

**CONOSCERE E MISURARE LA TRASPARENZA
PER PREVENIRE GLI IMPATTI DELLA CORRUZIONE
NELLA MATERIA DEI CONTRATTI DI APPALTO**

Antonino Rosario Riccardo Alampi

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La trasparenza come medicina per la lotta alla corruzione – 3. Metodologie di misurazione – 4. CPI - indice di percezione della corruzione – 5. Verso una nuova classificazione delle misure di corruzione: gli indicatori di rischio, prevenzione ed anormalità – 6. Il ruolo dei dati pubblici per misurare la corruzione – 7. La possibile misurazione della corruzione attraverso l'utilizzo dei *big data* – 8. Conclusioni.

1. – Per sua natura il fenomeno della corruzione presenta una natura fortemente multidisciplinare coinvolgendo aspetti giuridici, economici e gestionali. La sua misurazione inoltre coinvolge aspetti relativi alla gestione informatica di grandi moli di dati e al loro trattamento statistico.

All'interno di questo quadro multidisciplinare, ci occuperemo di esaminare i vari problemi di metodi legati alla misura della corruzione nonché i vari approcci metodologici tendenti a verificarne in maniera obiettiva e scientifica la validità.

Il problema della misura della corruzione, pur presentando alcune interessanti peculiarità non è assolutamente un caso isolato negli studi statistici dove di continuo ci si confronta con il problema di misurare fenomeni non osservabili direttamente. Sono venuti affermandosi metodi di misurazione del fenomeno corruttivo che operano nella direzione di orientare le scelte di investimento in relazione al grado di corruzione, e di valutare l'efficacia delle politiche di contrasto al fenomeno corruttivo impostate a livello statale.

Negli ultimi due decenni si sono delineati ampi studi sul tema della corruzione, innescati dalla crescente consapevolezza dei costi che impone. Sebbene i costi associati alla corruzione rappresentino solo l'ultimo anello quantificabile di una catena distorsiva complessa, che riduce gli investimenti, in-



debolisce gli effetti attesi dalle politiche pubbliche, intralcia il (buon) funzionamento delle istituzioni ne consegue che il monitoraggio a fini di contrasto *ex post* ed *ex ante* della corruzione è una condizione cruciale per l'innalzamento della qualità di uno Stato e della sua integrità sotto il profilo politico-sociale, giuridico ed economico.

La misurazione della corruzione rimane oggi a livello scientifico, la sfida principale. Senza misure accurate e affidabili non solo diventa difficile cogliere l'estensione e l'ordine di grandezza del fenomeno, ma anche indirizzare strategie d'intervento istituzionale e politico di contrasto e repressione.

Obiettivo del presente elaborato è una analisi delle principali misure di corruzione. L'attenzione è dedicata oltre che ai tradizionali strumenti di misurazione della corruzione, anche alle misure di rischio e prevenzione. I primi propongono una valutazione *ex post* dell'evento corruttivo, cioè a evento accaduto, diversamente le seconde segnalano *ex ante* tutte quelle cattive condotte che, anche se non penalmente perseguibili, rappresentano dei campanelli di allarme, volti a prevenire l'insorgenza di fatti corruttivi.

In questi casi, essendo impossibile ottenere una misura univoca e universalmente riconosciuta, si ricorre al calcolo di misure indirette che denominiamo appunto indicatori.

In particolare, nel caso della corruzione ci troviamo a osservare un fenomeno estremamente elusivo e sfuggente e, quindi, difficile da misurare con precisione.

In generale si afferma che dei buoni indicatori statistici devono essere rilevanti, obiettivi, disponibili, realistici e specifici.

Specificamente, nella misurazione della corruzione si osserva la necessità di costruire un numero potenzialmente molto elevato di indicatori al fine di coglierne i vari aspetti legati a diverse sfere disciplinari che vanno da quelli legali a quelli più strettamente amministrativi o economici.

Si suole distinguere tali indicatori in due categorie: indicatori *soggettivi* (o percettivi) e indicatori *oggettivi*.

Gli *indicatori soggettivi* includono una serie di misure aggregate le quali sintetizzano vari aspetti o manifestazioni della corruzione in un'accezione piuttosto ampia. Essi si fondano, per lo più, su sondaggi basati su campioni estratti dalla popolazione di riferimento, oppure su indagini *ad hoc* condotte su esperti. Tra queste misure vanno ricordate certamente le misure calcolate

da Transparency international e da World Bank. Inoltre, presentano diversi vantaggi: vengono calcolati periodicamente e svolgono un importante ruolo di sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

Passando a trattare gli *indicatori obiettivi* di corruzione essi possono essere basati ancora su indagini campionarie (quale per esempio il Global Corruption Barometer), sulla valutazione di *proxy* (per esempio, i valori osservati nel tempo nel rapporto tra la spesa e capitale pubblico) o sul numero di denunce e di condanne per i reati di corruzione. Diversamente, in taluni casi si decide di optare ad una valutazione puntuale e ci si limita a quantificare invece semplici campanelli d'allarme basati sui dati disponibili presso le autorità di supervisione nazionali (detti *red flags*) i quali segnalano un elevato rischio corruzione all'interno di specifici processi decisionali. È questa per esempio la strada perseguita dall'Autorità nazionale anticorruzione italiana.

In tutti questi casi ci troviamo di fronte, proprio per la natura del problema, a un gran numero di indicatori i quali tendono a segnalarci la presenza e l'intensità di fenomeni corruttivi.

2. – Con l'avvento del nuovo Codice dei contratti pubblici - d.lgs. n. 50/2016 - il settore degli appalti pubblici ha subito una radicale riforma frutto di chiara esigenza innovativa la quale, però, ha determinato non poche incertezze giuridiche e difficoltà ermeneutiche.

Sin da subito è emersa, infatti, l'esigenza di fornire chiarimenti volti non soltanto ad evitare l'emanazione di provvedimenti illegittimi da parte delle stazioni appaltanti ma, al contempo, volti a garantire il rispetto del principio di libera concorrenza (e, dunque, tutelare la selezione del miglior contraente per l'Amministrazione).

Le procedure ad evidenza pubblica rappresentano lo strumento idoneo ad assicurare il corretto svolgimento del libero gioco della concorrenza tra gli operatori del mercato che offrono lavori, servizi e forniture alla P.A..

Il settore degli appalti pubblici, il cui fine è anche quello di limitare i fenomeni corruttivi, è essenziale per garantire una economica, trasparente e imparziale gestione del denaro pubblico determinando un beneficio per la collettività.

Proprio per tali ragioni nell'ultimo ventennio il legislatore ha sviluppato politiche molto articolate di lotta alla corruzione nella pubblica amministra-

zione. L'obiettivo è apparso sin da subito chiaro, costruire un vero e proprio sistema volto a debellare il cancro della corruzione. Il diritto può intervenire in maniera repressiva attraverso i consueti strumenti sanzionatori propri del diritto penale ma, al tempo stesso, in maniera preventiva attraverso gli strumenti del diritto amministrativo.

La politica legislativa alla luce dei pregressi, costanti, prepotenti e aggressivi episodi di corruzione ha chiaramente compreso come il fenomeno comprenda un perimetro ben più ampio di quello che è possibile ricavare dalla classica nozione penalistica e, pertanto, si estende ad un ampio ventaglio di condotte riconducibili a ogni forma di abuso di funzioni pubbliche a vantaggio di interessi privati.

La corruzione è un fenomeno insidioso rappresentato da Dante come un essere con il volto ingannevole di un uomo giusto col corpo di serpente e dalla coda biforcuta e velenosa. Chiaramente un animale pericoloso nonostante l'apparenza rincuorante, una «*fiera con la coda aguzza, che passa i monti e rompe i muri e l'armi!*»¹.

Le basi normative, come precedentemente accennato, sono recenti e frutto di provvedimenti che si sono susseguiti nel tempo proprio per fornire rapide risposte a specifiche criticità.

Tutela della concorrenza e prevenzione della corruzione sono chiaramente obiettivi tra essi intrinsecamente connessi. In questo contesto un ruolo chiave è svolto dai contratti pubblici che, infatti, permettono di prevenire la corruzione in un Paese dove le pratiche illecite continuano a essere diffuse ma anche, assicurare la miglior distribuzione delle risorse pubbliche, la puntuale esecuzione dei lavori e dei servizi alla luce della concorrenza tra gli operatori economici.

È stato stimato che la corruzione da sola costi all'economia dell'UE circa 120 miliardi di euro all'anno, ossia poco meno del bilancio annuale dell'Unione europea². Poiché la corruzione e i bassi tassi di crescita inclusiva si rafforzano a vicenda, la lotta contro la corruzione riveste un'importanza fondamentale per garantire la sostenibilità delle riforme strutturali.

¹ Cfr. Dante Alighieri, *Divina Commedia, Inferno*, Canto XVII, 1314.

² I costi economici totali della corruzione non sono facili da calcolare. La cifra citata si basa su stime di istituzioni e di organismi specializzati, come la Camera di commercio internazionale, Transparency International, il Patto mondiale delle Nazioni Unite, il Forum economico mondiale, Clean Business is Good Business, che suggeriscono che la corruzione rappresenta il 5% del PIL su scala globale.

Il vero costo sociale della corruzione non si può misurare soltanto sulla base della quantità di tangenti versate o di fondi pubblici oggetto di distrazione. Esso include anche la perdita di produzione dovuta a una cattiva allocazione delle risorse, alla distorsione degli incentivi e ad altre inefficienze causate dalla corruzione. La corruzione può anche generare effetti negativi sulla distribuzione del reddito. Soprattutto, «essa mina la fiducia nelle istituzioni legittime, riducendone la capacità di fornire servizi pubblici adeguati e un ambiente favorevole allo sviluppo del settore privato. In casi estremi, può comportare la delegittimazione dello Stato, che a sua volta determina instabilità politica ed economica»³. L'incertezza che ne consegue scoraggia l'impegno delle imprese private in una strategia di sviluppo a lungo termine, rendendo più accidentato il percorso verso la realizzazione dello sviluppo sostenibile.

Il Codice, attraverso l'art. 29, evidenzia i «Principi in materia di trasparenza» attraverso i quali consente di fatto ai cittadini un controllo diretto «sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche» frenando comportamenti scorretti.

Secondo un orientamento fortemente condiviso tanto dalla dottrina quanto dalla giurisprudenza «nella materia dei contratti la trasparenza è tra i principi cardine dell'agire amministrativo, un "faro" da tenere sempre acceso sulle procedure, un portentoso "lubrificante" che può consentire alla macchina amministrativa un perfetto incedere. Nell'ambito di questo specifico settore essa realizza, attraverso norme e adempimenti all'uopo previsti, la conoscibilità e la comprensibilità delle procedure finalizzate a realizzare imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa e a far comprendere le scelte rivolte alla cura dell'interesse generale»⁴.

In generale, per trasparenza dell'azione amministrativa si intende l'obbligo di garantire, ad ogni potenziale offerente interessato alla selezione, un adeguato livello di pubblicità che consenta «l'accesso ad informazioni corrette ed idonee»⁵.

Quanto appena introdotto in tema di trasparenza se da un lato integra gli obblighi di pubblicazione previsti dall'art.37 d.lg. n.338/2013 (andando a

³ Cfr. OCSE, "Issue Paper: Corruption and Economic Growth" 2013.

⁴ Cfr. A. Corrado, *La trasparenza negli appalti pubblici, tra obblighi di pubblicazione e pubblicità legale*, www.federalismi.it, 2018.

⁵ Così Corte di Giustizia UE, 14/09/2006, causa C-507/0 ed in senso analogo Corte di Giustizia UE, 18/12/2007, causa C-532/03.

innalzare ulteriormente il livello di trasparenza nel settore) al contempo genera specifici adempimenti in capo alla stazione appaltante attraverso i quali viene assicurata l'effettiva conoscenza degli atti di gara da parte dei soggetti interessati, consentirne l'eventuale impugnativa ed, infine, chiarire da quale momento questi atti debbano intendersi conosciuti ⁶.

Ancora, parallelamente all'istituto della trasparenza opera l'istituto dell'accesso agli atti disciplinato come si ricorderà dall'art.53 del Codice.

Una delle tematiche di maggior rilievo in ambito giurisprudenziale è rappresentata dall'applicazione dell'accesso civico agli appalti.

L'istituto dell'accesso civico introdotto dal d.lgs. n.33/2013 consente a chiunque il diritto di richiedere, gratuitamente e senza necessità di motivazione, documenti, informazioni e dati di cui le pubbliche amministrazioni hanno omesso la pubblicazione prevista dalla normativa vigente ⁷.

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza n. 10 del 2020 ⁸ è intervenuta risolvendo un acceso contrasto giurisprudenziale insorto in ordine al rapporto tra accesso civico e principio di trasparenza nel settore dei contratti pubblici stabilendo, specificamente, l'applicabilità dell'accesso civico generalizzato alla materia in esame. Viene evidenziato «*il passag-*

⁶ Le Linee Guida ANACANAC n.4 sulle procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria hanno esteso gli obblighi di cui all'art. 29 anche agli atti delle procedure "sotto soglia" disciplinate all'art. 36 del Codice.

⁷ Il diritto di accesso agli atti è posto a tutela degli interessi individuali del richiedente, il quale si trovi in una posizione diversa rispetto alla generalità dei cittadini che lo autorizza a conoscere uno o più specifici documenti detenuti dalla Pubblica Amministrazione, essendo titolare di un «*interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*» (art. 22, comma 1, lett. b), l. n. 241/1990). Diversamente, l'accesso civico attiene agli atti, ai documenti e alle informazioni già oggetto degli obblighi di pubblicazione gravanti sulla pubblica amministrazione ex D.Lgs. n. 33/2013 legittimando, quindi, ogni cittadino a richiederne l'adempimento, laddove mancante senza alcun obbligo di motivazione ma con il solo limite della tutela degli interessi, pubblici e privati, che risultino giuridicamente rilevanti.

⁸ Al punto 22 si evidenzia come «*l'accesso civico generalizzato introdotto nel corpus normativo del d. lgs. n. 33 del 2013 dal d. lgs. n. 97 del 2016, in attuazione della delega contenuta nell'art. 7 della l. n. 124 del 2015, come diritto di "chiunque", non sottoposto ad alcun limite quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente e senza alcun onere di motivazione circa l'interesse alla conoscenza, viene riconosciuto e tutelato "allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico"*» (art. 5, comma 2, del d. lgs. n. 33 del 2013).

gio dal bisogno di conoscere al diritto di conoscere (from need to right to know, nella definizione inglese F.O.I.A.) che rappresenta per l'ordinamento nazionale una sorta di rivoluzione copernicana, potendosi davvero evocare la nota immagine [...] della Pubblica Amministrazione trasparente come una casa di vetro». Concetto quest'ultimo che consente di comprendere come la trasparenza venga indicata quale strumento volto a stimolare e perseguire l'efficienza (ad esempio nell'uso delle risorse). Ancora, l'Adunanza Plenaria avverte l'esigenza di sottolineare con fermezza che «nel nostro ordinamento, l'esecuzione del contratto non è una terra di nessuno, lasciata all'arbitrio dei contraenti e all'indifferenza dei terzi, ma sottoposta all'attività di vigilanza da parte dell'ANAC, trattandosi di una fase rilevante per l'ordinamento giuridico, come dimostrano le funzioni pubbliche di vigilanza e controllo previste, nella cui cornice trova spazio, in funzione si direbbe complementare e strumentale, anche l'accesso generalizzato dei cittadini».

A seguito dell'introduzione del FOIA, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori e diversi rispetto a quelli oggetto di pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente". Il FOIA è individuato come strumento efficace di prevenzione della corruzione amministrativa ed in generale come deterrente agli abusi amministrativi. Dunque, il fine che si intende perseguire è «la conoscenza in ambito pubblico, necessaria per poter esercitare il controllo sociale sulle istituzioni e sull'utilizzo di risorse, per promuovere la partecipazione al dibattito pubblico e per prevenire la cattiva amministrazione»⁹.

Il legislatore, nel valorizzare la conoscibilità di numerosi documenti delle amministrazioni, ha introdotto un apposito regime prevedendo il cd. obbligo di pubblicazione. Sono state definite le tipologie di atti da pubblicare, le caratteristiche della struttura informativa¹⁰, il livello qualitativo delle informazioni, i tempi di aggiornamento dei dati e di durata massima di pubblicità¹¹. Sono stati individuati i soggetti tenuti alla vigilanza, con il dettaglio

⁹ Cfr. F. Francario, *Il diritto di accesso deve essere una garanzia effettiva e non una mera dichiarazione retorica*, in www.federalismi.it, pagg. 13-14, n. 10/2019.

¹⁰ Allegato "A" d.lg. n. 33/2013 rubricato "Struttura delle informazioni sui siti istituzionali".

¹¹ L'art. 8 d.lg. n. 33/2013 prevede che i documenti contenenti atti oggetto di pubblicazione obbligatoria sono pubblicati tempestivamente sul sito istituzionale dell'amministrazione e vi permangono, di norma, per un periodo di 5 anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione.

delle modalità di controllo e la definizione delle sanzioni per l'inosservanza. Il tutto mediante precise modalità di trattamento dei dati pubblicati, che possono essere consultati liberamente e diffusi via web ¹².

Il legislatore ha riconosciuto un ruolo apicale all'ANAC, ossia Autorità Nazionale Anticorruzione, istituita con il d.l. 31 agosto 2013, n. 101.

Si può poi affermare che il modello delle Autorità amministrative indipendenti nasce al fine di rispondere a problematiche proprie del mutevole rapporto fra poteri statuali e mercato. La figura istituzionale in questione viene enucleata una volta preso atto dell'inadeguatezza del tradizionale assetto dei pubblici poteri nella tipica matrice ministeriale a rispondere in modo congruo alle dinamiche e alle sollecitazioni dei mercati.

L'ANAC nel corso degli anni ha visto progressivamente accrescere le proprie funzioni e l'ambito delle proprie competenze, tanto che il Presidente Cantone ha parlato di un quadro normativo diventato «*un puzzle di non semplice composizione. Per conoscere poteri e funzioni dell'Anac non basta consultare un'unica legge ma una serie di norme sparse in più provvedimenti a cui, con non poche difficoltà, può essere data una lettura unitaria*» ¹³.

Infatti, oltre ai poteri previsti dalla Legge n.190 e dai relativi decreti delegati, sono stati conferiti all'ANAC poteri d'intervento, in un primo tempo straordinari (a partire dal d.l. n.90/2014) ma, poi, confermati in via generale a fronte di gravi e accertati fatti di corruzione compiuti da imprenditori privati in danno di pubbliche amministrazioni ¹⁴, poteri che possono sfociare anche nel commissariamento delle imprese.

Il d.lg. n.97/2016 ha ulteriormente attribuito all'Autorità un nuovo ruolo in materia di trasparenza affidandole il compito di adottare, d'accordo con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza Unificata, linee guida per definire esclusioni e limiti al nuovo accesso civico generalizzato ¹⁵. In-

¹² La norma chiarisce che gli obblighi di pubblicazione dei dati personali, diversi dai dati sensibili e dai dati giudiziari, comportano la possibilità che gli stessi siano diffusi attraverso siti istituzionali e che siano trattati secondo modalità che ne consentono la indicizzazione, la rintracciabilità tramite i motori di ricerca web ed il loro riutilizzo (art. 7-bis, d.lg. n. 33/2013).

¹³ Cfr. Relazione annuale del Presidente ANAC, Senato della Repubblica, Roma, 14/062017.

¹⁴ Cfr. F. Nugnes, *Le misure di straordinaria e temporanea gestione d'impresa in caso di corruzione negli appalti pubblici. Principali aspetti critici dell'istituto*, in *Il Diritto dell'economia*, 2017, 137.

¹⁵ Cfr. F. Merloni, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Dir. Pubbl.*, 2018, 81.

fine, il nuovo Codice dei contratti pubblici, d.lg. n.50/2016, ha assegnato all'ANAC funzioni di vigilanza, direzione, regolazione e financo di risoluzione delle controversie attribuendole la legittimazione straordinaria ad agire in giudizio ¹⁶.

L'intento del legislatore nazionale è stato quello di concentrare sull'ANAC non soltanto specifici compiti in tema di prevenzione della corruzione all'interno delle singole amministrazioni ma, al tempo stesso, la regolazione e la vigilanza del mercato dei contratti pubblici attraverso procedure che ne garantiscano la trasparenza.

La decisione politica di concentrare in un'unica autorità le materie dell'anticorruzione e degli appalti pubblici ha fatto parlare di “*natura composita*” dell'ANAC, con la conseguenza che «*non è chiaro se la vigilanza sui contratti pubblici sia strumentale e finalizzata alla lotta alla corruzione o se, invece, sia la prevenzione della corruzione ad essere strumentale al buon funzionamento del mercato dei contratti pubblici*» ¹⁷.

In pochi anni di vita l'Autorità ha adottato un numero sensibilmente considerevole di decisioni, atti, piani, linee guida, proposte, pareri e sanzioni. Le funzioni esercitate dall'ANAC in un contesto così ampio evidenziano la necessità di intervenire fornendo apposite interpretazioni della norma che non sempre, purtroppo, risultano essere di agevole e rapida comprensione.

Ancora, la disciplina anticorruzione introduce conseguentemente adempimenti per le Pubbliche Amministrazioni che, in precedenza non richiesti, oggi comportano ulteriori verifiche e controlli (es. conflitto di interessi) andando di fatto ad aumentare l'attività. L'attuale sistema di lotta alla corruzione produce al tempo stesso lentezze procedimentali e mina la capacità decisionale delle Pubbliche amministrazioni. È frequente nei dipendenti pubblici che si generi un senso di preoccupazione che, proprio per evitare possibili errori che possano conseguentemente sfociare in procedimenti disciplinari, si attivano chiedendo pareri o ponendo in essere ulteriori azioni che di fatto determinano una stasi – in attesa della ricezione di responsi che il più delle volte tardano ad arrivare – nell'esercizio di propri spazi di discrezionalità.

¹⁶ Cfr. M. Delsignore, M. Ramajoli, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, in *Rivista Trimestrale Diritto Pubblico*, 2019, 61.

¹⁷ Cfr. L. Torchia, *Il nuovo codice dei contratti pubblici: regole, procedimento, processo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 605 ss.

Il Prof. Sabino Cassese ha affermato che «*per prevenire la corruzione si è complicata la vita quotidiana delle amministrazioni, spesso con misure sproporzionate rispetto all'obiettivo e in contraddizione con uno dei primi principi della lotta alla corruzione, quello della semplificazione, perché è nella tortuosità delle procedure che fiorisce la corruzione*»¹⁸.

L'intensificazione dei controlli non sempre risulta essere efficace. La normativa sin qui richiamata sembrerebbe delle volte essere percepita dalle strutture amministrative come un eccesso di controlli e di attività; dunque, ulteriore attività in grado di irrigidire, rallentare e infine peggiorare il funzionamento dell'amministrazione.

La prevenzione è un pilastro centrale nella lotta contro la corruzione e proprio per questo si dovrebbe intervenire sviluppando in materia di trasparenza, di pubblicità e di conoscibilità delle scelte politico-amministrative azioni volte ad evitare l'irrigidimento dei processi decisionali così da garantire il buon funzionamento e la cura degli interessi dei cittadini.

Non dobbiamo sottovalutare che il recupero di risorse da fenomeni di corruzione e illegalità o da sprechi e inefficienze gestionali può influire sul tasso di crescita e sull'equità sociale.

La prevenzione di fatti gestionali irregolari viene assicurata mediante scambio di informazioni, valutazioni, dati ed elementi conoscitivi.

Anche nel 2020 le denunce pervenute dagli organi di controllo interno e dai revisori delle amministrazioni pubbliche alla Procure Contabili sono alquanto irrisorie. Proprio per questo appare doverosa una profonda riflessione sull'effettiva efficacia dei controlli interni a fini preventivi della corruzione.

Tuttavia risultano costanti i casi di cronaca giudiziaria che, con il coinvolgimento diretto di dirigenti, funzionari e rappresentanti delle istituzioni, si contraddistinguono per l'adozione di misure cautelari restrittive della libertà personale, rappresentando di fatto un numero largamente superiore alle denunce fatte pervenire dagli organi di controllo.

Ancora, il 2020 sarà ricordato come l'anno della pandemia globale. L'ordinamento giuridico ha cercato di conciliare il diritto alla salute e alla vita con le altre libertà civili ed economiche. Ricorderemo come la Costituzione italiana scelse di non disciplinare le situazioni di emergenza nazionale preoccupandosi di evitare

¹⁸ Cfr. S. Cassese, *Conoscere la corruzione*, in *Il Sole24ore*, 19 febbraio 2017, <https://images.irpa.eu/wp-content/uploads/2019/04/Conoscere-la-corruzione.pdf>.

forme di concentrazione di potere nelle mani del governo. Per affrontare i recenti eventi di carattere straordinario le istituzioni hanno fatto uso di poteri d'ordinanza concentrando nelle mani di un solo soggetto i poteri speciali. Quella però verificatosi ai tempi della pandemia costituisce una inusuale tecnica normativa che sembrerebbe aver messo in ombra le funzioni del Parlamento.

La crisi sanitaria ha prodotto una serie di ripercussioni pesanti ed ha posto la questione di aggiornare e rafforzare oltre che le capacità di gestione dello stato emergenziale anche le capacità di gestione del post emergenza (in cui si dovranno affrontare le conseguenze economiche e sociali).

I Governi dei vari Stati europei sono stati chiamati ad elaborare dettagliate linee guida di voci di spesa nazionali e programmi di riforme, per stabilire progetti e investimenti da realizzare con le risorse europee. In Italia è in fase di completamento il c.d. Piano Nazionale di ripresa e resilienza, cioè il programma di investimenti da presentare alla Commissione europea nell'ambito del *Recovery Plan*.

I fondi europei dovranno essere impiegati nel rispetto di specifiche linee poste ed incentrati su appositi ambiti d'investimento. Investire sulla trasformazione digitale, sulla crescita sostenibile, sul miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione e attivare politiche di bilancio tali da essere considerate prudenti nel medio termine garantendo una più ampia sostenibilità del debito pubblico.

Rispetto all'utilizzazione di questi fondi massimo deve essere l'impegno di tutti gli attori istituzionali e degli uffici giudiziari, per evitare infiltrazioni criminali finalizzate alla loro appropriazione.

L'attività di controllo, irrobustito da una maggiore attenzione al monitoraggio e all'analisi economico-finanziaria, è volto a garantire che la spesa pubblica sia indirizzata alla realizzazione dell'interesse pubblico, promuovendo in tal modo una cultura della buona amministrazione e una sana gestione amministrativa, al fine di evitare sperperi di denaro pubblico.

I fenomeni corruttivi derivanti da condotte illecite o da gestioni contabili volutamente alterate sono diffusi in tutto il Paese e sono presenti, soprattutto in contesti ricchi di zone d'ombra dove non c'è trasparenza, a conferma che questa costituisce un antidoto di grande efficacia alla corruzione, perché mette chiaramente in evidenza le varie fasi procedurali e rende comprensibili le scelte mirate alla cura dell'interesse generale.

La trasparenza, consentendo ai cittadini di essere informati sul corretto utilizzo delle risorse pubbliche e di poter verificare la coerenza delle decisioni e comportamenti di chi amministra la cosa pubblica, rende attuabile il principio di democrazia. La casa della pubblica amministrazione, come diceva opportunamente Turati, «*dovrebbe essere di vetro*».

Agire in trasparenza, dunque, garantisce la possibilità di conoscere come funziona la pubblica amministrazione.

Le varie forme di *mala gestio* vanno contrastate non solo con meccanismi di carattere repressivo, che spesso non generano un effetto coercitivo tale da ridurre le dimensioni del fenomeno ma anche, con strumenti di carattere preventivo, come la semplificazione delle regole e la riduzione delle deroghe.

Semplificare le regole significa di ridurre la mole di leggi che può generare confusione negli operatori e consentire l'insinuarsi di fenomeni corruttivi (con negative ricadute sui cittadini).

C'è bisogno di regole certe e semplici; le continue modifiche e deroghe normative, infatti, non ne permettono il corretto recepimento andando a ridurre drasticamente i livelli di garanzia.

Puntare seriamente sulla digitalizzazione delle procedure amministrative rappresenterebbe uno strumento col quale perseguire un'obiettivo trasparenza volta al contrasto della corruzione; una robusta digitalizzazione che accompagna la rivisitazione dei processi decisionali a beneficio dell'imparzialità della macchina pubblica.

In sostanza, la digitalizzazione, nel definire chiaramente i percorsi procedurali, agevola l'individuazione dei responsabili, promuove la trasparenza delle relazioni nelle pubbliche amministrazioni e dei rapporti con i cittadini, consentendo di colpire la corruzione alla radice.

3. – Misurare la corruzione è un'attività tanto importante quanto complessa e, secondo alcuni studiosi del settore, addirittura impossibile.

In chiave di prevenzione e repressione del fenomeno, la domanda è cruciale: come si può infatti pensare di attivare misure di contrasto, se non si conoscono le dimensioni e le forme che questo assume?

La corruzione non è un fenomeno con implicazioni solamente economiche (maggiore spesa pubblica), ma ha anche un impatto decisamente negativo su molti altri aspetti fondamentali della vita collettiva e individuale.

Eppure, come vedremo, nonostante queste difficoltà sono tanti gli attori, nazionali e internazionali, istituzionali o della società civili, che con metodologie e approcci diversi cercano di dare una misurazione della corruzione.

Negli ultimi decenni si è osservato un interesse crescente in ambito accademico nei confronti dello studio 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.

Misurare la corruzione è molto difficile e non esiste una strategia priva di lacune o margini di errore.

In realtà la prima e forse più importante fonte di difficoltà è avere chiaro cosa si vuole effettivamente misurare.

Misurare la corruzione nella sua accezione ampia, ossia deviazione da regole morali consolidate in un contesto sociale è certamente diverso da misurare la corruzione nella sua accezione circoscritta (criterio legalistico). Inoltre, è necessario stabilire se si vuole rilevare l'esperienza diretta del fenomeno o la sua percezione indiretta. Infine, è necessario definire preventivamente se si è interessati alla corruzione che si è già manifestata o alla corruzione sommersa che, quindi non è stata ancora accertata.

Si è riscontrato che esiste 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 traduca in un insieme di condotte realizzate entro un particolare contesto relazionale.

Alla luce di quanto sin qui esposto appare utile soffermarsi sulle principali strategie di misurazione esistenti.

La prima strategia di misurazione è quella delle statistiche giudiziarie (denunce, arresti o condanne). Questa strategia si riferisce alla corruzione definita con il criterio legalistico, relativa a un'esperienza diretta con il fenomeno e riguarda la corruzione che si è già manifestata.

Le misurazioni che si basano su tale strategia hanno il vantaggio di essere oggettive e molto dettagliate per aree territoriali o per settori.

Lo svantaggio di queste misure è che sono scarsamente utili ai fini della prevenzione dal momento che si riferiscono ad un fenomeno ristretto e vengono

elaborate con un notevole ritardo temporale dall'evento (ad esempio una condanna è rilevata a distanza anche di molti anni dal momento in cui ha avuto luogo l'episodio corruttivo). Ancora, possono essere fuorvianti nella misurazione del fenomeno e vanno interpretate con cautela infatti, tali misure, dipendono fortemente dall'efficienza del sistema giudiziario. È interessante rilevare come alcune ricerche¹⁹ abbiano evidenziato come il numero delle denunce aumenta significativamente nei periodi di crisi economica e diminuisce in quelli di crescita.

Se si tiene conto di queste limitazioni le statistiche giudiziarie, usate in maniera appropriata, hanno una loro utilità informativa.

Una seconda strategia di misurazione si basa sull'utilizzo di indici globali di percezione della corruzione. Questa strategia si riferisce alla corruzione in un'accezione ampia, ossia deviazione da regole morali comunemente accettate.

Le misure di questo tipo hanno il vantaggio di essere comparabili a livello internazionale, rilevare degli aspetti importanti per le politiche di prevenzione e promozione dell'integrità (corruzione latente, fiducia dei cittadini, ecc.), rilevare aspetti utili per determinare gli effetti della corruzione (investimenti esteri, impatti della corruzione sulla crescita, ecc.).

Gli svantaggi di queste misure sono molteplici. Principalmente le percezioni possono cambiare rapidamente senza alcun fondamento oggettivo (ad esempio potrebbero mutare in seguito a scandali politici che possono condizionare la percezione che dunque non avrebbe un riflesso concreto sul livello reale di corruzione). Ancora, a livello locale le percezioni possono essere condizionate da differenti interpretazioni e schemi culturali di che cosa costituisca effettivamente corruzione e cosa no.

I più importanti tra gli indici basati sulla percezione sono:

- l'indice della percezione di corruzione pubblicato annualmente da *Transparency International*;
- l'indice sul controllo della corruzione pubblicato dalla *Banca Mondiale*, *Rating of control of corruption*.

Si tratta di indagini prodotte tipicamente da agenzie di consulenza o istituzioni internazionali che intervistano esperti di vario genere, uomini d'affari e persone comuni. Entrambi gli indici utilizzano tecniche opportune, e tra loro diverse, per combinare le misure disponibili per ciascun paese, in modo da pervenire al calcolo di un'unica misura riassuntiva.

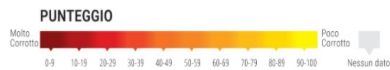
¹⁹ Cfr. P. Pinotti, *Corruption, economic growth and crises*, Bank of Italy, Mimeo, 2010.

INDICE DI PERCEZIONE DELLA CORRUZIONE 2020

UNIONE EUROPEA

64/100

PUNTEGGIO MEDIO



PUNTEGGIO	PAESE	POSIZIONE	PUNTEGGIO	PAESE	POSIZIONE
88	Danimarca	1	60	Slovenia	35
85	Finlandia	3	57	Cipro	42
85	Svezia	3	57	Lettonia	42
82	Olanda	8	56	Polonia	45
80	Germania	9	54	Rep. Ceca	49
80	Lussemburgo	9	53	Italia	52
76	Austria	15	53	Malta	52
76	Belgio	15	50	Grecia	59
75	Estonia	17	49	Slovacchia	60
72	Irlanda	20	47	Croazia	63
69	Francia	23	44	Bulgaria	69
62	Spagna	32	44	Ungheria	69
61	Portogallo	33	44	Romania	69
60	Lituania	35			

#cpi2020

Le diverse strategie di misurazione appena richiamate portano a risultati piuttosto differenti. Le ragioni di queste incongruenze si possono spiegare con numerosi argomenti e sono state molto dibattute nella letteratura scientifica.

Sicuramente una prima ragione è costituita dalle diverse definizioni e concettualizzazioni di corruzione sottostanti alle tre strategie di misurazione. Infatti, l'andamento è diverso perché il fenomeno misurato è diverso.

Una seconda ragione può essere individuata nella validità e affidabilità di alcune misurazioni. In particolare gli indici di percezione sono stati fortemente criticati, in particolare dai quei paesi che, come l'Italia, si collocano non positivamente nei ranking internazionali. La critica più diffusa è che queste misurazioni sovrastimino il fenomeno e siano condizionate più da luoghi comuni o stereotipi che da circostanze concrete o fatti reali. In realtà questo genere di critica appare poco fondata in termini generali: diversi studi e analisi hanno confermato che tra le misure percettive e quelle basate sulla rilevazione di esperienze reali esiste una forte correlazione.

Un'ulteriore argomentazione che può spiegare i differenti andamenti delle misure è il fatto che le misure percettive pongano sullo stesso piano situazioni molto differenti. Ad esempio, il valore percepito potrebbe essere alto sia nel caso in cui esiste una diffusa e frequente piccola corruzione (*petty corruption*), praticata da funzionari di livello inferiore per importi modesti, sia nel caso in cui si verificano pochi episodi di grande corruzione (*grand corruption*) che riguarda alti funzionari ed esponenti politici e grosse somme di denaro. I dati sembrerebbero evidenziare, dunque, che il problema dell'Italia è di *grand corruption* (piuttosto che di *petty corruption*). Questo elemento va indubbiamente considerato ai fini dell'impostazione di efficaci strategie di prevenzione e contrasto del fenomeno.

4. – Una disamina degli indicatori della corruzione non può partire che dal CPI, cioè l'Indice di percezione della corruzione, probabilmente l'indicatore più famoso e più discusso tra quelli che tentano di dare una stima della corruzione presente nei singoli Paesi del mondo.

È, senza alcun dubbio, il più famoso, in quanto perché ogni anno la sua pubblicazione è accompagnata da articoli di giornale e servizi sui maggiori telegiornali nazionali. Al tempo stesso, però, è anche il più discusso proprio perché non manca chi ne critica aspramente la fondatezza.

Il Cpi, come precedentemente anticipato, aggrega i dati da una serie di fonti internazionali che forniscono la percezione di uomini d'affari e di esperti nazionali sul livello di corruzione nel settore pubblico.

Per calcolare il voto dell'Italia e conseguentemente il suo ranking mondiale, negli ultimi anni si sono utilizzati i seguenti indicatori:

- World Economic Forum Executive Opinion Survey (Eos);
- Imd World Competitiveness Yearbook;
- Bertelsmann Foundation Sustainable Governance Indicators;
- World Justice Project Rule of Law Index;
- Political Risk Services International Country Risk Guide;
- Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings;
- Global Insight Country Risk Ratings.

La domanda che viene sistematicamente posta in tema di CPI è: “perché pubblicare una classifica della percezione, invece che una classifica della corruzione reale?”.

La percezione è l'unica misura che permette di fare confronti con altri Paesi. Come potremmo infatti confrontare Paesi con definizioni del concetto di corruzione diverse.

Nell'ottobre 2017 l'allora ministro degli esteri Angelino Alfano sottolineava *«misurare la corruzione in modo affidabile, per inquadrare correttamente l'immagine di un Paese - specie quando l'uso delle classifiche basate sulla percezione si traduce in forme di “rating” degli Stati - e per affinare le politiche di prevenzione e contrasto, è divenuto un argomento cruciale del dibattito nei principali fori multilaterali anticorruzione, quali G20, G7, OCSE, UNCAC e Consiglio d'Europa. Il tentativo di definire indicatori compositi si inquadra anche nell'impegno della comunità internazionale volto a misurare i progressi nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile, di cui la lotta alla corruzione è parte integrante»*²⁰.

Se quindi è particolarmente arduo, se non impossibile, misurare la corruzione nella sua dimensione economica, è però possibile studiare approfonditamente la diffusione del fenomeno con un approccio più qualitativo.

Le analisi più ricche e approfondite sono il *Nis - Sistemi di integrità nazionale* e il *Bica - Business Integrity Country Agenda*. L'approccio metodologico della ricerca Nis propone infatti un'analisi approfondita dei meccanismi

²⁰ Cfr. A. Alfano, *G7 - Seminario sulla misurazione della corruzione*, Roma, 27/10/2017.

messi in atto da varie istituzioni e settori economici e della pubblica amministrazione per prevenire e combattere la corruzione: a tal fine, oltre a uno studio delle leggi e dei regolamenti esistenti, si sono svolte diverse interviste con studiosi, esperti e rappresentanti delle istituzioni, del settore privato e della società civile, per meglio capire quali fossero i punti di maggiore criticità su cui andare a operare con riforme correttive mirate ed efficaci.

Il report Nis è stato molto utile per inquadrare in maniera sistematica il fenomeno della corruzione in Italia, andando a suggerire al legislatore le priorità su cui concentrare gli sforzi.

È di più recente pubblicazione, invece, l'altro grande (per dimensione di analisi) rapporto di Transparency International Italia, il "Bica". Presentato il 10 ottobre 2017 alla presenza del Ministro della Giustizia Andrea Orlando e del presidente di ANAC Raffaele Cantone, ha prospettato un'analisi approfondita delle diverse leggi riguardanti il contrasto alla corruzione e altri reati collegati (per es. il riciclaggio o il conflitto di interessi) sia nel pubblico sia nel privato.

Si sono isolati tre macro settori, il settore pubblico, il settore privato, e il settore dei media e della società civile; ciascuno dei tre settori esaminati è stato quindi suddiviso in aree tematiche. Le aree tematiche, in tutto quindici (nove per il settore pubblico, sei per il settore privato ed 1 per la società civile), vanno ad approfondire un argomento specifico – come per esempio gli appalti pubblici o il *lobbying* – e ognuno di questi argomenti viene ulteriormente suddiviso in indicatori chiave. Poiché la valutazione delle aree tematiche, tramite gli oltre cinquanta diversi indicatori, costituisce una parte estremamente significativa del report, è stata oggetto di un'intensa attività di raccolta di dati e informazioni: analisi delle normative esistenti, raccolta di statistiche e dati, interviste con esperti e con manager d'azienda, approfondimento di report e convenzioni internazionali.

La valutazione generale delle misure anticorruzione presenti in Italia, data dalla media delle quindici aree tematiche prese in esame, è risultata insufficiente raggiungendo un voto di appena 53/100.

Approfondendo però la lettura del rapporto si può capire quanto sia complesso dare un giudizio di sintesi, soprattutto a causa di diversi aspetti particolari del nostro sistema anticorruzione che vanno considerati con una certa attenzione.

Innanzitutto, scorrendo il report risulta immediatamente evidente la disparità tra la valutazione dell'apparato normativo anticorruzione e la sua applicazione "sul campo". Il report in questione suggerisce che se l'Italia, in particolare negli ultimi cinque anni, si è dotata di normative sufficienti, spesso eccellenti, per contrastare il fenomeno della corruzione, queste risultano però applicate in maniera molto debole. La qualità dell'apparato normativo viene infatti considerata adeguata, con un giudizio di 62/100 sicuramente perfettibile, ma comunque sufficiente.

Tutt'altra storia, invece, ciò che concerne la capacità di far applicare le leggi e, sostanzialmente, di punire i colpevoli: in questo caso il voto nettamente insufficiente, 45/100.

Una problematica rilevante, poco sopra accennata, su cui si dovrà al più presto porre rimedio, è il rapporto tra mondo privato e politica: con l'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti e la contemporanea deregolamentazione totale delle attività di *lobbying*, il rischio che le grandi aziende private in grado di foraggiare le campagne elettorali possano far valere il loro peso in maniera opaca è molto alto.

Un tema estremamente importante quanto poco dibattuto è rappresentato dalla trasparenza degli assetti di *governance* delle aziende private e in particolare la conoscibilità, o meno, del titolare effettivo di queste, cioè della persona che in ultima istanza ne trae un beneficio. Tale aspetto rappresenta un elemento utile per contrastare la corruzione infatti, sempre più spesso, si interloquisce con società che celano dietro un velo di opacità il titolare dell'impresa. La situazione appena descritta diventa particolarmente problematica quando queste aziende entrano in relazione d'affari con una pubblica amministrazione in seguito all'aggiudicazione di un appalto.

La trasparenza dei beneficiari effettivi è un requisito fondamentale anche per il contrasto a un altro fenomeno collegato alla corruzione: il riciclaggio di denaro.

Il riciclaggio, proprio come la corruzione, è un reato molto difficile da individuare anche perché apparentemente non fa vittime e, tra le sue caratteristiche principali, vi è proprio l'opacità delle operazioni che lo contraddistinguono.

Come visto, ai fini di una esatta misurazione della corruzione, si riscontrano non poche difficoltà. Ciò nonostante rappresenta un'operazione altamente utile per cogliere gli ambiti nei quali la corruzione prolifera diffusamente.

Nel 2017 nasce l'osservatorio di Transparency International Italia che focalizza l'attenzione sui casi di corruzione. L'obiettivo è la costruzione, attraverso un database "nutrito" quotidianamente, di una vera e propria mappa della corruzione in Italia.

Il progetto, che ha riscosso una notevole attenzione da parte dei media, delle istituzioni e dei cittadini, permette di visionare tutti i casi di corruzione di cui i media nazionali o locali hanno parlato, filtrandoli secondo dei criteri che consentono di disegnare un quadro molto realistico della situazione del fenomeno in Italia.

La mappa permette di individuare agevolmente dove si sono verificati i casi di corruzione, il loro status giudiziario (indagini in corso, assoluzione, patteggiamento, condanna ecc.), il tipo di reato contestato (corruzione, truffa, falso in atto pubblico e tutti gli altri reati contro la pubblica amministrazione), il settore (sanità, sport, politica ecc.).

Ogni caso ha una sua scheda dettagliata da cui si possono desumere le principali informazioni sintetiche, la fonte della notizia e una descrizione più approfondita dell'accaduto.

La mappa della corruzione delineata da Transparency International Italia rappresenta un'operazione utile per quantificare il peso del fenomeno nel nostro Paese; riesce a fotografare il fenomeno consentendo, da una inusuale prospettiva, a comprenderlo meglio e, dunque, preparare strategie più efficaci per contrastarlo.

L'obiettivo che si vuol perseguire attraverso la misurazione della corruzione è la predisposizione di politiche di contenimento del fenomeno.

5. – Esistono diversi strumenti di misurazione della corruzione, che riflettono diversi approcci metodologici, e che presentano limiti e vantaggi tali da renderli preferibili ad altri per alcuni aspetti, ma non per altri. Gli strumenti di misurazione sono tradizionalmente suddivisi in tre grandi gruppi:

- indicatori soggettivi di percezione;
- misure oggettive basate su statistiche o *proxy* di mercato;
- misure giudiziarie.

Andando oltre la classica ripartizione delle misure di corruzione è possibile focalizzare l'attenzione sugli indicatori di prevenzione, rischio e anormalità sono ulteriori misure di corruzione particolarmente promettenti. Si tratta di

misure che, poiché “allertano” il sistema rispetto alla presenza di anomalie che possono essere segnale di un rischio di corruzione²¹, possono essere particolarmente utili nella prospettiva delle politiche di prevenzione della corruzione. Questi indicatori segnano uno spostamento da un focus essenzialmente repressivo alla corruzione, a un approccio più ampio e di tipo preventivo nel quale entrano in gioco non solo condotte criminali e illegali sotto il profilo strettamente penale, ma anche, più generalmente, tutte quelle cattive condotte che, anche se non rientrano in specifiche fattispecie di reato penale contro la pubblica amministrazione, richiedono comunque attenzione al fine di prevenire l'insorgenza di fatti corruttivi.

Nel contesto italiano, devono essere inquadrati tra queste ultime misure le relazioni del Responsabile della prevenzione della corruzione (Rpc) introdotte nell'ambito del *Piano triennale per la prevenzione della corruzione* (Ptpc). In modo specifico, la legge n.190 del 2012, recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione” stabilisce che ogni istituzione pubblica debba adottare un *Piano triennale per la prevenzione della corruzione*, che fornisce una valutazione dei differenti livelli di esposizione al rischio di corruzione degli uffici e specifica i cambiamenti organizzativi necessari per prevenire tale rischio.

A questo fine, ogni ente pubblico (Comuni, Province, Regioni, ecc.) sceglie un supervisore (Responsabile della prevenzione della corruzione) il quale, a partire dal 2014, ha tra i propri compiti la compilazione di una relazione annuale sull'efficacia delle misure di prevenzione definite nei Ptpc.

Tale relazione è un questionario in formato elettronico predisposto dall'ANAC e rappresenta lo strumento attraverso il quale l'amministrazione descrive un processo finalizzato a formulare una strategia di prevenzione del fenomeno.

L'obiettivo è un'analisi dell'organizzazione dell'ente, delle sue regole e prassi di funzionamento in termini di “possibile esposizione” al fenomeno corruttivo. Attraverso la predisposizione del Ptpc, in sostanza, l'amministrazione è tenuta ad attivare azioni capaci di ridurre il rischio di comportamenti

²¹ Cfr. E. Carloni, *Inspectorate of Declaration and Audit of Assets and Conflicts of Interest (HIDAAI) of Albania - Italian Anti-Corruption Authority: relatore su Ensuring Transparency - Italian best practice al Multi-country Workshop on Transparency and Public Procurement*, Tirana, 12/01/2018.

corrotti. Il Ptpc quindi è un programma di attività, con indicazione delle aree di rischio, dei rischi specifici e delle misure da implementare per la prevenzione in relazione al livello di pericolosità di rischi specifici.

Gli indicatori di contrasto della corruzione si differenziano in parte rispetto agli indicatori “di anormalità e di rischio”, ossia indici in grado di alertare il sistema rispetto ad alcune situazioni considerate “anormali”, cioè come potenziali segnali di un rischio di corruzione. Infatti, gli indicatori di rischio sono rivolti prevalentemente alle amministrazioni, mentre gli indicatori di contrasto rivestono particolare importanza per l'esercizio delle attività di monitoraggio e vigilanza, e soprattutto svolgono un ruolo importante per l'eventuale adeguamento del piano nazionale anticorruzione, tutti compiti in mano all'ANAC.

Anche queste misure non sono immuni da limiti. La più importante sfida legata a queste misure, comune a quelle di controllo impostate sul sistema degli audit, è legata al fatto che, una volta compreso il funzionamento generale del sistema di controllo, si possano trovare spazi di manovra per adattare i comportamenti ed eludere i controlli. È necessario anche aggiungere che la capacità di individuare situazioni a differente grado di rischio di corruzione è largamente dipendente dalla veridicità delle dichiarazioni rese dei responsabili amministrativi, e dall'eventuale sistema di controllo di corrispondenza tra tali dichiarazioni e circostanze reali.

6. – I dati amministrativi stanno avendo un ruolo fondamentale nella costruzione degli indici oggettivi di misurazione della corruzione. La necessità di misurarla e di farlo in maniera oggettiva e approfondita viene sempre più spesso sottolineata a livello internazionale ed è una necessità che nasce dai limiti degli indicatori esistenti, in particolare gli indicatori di percezione e la loro incapacità di produrre elementi conoscitivi oggettivi sulla corruzione. L'Autorità nazionale anticorruzione nel tempo ha utilizzato diversi indicatori che si basano su dati amministrativi.

L'ANAC ha utilizzato i c.d. indici “giudiziari”, che sono indicatori frutto di analisi qualitative e quantitative compiute sulle informazioni contenute nelle banche dati criminali (denunce ec.) oppure compiute sulle banche dati delle pronunce giurisprudenziali (in particolare quelle della Corte dei conti) associate a reati o a fenomeni corruttivi.

Recentemente l'Autorità ha utilizzato anche indici di prevenzione o di misurazione del rischio, che sono misure sintetiche, composte da una o più variabili (o sotto-indicatori) che possono far emergere situazioni o eventi sintomatico patologici (c.d. *red flags*) a cui può essere associato un più alto rischio di corruzione.

Entrambi gli indicatori hanno il grande merito di produrre una conoscenza oggettiva del fenomeno della corruzione, frutto di dati reali e utili per dare delle prime indicazioni concrete sulla quantificazione del fenomeno o in merito alle situazioni di rischio che potrebbero indicare la presenza di fenomeni corruttivi o che possono portare a condotte illecite.

Questi indicatori, però, hanno dei limiti. Gli indicatori giudiziari hanno la tendenza a sotto-stimare il fenomeno della corruzione, a rappresentare situazioni con un forte ritardo temporale rispetto al momento corruttivo e sono capaci di rilevare prevalentemente la corruzione riferibile a condotte penalmente perseguite. Gli indicatori giudiziari, inoltre, sono utili a quantificare il fenomeno, a registrarlo in maniera statica, ma non sono utilizzabili per costruire politiche di prevenzione. Le banche dati delle pronunce giurisprudenziali, inoltre, necessitano di ulteriori elaborazioni per poter estrarre dal testo delle pronunce informazioni utili non solo per quantificare il fenomeno ma anche ai fini della prevenzione della corruzione.

Gli indicatori di rischio, a differenza dei primi, possono essere molto utili per costruire una politica di prevenzione della corruzione basata sui dati, meno per quantificare il livello di corruzione di uno Stato o di un determinato territorio, ma hanno un grosso limite strutturale: non riescono a spiegare se una situazione di rischio dipenda dalla corruzione o da una inefficienza, da un cattivo funzionamento dell'amministrazione, proprio perché essi si limitano ad evidenziare situazioni anomale e, in quanto tali, considerate a rischio corruzione.

È evidente che ai fini dell'utilizzo degli indicatori oggettivi, tanto per la quantificazione quanto per la prevenzione della corruzione, si presuppone la presenza di banche dati complete e aggiornate, di una efficiente organizzazione dei dati efficace (situazione non sempre riscontrabile riscontrare nelle amministrazioni pubbliche).

Gli indicatori oggettivi di misurazione della corruzione restano uno strumento centrale per misurare e prevenire la corruzione, ma non sono gli unici strumenti emergenti.

Negli ultimi anni la *big data analytics* è uno strumento che sta modificando enormemente le logiche e le modalità di analisi e di elaborazione dei dati.

Da alcune esperienze concrete, principalmente a livello internazionale, e dall'utilizzo della *big data analytics* in settori affini per caratteristiche e finalità a quello della prevenzione della corruzione, è possibile rilevare come i metodi di elaborazione dei *big data* possano essere utili per misurare e per prevenire la corruzione con strumenti amministrativi.

La *big data analytics* ha introdotto un nuovo modo di studiare i fatti e i fenomeni sociali, economici e scientifici, basato fondamentalmente su tre elementi.

Il primo elemento è la capacità di raccogliere una quantità inimmaginabile di dati attraverso tecnologie che permettono, in tempo reale, di mettere in atto una serrata datizzazione della realtà, cioè di quantificare, di tradurre in dati qualsiasi fenomeno. Una raccolta che, preciseremo, non prevede particolari processi di *data quality* o di selezione dei dati raccolti: l'obiettivo fondamentale è la raccolta del maggior numero di dati possibili, in maniera tale da raggiungere quel livello quantitativo ottimale di dati per svolgere analisi nella logica della *big data analytics*.

Il secondo elemento che caratterizza il fenomeno della *big data analytics* è la possibilità di conservare questi dati. Le nuove tecnologie di conservazione dei dati sono in grado di conservare i *big data* che per la loro quantità e per la loro eterogeneità sono diversi dai dati tradizionali e sono capaci di mettere in crisi le tradizionali tecnologie di conservazione dei dati. Una conservazione dei dati che, inoltre, viene organizzata in maniera funzionale a un utilizzo differente dei dati rispetto al fine primario ²².

Il terzo elemento, quello di maggiore impatto sui nuovi approcci conoscitivi, è il metodo di elaborazione e di analisi di questi dati. La *big data analytics* ha come fondamento metodologico la fusione, l'integrazione o il semplice incrocio delle banche dati e la loro analisi attraverso uno o più algoritmi dai quali è possibile ricavare informazioni originali e molte volte anche predittive sui fenomeni che si analizzano.

Queste particolari analisi sono basate sull'elaborazione "libera" dell'algoritmo che mette in evidenza correlazioni non lineari tra variabili, correlazioni

²² Cfr. A. Rezzani, *Big data. Architettura, tecnologie e metodi per l'utilizzo di grandi basi di dati*, Milano, 2013.

non ovvie che non rispondono necessariamente a una precisa domanda o a una precisa ipotesi iniziale.

Oltre a essere originali, le informazioni prodotte dalla *big data analytics* sono anche predittive cioè capaci, in via probabilistica, di descrivere e prospettare il trend del fenomeno nel lungo periodo e darne quindi una visione evolutiva e futura ⁽²³⁾.

Alla tradizionale logica basata sugli *small data* si affianca una logica di governo dei dati basata sui *big data*: da una logica per cui era necessario governare e valorizzare i limitati dati che si potevano raccogliere si è passati a una logica per cui è necessario raccogliere e governare tutti i dati possibili. Una nuova logica di gestione del dato che, proprio grazie al volume senza precedenti dei dati che possono essere raccolti e utilizzati, ha consentito di comprendere molte tendenze riguardanti l'utilizzo dati che, nel tempo, erano emerse e che coinvolgono anche le amministrazioni pubbliche (valorizzare l'uso delle banche dati; il fenomeno del riutilizzo dei dati; la oredisposizione di open data).

Le amministrazioni pubbliche, infatti stanno cominciando a utilizzare la *big data analytics* per adempiere a molte funzioni amministrative, soprattutto per fini conoscitivi.

Molte sono le esperienze concrete di amministrazioni che utilizzano la *big data analytics* a sostegno della decisione pubblica, della sua programmazione, della sua pianificazione e in settori amministrativi come la sanità, la sicurezza pubblica o le funzioni di controllo.

Analizzare alcuni aspetti di queste ultime può essere molto utile per comprendere come la *big data analytics* può essere utilizzata anche per prevenire e contrastare la corruzione.

La *big data analytics*, proprio per i suoi risultati predittivi e non ovvi si presta a essere utilizzata moltissimo, sia nel settore privato che nel settore pubblico, per adempiere a compiti di prevenzione e di analisi del rischio. Il settore privato utilizza la *big data analytics* per prevedere possibili rischi legati allo svolgimento delle proprie attività economiche: le imprese finanziarie, assicurative e bancarie la usano per prevedere la rischiosità di investimenti, la

²³ Cfr. H. Özköse, C. Gencer, *World Conference on Technology, Innovation and Entrepreneurship Yesterday, Today and Tomorrow of Big Data*, in *Procedia – Social and Behavioral Sciences* 195 (2015) 1042 – 1050.

solvibilità dei clienti quando richiedono prestiti, mutui assicurazioni; le imprese nel settore logistico e in quello dei trasporti la utilizzano per prevenire imprevisti durante le loro spedizioni o in tutti i casi a tutela del loro parco mezzi.

Nel settore pubblico la *big data analytics* viene utilizzata per l'analisi del rischio in molti settori amministrativi.

Si pensi al settore sanitario, dove ci sono molti esempi, in particolare negli Stati Uniti di amministrazioni sanitarie e ospedaliere che hanno utilizzato la *big data analytics* per prevenire epidemie influenzali. Incrociando i dati delle *queries* sui motori di ricerca di Google oppure i dati provenienti da twitter con i dati storici sulle influenze stagionali e sulle epidemie, le autorità pubbliche di controllo e di prevenzione sanitaria degli USA, sono stati capaci di prevedere lo scoppio delle epidemie in determinate zone del Paese, prima delle segnalazioni effettive da parte dei malati.

Nel settore giudiziario vengono utilizzati i *big data* e gli algoritmi per coadiuvare le scelte giurisdizionali. Alcuni Stati degli USA, al fine di razionalizzare e ridurre la propria popolazione carceraria si è dotata di algoritmi, come il Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions (COMPAS), con i quali – incrociando una serie di dati amministrativi, come i precedenti penali, le informazioni anagrafiche, gli indicatori di esclusione sociale della categoria a cui appartiene il soggetto con dati sulla personalità, sulle relazioni personali e sugli stili di vita della persona interessata – si coadiuva il giudice a comprendere se un soggetto in arresto temporaneo o già detenuto possa tornare a delinquere, al fine di autorizzare o meno la libertà su cauzione. La data analytics è stata utilizzata anche per prevenire la criminalità e il terrorismo matrice religiosa.

Alcuni Dipartimenti di polizia negli Stati Uniti e nel Regno Unito utilizzano i *big data* per individuare i quartieri con un rischio di criminalità più elevato in maniera tale da potere concentrare le proprie risorse in determinati quartieri della città, oppure per individuare i profili di possibili criminali o terroristi, così da tenerli sotto osservazione.

Incrociando i dati provenienti dai *social media* o dai circuiti di videosorveglianza installati nei quartieri della città con i dati amministrativi storici sui precedenti penali degli abitanti, sui crimini commessi precedentemente nel quartiere e dati demografici ed economico-sociali, attraverso un sistema

di elaborazione chiamato Cardiff Online Social Media ObServatory (Cosmos), il Dipartimento di polizia di Cardiff monitora i quartieri ad alto rischio criminalità.

La *big data analytics* viene utilizzata anche all'interno di alcune funzioni di controllo amministrativo, come il controllo contabile, al fine di prevenire le frodi, e il controllo fiscale, per prevenire l'evasione.

Negli Stati Uniti la Securities and Exchange Commission (Sec), l'ente federale che si occupa di vigilare sulle attività finanziarie in borsa, utilizza da tempo strumenti di *big data analytics* per prevenire le frodi finanziarie, tutelare gli investitori e garantire la sostenibilità del sistema finanziario, in particolare dopo la crisi del *subprime*.

Un primo strumento di questo tipo è il programma Corporate Issuer Risk Assessment (Cira), un'estensione di un precedente *audit quality model*, che controlla i bilanci delle società entro 24 ore dall'invio delle informazioni alla Sec. È un modello di analisi del rischio che elabora i dati ottenuti dagli obblighi informativi contabili che, per legge, gli operatori finanziari devono inviare alla Sec. L'algoritmo funge da indicatore di rischio e fa emergere, dall'analisi dei rendiconti finanziari, le anomalie contabili, come eccessivi guadagni o metodi che riducono l'imponibile. Il modello di analisi, inoltre, è capace di fare emergere anomalie anche elaborando i testi dei rendiconti attraverso la segnalazione della ricorrenza nel testo di un insieme di parole che sono identificate come dissimulatorie di particolari situazioni fraudolente. Un metodo di analisi del rischio che funziona grazie a due caratteristiche fondamentali: la prima è l'utilizzo dei dati provenienti dall'esperienza pregressa, in particolare quelli riguardanti le precedenti frodi finanziarie, attraverso i quali è possibile sia comporre il modello di parole chiavi per l'analisi del testo, sia conoscere i momenti di discrezionalità contabile dove è possibile intervenire per compiere operazioni illecite; la seconda è il successivo coinvolgimento dei funzionari della Sec, i quali sulla base dei risultati prodotti dall'algoritmo decidono se operare ulteriori accertamenti o meno. Un metodo, dunque, che mette al centro il funzionario, il fattore umano, che non solo costruisce l'analisi e il modello matematico utilizzando i dati storici e le conoscenze scientifiche in materia di contabilità, ma analizza i risultati raggiunti, integrando queste analisi con altre informazioni come quelle ottenute dalle segnalazioni.

Un programma di elaborazione all'avanguardia e in continuo aggiornamento soprattutto negli aspetti riguardanti l'analisi dei testi dei documenti contabili. La Sec ha recentemente deciso di utilizzare algoritmi di apprendimento per analizzare in due fasi i documenti interessati: la prima è un'analisi "libera" dell'algoritmo, con l'obiettivo di fare emergere correlazioni tra variabili originali, la seconda è compiere la stessa elaborazione partendo però, da una griglia di parole predeterminata.

La Securities and Exchange Commission utilizza *la big data analysis* anche per analisi del rischio sistemico, che non hanno come obiettivo la rilevazione di anomalie contabili o finanziarie, ma la rilevazione di situazioni di rischio per la sostenibilità dei mercati finanziari.

L'attenzione della See si rivolge in particolare a crisi di liquidità nelle interazioni finanziarie tra operatori che possono danneggiare il sistema finanziario, come possibili fallimenti o vendite eccessive di prodotti finanziari ad alto rischio.

L'autorità statunitense riesce a registrare milioni di operazioni in borsa attraverso l'Advanced Relational Trading Enforcement Metrics Investigation System (Artemis), che analizza schemi e relazioni tra più operatori utilizzando il proprio database con oltre sei miliardi di titoli azionari elettronici e di scambi di opzioni nel mercato finanziario. Un algoritmo che viene utilizzato non solo per monitorare il mercato e gli scambi e, quindi, rilevare situazioni che possono mettere a rischio la solvibilità finanziaria, ma anche a fini investigativi, in particolare per evidenziare operazioni di *insider trading* compiuti da determinati soggetti. Il fattore umano e l'organizzazione dei dati pubblici sono delle caratteristiche fondamentali per un utilizzo ottimale della *big data analytics*.

7. – La *big data analytics* in scenari internazionali non è estranea allo studio e alla misurazione della corruzione. I nuovi metodi di elaborazione dei dati non vengono usati per prevenire e misurare la corruzione, come avviene nell'ambito contabile e finanziario, ma i *big data* progressivamente si stanno rivelando molto efficaci per misurare e per ricostruire elementi utili alla comprensione del fenomeno corruttivo.

Da una prima analisi della letteratura di settore è possibile evidenziare come la *big data analytics* venga utilizzata principalmente per migliorare gli

indicatori oggettivi della corruzione che sono stati prodotti negli ultimi anni. Come abbiamo scritto in precedenza, gli indicatori oggettivi di misurazione della corruzione sono indici che utilizzano ed elaborano dati amministrativi che le amministrazioni raccolgono costantemente e che sono il risultato dell'incrocio di insiemi di dati differenti oppure di banche dati diverse.

In questa categoria rientrano principalmente gli indicatori di rischio corruttivo e in particolare quelli che utilizzano i dati inerenti i contratti pubblici.

Gli indicatori oggettivi di misurazione della corruzione che utilizzano i dati sui contratti pubblici sono certamente quelli più diffusi, in quanto questi indici elaborano una tipologia di dati che sono tra quelli maggiormente raccolti e conservati dalle amministrazioni pubbliche.

L'Autorità nazionale anticorruzione recentemente ha costruito molti indici di questo genere. Nell'ambito del Programma di azione e coesione complementare al Pon realizzato dall'ANAC e dal Dipartimento per le Politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, l'Autorità ha sperimentato una serie di indicatori di rischio corruttivo incentrati sui prezzi di riferimento o calcolati utilizzando la banca dati nazionale dei contratti pubblici.

La *big data analytics* viene utilizzata principalmente migliorare qualitativamente l'attendibilità e la precisione degli indicatori oggettivi di misurazione della corruzione. Le potenzialità delle analisi e delle elaborazioni delle tecnologie di nuova generazione hanno permesso la nascita di una nuova generazione di indicatori oggettivi della corruzione più precisi e più efficaci, e ciò proprio grazie all'utilizzo di molti più dati rispetto al passato.

La *big data analytics* costituisce un peculiare metodo da affiancare ai tradizionali criteri di misurazione e contrasto alla corruzione e, in alcuni casi, persino per rafforzarli e migliorarli: si pensi al caso degli indicatori di rischio precedentemente richiamati.

Com'è intuibile l'efficacia dell'utilizzo della *big data analytics* dipende principalmente dalla presenza di alcuni elementi che costituiscono i presupposti del suo corretto utilizzo.

Il primo elemento che emerge dai casi che abbiamo trattato è certamente l'importanza di raccogliere e conservare correttamente i dati, in particolare i dati amministrativi.

Tutte le elaborazioni compiute con la *big data analytics* nel settore pubblico incrociano tipologie di *big data* con dati amministrativi tradizionali che

non solo sono dati costantemente aggiornati, ma sono anche capaci di coprire un ampio lasso di temporale. Anche dati aggiornati e attivi da molto tempo, all'interno delle quali ci sono dati amministrativi storici e dati amministrativi aggiornatissimi, entrambi fondamentali proprio per cogliere a pieno le potenzialità legate all'originalità e alla predittività dei risultati del *data mining*.

Il secondo elemento è legato agli aspetti tecnologici. In tutti i casi che abbiamo analizzato la dotazione di nuove tecnologie di elaborazione e di analisi dei dati risulta giocare un ruolo fondamentale. Le tradizionali tecnologie di conservazione e di analisi dei dati non sono in grado di conservare una mole sempre più grande di dati e, soprattutto, non riescono a elaborare dati diversi tra loro e a incrociare molte banche dati durante la stessa elaborazione.

Il terzo elemento che emerge dagli esempi riportati è la preminenza, sia nella prevenzione della corruzione sia in settori ad essa affini, di un modello basato sul *risk assessment* all'interno del quale la *big data analytics*, che opera sui dataset storici, si è rivelata fondamentale, in quanto consente di evidenziare non solo delle variabili predittive univoche e ricorrenti che sono utilissime per costruire modelli di previsione del trend fenomenico, ma anche anomalie e situazioni contingenti sospette, utili allo stesso modo per impostare modelli di prevenzione basati sulla rilevazione del rischio.

Infine, l'ultimo elemento è puramente organizzativo. In tutti i casi che abbiamo richiamato le amministrazioni si sono dotate di uffici *ad hoc*, di professionalità specifiche, di tecnologie aggiornate con l'obiettivo di raccogliere, conservare e analizzare i dati attraverso la *big data analytics*.

Dati amministrativi adeguatamente organizzati e aggiornati, tecnologie capaci di raccogliere conservare e analizzare i *big data*, professionalità e competenze organizzative adeguate, sono elementi fondamentali per l'utilizzo efficace e costante della *big data analytics* all'interno delle amministrazioni.

Le caratteristiche della *big data analytics* stanno mettendo in discussione molti aspetti del regime dei dati pubblici e della loro organizzazione. Si pensi alla difficoltà dell'attuale disciplina sulla qualità dei dati di includere al suo interno dati eterogenei come i *big data*. Si pensi alle difficoltà della disciplina delle banche dati di adeguarsi alle nuove caratteristiche delle banche dati contenenti *big data*. Si pensi alle difficoltà ancora persistenti di interconnessione, di scambio di dati amministrativi tra le amministrazioni pubbliche e tra

le amministrazioni e i cittadini. Si pensi, infine, alla mancanza di una vera cultura del dato nelle amministrazioni e alla capacità manageriale nella raccolta e conservazione dei dati.

8. – Fra l'agosto del 2016 e l'agosto del 2019 sono state 117 le ordinanze di custodia cautelare per corruzione spiccate dall'Autorità giudiziaria in Italia e correlate in qualche modo al settore degli appalti.

A essere interessate sono state pressoché tutte le regioni d'Italia, a eccezione del Friuli Venezia Giulia e del Molise. Ciò non implica che queste due regioni possano considerarsi immuni, ma semplicemente che non vi sono state misure cautelari nel periodo in esame. Dal punto di vista numerico, spicca il dato relativo alla Sicilia, dove nel triennio sono stati registrati 28 episodi di corruzione (18,4% del totale) quasi quanti se ne sono verificati in tutte le regioni del Nord (29 nel loro insieme). A seguire, il Lazio (con 22 casi), la Campania (20), la Puglia (16) e la Calabria (14). Il 74% delle vicende (113 casi) ha riguardato l'assegnazione di appalti pubblici, a conferma della rilevanza del settore e degli interessi illeciti a esso legati per via dell'ingente volume economico²⁴.

Il settore più a rischio si conferma quello legato ai lavori pubblici, a seguire il comparto legato al ciclo dei rifiuti e quello sanitario (forniture di farmaci, di apparecchiature mediche e strumenti medicali, servizi di lavanolo²⁵ e pulizia).

Quanto alle modalità è degna di nota la circostanza che, su 113 vicende corruttive inerenti l'assegnazione di appalti, solo 20 riguardavano affidamenti diretti (18%) nei quali l'esecutore viene scelto discrezionalmente dall'amministrazione. In tutti gli altri casi sono state espletate procedure di gara: ciò lascia presupporre l'esistenza di una certa capacità nell'adeguarsi alle modalità di scelta del contraente imposte dalla legge per le commesse di maggiore importo, evitando sistemi - quali appunto l'assegnazione diretta - che in misura maggiore possono destare sospetti.

Quanto alle modalità è degna di nota la circostanza che, su 113 vicende corruttive inerenti l'assegnazione di appalti, solo 20 riguardavano affidamen-

²⁴ Cfr. <https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivitadocumentazione/Pubblicazioni/RapportiStudiContrattiPubblici>.

²⁵ Servizio di lavaggio e noleggio di biancheria per le strutture sanitarie.

ti diretti (18%) nei quali l'esecutore viene scelto discrezionalmente dall'amministrazione. In tutti gli altri casi sono state espletate procedure di gara: ciò lascia intuire l'esistenza di una certa raffinatezza criminale nell'adeguarsi alle modalità di scelta del contraente imposte dalla legge per le commesse di maggiore importo, evitando sistemi (quali appunto l'assegnazione diretta) che in misura maggiore possono destare sospetti.

Il quadro complessivo che emerge testimonia che la corruzione, benché all'apparenza scomparsa dal dibattito odierno, rappresenta un fenomeno ben radicato e persistente verso il quale tenere costantemente alto il monitoraggio.

La varietà delle forme di corruzione e dei settori di potenziale interesse impone di ricorrere a un'azione combinata di strumenti preventivi e repressivi.

L'indispensabilità della prevenzione quale strumento aggiuntivo rispetto alla sanzione penale risulta evidente ed i progressi, negli ultimi anni, sono stati molteplici.

La trasparenza, quale strumento di monitoraggio civico dell'azione amministrativa, rappresenta un patrimonio consolidato e soprattutto diffuso.

Digitando la parola anticorruzione Google ci suggerisce trasparenza.

Platone, all'interno della nota opera filosofica *La Repubblica*, discutendo di giustizia e inclinazioni umane sviluppava nel II libro un dialogo intorno al mito dell'anello di Gige. Anche una persona apparentemente giusta può essere portata a compiere le peggiori nefandezze se consapevole di essere protetta dall'impunità che dà il fatto di non essere visibile.

Impunità, segretezza, invisibilità sono circostanze che contrastano con il dovere pubblico di dare conto ai cittadini dell'operato e, quindi, con quella che dovrebbe essere la natura del potere pubblico.

La stretta relazione tra trasparenza e anticorruzione è un dato frequentemente richiamato nei dibattiti avuti nell'ultimo decennio tanto di natura giuridica quanto economica e politica. La soluzione proposta a cui si giunge è sempre la medesima, la trasparenza rappresenta in atto lo strumento più efficace per contrastare la corruzione.

Se la corruzione matura nel segreto e nell'opacità, la trasparenza è allora la risposta di cui il sistema ha bisogno. Uno strumento flessibile a disposizione di esigenze di democraticità, controllo diffuso, garanzia di diritti.

Nell'ottica del controllo diffuso a garanzia della legalità e correttezza dell'azione pubblica, l'idea di fondo è in sostanza che vi sia una stretta rela-

zione tra corruzione e conoscibilità. Solo in presenza di una diffusa trasparenza la corruzione sarà minima.

Su questo rapporto c'è ampia letteratura ed un generale consenso, legato al riconoscimento di un'influenza che si concentra su elementi diversi. La trasparenza favorisce la prevedibilità, il controllo da parte degli stessi funzionari, è fondamento della buona amministrazione, rende più agevole la partecipazione dei cittadini e per questo responsabilizza l'amministrazione, consente di mobilitare i cittadini nella lotta alla corruzione, riduce gli spazi in cui matura la corruzione, è strumento che permette e rafforza l'*accountability* trasformando i cittadini in *millions of auditors*, permette di rivelare potenziali situazioni di conflitto di interessi, riduce l'inefficienza che è spesso intrecciata con la corruzione, nella forma dell'open data permette operazioni di analisi ed aggregazione in grado di produrre conoscenze ulteriori e non prevedibili a priori idonee a rivelare inefficienze e anomalie.

La rapidità dei mutamenti sociali richiede capacità di anticipazione degli eventi, chi conosce prima possiede un enorme vantaggio competitivo.

Tuttavia, la pubblica amministrazione su questo campo sembra non essere ancora partita in maniera uniforme e strutturata. Esistono delle esperienze ma in genere non è diffusa la coscienza del valore strategico dato dall'analisi di questa enorme mole di dati. La pubblica amministrazione sta muovendo i primi passi ma ancora non corre sul campo dello sfruttamento dei dati.

Data science vuol dire risolvere un problema partendo dai dati e imparare da questi.

L'analisi dei data, infatti, consente l'individuazione di profili comportamentali, di testare la robustezza di ipotesi di rischio e, entro certi limiti, di fare previsioni. L'enorme quantità di dati interni detenuta dalle pubbliche amministrazioni può essere preziosa per il contrasto alle frodi. Un metodo per smascherare le complicate scatole cinesi di cui spesso si compongono le aziende, società localizzate in paradisi fiscali, prestanome, beneficiari anonimi. Informazioni che potrebbero essere estrapolate in tempo reale, senza la necessità di una attività investigativa.

Una volta individuata l'anomalia si procederà con le indagini del caso richiedendo un approfondimento e gestendo la situazione in maniera proattiva; una soluzione di gran lunga preferibile rispetto all'attività espletata da un'autorità giudiziaria.

Senz'altro gli strumenti di *data analytics* consentirebbero di contrastare la corruzione con un'azione preventiva – seguendo la scia del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 che ha introdotto una strategia di carattere preventivo accanto all'azione repressiva già prevista dal codice penale – consentendo un ingente risparmio di denaro altrimenti sperperato in frodi o atti illeciti.

Abstract

Il presente contributo si propone di analizzare la tematica relativa al fenomeno della corruzione. Negli ultimi due decenni si sono delineati ampi studi sul tema della corruzione innescati dalla crescente consapevolezza dei costi che impone. Sono stati individuati metodi di misurazione del fenomeno corruttivo che operano nella direzione di orientare le scelte di investimento in relazione al grado di corruzione e di valutare l'efficacia delle politiche di contrasto al fenomeno corruttivo impostate a livello statale. La misurazione della corruzione rimane oggi a livello scientifico, la sfida principale. Obiettivo del presente elaborato è una analisi delle principali misure di corruzione. L'attenzione è dedicata oltre che ai tradizionali strumenti di misurazione della corruzione, anche alle misure di rischio e prevenzione.

This article aims to analyze the issue relating to the phenomenon of corruption. In the last two decades, extensive studies have been outlined on the subject of corruption triggered by the growing awareness of the costs it imposes. Methods for measuring corruption have been identified which operate in the direction of orienting investment choices in relation to the degree of corruption and assessing the effectiveness of policies to combat corruption set up at the state level. The measurement of corruption remains today the main challenge at a scientific level. The purpose of this article is to provide an analysis of the main corruption measures. Attention is paid not only to traditional corruption measurement tools, but also to risk and prevention measures.