agire in quella direzione. Il superamento del criterio del costo storico incrementale che, di fatto incentivava forme di spreco ed inefficienza, è un passaggio fondamentale che ancora non si è compiuto completamente. Ecco, i costi *standard* consentirebbero realmente di voltare pagina quanto meno a livello di impostazione culturale per un'effettiva razionalizzazione della spesa che non può esser più rimandata. Talvolta è pur vero che si instaura un rapporto perverso tra l'emersione dei fenomeni ed i costi delle opere: alcuni studi sono riusciti a dimostrare come il costo di una serie di lavori pubblici tenda

¹⁹ I costi standard potrebbero rappresentare un valido rimedio per evitare che si verifichino episodi come quelli accaduti nella ASL di Foggia protagonista della nota vicenda dei del disinfettante per sale operatorie *Trigene Advanced* per cui a fronte di una originaria e legittima richiesta di acquisto di 90 flaconi si è, invece, provveduto, attraverso la produzione di falsa documentazione autorizzativa della spesa, all'acquisto di ben 929 flaconi, e per di più ad un prezzo esorbitante rispetto a quello praticato sul mercato (€ 1.920 a flacone invece che circa €60). Ma dopo i casi del disinfettante e delle siringhe per insulina (ricordate dai 4 centesimi del Veneto ai 24 della Sicilia), che hanno destato scalpore nella coscienza pubblica, un altro caso di cronaca ha bruscamente riaperto il dibattito. Si parla stavolta di ristorazione ospedaliera nell'inchiesta ANAC che registra, di nuovo, squilibri enormi non solo a livello nazionale, ma in modo ancor più grave a livello regionale. Sono circa 20 i Km di distanza che separano l'Asl Napoli 3 Sud (Torre del Greco, Torre Annunziata, Ercolano...) che eroga pasti ad euro 7,10 al giorno, dall'Azienda Ospedaliera dei Colli (ospedale Monaldi, Cto, Cotugno...) dove il prezzo sale fino a raggiungere 17,77 euro giornalieri. Ma in vetta alla classifica dei ristoratori ospedalieri stellati troviamo anche il policlinico universitario *Mater Domini* di Catanzaro dove il costo standard per una giornata alimentare dei ricoverati (non a caso poi è stata avviata a una revisione del contratto) sventa a 18 euro, con il primato indiscusso dell'Istituto per i Tumori *Giovanni Paolo II* di Bari che riesce ad arrampicarsi fino a 18,50 euro per ogni menù giornaliero. Non solo Sud nella classifica dei più sontuosi: sconsigliato anche l'accordo siglato dall'Ulss9 di Treviso che prevede un costo per i singoli pasti giornalieri di 16,53 euro, così come sono nettamente sopra la media i 15,90 euro per una giornata di vitto di un ricoverato del polo ospedaliero dell'Ulss4.

È solo una questione di corruzione? No. È questione di evitare situazioni di disordine funzionale, di bandi su misura, ma soprattutto come ricorda lo stesso Raffaele Cantone commentando proprio il caso campano "Non è questione di patologie corruttive, e neanche di mero risparmio economico. È una questione di giustizia: uno dei due prezzi, 7 euro di qua e 18 di là, è certamente sbagliato. E ci sono pazienti che hanno avuto certamente un trattamento ingiusto. Se ammettiamo per ipotesi che il prezzo giusto sia davvero di quasi 18 euro, il ricoverato che ha avuto un menù da 7 euro è stato trattato come un animale. Se invece fosse il contrario sarebbe evidente un esborso assurdo caricato sull'erario". È lo spirito di giustizia che deve guidare il dibattito sui costi standard alla ricerca di un allineamento che porti anche ad un risparmio economico. È impensabile come ad oggi possano sussistere ancora queste differenze nella giornata alimentare di un ricoverato (tra le diverse regioni, ma a questo punto anche all'interno della stessa regione) ormai stimata nel "prezzo efficiente" di riferimento (per l'intera giornata: colazione, pranzo e cena) di 11,74 euro. Laddove vi fosse un allineamento rispetto a tale standard le risorse risparmiate potrebbero essere davvero impensabili: circa un'ottantina di milioni di euro! Solo nei casi di Catanzaro e Bari si otterrebbe un risparmio di spesa rispettivamente di 236 mila e 152 mille euro. Se a questo aggiungessimo anche i risparmi ricavabili dai contratti di *global service* (farmaci, servizi di pulizia, ristorazione, lavanderia, risme di carta eccetera) allora le risorse salirebbero a circa 700 milioni di euro annui. Sul punto si fa riferimento all'analisi ed ai dati di G.A. STELLA, *Da 7 a 18 euro per lo stesso menu: la babele dei costi negli ospedali*, in *Il Corriere della Sera*, 3 Maggio 2018.

a calare drasticamente nel momento in cui le inchieste sono al loro apice (fino al 40%) per poi risalire progressivamente²⁰.

Anche l'indagine sul differenziale assume un valore strategico di primo piano perché ci permette di comprendere quanta parte dell'*input* riesce a trasformarsi effettivamente in infrastrutture. Lo scarto è tendenzialmente attribuibile a fenomeni corruttivi, anche se non bisogna dimenticare le dinamiche ambientali che di fatto incidono sulla misurazione. Se prendiamo il caso dell'Italia possiamo osservare non solo elevate differenze regionali in termini di dotazioni di *input*, ma anche scostamenti marcati riguardo alla capacità di trasformare tali *input* in *output*. Infine, è interessante confrontare anche lo *stock* finale delle infrastrutture. In questo caso il dato italiano è forse ancor più lampante: la Calabria, ad esempio, si attesta sotto la media nazionale di circa il 40%, stesso discorso vale per la Campania che si aggira attorno al 36%. Tra le più virtuose invece l'Emilia-Romagna che addirittura supera del 40% la media nazionale. Ma allora, se tutto ciò è vero, allora il differenziale tra Calabria-Campania e l'Emilia Romagna è di circa l'80%! Altro paradosso che ci deve far riflettere riguarda il costo del settore edile. La proporzione tra Nord e Sud si ribalta completamente a seconda che ci riferiamo al settore pubblico o a quello privato. Il costo dell'edilizia nel privato è nettamente più basso nelle Regioni del meridione rispetto a quelle settentrionali, tuttavia lo stesso costo tende a lievitare quando si parla di settore pubblico ribaltando completamente le proporzioni.

In altre parole, l'indicatore *Golden & Picci* misura la capacità di trasformare gli *input* in dotazioni infrastrutturali, permettendo così di scovare i processi in cui si annidano i fenomeni corruttivi. Le informazioni fornite, infatti, sono essenziali soprattutto per analisi di tipo spaziale per cui è necessario conoscere le differenze riscontrate nel valore degli *input* e le diverse capacità di trasformarle in *output*.

In sintesi, gli indicatori economici forniscono un validissimo supporto nello studio del modello, ma non riescono a risolvere il penoso dilemma per cui l'inefficienza è al contempo causa ed effetto della corruzione. Se ci fermassimo agli indicatori economici, insomma, non sapremmo mai se è nato prima l'uovo o la gallina.

2.2. Gli indicatori soggettivi

2.2.1. Gli indicatori esperienziali

I metodi esperienziali, si basano su interviste a categorie (tendenzialmente omogenee) di soggetti a cui si chiede di collaborare indicando se nella loro esperienza quotidiana, professionale, siano incappati in episodi corruttivi. Come già ricordato in precedenza la corruzione è un reato subdolo: difficilmente coloro che ne hanno

²⁰ Si fa riferimento agli studi citati in R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione: dieci lezioni*, cit., p. 39.

intrapreso il percorso sono disposti a portarlo alla luce dichiarandolo con cotanta semplicità. Non solo: gli indici di percezione non forniscono alcuna informazione sulla natura e sull'entità dell'evento. Ciò ci permette di desumere soltanto informazioni di massima sulla diffusione delle pratiche corruttive senza poter affinare strumenti di *policy* in grado di arginare e prevenire il fenomeno. La reticenza nell'ammettere di essere stato coinvolto in pratiche illecite inoltre fa smarrire un senso compiuto dell'indicatore e apre la porta ad un finale aperto nell'interpretazione dei dati.

Il *Global Corruption Barometer* è una misurazione che va oltre il sentire degli esperti per andare a tastare proprio la voce del popolo: una voce potente che non deve mai essere sottovalutata. La definizione della strategia elettorale piuttosto che le priorità di una politica governativa passano da questa sensazione. La sua misura non riguarda soltanto la PA: sono ben 12 le istituzioni coinvolte nella misurazione, oltre la PA, infatti, troviamo partiti politici, Parlamento e Magistratura, per arrivare sino al terzo settore ed alle organizzazioni non governative, passando per il mondo dei media, della sanità, delle imprese, delle forze di polizia e del corpo militare, senza dimenticare le istituzioni religiose e scolastiche.

“Lei o un componente della sua famiglia ha pagato una tangente in una qualsiasi forma negli scorsi 12 mesi?”. L'indagine ha ad oggetto più di 100 paesi ed, a differenza del CPI, il quesito non si basa sulla percezione, ma sull'esperienza effettiva degli intervistati che sono chiamati a rispondere circa un loro coinvolgimento in eventi corruttivi non solo nell'attività amministrativa pura, ma anche in ambito sanitario, in questioni immobiliari o utenze pubbliche, nel pagamento di imposte o pratiche doganali. Tuttavia, finora abbiamo considerato i cittadini soltanto in posizione passiva in qualità cioè di meri soggetti intervistati. Tale visione è quantomeno riduttiva della loro posizione strategica, infatti sarebbe sbagliato considerarli soltanto alla stregua di vittime impotenti della corruzione, occorre una netta inversione di marcia nella convinzione che possono divenire un elemento strategico nella soluzione del problema. In India, nel 2011, milioni di persone hanno manifestato per richiedere la creazione di una commissione indipendente contro la corruzione; in Brasile, una petizione cittadina ha portato alla promulgazione di una legge che bandisce i politici corrotti dall'esercizio delle loro funzioni. Tale barometro mostra quindi, nella sua veste più recondita, il forte desiderio dei cittadini di prendere parte alla lotta contro la corruzione²¹.

2.2.2. Gli indicatori di percezione

Gli indici di percezione sono senza dubbio gli indici più *cool* del momento. Nascono sostanzialmente per dare una risposta ai limiti che ci siamo raccontati finora. Se le statistiche giudiziarie smarriscono il loro significato a causa dello sfasamento temporale e gli indicatori esperienziali non riescono a vincere la diffidenza nel

²¹ www.anticorruzione.eu.

confessare di essersi imbattuti (per scelta o necessità) in fenomeni corruttivi più o meno gravi, gli indici di percezione annusano il fenomeno e seguono la scia. Si riveleranno particolarmente adatti a comparazioni internazionali o ad individuare gli effetti del fenomeno e quindi le strategie da intraprendere per attenuarlo. Nonostante ci siano stati vari tentativi (anche istituzionali²²) di sottovalutarne la portata e di sminuirne la pervasività, occorre premettere che è del tutto sterile contestare le metodologie percettive laddove vengano utilizzate al fine di definire le strategie di prevenzione per limitare gli impatti del fenomeno corruttivo. Infatti, anche se ammettessimo che si tratti di metodi poco validi per misurare la corruzione, la comprensione delle motivazioni per le quali il livello percepito di corruzione da parte di *manager* e analisti internazionali sia così elevato è un'operazione necessaria e utile per chi è chiamato a indirizzare, attuare o controllare politiche e azioni di prevenzione del fenomeno. La novità sostanziale sta nel meccanismo di calcolo: tali indicatori sono il frutto di medie statistiche e ciò porta ad una riduzione del margine di errore rispetto agli indicatori individuali da cui derivano. Ciò non significa che non ci sarà alcun errore di misurazione, in quanto le percezioni non necessariamente riflettono la realtà, ma se questi errori sono tra loro indipendenti allora l'indice tenderà ad attenuare l'errore complessivo. Le interviste si fondano su "surveys" condotti da studiosi e ricercatori in modo da catturare la percezione del fenomeno corruttivo che altrimenti non verrebbe fuori attraverso l'utilizzo di altre metodologie di rilevazione²³. Non mancano tuttavia forti critiche all'utilizzo di questi indicatori. Se come abbiamo più volte ricordato il reato di corruzione è un reato subdolo, nascosto, omertoso e silente allora la percezione tenderà a fluttuare tra picchi legati ad inchieste giornalistiche o giudiziarie, *social (fake) news* o stereotipi ormai stratificati nel contesto sociale, e periodi di quiete dopo la tempesta dove tenderà a scomparire dai nostri pensieri. In ogni modo, il *paradosso di Trocadero* per cui più se ne parla più si alimenta con la corruzione sembra proprio non funzionare, e anche chi lo invoca purtroppo mente sapendo di mentire.

²² Si fa riferimento, ad esempio, al Rapporto SAET 2009, in cui nella terza parte si legge testualmente "la molteplicità dei dati, solo alcuni provenienti da fonti ufficiali, che coesistono, si affastellano, a volte si inseguono, soprattutto sugli organi di informazione, non sembra riuscire a dare, infatti, con la necessaria nitidezza, una rappresentazione del fenomeno che venga, o che possa venire, ritenuta credibile di questa manifestazione criminale che incide sul desiderato e atteso livello di funzionalità della Pubblica Amministrazione". Il Rapporto in sostanza dipinge un quadro di "bassissimo rischio oggettivo e di un'allarmata percezione soggettiva che ripropongono un fenomeno abbastanza consueto quando si tratta di un fenomeno di marginalità e devianza" in cui "l'esito atteso è quello di una percezione del fenomeno che tende ad assumere il carattere cronico più che alimentarsi di episodi acuti, e nel giudizio finiscono per confondersi sempre di più sentimenti diversi ed eterogenei ispirati dalle mutevoli situazioni in cui si è coinvolti". Dati alla mano il Rapporto addirittura pretenderebbe di dimostrare come l'Italia sia "meglio posizionata rispetto a Paesi che vengono abitualmente indicati come punto sicuro di riferimento in tema di etica e di policy in materia di prevenzione dei fenomeni distortivi dell'attività amministrativa". Sul punto *Relazione sull'attività svolta dal Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT)* (Periodo dal 1 ottobre 2008 al 31 ottobre 2009), pp. 48-52.

²³ G. Di MARTINO, *La corruzione: un dramma per l'economia. Approcci di misurazione e analisi a livello di impresa e settore*, Roma, p. 24.

Volendo riassumere il concetto potremmo dire che gli indici di percezione sono indicatori olfattivi che risentano della rapidità con la quale la percezione degli intervistati potrebbe modificarsi a causa delle variabili soggettive e culturali che intervengono nella creazione della percezione stessa. Tuttavia, il loro impatto così immediato, la facilità di comparazione a livello internazionale, la loro ottica multidimensionale, li rende particolarmente utili per la definizione di politiche di prevenzione

A partire dal 1995 *Transparency International* ha elaborato quello che ad oggi è l'indice che gode di maggior celebrità: il CPI (*Corruption Perception Index*). La sua fama deriva dalle capacità di sintesi delle principali *surveys* socio economiche tant'è vero che spesso viene indicato anche come un *poll of polls* (rilevazione sulle rilevazioni). Ogni anno sono coinvolti nella misurazione circa 175 Paesi al mondo a cui sarà attribuito un punteggio che oscilla da 0 (massima corruzione) a 10 (assenza di corruzione). In base ai punteggi prenderà vita la classifica con valutazioni, questa volta, espresse in centesimi (da zero corruzione massima, a 100 corruzione nulla) da qui la tipica tripartizione tra i tre livelli di corruzione percepita: alta, media e bassa.

Gli *step* procedurali che portano alla costruzione dell'indicatore²⁴ sono ben chiari e scanditi: innanzitutto è necessaria un'accurata selezione delle fonti di dati²⁵, dati che andranno poi standardizzati attraverso opportuni metodi statistici che rendono la fonte comparabile nel tempo e permettono di trasformarla in "punteggio", infine sarà necessario calcolare una sorta di media: il CPI si basa, infatti, su almeno tre misurazioni da cui nascerà una media che darà origine al punteggio finale.

Non solo: la statistica ci permette di calcolare anche l'intervallo di confidenza della misurazione, una sorta di *range* in cui saranno racchiusi i valori plausibili che può assumere il parametro.

Occorre però saperlo leggere ed interpretare. Sarebbe superfluo fermarsi alla mera comparazione dei dati numerici. Andando a fondo nell'analisi dell'indicatori possiamo comunque notare come il CPI sovrastimi i pareri di alcuni attori (imprese ed esperti, spesso stranieri, il che apre anche al rischio di idiosincrasie e pregiudizi) e sottostimi quelli di cittadini e famiglie, ma soprattutto si fonda su aggregazioni eterogenee di dati senza che siano trasparenti i meccanismi di assegnazione dei punteggi. Tuttavia, il CPI rappresenta oggi forse la sintesi più evoluta in sede di analisi dei macro fattori di natura politica, istituzionale, economica, sociale, culturale e persino geografica che si associano alla percezione della corruzione²⁶. Alcuni studi (Mauro 1998) addirittura hanno cercato di dimostrare come, incrementando di 2 punti

²⁴ Si veda sul punto G. DI MARTINO, *La corruzione: un dramma per l'economia. Approcci di misurazione e analisi a livello di impresa e settore*, cit., p. 27-34.

²⁵ In questa fase assistiamo ad uno *screen* delle fonti disponibili, in particolar modo verranno valutate l'affidabilità, la provenienza e la disponibilità in periodi diversi.

²⁶ Si fa riferimento all'analisi condotta da A. VANNUCCI, *Atlante della Corruzione*, cit.

l'indicatore si riuscirà ad ottenere un aumento pari al 4% nel tasso d'investimento e dello 0,5% nel tasso di crescita annuale del PIL, ma per adesso sono soltanto stime.

L'altro indicatore di percezione che troviamo sovente a braccetto col CPI è un suo parente minore (non tanto per importanza, quanto piuttosto per differenza anagrafica): il CCI, elaborato da *World Bank* a partire dal 1996. Diversamente dal CPI, piuttosto che standardizzare semplicemente i dati delle interviste, pesa le interviste sulla base della loro presunta affidabilità: è questa la differenza strutturale. Anche per questa misurazione, come nel caso del CPI, un valore alto corrisponde ad un'elevata corruzione diffusa nella *governance*, mentre un valore basso indica un tasso di corruzione pressoché nullo. L'Italia si attesta negli anni tra gli ultimi classificati dei Paesi europei a ridosso della Grecia. Interessante per l'Italia lo studio condotto dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione che ha declinato i risultati del CPI coniugandolo con il reddito pro-capite e l'indice di sviluppo umano (HDI) ottenendo così dell'*Excess Perceived Corruption Index (EPCI)*, un indicatore complesso che misura quanto un Paese si discosti dai valori attesi di corruzione percepita, dato un certo livello di sviluppo umano raggiunto.

Infine, è interessante misurare la percezione anche sotto il profilo del commercio con l'estero: per questo il BPI assume un ruolo determinante nella definizione delle strategie di investimento. *“La corruzione, vera o percepita, influisce fino al 30% sul rating paese e sugli investimenti esteri, costituendo un impedimento alla crescita e allo sviluppo dell'economia e del lavoro”*(...). È naturale che le strategie di investimento di un'impresa risentano anche dei c.d. costi occulti derivanti, appunto, dalla necessità di ricorrere a tali pratiche. Talvolta, come nei Paesi in via di sviluppo, il costo è compensato da quello del lavoro solitamente piuttosto basso, ciò, chiaramente non vale per l'Italia ed è per questo che occorre prestarvi una particolare attenzione. *“In questo difficile periodo – dichiara Maria Teresa Brassiolo TI-It - contrastare la corruzione per una nazione è un'azione imprescindibile: fa diminuire i costi pubblici e quindi il debito e lascia risorse all'economia virtuosa che investe e crea lavoro certo e dignitoso. Qualsiasi progetto di sviluppo non può non mettere al primo posto il contrasto alla corruzione”*.

Non solo: il BPI identifica anche i 19 settori in cui la corruzione è prevalente. Tra questi emerge chiaramente il settore delle costruzioni e dei lavori pubblici, seguito da quello immobiliare, dell'energia (petrolio, gas e risorse minerarie) e dell'industria manifatturiera pesante. Si tratta di un risultato pressoché annunciato sia per la compresenza di investimenti ingenti, all'interno dei quali è possibile nascondere e gonfiare spese supplementari e non indispensabili, sia per la notevole mole di regolamentazione.

Quindi, in sintesi, possiamo affermare che l'indicatore BPI assume notevole rilevanza strategica in quanto allarga la prospettiva di analisi offrendo una visione più ampia; una visione internazionale, in merito alla propensione delle aziende esportatrici a ricorrere a pratiche corruttive, ed al contempo permette un'analisi che pone

l'attenzione sulle dinamiche contingenti dei singoli settori, senza dimenticare che si tratta dell'unico indice che non prende in considerazione soltanto la corruzione pubblica, ma misura l'entità del fenomeno con riferimento anche al settore privato.

Interessante anche il dato fornito dall'indice circa la variabilità interna, con l'Italia che guida questa speciale classifica (negativa) diventando così il Paese europeo con la più alta variabilità interna nella percezione di fenomeni corruttivi con le Province di Trento e Bolzano e la Valle d'Aosta – che si collocano nel 10% della parte alta della classifica, allineate con i paesi del Nord Europa, e due regioni – la Calabria e la Campania – che si collocano invece nel 10% della parte bassa, assieme ad alcuni paesi del Mediterraneo e dell'Europa continentale orientale.

Possiamo, perciò, concludere che gli indicatori soggettivi si rivelano particolarmente adatti all'analisi dell'evoluzione percepita del fenomeno e ad analisi *cross-country* cercando di far emergere la dimensione sommersa della corruzione che sia propedeutica ad un'opera di sensibilizzazione nei confronti della società in modo da suscitare un risveglio delle coscienze dei cittadini che possano così legittimamente pretendere governi che adottino processi di riforma volti a rafforzare l'integrità delle istituzioni pubbliche attraverso l'adozione di misure anti-corruzione a livello nazionale e internazionale.

Rimangono, come abbiamo visto, copiose critiche a questi indicatori in termini di accuratezza, coerenza ed effettiva possibilità di riempire di significato e di contenuti complessi il punteggio attribuito a ciascuno paese.

Gli altri indicatori, quelli oggettivi, invece trovano particolare utilizzo nello studio dell'impatto distributivo che la corruzione ha tra le diverse aree del paese, ma si dimostrano inadatti ad essere utilizzati per scopi preventivi ed analisi internazionali.

L'obiettivo, importante e ambizioso, vede protagonista un nuovo filone di studi volto ad elaborare indicatori più affidabili in grado di isolare i fattori esogeni che possono influire sui comportamenti degli agenti ed attenuare le distorsioni recate dai fattori ambientali che inevitabilmente incidono sull'attendibilità della stima. Sempre più si va verso un approccio *multi-angolare* che riesca a combinare micro e macro-dati in un processo di interazione tra le misure soggettive e oggettive (Sequeira, 2012).

3. L'Italia allo specchio

L'immagine dell'Italia è quella di un Paese ad elevato grado di corruzione sia nella percezione dei cittadini che di imprese e analisti. Come dimostrano i dati ricavabili dai precedenti indicatori non riesce ad ottenere risultati positivi né a livello mondiale né, tantomeno, a livello europeo dove si colloca costantemente a ridosso dei Paesi balcanici. Come abbiamo appena ricordato, addirittura, riesce ad ottenere il record negativo come Paese europeo con la più alta variabilità interna: pensate che le Province di Trento e Bolzano e la Valle d'Aosta si attestano su punteggi importanti che addirittura li collocano al fianco delle regioni più virtuose del Nord Europa; mentre

Calabria e Campania sono rinvenibili costantemente nella parte bassa della classifica assieme ad alcuni paesi del Mediterraneo e dell'Europa continentale orientale. Un Paese sostanzialmente spaccato in due in cui le regioni del Nord e l'Umbria riescono a ottenere risultati addirittura al di sotto della media europea, mentre il meridione con il Lazio gira costantemente su punteggi negativi. Ciò tuttavia, non ci deve assolutamente far pensare che la corruzione sia presente solo nel Sud del Paese, gli scandali hanno colpito in maniera trasversale l'intera Penisola, quindi il livello di guardia deve rimanere costantemente alto: l'illegalità sta sempre dietro l'angolo. Anzi, come in Italia si parla di "fenomeno burocratico-pulviscolare" poi evoluto in "politico-amministrativo sistemico" che conosce la sua genesi già in epoca statutaria per esplodere poi agli albori degli anni settanta e trascinandosi fino ai giorni nostri. Sono state svolte approfondite ricerche sul "caso italiano", le quali hanno messo in luce condizioni ambientali favorevoli allo sviluppo e radicamento della corruzione, individuate in una concezione dello Stato, a livello sia di classe dirigente che di popolazione, propizia all'affermarsi di subculture che legittimano la violazione delle regole a favore di gruppi particolaristici e nelle caratteristiche di fondo dell'assetto politico-istituzionale²⁷. Una sorta di *habitat* naturale in cui la corruzione cresce e prolifera senza che nessuno intervenga.

Riassumendo, lo scenario italiano presenta una corruzione capillare, e sempre più frequentemente impunita, in un contesto nel quale alla scarsa attenzione dei media si accompagnano il crescente disinteresse e la sfiducia generalizzata verso l'onestà dell'intera classe politica in cui giocano un ruolo fondamentale una concausa di fattori²⁸, tra cui la mancata alternanza al governo nazionale di forze politiche contrapposte (almeno nella sostanza delle proposte), gli alti costi dell'attività politica e le dinamiche inflazionistiche del suo finanziamento, la debolezza delle sanzioni politiche per i partiti e gli esponenti coinvolti negli scandali, la limitata indipendenza dei mezzi di informazione e l'inattesa esigenza di imboccare senza indugio la via della semplificazione e della modernizzazione volta a sgravare il Paese da procedure interminabili e strutture obsolete che impediscono il buon esito dei processi decisionali e finiscono per favorire il ricorso a poteri eccezionali, per loro natura, più esposti alla corruzione. È vero semplificare è maledettamente complesso perché richiede interventi puntuali e mirati consapevoli del fatto che le regole si stratificano e si sovrappongono in un disegno che spesso perde coerenza, ma si tratta pur sempre di regole che nascono per soddisfare interessi che esprimono valori degni di attenzione e che solo una semplificazione coraggiosa è in grado di tutelare²⁹.

Tra i fattori strutturali che connotano il caso italiano vale la pena ricordare anche l'eccessiva ingerenza della politica all'interno della vita economica, una legislazione

²⁷ Mappa dell'Alto Commissario Anticorruzione, *Il fenomeno della corruzione in Italia*, cit., pp. 20, 21.

²⁸ A. VANNUCCI, *L'evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto*, In "Astrid", 2010, pp. 8-10.

²⁹ R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione: dieci lezioni*, cit., pp. 184, 185.

alluvionale e confusa che sommata ad una moltitudine di regolamenti finisce per aumentare a dismisura il potere discrezionale degli operatori rendendo di fatto più facile che si realizzi lo schema corruttivo, la presenza di organizzazioni criminali, col relativo apparato militare di *enforcement* degli scambi corrotti. Purtroppo, la mancanza di valori sociali e politici condivisi fa sì che si perda di vista il bene comune e ci si diriga verso comportamenti sempre più opportunistici: per questo è importante dare avvio al più presto ad un'opera quantomai delicata di ricostruzione di una coscienza civica ormai da troppo tempo smarrita.

3.1. La nuova frontiera degli indicatori

Dunque per l'esigenza di approfondire un fenomeno dai mille volti e – in Italia più che mai, l'abbiamo intuito – dalle mille contraddizioni, occorre spingersi più a fondo in un'opera che contempi almeno due passaggi: il primo è quello di affinare le metodologie di misurazione, l'altro quello di disaggregare i dati a livello locale e di settore in modo da porre in essere politiche adeguate e mirate, corrispondenti all'entità del problema legato ai singoli territori e attività.

Per quanto riguarda la situazione italiana, manca un'analisi riferibile a contesti territoriali ristretti che permetta di perfezionare politiche di prevenzione e contrasto adeguate alla dimensione territoriale e alle specificità del fenomeno. Alcuni studi, trasformando le informazioni desumibili dagli indicatori in informazioni monetarie, moltiplicando il punto e mezzo di CCI che separa le due nazioni per il costo di un punto di CCI, hanno tentato di dimostrare che l'Italia otterrebbe un reddito pro capite complessivo di circa 9700 € maggiore rispetto all'attuale: addirittura superiore a quello tedesco³⁰. Nonostante tutti i limiti delle considerazioni desunte da questo modello un'indicazione è lampante: all'Italia la corruzione costa molto, anzi moltissimo! Per questo oggi più che mai è necessario che i dati sugli acquisti pubblici presenti all'interno delle banche dati siano resi disponibili a tutti, ma soprattutto che tali dati vengano poi tradotti in informazioni in grado di ricostruire la catena delle responsabilità in modo da rendere ogni intervento pubblico tracciabile nel tempo.

Partendo dagli indicatori già esistenti è possibile isolare, gli indicatori di percezione da fattori esterni e dall'esposizione mediatica, e, per quelli oggettivi è invece possibile un approfondimento sia a livello territoriale sia a livello settoriale. Come? Innalzando i livelli di sfruttamento di banche dati, talvolta già presenti, come ad esempio le banche dati ANAC, ma anche provenienti da ISTAT, Banca d'Italia, Cortei dei Conti, Ministero dell'Interno, Ministero della Giustizia, Presidenza del Consiglio

³⁰ L. PICCI, *Corruzione in Italia: quanto costa non essere la Germania? 585 miliardi l'anno (più o meno)*.

dei Ministri ecc. Chiaramente per far sì che tali dati possano essere integrati è necessario costruire un linguaggio comune, anche se con tutti gli ostacoli del caso³¹.

Riguardo invece al grado di dettaglio sono necessarie informazioni più approfondite in merito almeno a tre aspetti: aree territoriali (quantomeno a livello regionale), tipologia di amministrazione ed area settoriale. L'analisi spaziale ci consentirà ad esempio di tracciare una sorta di mappa della corruzione, in cui siano ben visibili i c.d. "hot spot" (punti sensibili, particolarmente interessati dal fenomeno), ma anche di evidenziare eventuali dati anomali, sotto la forma di *outlier* spaziali (es. comuni virtuosi in aree inclini alla corruzione, o viceversa comuni con valori eccezionalmente elevati 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 dei dati, ed in ultima analisi per introdurre correttivi ovvero per attivare misure di contrasto³². In altre parole, un'analisi spaziale ben fatta ci permetterà di isolare i fattori culturali per poi pianificare in modo efficace ed efficiente le modalità di impiego delle risorse da destinare alla prevenzione ed alla repressione del fenomeno sul territorio. Sarà l'analisi del *trend* storico a dirci se le misure di contrasto poste in essere siano state efficaci o meno. Questo passaggio è importante soprattutto per le amministrazioni di medie o piccole dimensioni che spesso nella redazione dei loro Piani, hanno evidenziato non poche difficoltà nell'attuazione delle misure di prevenzione dovute, almeno in parte, all'inadeguatezza del processo di misurazione e valutazione dei rischi di corruzione.

La *content analysis* permetterà, poi, di creare un ulteriore *database*: un *database* di codici (*codebook*), che identifichi in maniera univoca le informazioni emerse dai fatti di corruzione e che permetta di porre a sistema le singole variabili considerate, rendendo così più facile la loro rielaborazione in modo da capire come tali variabili influiscono sul sorgere dell'evento.

L'idea è quella di un sistema di subindicatori che daranno vita ad un indicatore riassuntivo che nasce come media ponderata dei singoli indicatori ed in cui ad ognuno di essi sia attribuito soggettivamente un peso diverso. In alternativa, parte della dottrina ha avanzato anche un'ulteriore ipotesi in merito alla costruzione di tale indicatore

³¹ Si fa riferimento ai problemi tipici nella costruzione di *data base* complessi, tra cui quelli legati alla diversa affidabilità delle fonti, ai dati mancanti, alla non perfetta comparabilità del dato, o ancora ai problemi connessi alla diversa definizione delle unità di misura o ai problemi derivanti dal diverso supporto informatico o dal linguaggio di programmazione utilizzato, i problemi di *coupling* tra unità elementari derivanti da errori ed imprecisioni nella fase di immissione dei dati.

³² S. CARDULLO., S. DE LUCA, M. CAPUTO, Report finale, *Analisi istruttoria per l'individuazione di indicatori di rischio corruzione e di prevenzione e contrasto nelle amministrazioni pubbliche coinvolte nella politica di coesione: 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."*, pp. 14,15.

sintetico, questo potrebbe essere ottenuto anche utilizzando l'analisi fattoriale³³ per studiarne poi la validità della sua componente principale, attraverso un indice variabile compreso tra 0 (nel caso di pessima validità) ad 1 (nel caso di massima validità). Quest'ultimo metodo, a differenza degli indicatori di sintesi, permetterà di analizzare un fenomeno così variegato attraverso una pluralità di fattori, indipendenti l'uno dall'altro, ed ordinati già in ordine decrescente di importanza.

I nuovi orizzonti comunque non si fermano, tanti sono gli aspetti interessanti da implementare: ad esempio indicatori relativi al grado di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione previste dal PNA o la definizione di una metodologia comune di misurazione del rischio di corruzione applicabile quantomeno a livello europeo (magari sfruttando le esperienze virtuose in tal senso adoperate in Olanda e Slovenia).

Un apposito gruppo di lavoro multidisciplinare costituito da ANAC ha elaborato un *set* di indicatori settoriali in grado di segnalare eventuali anomalie (*red flags*). L'idea è quella di dar vita ad un *asset* di sottoindicatori da far confluire poi all'interno di un unico indicatore sintetico di corruzione costruito come media ponderata dei singoli indicatori, a ciascuno dei quali è assegnato un peso in base al contributo fornito alla determinazione del rischio complessivo. È opportuno però precisare che anche questo approccio presenta dei limiti da non sottovalutare: anche tali indicatori, infatti, non sono in grado di tenere in considerazione le potenziali differenze tra settori o tipologie di appalto, tuttavia questo è coerente con l'esigenza primaria di avviare una prima riflessione sul tema.

Tra i tanti settori oggetto di analisi, quello degli appalti è senza dubbio quello che ha suscitato maggiori attenzioni.

Tendenzialmente gli accordi fraudolenti fanno innalzare il prezzo degli appalti pubblici per effetto del c.d. "*mark up*" con il solo scopo di creare, a parità di qualità e quantità del lavoro, bene o servizio da affidare, quella rendita che chi domanda (la stazione appaltante) e chi offre (l'impresa) intendono spartirsi. Gli *overspending* rispetto ai prezzi di riferimento³⁴ sono utili per ravvisare prontamente eventuali

³³ Si tratta di una particolare tecnica statistica che permette 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. Si veda sul punto Report finale, "*Analisi istruttoria per l'individuazione di indicatori di rischio corruzione e di prevenzione e contrasto nelle amministrazioni pubbliche coinvolte nella politica di coesione*", cit., p. 13

³⁴ I prezzi di riferimento sono sostanzialmente dei vincoli di prezzo massimo alle condizioni di efficienza "normale" (assicurano cioè la corretta qualità del servizio prevista dai contratti e il margine di remunerazione di mercato all'impresa appaltatrice), al di sotto dei quali si deve pertanto posizionare il prezzo pagato per l'acquisizione di un determinato bene/servizio. Tali prezzi massimi possono concorrere al contrasto della corruzione in duplice maniera: direttamente, limitando l'eccesso di remunerazione per l'impresa, ossia la rendita che è il principale incentivo alla corruzione; indirettamente, favorendo la trasparenza e l'*accountability*, la cui efficacia sono spesso minate dalla complessità e

anomalie e, attraverso la costruzione di appositi *ranking*, indirizzare gli opportuni approfondimenti nei confronti delle stazioni appaltanti più “meritevoli”. Nonostante essi non siano necessariamente riconducibili ad episodi corruttivi, la sola ricorrenza per cui si oltrepassano determinate soglie rende opportuna un’azione di vigilanza/monitoraggio, anche al solo fine di intercettare e superare problematiche di tipo amministrativo o gestionale³⁵.

Confrontando i prezzi effettivamente applicati con quelli di riferimento è piuttosto semplice costruire un indicatore di eccesso di spesa, in questo modo³⁶:

$$P_{OS} = \frac{P_{eff} * Q_{eff} - P_{Rif} * Q_{eff}}{P_{Rif} * Q_{eff}} * 100$$

con

P_{eff} = prezzi effettivamente pagati dalle SA

Q_{eff} = quantità contrattuali

P_{Rif} = prezzi di riferimento.

dall’eterogeneità insita, in particolare, nei contratti relativi ai servizi complessi, tra cui quelli per i quali sono stati pubblicati i prezzi di riferimento (pulizia, ristorazione, lavanderia/lavanolo). La pubblicazione dei prezzi di riferimento e, come previsto dalla norma, anche dei prezzi pagati dalle stazioni appaltanti per i singoli contratti, permette quindi di incrementare notevolmente trasparenza e *accountability* dell’azione amministrativa fornendo, non solo agli organi di controllo a qualsiasi titolo interessati, ma anche a tutti i cittadini, strumenti informativi di verifica e controllo delle *performance* delle diverse amministrazioni pubbliche, utili anche ai fini della valutazione dell’operato dei loro rappresentanti politici. In altri termini, la pubblicazione dei prezzi ha limitato l’asimmetria informativa esistente sul mercato, rendendo le amministrazioni pubbliche maggiormente consapevoli del costo del bene/servizio in condizione di efficienza. Da ultimo, posto che il prezzo di riferimento è un vincolo di prezzo massimo che riduce il margine di remunerazione permessa dalla corruzione, viene limitato l’incentivo delle imprese a corrompere i funzionari pubblici. Se nel periodo successivo alla pubblicazione dei prezzi di riferimento le amministrazioni continuano a pagare un prezzo eccessivo per il loro specifico bene/servizio, ci si troverà pertanto di fronte ad una tipica situazione di “rischio” suscettibile di approfondimento. Sul punto ANAC, *Relazione annuale 2017*, cit., pp. 42,43.

³⁵ Sulla base di tali considerazioni, è possibile elaborare degli indicatori di eccesso di spesa (d’ora in poi, utilizzando un efficace anglismo, di *price overspending*), costruiti confrontando l’importo dei contratti di un determinato bene/servizio effettivamente pagato e la spesa ottenibile sostituendo i prezzi contrattuali con quelli di riferimento pubblicati dall’ANAC. L’elaborazione di ulteriori indicatori riguardanti i medesimi contratti sulla base di altre utili informazioni (relative, ad esempio, agli aggiudicatari degli appalti, al contesto territoriale, ai dati dimensionali dell’appalto, alla procedura di scelta del contraente, all’utilizzo di proroghe/rinnovi) incrementa ulteriormente il potenziale informativo degli indicatori di *price overspending*. Un aspetto, ad esempio, su cui è possibile porre attenzione riguarda la quantità acquistata, poiché l’inefficienza (che può nascondere anche fenomeni corruttivi) può essere legata non solo all’eccesso dei prezzi unitari pagati per uno specifico bene/servizio, ma anche a quantità acquistate superiori a quelle effettivamente erogate e/o a quelle necessarie. Sul punto ANAC, *Relazione annuale 2017*, Roma, Camera dei Deputati, 14 Giugno 2018, pp. 42,43.

³⁶ ANAC, *Relazione annuale 2018*, Roma, Camera dei Deputati, 6 Giugno 2019, pp. 50,51.

L'utilizzo congiunto degli indicatori di *overspending* con quelli riferiti ai contratti pubblici ne incrementa il potenziale informativo. Si tratta di indicatori da cui possono scaturire situazioni di potenziale minaccia legate, ad esempio, al numero ed al valore delle procedure aperte sul totale delle procedure di appalto realizzate dalle singole stazioni appaltanti, o l'indicatore di frazionamento delle gare (finalizzato a non oltrepassare le soglie previste dalla norma), o ancora l'indicatore sul numero delle procedure con un'unica offerta o sul numero dei contratti modificati per effetto di varianti. Di seguito una breve rassegna di questi ultimi, senza dimenticare che, il tutto, se inserito in un sistema organico di *red flags*, ne rafforza l'efficacia, dacché un'analisi simultanea permette di individuare in maniera più mirata le situazioni anomale, specialmente nei casi in cui i diversi indici convergono nella stessa direzione³⁷. A tal proposito 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, al fine di attuare, in termini operativi, le risultanze dello studio "*Legalità e trasparenza amministrativa: criteri, modelli e indicatori per la stima con riferimento alle regioni convergenza*", realizzato, qualche anno prima, dell'ex Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, nell'ambito di un progetto di valutazione del Programma operativo nazionale Governance e assistenza tecnica 2007-2013. Tale attività è confluita in un Rapporto conclusivo dal titolo "*Analisi istruttoria per l'individuazione di indicatori di rischio corruzione e di prevenzione e contrasto nelle amministrazioni pubbliche coinvolte nella politica di coesione*". Si tratta di un approccio che, partendo dallo studio dello "stato dell'arte" sia a livello di indici disponibili che di basi di dati già fruibili, si è orientato verso la costruzione di indicatori di corruzione più affidabili, ma soprattutto verso l'affiancamento degli strumenti di rilevazione del livello di corruzione, esistente o percepita, con strumenti di misurazione del rischio di corruzione. Di seguito un elenco, non certo esaustivo, degli indicatori di rischio calcolabili, nel settore degli appalti che devono essere letti tenendo conto che tale settore sconta la presenza di alcune peculiarità legate, ad esempio, al tipo di settore (ordinario o speciale), al tipo di contratto (lavori, servizi e forniture). Gli indicatori elaborati non tengono però conto di potenziali differenze tra settori o tipologie di appalto, atteso che l'esigenza primaria era quella di avviare una prima riflessione sul tema ricordando che gli indicatori andrebbero letti non solo singolarmente ma anche e, soprattutto, congiuntamente, al fine di restituire al soggetto che compie l'analisi una visione complessiva sull'attività contrattuale dell'ente a cui sono applicati³⁸.

³⁷ ANAC, *Relazione annuale 2018*, cit., pp. 50,51 che sul punto fa riferimento alle considerazioni già riportate in F. SBICCA, G. MARINO, *Efficienza dei contratti pubblici e sviluppo di indicatori di rischio corruttivo*, Roma, 2018, www.anticorruzione.it.

³⁸ ANAC, *Relazione Annuale 2016*, Roma, Camera dei Deputati, 6 Luglio 2017, pp. 55-66.

Indicatore sul valore delle acquisizioni centralizzate (Iacc)= $1 - \frac{VTACity}{VTAity}$

- **VTACity** è il valore totale degli appalti effettuati utilizzando accordi quadro al tempo t per l'amministrazione i -esima e per il prodotto γ .
- **VTAity** è il valore totale delle procedure aggiudicate al tempo t dall'amministrazione i -esima per il prodotto γ

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. 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. Laddove non si parli di beni standardizzati, anche la qualità è difficile da comparare e potrebbe essere un'ulteriore spiegazione del mancato ricorso a tale tipo di accordi.

Indicatore 2: Indicatore sulle procedure che utilizzano il criterio dell'OEPV (Ioepv)= $\frac{NTPOEPV_{it}}{NTP_{it}}$

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

L'offerta economicamente più vantaggiosa, sebbene negli anni abbia conosciuto momenti in cui rappresentava la scelta prediletta, 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. Per questo un'interessante evoluzione dell'indicatore potrebbe utilizzare la precedente distinzione dei beni rapportando il numero dei bandi della PA che utilizzano il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa riferiti a categorie di beni standardizzabili sul complesso dei bandi riferibili a categorie di beni standardizzabili.

Riportati i primi due come esempi di calcolo, costruzione e ragionamento è possibile calcolare corrispondenti indicatori in cui viene ad esempio misurato:

- *Il numero delle procedure non aperte rispetto al totale delle procedure:* un'elevata percentuale di affidamenti non concorrenziali insieme ad altri indicatori potrebbe segnalare una patologia da monitorare in maniera specifica,

- *Il valore delle procedure non aperte rispetto al valore totale delle procedure,*

- *Il valore stimato del contratto,* la sommatoria delle differenze tra il valore finale dell'opera e la spesa prevista inizialmente viene rapportata al numero totale delle procedure di appalto attivate. 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,

- *Il tempo medio richiesto per la 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,

- *Il numero dei contratti modificati per effetto di varianti in corso d'opera* in cui si confrontano il numero di contratti interessati da almeno una variante in corso d'opera con il numero totale delle procedure di appalto aggiudicate dalla i-esima stazione appaltante al tempo t. Questo indicatore trova il suo naturale *partner* con lo *scostamento dei costi di esecuzione rispetto al valore di aggiudicazione*. Spesso accade, 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 impreviste ed imprevedibili ed essere pertanto giustificato, ma potrebbe anche essere legato ad una connivenza tra operatore economico e stazione appaltante per aumentare artificiosamente i costi dell'appalto. Quindi, se il primo ci indica la propensione ad essere soggetti a varianti in corso d'opera, il secondo esprime in termini monetari il valore di scostamento rispetto all'offerta iniziale.

- Lo scostamento può esser altresì definito rispetto *ai tempi di esecuzione inizialmente programmati*, anche in questo caso si andranno a confrontare il tempo effettivamente impiegato con il tempo inizialmente previsto in modo di valutare comportamenti opportunistici da parte dell'operatore economico assecondati dalla stazione appaltante (almeno che non vi siano sospensioni legittime),

- *Indicatore dei contratti aggiudicati prorogati (non per motivi tecnici)*, 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 tantomeno di confronto concorrenziale.

O ancora: il numero di procedure in cui è stata presentata soltanto un'offerta; Il numero di procedure annullate; Il numero medio di offerte escluse dalla partecipazione, Il grado di concentrazione delle imprese aggiudicatarie.

Ma, in tutto questo, una nuova frontiera ancora tutta da scoprire sta nel tentare di misurare non tanto la corruzione, quanto piuttosto l'anticorruzione. La credibilità percepita delle politiche di prevenzione e delle organizzazioni chiamate a realizzarle è già di per sé un elemento significativo. Dal punto di vista oggettivo si può poi tentare di rafforzare tali indicazioni attraverso apposite misurazioni che potrebbero essere, in

prima battuta, il grado di adempimento formale alle misure previste dalla legge, per poi misurarne l'efficacia. Questo secondo passaggio, tuttavia, sconta una certa difficoltà nel ricondurre in modo univoco il mancato verificarsi dell'evento con l'efficacia delle misure previste. La mancata emersione può essere dovuta, ad esempio, all'abilità criminale dei soggetti coinvolti e quindi all'incapacità degli organi investigativi di portarli alla luce. Per questo è opportuno che l'indicatore qualitativo di efficacia comprenda, tra le altre variabili, anche il mancato verificarsi dell'evento ma si spinga poi oltre perché altrimenti non sarebbe affatto soddisfacente³⁹.

³⁹ R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione: dieci lezioni*, cit., pp. 36-42.