

## Modelli e strumenti per la valutazione dell'impatto giuridico e socio-economico delle misure anticorruzione nel settore pubblico e privato\*

Michele Cozzio, Giovanni Lombardo

SOMMARIO: 1. Complessità e mutevolezza del fenomeno corruzione. – 2. L'estensione al concetto di *maladministration* e la logica della prevenzione. – 3. Pluralità di modelli e strumenti di misurazione. – 4. La valutazione dell'impatto delle misure anticorruzione. – 5. La prospettiva economica. – 6. L'impatto delle misure anticorruzione adottate dalle società *in house* della Regione Lombardia. – 7. Conclusioni.

### 1. *Complessità e mutevolezza del fenomeno corruzione*

Tra le prime difficoltà che si incontrano approfondendo il tema della corruzione v'è quella della sua definizione. Ci si trova di fronte a un fenomeno, nozione, dal significato estremamente mutevole, variabile nei contenuti e nelle concezioni, nelle regolamentazioni, nel pratico dispiegarsi, condizionato dalle dinamiche sociali, storiche ed economiche<sup>1</sup>.

\* Le riflessioni nel presente contributo sono condivise dagli Autori, per quanto i § 1, 2, 3 e 4 sono stati curati da Michele Cozzio e i § 5 e 6 da Giovanni Lombardo.

<sup>1</sup> Si veda, ad esempio, l'indicazione nel *Manual on Corruption Surveys* curato da UNDP, UNODC-INEGI Center of Excellence in Statistical Information on Government, Crime, Victimization and Justice, (pubblicato nel 2018, disponibile online): «*corruption is a complex and evolving phenomenon; it takes on many forms, is perpetrated by various actors and has a detrimental impact on political, social, cultural, institutional and organizational structures, on economic and structural policies, and can affect numerous aspects of everyday life*» (p. 17). A livello nazionale, si veda, il Rapporto diretto da R. Garofoli, *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma. Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di misure per la prevenzione della corruzione*, 2012, e più recentemente la relazione conclusiva della *Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere* (presieduta dall'on. R. Bindi) approvata il 7 febbraio 2018. Anche nella giurisprudenza è ricorrente il richiamo «all'insidiosa pervasività e mutevolezza del fenomeno», così tra le molte, le sentenze del Consiglio di Stato, sez. III, 3 maggio 2016 n. 1743 e sez. III, 9 febbraio 2017 n. 565. Il punto è evidenziato anche nella *Relazione annuale 2020* dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, presentata il 18 giugno 2021; «la corruzione», viene ricordato, «è di per sé fenomeno in larga parte sfuggente e sommerso, per il quale è difficile individuare una defi-

Mano a mano che ci si allontana dal nucleo ristretto, costituito dal significato letterale del termine<sup>2</sup>, ci si addentra in analisi e percorsi ricostruttivi che, a seconda della prospettiva (giuridica, filosofica, politica, storica, sociologica, etc.) e del contesto (geografico, storico, etc.) aprono un ventaglio di differenti attribuzioni<sup>3</sup>. Al mutare di ogni prospettiva variano gli elementi rilevanti e, conseguentemente, cambia la qualificazione dei comportamenti o, in modo più radicale, l'accezione stessa del fenomeno<sup>4</sup>.

nizione condivisa e in grado di cogliere la natura multidimensionale di una pratica sociale influenzata da mutevoli assetti regolativi e sistemi di valori» (§ 4.6, testo disponibile online).

Ci si accorge, inoltre, che il fenomeno non è limitato alla sfera sociale ma «attiene alla struttura stessa della realtà», di cui può costituire, paradossalmente, una «particolare forma di accrescimento». L'espressione è di A. Bixio, *Le origini sociali della corruzione*, in M. D'Alberti (a cura di), *Combattere la corruzione. Analisi e proposte*, Soveria Mannelli, 2016, 54-55, il quale ricorda come la corruzione sia così legata allo sviluppo delle forme della realtà che la ritroviamo anche nei processi virtuosi; ad esempio, l'Autore osserva che «l'acqua si corrompe non solo quando cessa di scorrere perdendo la possibilità di depurarsi, ma anche quando si depura in modo così eccessivo che finisce per perdere, con i suoi Sali, le sue qualità». Volendo fare riferimento ad un modello concettuale, si potrebbe pensare alla corruzione come ad un «iperoggetto», nozione coniata dal filosofo Timothy Morton in *The Ecological Thought*, Harvard University Press, 2012 e poi in *Hyperobjects. Philosophy and Ecology After the End of the World*, University of Minnesota Press, 2013 (trad. it. *Iperoggetti. Filosofia ed ecologia dopo la fine del mondo*, Nero, 2018), riferita a entità diffusamente distribuite nello spazio e nel tempo, «qualcosa che esiste benché non possa essere toccato, che resta invisibile anche se, in momenti e circostanze particolari si manifesta con accadimenti [...] visibili e tangibili», così D. De Masi, *Lo Stato necessario. Lavoro e pubblico impiego nell'Italia postindustriale*, Milano, 2020, 21 ss., il quale applica la nozione alla burocrazia: «la burocrazia [...] è un fatto reale [...], ha mille sedi concrete [...], ha milioni di dipendenti [...] eppure è senza corpo e senza luogo, è un'astrazione che può essere afferrata idealmente solo ricorrendo a metafore, associazioni di idee, correlazioni e probabilità».

<sup>2</sup> Nel dizionario online Treccani il lemma è così definito «Il corrompersi, l'essere corrotto, nel senso di decomposizione, disfacimento, putrefazione», significato che ritroviamo anche per i termini *corruption* (inglese e francese), *Korruption* (tedesco), *corrupción* (spagnolo), *коррупция* (russo). In particolare, è possibile individuare nella radice latina del termine *-cum* (con) *rumpere*, con riguardo all'azione rivolta a spezzare, rompere, disgregare la coesione di qualcosa, vale a dire l'azione svolta per indurre una persona a compiere, con doni o promesse, un'azione contraria al dovere- il nucleo di un significato del fenomeno corruzione, accettato e compreso universalmente, anche al di fuori dell'area caratterizzata dal pensiero occidentale.

<sup>3</sup> È nota la frase «*I know it, when I see it*» ovvero «La riconosco quando la vedo», con la quale il giudice Stewart della Corte suprema degli Stati Uniti d'America faceva riferimento al fatto che tutti capiscono cosa sia la pornografia anche senza bisogno di definirla formalmente. La frase venne pronunciata dal giudice Potter Stewart nell'ambito della *concurring opinion* nella decisione *Jacobellis vs. Ohio* del 1964; sul tema si veda P. Gewirtz, *On "I Know It When I See It"*, in *The Yale Law Journal*, 1996, 4, 1023-1047; anche C. Cottarelli, *I sette peccati capitali dell'economia italiana*, Milano, 2018, 41. Nel caso della corruzione, invece, non so se si possa dire che ognuno di noi sa esattamente cosa si trova avanti, proprio perché sono tanti gli elementi e le sfumature che concorrono a renderne varia la rappresentazione, l'individuazione e, prima ancora, la percezione

<sup>4</sup> Dal confronto interno ai giuristi, ad esempio, è emerso un concetto di corruzione espresso col termine *maladministration*, che ha una valenza diversa, più ampia rispetto a quella strettamente penalistica, tale da interessare ogni problema di difformità dell'azione dallo schema dell'efficienza e della legittimità. Il tema, approfondito nei paragrafi successivi, viene sovente sottolineato: «la nozione di corruzione non è unica e va al di là di quella contenuta nel codice penale», così R. Cantone nella relazione *Diritto della prevenzione della corruzione e della trasparenza nella pubblica amministrazione* presentata l'11 dicembre 2017 al Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, sempre R. Cantone, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, 2020. Si vedano anche gli approfondimenti raccolti da F. Cerioni, V. Sarcone (a cura di), *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione*, Milano, 2019, particolarmente G. Piperrata, *Il sistema di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni: un'introduzione*, 3-18; D. Senza-

La varietà «irriducibile»<sup>5</sup> del fenomeno non ha tuttavia impedito di elaborare ricostruzioni unitarie. Tra gli studiosi che hanno affrontato il tema in modo complessivo e diacronico, J.T. Noonan rilevava che la corruzione, qualunque sia la prospettiva di analisi, è da *sempre* associata «all'idea che essa rappresenti un male, un atto sbagliato, per l'individuo così come per la società dove si realizza»<sup>6</sup>.

Altri studiosi, L. Picci e A. Vannucci, hanno indicato i criteri per l'individuazione e la definizione della corruzione<sup>7</sup>: il primo, quello *legale*, rimanda alle scelte legislative operate in un determinato sistema; il secondo, quello *culturale*, rappresenta la visione della società in connessione con i valori che determinano il contenuto dell'interesse pubblico e le condotte socialmente e politicamente accettabili; infine, quello *morale*, rinvia all'etica e ai valori violati dalle prassi corrottive. Sono criteri, ricordano gli Autori, da utilizzare in maniera congiunta, perché il fenomeno è complesso, intrecciato: ad esempio, la violazione delle regole viene perseguita dal sistema giudiziario e sovente è accompagnata dalla reazione dell'opinione pubblica, la quale «riflette giudizi di condanna etica del comportamento dei soggetti coinvolti»<sup>8</sup>.

Le citazioni potrebbero continuare seguendo percorsi di studio molto diversificati, un mare magno nel quale le analisi degli specialisti in ciascun ramo del sapere si sommano ad approfondimenti interdisciplinari non meno interessanti.

## 2. *L'estensione al concetto di maladministration e la logica della prevenzione*

Il modo di intendere e contrastare la corruzione sul piano giuridico è stato oggetto di una serie di innovazioni emerse a partire dalla seconda metà degli anni '90 dal contesto internazionale e poi declinate in regole, strumenti e suggerimen-

---

ni, *Misure di prevenzione della corruzione, discrezionalità e prassi amministrativa*, 41-66; V. Sarcone, *La pianificazione delle misure di prevenzione della corruzione e il coordinamento con la valutazione delle performance*, 67-100. Diversamente, viene osservato che «il termine corruzione è troppo radicato nella coscienza giuridica per ammettere torsioni e ha una capacità di resistenza nella percezione generalizzata che lo rende indeformabile o almeno non deformabile sino al punto da poter designare un fenomeno diverso da quello del reato», così S. Torricelli, *Disciplina degli appalti e strumenti di lotta alla "corruzione"*, in *Diritto pubblico*, 2018, 3, 956.

<sup>5</sup> Così L. Picci, A. Vannucci, *Lo Zen e l'arte della lotta alla corruzione*, Milano, 2018, 26.

<sup>6</sup> Si veda J.T. Noonan, *Bribes: The Intellectual History of a Moral Idea*, 1984 (trad. it., *Ungere le ruote: storia della corruzione politica dal 3000 a.C. alla Rivoluzione francese*, Milano, 1987). Sul tema si veda anche S. Rose-Ackerman, B.J. Palifka, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge, 2016, II ed.; B. Buchan, L. Hill, *An Intellectual History of Political Corruption*, London, 2014; R. Bridenthal (ed.), *The Hidden History of Crime, Corruption, and States*, London, 2017.

<sup>7</sup> Si veda L. Picci, A. Vannucci, *Lo Zen e l'arte della lotta alla corruzione*, cit., 21 ss.; A. Vannucci, *Atlante della corruzione*, Torino, 2012; A. Vannucci, *Costi di transazione e meccanismi di governance nel mercato della corruzione*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2018, 1, 25-64; A. Vannucci, *La corruzione in Italia: cause, dimensioni, effetti*, 2013, disponibile online.

<sup>8</sup> L. Picci, A. Vannucci, *Lo Zen e l'arte della lotta alla corruzione*, cit., 27.

ti diretti agli Stati<sup>9</sup>. Anche la più recente attività legislativa europea e nazionale è stata orientata e va interpretata alla luce dei vincoli, degli *standards* e delle misure di prevenzione e repressione formatesi nell'ordinamento internazionale<sup>10</sup>.

Tra gli apporti più incisivi si segnala l'attenzione sul fronte della prevenzione<sup>11</sup>. Le convenzioni internazionali del nuovo millennio sollecitano l'intervento degli Stati e delle organizzazioni a far leva sulla prevenzione, nella convinzione della sua utilità nell'anticipare il contrasto alle condotte che si vogliono evitare. Con ciò non viene superata l'importanza della funzione repressiva, propria delle misure di tipo penalistico, ma ad essa viene affiancata un'altra funzione. Del resto, proprio la varietà delle forme di corruzione e dei settori di potenziale interesse «impongono di ricorrere a un'azione combinata di strumenti preventivi e repressivi, che possano operare secondo comuni linee di coordinamento ed integrazione»<sup>12</sup>.

La repressione ha il compito di ricostruire l'esistenza o meno di una responsabilità individuale, di una persona fisica o di una persona giuridica. La preven-

<sup>9</sup> Possiamo segnalare, a titolo esemplificativo: la Convenzione delle Nazioni Unite *against Corruption* adottata a Merida nel 2003, la *Criminal Law Convention on Corruption* adottata dal Consiglio d'Europa il 27 gennaio 1999 e ratificata dall'Italia con legge 28 giugno 2012 n. 110, nell'ambito della quale è stato costituito il *Groupe d'Etats contre la Corruption* (G.R.E.C.O.) di cui l'Italia fa parte dal 2007, la Convenzione OCSE *sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali* approvata il 17 dicembre 1999 e ratificata dall'Italia con legge 29 settembre 2000 n. 300. Per dare attuazione a quest'ultima, l'Italia ha adottato il decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231, che ha introdotto nell'ordinamento nazionale, tra l'altro, la responsabilità amministrativa delle società per i reati di corruzione.

<sup>10</sup> Ne emerge, come è stato osservato, una diversa funzione del diritto internazionale rispetto al passato, quale luogo deputato al confronto fra sovranità nazionali, dove si condividono percorsi che mettono gli Stati in grado di dialogare. Mentre prima, nel tradizionale diritto internazionale, il problema era il confronto tra Stati che gestivano i rispettivi ambiti territoriali intesi come espressione di sovranità assoluta, oggi il confronto tra gli Stati avviene sulle scelte e sulla circolazione di modelli che possono favorire le soluzioni migliori per i cittadini, le rispettive comunità territoriali, la qualità della vita. Si veda, N. Parisi, *La prevenzione della corruzione nel modello internazionale ed europeo*, in G.A. Benacchio, M. Cozzio (a cura di), *Azioni collettive, strumenti di integrità e trasparenza per il contrasto della corruzione nel settore pubblico e privato*, atti del Convegno (Trento, 18 maggio 2018), Trento, 2019, 55-108. Sul tema si veda anche N. Parisi, D. Rinoldi, *L'applicazione in Italia di strumenti giuridici internazionali contro la corruzione*, in G. Forti (a cura di), *Il prezzo della tangente. La corruzione come sistema a dieci anni da 'mani pulite'*, Milano, 2003, 221 ss.; N. Parisi, G.L. Potestà, D. Rinoldi (a cura di), *Prevenire la corruzione. Questioni e modelli emergenti tra diritto, etica ed economia*, Napoli, 2018, specie il contributo di B. Boschetti, *Percorsi del diritto anticorruzione nella dimensione globale e locale*, 181-199; G.M. Racca, C.R. Yukins (eds.), *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts. Balancing Corruption Concerns in Public Procurement Internationally*, Bruxelles, 2014; recentemente E. Gulizzi, *Prevenire la corruzione: nuove strategie regolatorie tra pubblico e privato*, Napoli, 2021, 3 ss.

<sup>11</sup> Sul tema si veda quanto sottolineato nella corposa analisi coordinata da R. Garofoli, *La corruzione in Italia - Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma. Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di misure per la prevenzione della corruzione*, 2012, cit.; nel testo viene segnalato che «le indicazioni provenienti dagli organismi e dalle organizzazioni internazionali (il GRECO, le Nazioni Unite, l'OCSE) evidenziano l'esigenza che siano adottati misure e programmi, innanzitutto, orientati a implementare una funzione di prevenzione» (p. 29). Recentemente, si veda E. Tozzo, *Gli orientamenti del GRECO in tema di contrasto e prevenzione della corruzione nell'emergenza connessa alla crisi da Covid-19*, in *Riv. trim. app.*, 2020, 3, 1621-1628.

<sup>12</sup> Tale prospettiva viene ribadita nel rapporto dell'ANAC, *La corruzione in Italia (2016-2019). Numeri, luoghi e contropartite del malaffare*, pubblicato il 17 ottobre 2019, disponibile online.

zione, invece, ha il compito di fronteggiare un fenomeno operando ai margini dell'azione diretta del diritto penale, agendo sul terreno della formazione culturale e delle ragioni sociali<sup>13</sup>.

Le convenzioni internazionali più moderne promuovono negli Stati firmatari proprio quest'ultimo approccio<sup>14</sup>.

Ne abbiamo riscontro anche nella legislazione italiana di contrasto alla corruzione nella sfera pubblica, riflessa nella legge 6 novembre 2012 n. 190 (*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*). La legge costituisce la risposta agli impegni assunti dall'Italia con la comunità internazionale anche per il tramite dell'Unione europea. La nozione ivi delineata di prevenzione della corruzione, non più di matrice prevalentemente penalistica, segna un cambiamento profondo del sistema, così come nuovi sono gli strumenti messi in campo dal legislatore, che necessitano prima di tutto di essere compresi<sup>15</sup> per sviluppare il loro potenziale.

---

<sup>13</sup> Sempre nel citato *Rapporto Garofoli* viene evidenziato che «il diritto penale è adatto agli interventi puntuali, relativi a singoli fatti, non a combattere macro-fenomeni di criminalità diffusa; il processo penale è costruito per accertare singole responsabilità [...]»; la politica di contrasto della corruzione, se certo non può non fare a meno di un adeguato, efficace e comunque dissuasivo sistema di repressione dei singoli e personali episodi di malaffare, va anche adeguatamente mirata sulla prevenzione del fenomeno, dovendo essere diretta ad incidere, in modo razionale, organico e determinato, sulle ragioni ed occasioni delle prassi corruttive; va quindi superata la logica secondo cui la risposta istituzionale contro la corruzione dilagante può essere delegata all'azione, certo fondamentale ma da sé sola non sufficiente, dell'autorità giudiziaria» (pp. 29-30).

<sup>14</sup> Sul tema si veda N. Parisi, *Il contrasto alla corruzione e la lezione derivata dal diritto internazionale: non solo repressione, ma soprattutto prevenzione*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2016, 1, 185. Questa prospettiva viene ribadita anche nel *Piano Nazionale Anticorruzione 2019* (si veda la delibera n. 1064 del 13 novembre 2019 dell'ANAC, p. 12), per il quale le Convenzioni internazionali promuovono, presso gli Stati che le firmano e ratificano, l'adozione di misure di carattere preventivo.

<sup>15</sup> Sul tema, D. Senzani, *Misure di prevenzione della corruzione, discrezionalità e prassi amministrativa*, in F. Cerioni, V. Sarcone (a cura di), *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione*, cit., 41, sottolinea che la nuova disciplina nazionale stabilisce un'articolata batteria di strumenti di contrasto del fenomeno corruttivo che evidenziano lo spostamento dell'attenzione dal momento repressivo a quello preventivo. L'Autore osserva come tali innovazioni non abbiano ancora mostrato tutta la loro portata e innovatività. Sempre con riferimento a tali innovazioni, un altro Autore ha osservato che la matrice internazionale di molte delle nuove soluzioni è all'origine di alcune difficoltà di coordinamento con le regole (nazionali) previgenti; in particolare viene rilevato che «l'esame del testo della l. 190/2012 evidenzia in modo netto la volontà di adeguarsi agli *standard* elaborati dalla comunità internazionale e recepiti dall'Unione europea. Il problema è che, con una scelta probabilmente frettolosa e forse anche dettata da un facile entusiasmo, si è scelto di introdurre norme che, da un lato, non si presentano facilmente compatibili con il sistema previgente e, dall'altro, introducono strumenti e approcci di politica amministrativa molto nuovi, a volte dirimpenti, senza una compiuta riflessione sugli effetti concreti che ne scaturiscono rispetto al panorama esistente, riflessione che – anche se non in linea con una 'marcia a tappe forzate' verso gli standard internazionali e comunitari – sarebbe stata molto opportuna per evitare di considerare la l. 190/2012 una riforma solo apparente», così F. Martinez, *La Legge 190/2012 sulla prevenzione e repressione dei comportamenti corruttivi nella Pubblica Amministrazione*, in *Federalismi.it*, 2015, 5. Il rischio, in altri termini, è che nuove nozioni e strumenti impongano l'attuazione di adempimenti e obblighi che finiscono per «gravare negativamente sull'efficacia della nuova legge», causando non poche difficoltà «nel districarsi fra diverse condotte sanzionate e, conseguentemente, ricorrere all'adozione di strumenti programmatici e di gestione del rischio talmente generici da risultare, di fatto, inutili rispetto agli obiettivi originari del legislatore nazionale».

In particolare, segnaliamo: l'adozione del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) e, a livello decentrato, dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT); gli obblighi in tema di trasparenza; l'accesso civico generalizzato ai documenti della pubblica amministrazione; l'adozione di codici di comportamento; la definizione di obblighi di rotazione del personale e di astensione in caso di conflitto di interessi; la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (cd. *wistleblower*); gli obblighi di formazione su tematiche della prevenzione della corruzione; la formalizzazione dei patti di integrità.

Ne deriva, con particolare riferimento al settore pubblico, una diversa e più ampia (rispetto a quella penalistica) estensione del concetto di corruzione, espressa col termine *maladministration*. In questo modo, l'azione di prevenzione interviene su una serie di comportamenti devianti, comprensivi sia di quelli enucleati da norme amministrativo-disciplinari, sia di quelli diretti all'assunzione di decisioni di cattiva amministrazione, tali perché contrarie all'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione, specie con riferimento alla violazione dei doveri di imparzialità, buon andamento, funzionalità ed economicità<sup>16</sup>.

### 3. *Pluralità di modelli e strumenti di misurazione*

La complessità del fenomeno è anche alla base delle difficoltà che si incontrano nella predisposizione di metodi scientificamente attendibili e condivisi per la sua misurazione<sup>17</sup>.

Come viene ricordato: «*the ability to measure changes in corruption over time and across countries, in a valid and reliable manner, remains a contested issue. This is despite the proliferation of indicators purporting to do just that*»<sup>18</sup>. Del resto, è

<sup>16</sup> Sul tema si veda F. Merusi, *Introduzione ai possibili antidoti alla cattiva amministrazione. A che cosa possono servire le riforme amministrative*, in Aa.Vv., *Annuario AIPDA 2016. Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme*, Atti del Convegno annuale Roma 7-8 ottobre 2016, Napoli, 2017; anche P. Piras, *Il buon andamento nella pubblica amministrazione tra etica pubblica e corruzione: la novella del nemico immortale*, in *Il Diritto dell'economia*, 2015, 1, 35-47. Tra i primi a definire il concetto di *maladministration* K.C. Wheare, *Maladministration and Its Remedies*, London, 1973, 1-19.

<sup>17</sup> Lo ricordano, recentemente, anche M.F. Romano, G. Morgante, A. Baldassarini, G. Di Vetta, P. Pavone, *La misurazione della corruzione attraverso le sentenze della magistratura: una proposta metodologica con strumenti di text mining*, in *Federalismi.it*, 2 dicembre 2020, 164 ss. Gli Autori, dopo aver operato la ricognizione delle metodiche impiegate (di cui riportano limiti e criticità), osservano che sebbene le finalità di un approccio di tipo empirico-quantitativo siano molto chiare e condivise, «la definizione di metodi e strumenti per realizzare questa misurazione è straordinariamente controversa in ambito scientifico». Sul tema si veda anche A.M. Durante Mangoni, G. Tartaglia Polcini, *La diplomazia giuridica*, Napoli, 2019, 161-169; F. Heinrich, R. Hodess, *Measuring corruption*, in A. Graycar, R.G. Smith (eds.), *Handbook of Global Research and Practice in Corruption*, Edward Elgar, 2011, 18-33.

<sup>18</sup> In questi termini A. Hamilton, C. Hammers, *Can We Measure the Power of the Grabbing Hand? A Comparative Analysis of Different Indicators of Corruption*, gennaio 2018; il testo fa parte dei *Policy Research Working Papers* pubblicati dalla Banca Mondiale, disponibile nel sito web <http://econ.worldbank.org>.

altrettanto indiscusso che «*the role of corruption, the abuse of public office for private gain, in limiting human development is now well established*»<sup>19</sup>.

La costruzione di modelli di misurazione attendibili costituisce quindi una sfida importantissima, potendo contribuire all'elaborazione di politiche e strumenti di prevenzione e di contrasto efficaci, fondati su conoscenze e risultati empiricamente verificati<sup>20</sup>. Ne risulterebbe ridotta l'autoreferenzialità delle scelte politico-normative<sup>21</sup>, rilevabile in moltissimi settori<sup>22</sup>, a favore di soluzioni auspicabilmente più performanti.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Sul tema si veda G. Corrado, L. Paganetto, *L'analisi economica della corruzione nel Sistema istituzionale*, in M. D'Alberti (a cura di), *Combattere la corruzione. Analisi e proposte*, cit., 96. Riuscire a determinare con una certa attendibilità le dimensioni del fenomeno «vuol dire disporre di una mappa dettagliata degli sprechi e delle inefficienze della pubblica amministrazione e ciò, in un'ottica di spending review, implica la possibilità di conseguire risparmi di spesa senza intaccare il livello delle prestazioni offerte o la qualità dei servizi», R. Cantone, *Prefazione*, in G. Tartaglia Polcini, *La corruzione tra realtà e rappresentazione, ovvero: come si può alterare la reputazione di un paese*, Bologna, 2018, 19. Sulle utilità derivanti dalla definizione di obiettivi chiari e misurabili per l'attuazione di strategie anticorruzione si veda la Comunicazione della Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2021. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea*, COM(2021) 700 final, del 20 luglio 2021, § 3.2.

<sup>21</sup> Sul tema, M.F. Romano, G. Morgante, A. Baldassarini et al., *La misurazione della corruzione attraverso le sentenze della magistratura: una proposta metodologica con strumenti di text mining*, cit., 166-168, segnalano che lo sviluppo di un approccio *evidence-based* «rappresenta un'esigenza non sempre tenuta nella dovuta considerazione nella legislazione interna, che risulta talvolta refrattaria a modelli *evidence-based*». Estendendo il ragionamento, osserviamo che in molti contesti emergono carenze di patrimonio conoscitivo, di fondamento empirico-statistico, di *pattern* teorici in grado di sostenere, in termini di ragionevolezza, la proiezione delle scelte legislative. Del resto, non può che condividersi la visione espressa dagli Autori, secondo la quale «l'elaborazione di politiche di prevenzione e contrasto, fondate su stime e valutazioni verificabili, è condizione funzionale per lo sviluppo di una legislazione coerente con la dimensione effettiva del fenomeno, secondo un modello di intervento *tailored*». Si veda *infra* anche nota 60.

<sup>22</sup> Nel caso dell'Italia è particolarmente esemplificativo il settore dei contratti pubblici. Nel periodo 2019-2021 la disciplina di questo settore è stata oggetto di ripetute modificazioni tutte orientate verso obiettivi di semplificazione e speditezza (segnatamente: decreto legge 18 aprile 2019 n. 32, *Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici*, cd. *Sblocca cantieri*, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019 n. 55; decreto legge 16 luglio 2020 n. 76, *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*, cd. *decreto Semplificazioni*, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020 n. 120; decreto legge 31 maggio 2021 n. 77, *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, cd. *decreto Semplificazioni bis*, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021 n. 108). Tuttavia, viene osservato, l'effluvio di modifiche sovrapposte costringe gli operatori a complesse ricomposizioni del *patchwork* normativo, rendendo il quadro normativo difficile e incerta l'aspettativa di trovare risposte. Si vedano le opinioni espresse, tra gli altri, da C. Contessa, *Codice dei contratti pubblici: è il caso di riscriverlo ora?*, in *Riv. trim. app.*, 2019, 1, 201 ss.; P.M. Piacentini, *Inascoltate cassandra. Riflessioni sulla nascita di una legge*, in *Riv. trim. app.*, 2019, 3, 651 ss.; G. Taglianetti, *La normativa in materia di contratti pubblici e la tela di Penelope*, in *Giornale Dir. amm.*, 2020, 2, 155 ss.; P. De Lise, *Relazione introduttiva al convegno IGI. Italia versus Europa*, in *Riv. trim. app.*, 2019, 1, 205; M. Cozzio, *Sulla necessità di una visione di sistema per proseguire la riforma del Codice dei contratti pubblici*, in *Riv. trim. app.*, 2019, 3, 1043-1070; C. Contessa, *Le novità del "decreto semplificazioni", ovvero: nel settore dei contratti pubblici esiste ancora un "codice"?*, in *Urbanistica e appalti*, 2020, 6, 757 ss.

Non mancano a livello internazionale modelli che offrono la rappresentazione della corruzione in termini qualitativi e quantitativi.

Tra i più noti e autorevoli ricordiamo: il *Corruption Perceptions Index* (CPI), il *Global Corruption Barometer* (GCB) e il *Bribe Payers Index* (BPI) predisposti dall'organizzazione non governativa *Transparency International*; i *Worldwide Governance Indicators* (WGI) elaborati dalla Banca Mondiale, composti di sei indicatori tra i quali il *Control of Corruption* (CC) e la *Government Effectiveness* (GE); lo *United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems*, compilato dalla Divisione *Crime Prevention and Criminal Justice* delle Nazioni Unite<sup>23</sup>.

In via generale, questi modelli possono suddividersi in due tipologie.

Vi sono quelli i cui risultati si fondano sulla percezione della corruzione, che viene misurata mediante interviste rivolte a specifiche categorie (imprenditori, analisti politici, giuristi, economisti, operatori finanziari, singoli cittadini). Tra questi modelli, basati su indicatori cd. soggettivi o di percezione indiretta, rientrano i citati CPI, GCB, BPI, WGI.

Una seconda tipologia è quella dei modelli basati sull'esperienza diretta della corruzione. In questo caso, vengono utilizzati indicatori cd. oggettivi o di percezione diretta, elaborati facendo riferimento, ad esempio, al numero delle denunce per reati di corruzione per i quali è stata avviata un'indagine penale, ovvero al differenziale tra la previsione e i costi effettivi riguardanti opere e forniture.

Entrambe le tipologie presentano criticità.

Gli indicatori del primo tipo, ad esempio, tendono a sovrastimare il fenomeno a causa di fattori di contesto quali, ad esempio, la pressione dei media nonché le diverse sensibilità espresse dalle categorie / individui intervistati, per cui sarebbe forte il rischio di inattendibilità dei risultati o comunque di una rappresentazione distante dalla realtà (letta attraverso il dato percepito)<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Sul tema va osservato che il noto rapporto *Doing Business* predisposto dalla Banca Mondiale con l'obiettivo di misurare i costi del fare impresa in oltre 190 Stati non tiene conto dell'incidenza della corruzione; solo recentemente (2019) è in fase di sviluppo un set di indicatori «*that benchmarks the efficiency, quality, transparency, accountability and integrity of public procurement systems around the world*», si veda World Bank Group, *Doing Business 2019. Training for Reform*, 2019, 32, disponibile sul sito [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org).

<sup>24</sup> Si vedano ad esempio le osservazioni di S. Cassese, *Le strategie anti-corruzione da ripensare*, in *Corriere della Sera*, 13 dicembre 2017, fortemente critiche verso queste metodologie di misurazione. Segnalano tali aspetti anche M.F. Romano, G. Morgante, A. Baldassarini et al., *La misurazione della corruzione attraverso le sentenze della magistratura: una proposta metodologica con strumenti di text mining*, cit., 169; si veda anche E. Carloni, *Misurare la corruzione? Indicatori di corruzione e politiche di prevenzione*, in *Politica del diritto*, 2017, 3, 445 ss. Sul tema, con riferimento alla situazione in Italia, va ricordata la posizione di *Transparency International* che evidenzia l'autorevolezza degli indicatori utilizzato nell'ambito del CPI (testo disponibile <https://www.transparency.it/risposta-cassese-indici-misurazione-corruzione/>). Recentemente, A. Hamilton, C. Hammers, *Can We Measure the Power of the Grabbing Hand? A Comparative Analysis of Different Indicators of Corruption*, cit., 27, evidenziano l'affidabilità degli indicatori soggettivi di tipo composito. Più cauti G. Corrado, L. Paganetto, *L'analisi economica della corruzione nel Sistema istituzionale*, in M. D'Alberti (a cura di), *Combattere la corruzione*.



Gli indicatori del secondo tipo, invece, sono fondati su dati oggettivi, dettagliati, disponibili in forma disaggregata, solitamente circoscritti a specifici contesti territoriali, attività, settori di indagine. Tuttavia, proprio tale circostanza li rende poco adatti alla comparazione tra realtà e sistemi differenti. I dati, infatti, fanno riferimento a situazioni o casi di studio specifici (e territorialmente definiti).<sup>25</sup> Tali misurazioni, infine, dovrebbero tener conto delle diverse caratteristiche istituzionali e processual-penalistiche presenti nei sistemi oggetto di confronto<sup>26</sup>.

Quanto detto riassume alcune delle ragioni per le quali l'effettiva capacità dei sistemi di misurazione della corruzione rimane «*a contested issue*».

Vero è che dall'applicazione dei sistemi di misurazione, di qualunque tipologia, derivano conseguenze pratiche estremamente rilevanti.

Le misurazioni, infatti, con i rispettivi *rating* e *ranking* offrono una fotografia diretta della realtà<sup>27</sup> che si riflette sulla reputazione di un Paese/sistema a livello internazionale<sup>28</sup>. A bassi livelli di reputazione corrispondono danni di immagine e minore affidabilità, che penalizzano il giudizio complessivo da parte degli investitori internazionali, rendendo quel Paese/sistema meno attrattivo e competitivo rispetto ad altri. Vi sono, inoltre, ulteriori conseguenze economiche allor-

---

*Analisi e proposte*, cit., 85, per i quali dal confronto tra le statistiche ufficiali italiane e il livello di percezione della corruzione del Paese emerge una «sostanziale scarsità di dati e l'impossibilità di comparazioni internazionali robuste relative al fenomeno della corruzione». In particolare, nel caso dell'Italia, proseguono gli Autori, «al bassissimo livello del tasso di condanne per reati di corruzione si contrappone un elevato livello di percezione [...] il che suggerisce un elevato valore della cifra nera della corruzione che non viene colta dalle statistiche ufficiali».

<sup>25</sup> Anche la loro interpretazione, inoltre, può essere fonte di equivoci. Si consideri, ad esempio, il dato relativo all'incremento delle denunce per reati di corruzione: esso potrebbe significare l'intensificazione del fenomeno ovvero la maggiore propensione a denunciare comportamenti illegali, ovvero la combinazione delle due cose.

<sup>26</sup> Due raccolte pilota di dati effettuate dalla Commissione europea sulle statistiche ufficiali relative al trattamento penale dei casi di corruzione negli Stati membri hanno dimostrato che vi sono ostacoli alla raccolta di dati comparativi nell'UE sul trattamento dei reati di corruzione in varie fasi del procedimento penale. I dati hanno dimostrato che esistono notevoli differenze tra gli Stati per quanto riguarda le definizioni dei reati, la disponibilità dei dati e la metodologia per la loro registrazione; si veda Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2020 La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea*, COM(2020) 580 final, del 30 settembre 2020, § 2.2.

<sup>27</sup> In generale i sistemi di misurazione e i relativi *rating* rappresentano un modo estremamente efficace per illustrare (e comunicare) i risultati di un'attività comparativa tra entità differenti sulla base di parametri e/o indicatori predefiniti; sul tema si veda A. Gambaro, *Misurare il diritto*, in L. Antonioli, G. Benacchio, R. Toniatti (a cura di), *Le nuove frontiere della comparazione*, atti del I Convegno Nazionale della SIRD a Milano, 5-6-7 maggio 2011, Trento, Dipartimento di Scienze Giuridiche, 2012, 3-18; S. Cassese, L. Casini, *Public Regulation of Global Indicators*, in K. Davis, A. Fisher, B. Kingsbury, S.E. Merry (eds.), *Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings*, Oxford, 2012.

<sup>28</sup> Il *Corruption Perceptions Index* (CPI) è esemplificativo: l'edizione del 2020 indica che le prestazioni degli Stati membri dell'UE sono tra le migliori del mondo: dieci Stati figurano tra i primi venti paesi considerati meno corrotti al mondo. Nello specifico sei (Danimarca, Finlandia, Svezia, Paesi Bassi, Germania e Lussemburgo) hanno un punteggio superiore a 80/100, cinque (Austria, Belgio, Estonia, Irlanda e Francia) hanno un punteggio superiore a 69/100. Alcuni Stati (Spagna, Italia e Grecia), pur rimanendo al di sotto della media UE (63/100), hanno migliorato il punteggio negli ultimi cinque anni.

ché si considerino i costi degli interessi sul debito pubblico, più alti per i Paesi con una cattiva reputazione.

Di qui l'importanza di maneggiare con estrema cautela qualsiasi elaborazione.

Tali premesse non fanno venir meno l'utilità di dati e analisi riguardanti i fenomeni corruttivi.

La diffusione dei modelli di misurazione ha svolto (e svolge) un ruolo importante di sensibilizzazione, facendo crescere in tutto il mondo il livello di consapevolezza e attenzione delle istituzioni e della società su queste tematiche.

Nuovi sviluppi, inoltre, sono attesi dall'evoluzione delle tecniche di misurazione, la cui frontiera è rappresentata da sistemi in grado di incrociare i risultati ottenuti dagli indicatori sia di percezione che di esperienza diretta, con quelli riguardanti tematiche non direttamente correlate alla corruzione<sup>29</sup>.

Al riguardo è significativo quanto avvenuto con l'estensione del concetto di corruzione a quello più ampio, già ricordato, di *maladministration*. È emersa, infatti, l'esigenza di adeguare i sistemi di misurazione dotandoli di indicatori in grado di valutare anche la qualità della gestione delle risorse da parte delle amministrazioni (vale a dire la capacità di *good administration*)<sup>30</sup>.

Le esemplificazioni riferite al settore dei contratti pubblici sono particolarmente interessanti.

Si consideri, ad esempio, il sistema predisposto dalla Commissione europea (*Single Market Scoreboard - Public Procurement*) per la misurazione del funzionamento dei contratti pubblici negli Stati membri. Come altri sistemi, anche questo presenta limiti e semplificazioni che impongono di maneggiare con cautela i risultati, ma ha il pregio di offrire una visione diretta delle *performances* nazionali, in particolare per quanto riguarda le capacità delle amministrazioni di effettuare buoni acquisti (ad esempio ottenendo un buon rapporto qualità-prezzo, nel rispetto dei principi di trasparenza, parità di trattamento, buon andamento).

<sup>29</sup> Ci si riferisce, ad esempio, alle soluzioni che in un futuro ormai prossimo potranno essere integrate dalle conoscenze che si stanno formando nell'ambito del *data mining* e della cd. intelligenza artificiale, in un contesto caratterizzato da crescente disponibilità di dati, potenza computazionale e capacità di elaborazione. Sul tema si veda A. Hamilton, C. Hammers, *Can We Measure the Power of the Grabbing Hand? A Comparative Analysis of Different Indicators of Corruption*, cit., 27; anche G. Corrado, L. Paganetto, *L'analisi economica della corruzione nel Sistema istituzionale*, in M. D'Alberti (a cura di), *Combattere la corruzione. Analisi e proposte*, cit., 85 e 96; J. Gagliardi, *La misurazione della corruzione: tra attualità e prospettive nell'esperienza italiana*, in *Amministrazione in Cammino*, 2020, disponibile online, il quale indica tra le nuove frontiere la misurazione «non tanto la corruzione, quanto piuttosto l'anticorruzione», in particolare l'efficacia delle misure.

<sup>30</sup> In letteratura, si fa riferimento, all'emersione di una nozione di corruzione (nel senso di *maladministration*) che si inserisce in funzione di continuità tra il principio di legalità e il diritto ad una buona amministrazione, sul tema si veda D. Senzani, *Misure di prevenzione della corruzione, discrezionalità e prassi amministrativa*, in F. Cerioni, V. Sarcone (a cura di), *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione*, Milano, 2019, 41 ss.; F. Di Lascio, *Anticorruzione e contratti pubblici: verso un nuovo modello di integrazione tra controlli amministrativi?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 3, 805-834.

Le misurazioni vengono effettuate applicando un *set* di indicatori ai dati riguardanti gli appalti di interesse europeo pubblicati nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea<sup>31</sup>. I dati sono tratti dai formulari (uniformi in tutta l'Unione) delle procedure di aggiudicazione sopra soglia bandite negli Stati membri.

Tra gli indicatori utilizzati v'è anche quello che riguarda la rapidità delle procedure: il protrarsi dei tempi, infatti, determina sovente costi, inefficienze, incertezze per i committenti e gli operatori, maggiori rischi di corruzione. Questo indicatore misura la durata del tempo che intercorre tra il termine per la ricezione delle offerte e l'aggiudicazione dell'appalto. L'Italia registra tempi medi tra i più lunghi rispetto agli Stati membri dell'UE (210 giorni nel 2015, 193 nel 2016, 186 nel 2017, 195 nel 2018, 216 nel 2019), migliore solo rispetto alla Grecia e alla Slovacchia. Nella maggior parte degli Stati membri, i tempi medi sono al di sotto dei 100 giorni<sup>32</sup>.

I tempi dei processi decisionali sono oggetto anche dello studio realizzato dall'Agenzia Italiana per la Coesione Territoriale su un campione di oltre 56mila appalti pubblici di lavori (con esclusione delle forniture e dei servizi) per un valore economico di circa 120 miliardi di euro<sup>33</sup>. Tra i risultati rilevati più significativi si segnala quello che riguarda i cd. «tempi di attraversamento» tra le diverse fasi in cui si svolge un appalto.

L'espressione può essere meglio compresa osservando la figura sottostante, nella quale viene rappresentata la sequenza logica e temporale delle principali fasi di un'opera pubblica. Le fasi effettive sono separate da spazi evidenziati con una linea tratteggiata, che rappresentano i tempi di attraversamento, in larga parte riconducibili alle attività amministrative propedeutiche alla fase successiva.

---

<sup>31</sup> Gli indicatori utilizzati dalla Commissione prendono in considerazione: il numero degli offerenti nelle gare; il numero degli appalti negoziati senza previa pubblicazione del bando; la percentuale delle procedure pubblicate a livello europeo; la frequenza con la quale le amministrazioni aggiudicatrici acquistano in forma aggregata; la percentuale delle procedure aggiudicate utilizzando solo il prezzo più basso; la rapidità delle procedure (dal termine di presentazione delle offerte a quello dell'aggiudicazione); la percentuale degli appalti aggiudicati a piccole o medie imprese; la percentuale delle offerte presentate da piccole o medie imprese; la percentuale delle procedure che presentano suddivisioni in lotti; la percentuale delle procedure aggiudicate senza indicazione del valore economico; la percentuale delle procedure aggiudicate sulla base di informazioni non complete; la percentuale delle procedure aggiudicate senza che siano disponibili tutti i dati e le informazioni richieste alle stazioni appaltanti.

<sup>32</sup> Sul tema si veda l'analisi di M. Cozzio, D. Pucci, *Le performances del sistema trentino degli appalti pubblici misurate con gli indicatori della Commissione europea*, in *Riv. trim. app.*, 2020, 3, 1585 ss., i quali hanno applicato gli indicatori dell'*Internal Market Scoreboard* della Commissione agli appalti pubblici aggiudicati nella Provincia autonoma di Trento, evidenziando elementi di criticità e virtuosità rispetto ai parametri rilevati a livello nazionale ed europeo.

<sup>33</sup> Si veda Agenzia per la coesione territoriale, *Rapporto sui tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche*, 2018, disponibile online.



Sulla base dei dati analizzati emerge che circa la metà del tempo complessivo tra l'avvio del primo livello di progettazione di un'opera pubblica e l'affidamento della sua realizzazione è occupato da tempi di attraversamento, nei quali possono rientrare anche forme di inattività delle pubbliche amministrazioni ovvero attività volte all'acquisizione di pareri, etc.<sup>34</sup>.

Un altro esempio riguarda il progetto *sulla misurazione del rischio di corruzione* promosso dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con l'obiettivo di definire indicatori adeguati per rilevare i fenomeni corruttivi nel settore dei contratti pubblici, per sostenere la prevenzione e il contrasto all'illegalità e promuovere la trasparenza nell'azione della PA<sup>35</sup>.

Il progetto, tuttora in corso di esecuzione, per una parte si basa su indicatori di tipo oggettivo, molti dei quali sono gli stessi utilizzati dalla Commissione europea nell'ambito del *Single Market Scoreboard*. Non sono indicatori di corruzione in senso stretto ma permettono di evidenziare situazioni di difformità rispetto a valori standard e/o mediani di comportamento. In tal senso, proprio la devianza rispetto al valore mediano può essere collegata a situazioni di rischio corruzione (la stessa devianza, per altro, può essere giustificata da circostanze specifiche). Per un'altra parte, il sistema di misurazione opera attraverso indicatori quali-quantitativi, con dati che vengono tratti da più fonti informative – dagli atti giudiziari alle interviste di operatori, ad esempio magistrati – al fine di individuare indicatori, *red flags*, *early warnings*.

Gli approdi del progetto sono numerosi e interessanti, a partire dall'esigenza di disporre di basi metodologiche (validate scientificamente) per l'individuazione e l'utilizzo degli indicatori di rischio corruttivo. Si consideri, inoltre, che le elaborazioni operano traendo informazioni dalla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) gestita dall'ANAC, che costituisce un patrimonio informativo unico a livello europeo, comprensivo di oltre 53 milioni di contratti censiti

<sup>34</sup> I risultati dello studio dell'Agenzia sono approfonditi nell'interessante lavoro di S. Battini, F. De Carolis, *L'amministrazione si difende*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 1, 293 ss., i quali approfondiscono le relazioni tra (i) ritardi e (ii) rischio percepito dai funzionari di azioni di responsabilità da parte, ad esempio, della Corte dei conti.

<sup>35</sup> Per un'approfondita descrizione si veda lo studio di M. Troia, *Data analysis e costruzione di indicatori di rischio di corruzione per la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici*, Napoli, 2020; anche la *Relazione annuale 2020* dell'ANAC, cit., § 4.6.

negli ultimi 10 anni per un valore di oltre 2.240 mld. di euro. In tal senso vi sono grandi potenzialità per il calcolo, attraverso gli indicatori, del rischio di corruzione, con un estremo grado di dettaglio territoriale, settoriale e temporale.

#### 4. *La valutazione dell'impatto delle misure anticorruzione*

A maggio 2019, il gruppo di esperti incaricati dalle Nazioni Unite ha presentato il secondo rapporto sull'attuazione in Italia della *Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione*. La valutazione dei progressi compiuti a partire dal 2012 nella lotta alla corruzione è positiva, in particolare viene apprezzata l'efficacia dell'azione svolta dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e viene riconosciuto che la legislazione italiana «prevede l'applicazione di tutte le disposizioni della Convenzione relative alla prevenzione»<sup>36</sup>.

A settembre 2020, in occasione della prima *Relazione sullo Stato di diritto nell'Unione europea*, la Commissione europea ha valutato in termini positivi il quadro giuridico e istituzionale italiano per la lotta alla corruzione<sup>37</sup>. In particolare, la Commissione «promuove» il modello basato sulla centralità dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e sulla strategia condotta nell'ambito della prevenzione nella lotta alla corruzione, dettata a livello centrale dall'autorità stessa e dal Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), a livello periferico dalle singole amministrazioni, tramite propri «responsabili della prevenzione della corruzione e per la trasparenza» (RPCT) e «piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza» (PTPCT).<sup>38</sup>

Non mancano ulteriori rapporti positivi, elaborati da parte di autorevoli organismi internazionali: ONU, Consiglio d'Europa, OSCE.

Tutti questi rapporti hanno il merito di monitorare l'evoluzione normativa sviluppata nei singoli Stati in risposta alle indicazioni di *soft e hard law* condivi-

---

<sup>36</sup> Il testo del Rapporto è disponibile sul [sito web](#) del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

<sup>37</sup> Si veda Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2020. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea*, COM(2020) 580, del 30 settembre 2020. La relazione è il documento finale della procedura di dialogo che annualmente intercorre tra la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo, insieme agli Stati membri, ai parlamenti nazionali, alla società civile e ad altre parti interessate, nell'ambito della quale vengono analizzati, nei singoli Stati, «quattro pilastri»: il sistema giudiziario, il quadro anticorruzione, il pluralismo dei media e altre questioni istituzionali relative al sistema di bilanciamento dei poteri. Con riferimento alla situazione nazionale, si veda il documento *Relazione sullo Stato di diritto 2020. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia*, SWD(2020) 311, del 30 settembre 2020.

<sup>38</sup> Sul tema, si veda N. Parisi, F. Clementucci, *Assessment of the Effectiveness of Anti-Corruption Measures For The Public Sector And For Private Entities*, in *Italian Public Law*, 2019, 1, 267 ss.; anche N. Parisi, *Il ruolo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione. Una prospettiva sistematica in disaccordo con la vulgata opinio*, in *DPCE online*, 2020, 4; recentemente, R. Cantone, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, 2020.

se in ambito internazionale. Tuttavia, occorre evidenziare che, quasi sempre, tali rapporti si basano su valutazioni di conformità formale. In tal senso, le valutazioni effettuate si concludono con l'enunciazione che la legislazione del tal Paese prevede (o non prevede) l'applicazione delle disposizioni della tal Convenzione in tema di prevenzione della corruzione.

Si tratta quindi di analisi utili e interessanti benché raramente si spingano a considerare l'impatto effettivo delle misure adottate in risposta agli impegni sottoscritti dai singoli Stati.

Le conseguenze sono presto indicate: se il monitoraggio svolto dalle organizzazioni internazionali valuta in maniera estremamente positiva le misure di contrasto della corruzione predisposte dallo Stato italiano, decisamente meno positivi sono i riscontri degli osservatori nazionali sugli effetti di tali misure.

In molti lamentano l'eccesso di burocrazia, la progressiva evoluzione delle pratiche corruttive in corrispondenza alla sempre più elevata complessità delle procedure amministrative e all'ipertrofia del quadro normativo, evidente specie nei settori degli appalti pubblici e del governo del territorio, i più esposti per l'entità e la qualità degli interessi in gioco al rischio corruzione<sup>39</sup>.

Le opinioni sono particolarmente critiche con riferimento al settore dei contratti pubblici, nel quale la situazione è «tutt'altro che soddisfacente», come viene ripetuto nel corso dell'ultimo decennio da forze politiche, operatori, esperti e tecnici che lamentano l'inadeguatezza del quadro normativo, ritenuto oneroso, burocratico, non conforme a obiettivi di buon funzionamento, al punto da meritare l'appellativo di “mostro giuridico”<sup>40</sup>. Molti osservatori nel denunciare irri-

<sup>39</sup> Sul tema si veda M.A. Cabiddu, *Il fenomeno corruzione visto dalla prospettiva giuspubblicistica*, in M. Cozzio, G.A. Benacchio (a cura di), *Azioni collettive, strumenti di integrità e trasparenza per il contrasto della corruzione nel settore pubblico e privato*, cit., 41 ss.; anche S. Cassese, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 1, 1 ss.; M. Delsignore, M. Ramajoli, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 1, 61 ss.; M. De Benedetto, *Controlli della Pubblica Amministrazione sui privati: disfunzioni e rimedi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 3, 855 ss., part. 868.

<sup>40</sup> Di qui l'emersione, con cadenze cicliche, di spinte al cambiamento, all'insegna del gettare via ad ogni costo il precedente sistema, le vecchie regole, in quanto causa del cattivo funzionamento. Quasi sempre, però, gli interventi si riducono a modifiche marginali su aspetti di dettaglio, senza incidere i meccanismi consolidati del funzionamento del sistema, lasciando irrisolte le criticità croniche del settore. Ne abbiamo dimostrazione anche in occasione delle modifiche al Codice dei contratti pubblici approvate nell'estate del 2019. Il riferimento è alla l. 14 giugno 2019 n. 55 di conversione, con modificazioni, del d.l. 18 aprile 2019 n. 32, *Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici* (cd. decreto *Sblocca cantieri*); sul tema C. Contessa, *Codice dei contratti pubblici: è il caso di riscriverlo ora?*, in *Riv. trim. app.*, 2019, 1, 205 ss.; anche P.M. Piacentini, *Inascoltate cassandre. Riflessioni sulla nascita di una legge*, in *Rivista trim. app.*, 2019, 3, 651 ss.; G. Taglianetti, *La normativa in materia di contratti pubblici e la tela di Penelope*, in *Giornale Dir. amm.*, 2020, 2, 155 ss.; M. Cozzio, *La disciplina dei contratti pubblici nell'età del (diritto) transitorio*, in Aa.Vv., *Contrattualistica Pubblica: quale futuro? Studi in ricordo di Gianni Marco Di Paolo*, Roma, 2019, 163 ss. Una seconda tornata di modifiche è quella operata dalla l. 11 settembre 2020 n. 120 di conversione, con modificazioni, del d.l. 16 luglio 2020 n. 76, *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale* (cd. decreto *Semplificazioni*), rispetto alla quale non mancano opinioni critiche, si veda, tra i primi osservatori, C. Contessa, *Le novità del decreto semplifi-*

gidimenti, paralisi, ritardi e inefficienze del sistema amministrativo degli appalti, li imputano, in gran parte, alle regole e ai sistemi adottati per la prevenzione e il contrasto della corruzione.

Ci troviamo quindi di fronte ad una situazione, nella quale, per un verso si riscontra una generale opinione di denuncia della corruzione, fenomeno da condannare, perseguire e punire, corresponsabile di uno stato di degrado dell'amministrazione e del mercato dei contratti pubblici. Sulla base di tale comune orientamento si è costruito, derivandolo dal contesto internazionale, un portentoso armamentario giuridico.

Per l'altro verso, invece, viene sostenuto che «l'attuale sistema di lotta alla corruzione – con la sua scelta di introdurre nuove regolazioni e nuovi oneri e privilegiare controlli e verifiche continue – concorre a rendere l'amministrazione irresponsabile, inefficiente e lontana da esigenze concrete del cittadino, irrigidendo le sue scelte che invece dovrebbero rimanere flessibili» e improntate a discrezionalità nei limiti in cui ciò sia consentito.

In particolare, «il sistema di lotta alla corruzione, così come attualmente concepito, inverte la scala delle priorità e l'agenda delle amministrazioni, mettendo sempre e in ogni caso in primo piano gli obblighi anticorruzione e i relativi adempimenti»<sup>41</sup>.

È difficile stabilire in modo generale e aprioristico se vi sia una quota di ritardi e inefficienze dell'azione amministrativa causati dalle soluzioni giuridiche per la prevenzione della corruzione, e quali siano le ricadute effettive.

Vero è che le soluzioni predisposte dalla legge n. 190/2012 sono numerose, articolate, non sempre di facile comprensione (anche perché nuove rispetto

---

cazioni, ovvero: nel settore dei contratti pubblici esiste ancora un "codice"?», in *Urbanistica e appalti*, 2020, 6, 757 ss.; D. Galli, *I contratti pubblici*, in *Giornale Dir. amm.*, 2020, 6, 727 ss.; F. Fracchia, P. Pantalone, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato 'responsabilizzato'*, in *Federalismi.it*, dicembre 2020, disponibile online; D. Immordino, *Semplificazione, il costo della deresponsabilizzazione*, in *lavoce.info*, 12 novembre 2020; M. Lapenna (a cura di), *Il Nuovo Quadro Normativo in Materia di Contratti Pubblici dopo la Conversione in Legge del dl semplificazioni*, 2021, report del Consiglio Nazionale degli Ingegneri, disponibile online. Meno critico l'orientamento di S. De Marinis, P. Piselli, *Legge Semplificazioni, così l'Italia punta sugli appalti pubblici per la ripresa*, in *AgendaDigitale.it*, 25 settembre 2020. Ne deriva, tra l'altro, una situazione di fortissima frammentazione normativa che non ha eguali in nessun altro Stato dell'Unione europea. Si veda. C. Rangone, *Misure di rilancio e di liberalizzazione procedurale in Francia, Germania, Spagna, Belgio, Portogallo e Polonia*, relazione presentata al Convegno IGI (Il Decreto Semplificazioni è legge tra criticità ed evoluzioni giurisprudenziali) svoltosi a Roma il 22 settembre 2020, disponibile [online](#), il quale provocatoriamente si chiede se «davvero l'Italia pensa di andare lontano con le deroghe, saltando pubblicità e gare?». Anche M. Corradino, consigliere di Stato e componente uscente del Consiglio dell'ANAC, si sofferma sulla «cattiva legislazione», «un dedalo di norme sparse in leggi diverse, una che sospende l'altra, una che deroga a un'altra [...] luoghi giuridici in cui è difficile orientarsi», così in *L'Italia immobile. Appalti, burocrazia, corruzione. I rimedi per ripartire*, Milano, 2020, 74-76.

<sup>41</sup> Sul tema part. M. Delsignore, M. Ramajoli, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, cit., 61 ss., e ivi le numerose citazioni riportate.

all'impostazione tradizionale del nostro sistema)<sup>42</sup>, migliorabili sotto molti profili nella fase di applicazione.

È anche vero, tuttavia, che se osserviamo i dati sopra menzionati sull'incidenza dei «tempi di attraversamento» nell'attuazione delle opere pubbliche, viene da pensare che molti dei ritardi non siano imputabili (almeno in via esclusiva) al sistema dell'anticorruzione, concorrendovi piuttosto comportamenti molte volte dettati da 'micro interessi particolari', tanto più impattanti quanto maggiore è il numero degli enti e delle organizzazioni chiamate a pronunciarsi nelle varie fasi di realizzazione di interventi infrastrutturali, perché poste nella condizione di poter negoziare il rilascio del proprio parere / consenso<sup>43</sup>.

## 5. *La prospettiva economica*

Le conoscenze e le metodologie sviluppate per la valutazione degli impatti delle misure giuridiche<sup>44</sup> offrono spunti di interesse e complementarietà alle analisi strettamente giuridiche.

<sup>42</sup> Sul tema si veda F. De Carolis, *Procedure e criteri di selezione delle offerte negli appalti di lavori pubblici: la prospettiva dell'analisi microeconomica*, in *Il diritto dell'economia*, 2019, 2, 305 ss.; V. Brigante, *Contributo allo studio della corruzione nei contratti pubblici: precisazioni terminologiche e valutative, tra esigenze di uniformità nazionale e opportunità di declinazione locale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2019, 2, 485 ss.; anche N. Parisi, F. Clementucci, *Assessment Of The Effectiveness Of Anti-Corruption Measures For The Public Sector And For Private Entities*, cit., 281 ss.

<sup>43</sup> Conforme l'opinione di M. Corradino, *L'Italia immobile. Appalti, burocrazia, corruzione. I rimedi per ripartire*, cit., 25-27, secondo il quale «la confluenza di una pluralità di poteri autorizzatori, con moltiplicazione di provvedimenti, consente a troppi soggetti, talora portatori di un interesse minore, di paralizzare la realizzazione degli investimenti». Sul tema si veda anche M. Cozzio (a cura di), *I Patti di integrità negli appalti pubblici: strumenti per la legalità e la cittadinanza attiva*, Trento, 2021, 57-66, con riferimento alle problematiche derivanti dal coinvolgimento di molti enti nelle conferenze di servizi.

<sup>44</sup> In generale, il settore ambientale è quello nel quale le valutazioni d'impatto sono più avanzate, specie con riferimento al ciclo di vita dei prodotti (*Life Cycle Assessment - LCA*) e allo sviluppo di certificazioni. Ad oggi la metodologia *LCA-Life Cycle Assessment* è regolata dalla famiglia delle norme ISO 14040, in particolare la 14040:2006 e la 14044:2006. Nel dettaglio, la UNI EN ISO 14040:2006 «Gestione ambientale – Valutazione del ciclo di vita – Principi e quadro di riferimento» fornisce in un quadro generale le pratiche, le applicazioni e le limitazioni dell'LCA, ed è destinata ad una vasta gamma di potenziali utenti e parti interessate, anche con una conoscenza limitata della valutazione del ciclo di vita. La UNI EN ISO 14044:2006 «Gestione ambientale – Valutazione del ciclo di vita – Requisiti e linee guida» è stata elaborata per la preparazione, la gestione e la revisione critica del ciclo di vita. Fornisce le linee guida per la fase di valutazione dell'impatto dell'LCA, la fase di interpretazione dei risultati, la valutazione relativa alla natura e alla qualità dei dati raccolti. Altrettanto significativo è l'EPD (*Environmental Product Declaration*), utile alle imprese che esportano materiali soggetti a controlli o partecipano a procedure per l'aggiudicazione di appalti pubblici nei quali si applicano i cd. «criteri ambientali minimi» (CAM). La «Dichiarazione Ambientale di Prodotto» (*Environmental Product Declaration - EPD*) è uno schema di certificazione volontaria, realizzato in Svezia ma di valenza internazionale, che rientra fra le politiche ambientali comunitarie, si veda la Comunicazione della Commissione, *Politica integrata dei prodotti. Sviluppare il concetto di "ciclo di vita ambientale"*, COM(2003) 302, del 18 giugno 2003. La EPD è sviluppata in applicazione della norma UNI EN ISO 14025:2010 («Etichette e dichiarazioni ambientali - Dichiarazioni ambientali di Tipo II») e rappresenta uno strumento per comunicare informazioni oggettive, confrontabili e credibili rela-



Si veda, ad esempio, l'ambito del c.d. RIA o «*Regulatory Impact Assessment*», ossia l'analisi dell'impatto delle norme che, da alcuni decenni, accompagna l'iter formativo degli atti legislativi dell'Unione europea. Nel caso della direttiva UE per la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione (c.d. direttiva *whistleblowing*), la valutazione d'impatto ha quantificato *ex ante* gli esborsi in euro degli *stakeholders* per l'implementazione e la manutenzione della piattaforma informatica. Nel documento preliminare, inoltre, la Commissione valuta costi e benefici per ciascun *stakeholder*, indicandoli quantitativamente (in euro, ove possibile) ovvero qualitativamente.<sup>45</sup>

La costruzione del percorso di stima e la raccolta dei valori degli indicatori di impatto economico, sociale ed ambientale si configurano spesso come uno studio *ex-ante* ed *ex-post*, condotto su due gruppi a confronto, secondo un paradigma sperimentale che prevede un gruppo di sperimentazione principale e un «campione di controllo» o *Randomized Controlled Trial*. È necessario, quindi, per ciascun gruppo sperimentale individuare e testare un campione comparabile (ovverosia simile per numerosità, condizioni, età, genere e/o altre variabili). I dati raccolti mediante interviste e questionari – sia cartacei sia da piattaforme online – vengono elaborati attraverso programmi statistici. I risultati di statistica descrittiva costituiscono la base per il calcolo del ritorno economico generato dalle attività oggetto di stima, a vantaggio o svantaggio degli stakeholder interessati.

Il duplice obiettivo di queste indagini risiede, da un lato, nel raccogliere le impressioni circa l'esperienza vissuta da pubblici ufficiali, incaricati di pubblico servizio, cittadini, utenti, altri operatori e soggetti interessati; dall'altro lato, nel verificare se, anche agli occhi di questi soggetti, è stato riscontrato un impatto nella propria quotidianità e/o nella gestione delle proprie attività.

Le quantificazioni costi/benefici e degli impatti risultano particolarmente utili al fine di impostare future attività, con eventuali fattori correttivi rispetto

---

tive alla prestazione ambientale di prodotti e servizi. Le prestazioni, riportate nella EPD, devono basarsi sull'analisi del ciclo di vita (Life Cycle Assessment - LCA) in accordo con le norme della serie ISO 14040, fondamento metodologico da cui scaturisce l'oggettività delle informazioni fornite.

<sup>45</sup> Il documento elaborato dalla Commissione consente di analizzare in dettaglio la quantificazione dei vantaggi e degli svantaggi derivanti dall'adozione della direttiva. Ad esempio, si specifica che la norma porterà vantaggi economici, sociali e ambientali, che contribuirà a scoraggiare frodi e corruzione a danno del bilancio dell'UE (l'attuale rischio di perdita di gettito è stimato tra i 179 e i 256 miliardi di euro). Per le medie e le grandi imprese sono stati stimati costi non elevati, vale a dire oneri di attuazione una tantum, pari approssimativamente a 1.374 EUR; mentre i costi operativi medi annui si aggirerebbero attorno a 1.054,6 EUR (compresi i costi annuali per la formazione dei lavoratori dipendenti, che in molti casi potrebbe risultare non necessaria). Nel settore degli appalti pubblici, i vantaggi di un'efficace protezione degli informatori nell'UE sono stimati annualmente nell'ordine di 5,8-9,6 miliardi di euro. Le ampie ricadute sociali previste dovrebbero inoltre incidere positivamente sui cittadini e sulle imprese. La Commissione ricorda che sebbene i vantaggi non siano quantificabili, i fatti dimostrano che gli informatori, con le loro segnalazioni, contribuirebbero ad impedire negligenze e irregolarità, con le relative gravi ripercussioni, ad esempio, sulla protezione dell'ambiente, sulla sicurezza dei prodotti, degli alimenti e dei trasporti, sulla protezione dei consumatori e sulla salute pubblica.

alle programmazioni precedenti nonchè per organizzare al meglio piani di sensibilizzazione.

Le domande dei questionari utilizzati per le valutazioni sono generalmente concepite con risposte a scelta multipla e con scala «*Likert*», inserendo valori da 1 a 5 (dove 1 significa «per nulla» o poco e 5 indica «moltissimo»). Queste scale facilitano gli intervistati nella compilazione delle risposte e, di conseguenza, i ricercatori nella quantificazione di ciò che occorre valutare.

L'impatto sociale di una organizzazione, ente, progetto o norma può consistere negli effetti che essa genera sui propri stakeholder, interni ed esterni, ivi compresa la comunità locale. Ciascun ente, ad esempio, può stimare quali effetti positivi e negativi vengono prodotti nei confronti delle persone e comunità amministrative e che traggono vantaggio o che subiscono le conseguenze negative di una strategia, programmazione, delibera o produzione.

L'impatto sociale si differenzia da quello ambientale in quanto il primo riguarda soprattutto il cambiamento nelle abitudini delle persone, a seguito di un «effetto reddito» (impatto economico derivante -ad esempio- dall'indotto della filiera di approvvigionamento, distributiva o commerciale); il secondo, ambientale, concerne soprattutto conseguenze in termini di efficientamento energetico e salute fisica delle persone e del pianeta.

L'impatto sociale viene stimato qualitativamente e/o quantitativamente.

È possibile spingersi a stimare quantitativamente un effetto intangibile mediante variabili di comparazione, dette *proxy* e altre variabili di raffronto, le quali – sostanzialmente – cercano di esprimere quanto un soggetto avrebbe pagato o sarebbe stato dispiacibile a pagare per ottenere un beneficio analogo a quello generato e studiato (c.d. *willingness to pay*).

Attraverso questo metodo si riesce a quantificare il valore sociale ed individuale di effetti intangibili, spesso percepiti in modo differente da ciascun singolo soggetto. Ci si riferisce a effetti sulla salute, sul benessere, alla soddisfazione personale; al miglioramento delle capacità, a competenze lavorative. In senso negativo, invece, le esternalità negative sono palesate da costi ambientali o dall'aumento del livello di stress o da spese per cure mediche, interventi a contrasto della criminalità, ecc.

È anche possibile raffrontare quanto prodotto da un progetto rispetto alle risorse investite per generarlo. A tal proposito, il *framework* denominato «social-ROI» (o S-ROI o SROI) può servire ad attribuire un parametro di valutazione alla generazione di effetti e impatti sociali, economici e ambientali di un percorso o di una strategia; come anche di una intera azienda o organizzazione.

Trattasi, *in primis*, della valutazione della differenza tra costi e benefici e, secondariamente, del valore monetario e intangibile prodotto a favore dei porta-

tori di interesse (o *stakeholder*) coinvolti direttamente e indirettamente, stimato grazie al coinvolgimento diretto delle parti interessate.

In maggiore dettaglio, tra i benefici segnalati nelle ricerche di impatto sociale si ricomprendono generalmente: risparmi di tempo; effetto reddito; miglioramento della salute o dello status psicologico-relazionale; cambiamenti nella propensione al consumo di beni culturali; miglioramento della propria autonomia; rafforzamento di competenze e di *networking* o della fiducia; l'avviamento. Come anche altri effetti intangibili peculiari di determinati settori o comparti.

Tra gli effetti negativi, invece, oltre a quanto sopra accennato si annoverano generalmente peggioramenti delle condizioni di vita e di salute; aumento del tempo da dedicare a determinate attività; altri costi nascosti, quali perdita di opportunità, minore competitività, corruzione, concussione, *maladministration* e altri reati connessi alla *mala gestio* di un ente e ai conseguenti costi della giustizia, ospedali e delle forze dell'ordine.

L'asseverazione sostanzialmente compiuta dalle risposte degli *stakeholder* nell'ambito dei questionari e delle interviste consente a questo indicatore di risultare particolarmente adatto a fornire una misura concreta alla creazione di valore sociale generato da una organizzazione.

La filosofia alla base di questo processo di valutazione passa attraverso le seguenti fasi:

- a) processo di stima, con il coinvolgimento delle parti interessate nella valutazione;
- b) definizione di "proxy", assieme agli stakeholder (previo focus group o altri metodi), ossia statuizione delle variabili che esprimono il valore monetario di un effetto intangibile, previa scelta di parametri comparabili rilevanti, che possano esprimere al meglio un valore sociale generato;
- c) scelta dei parametri di valutazione previa assicurazione di un profilo di realismo, vale a dire senza spingersi a cercare misurazioni sfidanti ma difficili da suffragare;
- d) garanzia di massima trasparenza e rigore scientifico (quindi, citazione delle fonti delle *proxy* e utilizzo di test possibilmente validati anche psicometrici);
- e) verifica dei risultati e, poi, divulgazione interna ed esterna<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Sul tema si veda M. Arvidson, F. Lyon, S. McKay, D. Moro, *Valuing the social? The nature and controversies of measuring social return on investment (SROI)*, in *Voluntary Sector Review*, 2013, 4, 3-18. Vedasi anche R. Millar, K Hall, *Social return on investment (SROI) and performance measurement: The opportunities and barriers for social enterprises in health and social care*, in *Public Management Review*, 2013, 6, 923-941. Cfr. anche G. Whelan, *Understanding the social value and well-being benefits created by museums: A case for social return on investment methodology*, in *Arts & Health*, 2015, 3, 216-230.

Questo tipo di analisi utilizza un *mix* di metodi, volti a combinare, in ottica sistemica, informazioni qualitative, quantitative e finanziarie, per meglio stimare la quantità di valore, di benessere o di salute fisica o mentale generata o distrutta<sup>47</sup>.

Più in dettaglio, il SROI fornisce una quantificazione espressa in termini monetari, restituendo quanti «euro» (o altra valuta) sono stati prodotti, a fronte di ciascun euro (o altra valuta) investito nel progetto.

Un valore di SROI pari a «4», ad esempio, esprime una valutazione dalla quale si evince che per ogni euro investito nell'iniziativa valutata ne sono stati generati 4.

Questo valore prodotto, peraltro, si riferisce a quanto ottenuto dagli *stakeholder*, e, quindi, non indica un ammontare di denaro o di benefici transitati nel bilancio di esercizio del produttore dell'impatto.

Il *framework* teorico di riferimento sul quale si basa l'analisi SROI è la «*Theory of change*» (TOC), o teoria del cambiamento, nata per esplorare le modalità con le quali viene realizzato un cambiamento sociale e per stimare come un cambiamento può essere dimostrato e raffigurato, allo scopo di mostrare ai terzi esterni i valori positivi (esternalità positive) e i costi e altri oneri (esternalità negative) generati<sup>48</sup>.

La sfida dell'applicazione di questo metodo e la sua portata innovativa risiedono nel tentativo di quantificare ciò che difficilmente può essere quantificato, come -ad esempio- il valore della fiducia, generato dall'operato di un ente; gli effetti di una attività in termini di benessere psicofisico, nei confronti di dipendenti o di familiari o di utenti; le attitudini innovate, le nuove abilità o *soft skills* generate, le diverse propensioni al consumo o altre variazioni di un comportamento<sup>49</sup>.

Lo *stakeholder engagement*, ossia il coinvolgimento degli utenti nella raccolta delle risposte e nella stima degli effetti, costituisce la garanzia della trasparenza del processo<sup>50</sup>.

L'analisi SROI, inoltre, parte dall'analisi dei costi e dei ricavi indicati nel bilancio civilistico di esercizio, che copre l'arco temporale di un anno. Essa si può applicare anche a periodi più estesi, così come a singoli progetti o iniziative puntuali. Si può infine eseguire un calcolo *ex post* (c.d. SROI «valutativo») e/o una valutazione «previsionale». In quest'ultimo caso, tale calcolo consente al valutato-

<sup>47</sup> Cfr. J. Nicholls, *A guide to social return on investment*, Liverpool, SROI Network, 2012. Cfr. anche H.L. Paddon, L.J. Thomson, U. Menon, A.E. Lanceley, H.J. Chatterjee, *Mixed methods evaluation of well-being benefits derived from a heritage-in-health intervention with hospital patients*, in *Arts Health: An International Journal for Research, Policy and Practice*, 2014, 6, 24-58.

<sup>48</sup> Sul tema M. Arvidson, F. Lyon, S. McKay, D. Moro, *Valuing the social? The nature and controversies of measuring social return on investment (SROI)*, cit., 3-18.

<sup>49</sup> Si veda G. Whelan, *Understanding the social value and well-being benefits created by museums: A case for social return on investment methodology*, cit., 216-230.

<sup>50</sup> Sul tema si veda N. Rotheroe, A. Richards, *Social return on investment and social enterprise: Transparent accountability for sustainable development*, in *Social Enterprise Journal*, 2007, 1, 31-48.

re e/o alla Direzione di un'organizzazione di ottenere un cruscotto strategico, utile nelle scelte di allocazione delle risorse scarse; o nel *fund raising*; o per rafforzare aree ritenute da migliorare.

Le metodologie di calcolo del cambiamento e del SROI sono diverse. Uno dei metodi più comuni viene denominato «controfattuale», ossia si programma un confronto tra le variabili *ex ante* (prima del trattamento) e *ex post* (dopo il trattamento) e poi si procede al calcolo del risultato sia in casi cosiddetti «trattati» sia in altri casi «non trattati» (che hanno eseguito un percorso simile al primo gruppo, ma senza alcune variabili chiave).

Un altro pregio del *framework* SROI consiste nel contributo che esso può offrire in termini di apprendimento organizzativo, oltre che strumento di rendicontazione e di comunicazione trasparente. Risulta utile, ad esempio, per dialogare con gli stakeholder in casi di sindrome NIMBY<sup>51</sup> o in altri contesti caratterizzati da forti asimmetrie informative. Una stima di impatto e una valutazione SROI consente, infatti, di:

- alimentare processi di apprendimento partecipati, capaci di suggerire eventuali azioni correttive tese ad aumentare il potenziale di impatto sociale dei suoi programmi;
- comprovare la propria capacità di generare valore socio-economico e concorrere all'accrescimento del benessere della comunità all'interno della quale operano;
- integrare la tradizionale informativa di natura contabile con forme di rendicontazione atte a dar conto dei risultati ottenuti, della conformità degli stessi alla missione istituzionale perseguita, nonché dell'efficace ed efficiente uso delle risorse di cui l'organizzazione si avvale per conseguirli;
- integrare la valutazione SROI con valutazioni di tipo statistico come il *randomized control trial* (RTC o utilizzo di un campione di controllo) o l'analisi della sensitività (simulazioni di scenario con variazioni aumentative e diminutive di determinate variabili), volti aumentare la robustezza dello studio in essere.

Di converso, le valutazioni SROI possono presentare aporie e criticità, delle quali occorre tenere conto. Ad esempio, la ricerca -sia in fase di raccolta dei dati sia nella successiva analisi- potrebbe riscontrare limiti derivati dalla complessità delle situazioni affrontate dai beneficiari del servizio oggetto della valutazione.

Per ovviare a questa aleatorietà si devono approntare:

---

<sup>51</sup> NIMBY è l'acronimo di *Not In My BackYard*, letteralmente traducibile con «non nel mio cortile», espressione che scaturisce nei contesti nei quali una parte di popolazione si oppone ad un progetto in quanto insistente o programmato in territori troppo ravvicinati alle proprie abitazioni.

- a) analisi di «sensitività», con ricalcolo, ad esempio, del valore di SROI di un diverso ammontare di utenti o di altri parametri salienti;
- b) analisi parallele condotte su «campioni di controllo», c.d. «non trattati» (o anche analisi con *randomized control trial*).

Nel caso di prove di sensitività si deve verificare la robustezza della valutazione aumentando o diminuendo il valore di determinate variabili salienti, come ad esempio il numero di beneficiari, di utenti, di giorni di lavoro conteggiati, della *willingness to pay*, ecc.

Nel secondo esempio (campione di controllo), si tratta di reperire un gruppo di soggetti il più simile possibile al campione *target* analizzato, al quale sottoporre (come al campione principale) le medesime domande *ex ante* e *ex post* relative all'esperienza da valutare.

Un altro potenziale difetto e fattore di debolezza di questo metodo, a tal proposito, consiste nel fatto che spesso non si trova un campione comparabile a quello analizzato; pertanto occorre addivenire a compromessi, che – se non gestiti adeguatamente – potrebbero inficiare l'intera valutazione.

Una ulteriore difficoltà operativa risiede nella necessità di reperire i costi e gli investimenti dalla contabilità, per poter inserire adeguatamente gli «input» dello SROI *ratio*. Se è assente un controllo di gestione, potrebbe risultare alquanto difficile giungere ad un calcolo appropriato.

Tutto ciò premesso, il metodo descritto è stato applicato per la valutazione dell'impatto sociale delle misure di contrasto della corruzione poste in essere da alcune società partecipate dalla pubblica amministrazione, con stima delle esternalità positive e negative e delle ricadute su stakeholder interni ed esterni (cfr. *infra* § 6)<sup>52</sup>.

Alcune considerazioni preliminari possono facilitare la comprensione dell'analisi svolta.

La valutazione ha preso a riferimento la definizione corruzione in senso ampio fornita dall'Autorità italiana Nazionale Anti Corruzione italiana (ANAC), ovvero la *maladministration*. Trattasi quindi di corruzione in senso tecnico e giuridico, comprensiva della concussione e degli altri reati che si accompagnano ad essa (quali corruzione tra privati, millantato credito, recentemente confluito nel traffico di influenze illecite, turbativa d'asta, ecc.), nonché di altri illeciti, che possono costituire il presupposto di una futura corruzione, ovvero 'reati spia' o condotte predittive

<sup>52</sup> A tal proposito cfr. anche la relazione del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) presentata al gruppo di lavoro anticorruzione ACWG G20 e della Conferenza G2Q/OCSE sull'anticorruzione svoltasi a Roma dal 9 al 12 giugno 2014. Vedi anche la *Relazione annuale 2015* dell'ANAC presentata presso il Senato della Repubblica il 14 luglio 2016, nella parte che riporta gli esiti di alcune indagini condotte nel settore dei servizi e delle forniture (*“Le proroghe e i rinnovi di servizi nel settore sanitario”*), 191-195.

di fattispecie illecite strumentali alla corruzione o che prefigurano sprechi di risorse pubbliche o cattive gestioni di beni pubblici o di personale dipendente.

In molti frangenti gli elementi che favoriscono la corruzione risultano essere: l'ignoranza, l'incertezza etica, l'incertezza delle relazioni e -soprattutto- la mancanza di formazione.

Ciascun illecito comporta conseguenze onerose, dal punto di vista sociale, quando non anche ambientale, oltre che economico /finanziario. Occorre peraltro considerare che gli effetti negativi si manifestano in prima battuta come intangibili, non monetari. In tal senso si è fatto riferimento a metriche adatte e cogliere tali fenomeni, quali il calcolo del social impact e la quantificazione del rapporto SROI.

Le misure e gli strumenti anticorruzione che gli enti le aziende pubbliche e private possono attuare sono molteplici. Trattasi, ad esempio, di:

(i) misure sull'imparzialità soggettiva dei funzionari pubblici, quali ad esempio: misure sull'accesso/permanenza nell'incarico/carica pubblica; rotazione straordinaria; doveri di comportamento, Codici di comportamento e codici etici; vigilanza da parte dell'ANAC; regolamentazione del conflitto di interessi; astensione del dipendente in caso di conflitti di interessi; inconferibilità/incompatibilità di incarichi; divieti *post-employment* (o *pantouflage*); patti d'integrità;

(ii) formazione;

(iii) rotazione ordinaria;

(iv) trasparenza (riferita alla tutela dei dati personali; alla predisposizione del PTPCT; all'attestazione degli OIV – o facenti funzione – sulla trasparenza; altre misure specifiche);

(v) regolazione dei rapporti con i rappresentanti di interessi particolari;

(vi) altre misure<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Ci si riferisce, più precisamente a: analisi del contesto interno e esterno, *stakeholder engagement* e coinvolgimento degli utenti; *policy* anticorruzione, procedure e codici etici e codici sanzionatori; sistemi di premiazione e/o di incentivazione, ciascuno con accezioni e conseguenze psicologiche diverse, in quanto spesso un "incentivo" in denaro spiazza la motivazione intrinseca delle persone, mentre il 'premio' consiste in una elargizione improvvisa, pubblico e gratuita, che fornisce soddisfazione e appagamento adeguato superiore agli incentivi. Si pensi a un *manager* che elogia pubblicamente una persona per come è risultata brava nell'evitare una situazione critica o corruttiva; o per come è stata utile una pronta reazione ad una condotta concussiva. Gli strumenti che ne derivano sono molteplici: cruscotti con indici predittivi, nell'ambito di attività di audit antiriciclaggio, anti conflitti di interessi; controlli relativi alle varianti in corso d'opera, alle persone che non si recano in ferie o ad altri comportamenti anomali quali la ricorrenza di manutenzioni straordinarie o manutenzioni ordinarie oltre un certo limite; l'applicazione delle «quote e dell'equilibrio di genere», in quanto diversi studi sul «*glass ceiling*» riportano che nelle aziende dove le donne assumono ruoli apicali si genera una minore corruzione e migliori performance finanziarie ed economiche; certificazioni, quali il recente sistema di gestione certificato UNI ISO 37001; procedure di accesso agli atti; controlli dell'OIV (organismo di valutazione); PTPCT (Piani Triennali Anticorruzione e Trasparenza) integrati con modelli organizzativi e gestionali (c.d. MOG) di cui al d.lgs. 231/2001; audit dell'organismo di vigilanza di cui al d.lgs. 231/2001; procedure di regolamentazione delle attività di lobbying, omaggi, sponsorizzazioni e liberalità; audit in materia di appalti e controlli dei DGUE (documento di gara unico europeo); screening sui fornitori; procedure relative al finanziamento a partiti politici; ecc.

Come anticipato, il rapporto tra l'effetto e l'input fornisce la misura del rendimento; quindi, il risultato esprime un valore non monetario (non trattandosi di *cash flow*) ma un valore equivalente a un valore monetario; un valore in parte intangibile, che indica quanto gli elementi qualitativi e quantitativi (*tangible* e *intangibile*) hanno potuto generare, ovvero quanti costi sono stati evitati; quanto tempo è stato risparmiato; quante maggiori imposte sono state versate; quanta maggiore sicurezza si è generata; qual è stato l'ammontare di incidenti stradali evitati o la diminuzione di crimini.

Nell'analisi gli impatti sono stati rendicontati e valutati tutti gli effetti negativi rinvenuti e tutte le esternalità positive, in modo neutro; in tal senso lo SROI si è basato sulla stima di:

- *deadweight*, ossia la percentuale di effetto positivo/negativo che si sarebbe generata anche nel caso in cui l'attività non avesse avuto luogo;
- *displacement*, ossia la percentuale non prevista di effetto positivo/negativo, che si sovrappone agli effetti preesistenti;
- *attribution*, ossia la percentuale di effetti attribuibili ad altri soggetti;
- *drop off*, ossia la percentuale di aumento/diminuzione annua dell'effetto positivo iniziale, dovuta al trascorrere del tempo (se la durata degli effetti risulta superiore a 1 anno).

La misura viene stimata sia *ex ante* sia *ex post*. Con riferimento al caso descritto nei paragrafi successivi si è cercato di misurare anche l'impatto futuro, previsionale, al fine di comprendere quale potrà essere la policy che, maggiormente, produrrà un impatto positivo oppure la *policy* che necessita di maggiori sforzi di implementazione, per risultare più efficace. Il *management* di un ente ha costantemente di fronte una serie di scelte operative e finanziarie da compiere. L'applicazione di strumenti rappresentano sia i costi di investimento (retribuzioni, audit, quota spese generali) sia gli effetti delle misure deliberate, è quindi possibile ridurre sprechi e *maladministraion*.

---

Il Piano Nazionale Anticorruzione predisposto dall'ANAC individua quali misure anticorruzione generali: attività e programmi volti a garantire l'imparzialità soggettiva dei funzionari pubblici; misure sull'accesso o permanenza nell'incarico o carica pubblica; la rotazione degli incarichi straordinaria; l'aggiornamento di codici di comportamento e di codici etici; la regolamentazione del conflitto di interessi; la regolamentazione delle inconfiribilità e incompatibilità di incarichi; la regolamentazione delle commissioni e assegnazioni agli uffici; il controllo degli incarichi extraistituzionali; divieti *post-employment* (o *pantouflage*); la tutela dei dati personali.



## 6. *L'impatto delle misure anticorruzione adottate dalle società in house della Regione Lombardia*

L'applicazione di strumenti anticorruzione può portare ad effetti e impatti positivi e negativi, entrambi misurabili. È il caso delle società *in house* di Regione Lombardia: Finlombarda (finanziaria regionale); ARIA (centrale acquisti e appalti); Explora (turismo); Infrastrutture Lombarde (software).

Relativamente a questi enti è stato stimato l'effetto e l'impatto economico e sociale dell'applicazione di misure e di strumenti anticorruzione nel proprio ambito di competenza<sup>54</sup>.

In maggiore dettaglio, sono stati dapprima mappate le misure e gli strumenti anticorruzione applicati dalle società oggetto della ricerca. Di seguito è stato misurato l'impatto delle misure anticorruzione, mediante interviste semi strutturate, *focus group* e questionari cartacei e *online*, caricati in una piattaforma informatica che ha salvaguardato l'anonimato dei rispondenti.

Lo scopo dell'analisi è stato rinvenire l'eventuale ritorno sociale (positivo, neutro o negativo) derivante dell'applicazione delle misure anticorruzione all'interno delle aziende pubbliche, come anche nella comunità locale, ossia presso utenti e fornitori.

Il modello applicato viene denominato «Valutazione di Impatto delle Misure Anticorruzione», o – in sigla – VIMA, basato sul framework SROI, pur costituendone una sua evoluzione metodologica.

Esso riguarda sempre una misurazione del rapporto tra *outcome* e *input*, ossia il rapporto che intercorre tra l'effetto delle misure anticorruzione misurato tramite variabili *proxy* finanziarie (ossia misure equivalenti che esprimono quanto si sarebbe speso in assenza o in alternativa a quelle misure) e il denaro, le risorse, il tempo speso per l'attuazione di detti strumenti e misure anticorruzione.

Nel caso in esame relativo alle società partecipate *in house* da Regione Lombardia, tra gli *input* sono stati considerati gli investimenti e gli oneri relativi a:

- retribuzione annuale lorda (RAL) del personale impiegato nell'attività di anticorruzione, compresa l'attività del RPCT (responsabile della prevenzione della corruzione e responsabile della trasparenza);
- progettazione e manutenzione del sito web istituzionale, specie in relazione alla sezione denominata «società trasparente»;
- oneri per stampe e opuscoli relativi alla giornata della trasparenza;

---

<sup>54</sup> Il lavoro è stato eseguito dallo *spin off* universitario dell'università degli Studi di Genova e *start up* innovativa «SIGMA NL», specializzata in valutazioni di impatto e in anticorruzione. Cfr. il sito internet ufficiale dello *spin off* dell'Università degli Studi di Genova, [www.sigmanl.it](http://www.sigmanl.it).

- altri costi per la gestione e l'aggiornamento del modello organizzativo e gestionale (MOG) di cui al d.lgs. 231/2001 e s.m.i.;
- onorari dell'Organismo di Vigilanza (OdV);
- costi dedicati alla formazione;
- altri investimenti pluriennali;
- quota parte di altri oneri generali e di spese di funzionamento.

Gli strumenti e le misure anticorruzione mappate sono state numerose<sup>55</sup>.

La rappresentatività statistica delle risposte, riferita agli stakeholder interni, è stata elevata: oltre la metà del totale della popolazione oggetto di indagine.

I principali *output* mappati hanno riguardato il numero di ore e giornate formative; il numero di controlli (*audit*); il numero di affidamenti (affidamenti diretti e altri previo confronto concorrenziale; gare); il numero di aggiudicazioni di finanziamenti e/o altre prestazioni e servizi resi dalla società a favore degli utenti; i premi elargiti a dirigenti e dipendenti (MBO e premi di cui alle norme relative alle c.d. *performance*, l. 150/2009).

Nel seguente grafico viene riportata una raffigurazione dei risultati delle interviste e dei questionari somministrati.

---

<sup>55</sup> Le riportiamo: formazione frontale costante (culturale e tecnica); formazione empatica, intelligenza emotiva, partecipativa (*impact private life*); analisi del contesto interno (*stakeholder engagement, voice, whistleblowing*); analisi del contesto esterno (*stakeholder engagement e database*); analisi delle sentenze della magistratura e CTU; diffusione capillare in azienda; policy anticorruzione, corporate; codice etico (con sanzioni e loro applicazione e tracciabilità, ivi compresi i richiami verbali); sistemi di premi e di incentivi; cruscotti di strumenti con indici predittivi (antiriciclaggio; conflitti di interessi e loro intensità; n. varianti in corso d'opera; assenza ferie; n. ricorrenza manutenzioni ordinarie; ecc.); *audit*, controlli e *follow up*; quote di genere, anti *glass ceiling* (l. 120/2012); patto di integrità; regolamento acquisti; protocolli di intesa (ANAC, ecc.); certificazioni (ISO 37001); procedure di accesso agli atti (e registro degli accessi); attività dell'OIV; applicazione del PTPCT (e attività della catena dei referenti); documenti pubblicati nella sezione online "società trasparente" (l. 190/2012, d.lgs. 33/2013); attività del RPCT; applicazioni del codice dei dipendenti pubblici (DPR 62/2013, legge n. 165/2001); *risk assessment, gap analysis, action plan*; procedure di "esecuzione" post revoche di fondi elargiti e recupero crediti; modelli organizzativi e gestionali (c.d. MOG) di cui al d.lgs. 231/2001; attività dell'OdV (Organismo di Vigilanza dei MOG 231/2001); applicazione di protocolli e di procedure allegate al MOG, quali la procedura autorizzazioni e incarichi extra aziendali; la procedura *whistleblowing* (l. 179/2017); la procedura per la regolamentazione delle attività di *lobby* e le relative procedure ad essa connesse; la procedura omaggi, sponsorizzazioni e liberalità; la procedura relativa agli acquisti e appalti, ivi compreso l'albo fornitori e il sistema di qualifica (Sintel), oltre ai controlli eseguiti in merito alla compilazione del Documento di gara Unico Europeo (DGUE) da parte dei partecipanti agli affidamenti e alla loro compilazione della sezione del MOG relativa ai criteri esclusione art. 80 del Codice dei Contratti Pubblici, d.lgs. 50/2016 e s.m.i. e indicazione delle misure di *self cleaning* (di cui alle determinazioni ANAC); le procedure relative al finanziamento di associazioni, fondazioni, partiti (senza obbligo di bilancio, utili da verificare in quanto alcuni i politici o apicali aziendali hanno costituito una propria fondazione).

**Output e misure anticorruzione, dati 2019 e in %**



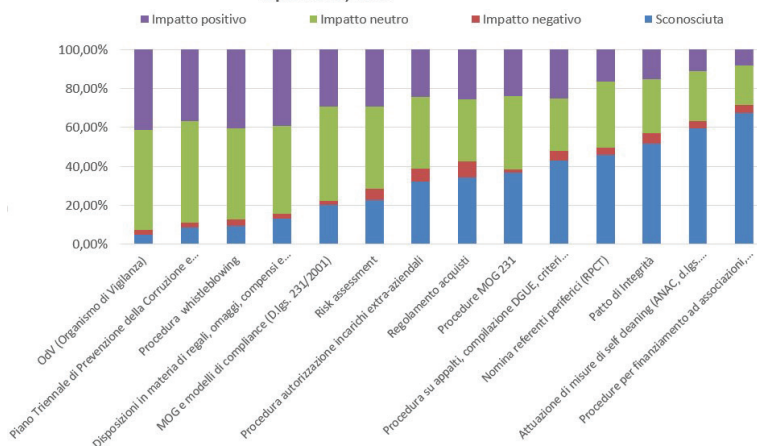
Fonte: *nostra elaborazione*

Passando alla trattazione di altri dati osservati, in merito alla conoscenza degli strumenti e delle misure anticorruzione da parte dei dipendenti sono risultati conosciuti soprattutto: l'organismo di controllo e di vigilanza (OdV); il piano triennale anticorruzione PTPCT; la procedura *whistleblowing*; le procedure che regolano omaggi e liberalità.

Per contro, le misure meno conosciute sono risultate essere: il patto di integrità; le misure di *self cleaning* relative a gare di appalto (nel DGUE); le procedure che regolano il finanziamento a partiti politici, fondazioni, associazioni.

Degno di nota l'impatto positivo percepito grazie alla presenza e attività dell'OdV, seguito dall'applicazione della misura del *whistleblowing* e della procedura per la gestione degli omaggi e sponsorizzazioni. Segue la percezione di impatto positivo relativa all'applicazione del Piano Triennale Anticorruzione e Trasparenza; l'applicazione del Modello Organizzativo e Gestionale; la procedura relativa a incarichi esterni; ecc.

**Conoscenza e impatto percepito delle misure anticorruzione - Risp. dei dipendenti, 2019**



Fonte: *elaborazione degli autori*

In merito agli effetti e impatti: gli *outcome* rinvenuti sono stati i seguenti, divisi per effetti relativi allo stakeholder “comunità locale”; “dipendenti”; “fornitori”.

A vantaggio della comunità locale/nazionale è stato riscontrato, (tra parentesi: le percentuali derivanti dalle risposte della valutazione): un aumento del livello di fiducia percepito, anche grazie a possibilità di chiedere consigli alla PA, anche non formalizzati (75%); aumento soddisfazione personale relativa al proprio lavoro (75%); miglioramento produttività (73%); miglioramento comunicazione nel lavoro di gruppo (71%); miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza sul lavoro (71%); maggiori imposte versate e afflusso di finanziamenti e risorse ai cittadini e utenti (35%); diminuzione del numero di denunce penali per reati di corruzione e/o concussione, traffico di influenze illecite e istigazione alla corruzione (e conseguente diminuzione di costi della Giustizia) (25%). E, in parte minoritaria: inquinamento evitato o mantenimento dello status ambientale e naturale (20%).

Di converso, a svantaggio della comunità locale/nazionale è stato riscontrato un incremento della burocratizzazione e relativi oneri (63%); un calo della motivazione intrinseca al lavoro (60%).

Alcune *proxy* utilizzate:

- costo di altre attività di formazione volte ad ottenere il medesimo beneficio;
- costo di sedute psicologiche volte ad ottenere il medesimo beneficio;
- valore di un incremento di produttività;
- costi derivanti da riduzioni di efficacia o efficienza.

Quanto al personale delle aziende pubbliche, sono stati valutati i seguenti effetti positivi, in ordine di rilevanza, (tra parentesi: le percentuali derivanti dalle risposte della valutazione): migliore conoscenza della propria azienda (organigramma e attività) (84%); aumento del livello di fiducia percepito (anche grazie ai/alle referenti o possibilità di chiedere consigli anche non formalizzati) (77%); diminuzione del proprio livello di stress percepito (anche grazie ai/alle referenti o possibilità di chiedere consigli anche non formalizzati) (69%); maggior condivisione degli obiettivi comuni e/o aumento della collaborazione reciproca per il loro raggiungimento (*goal oriented approach*) (69%); miglioramento delle abilità (*soft skills*), competenze normative e/o informatiche, formazione in generale e *self confidence* (67%); miglioramento della comunicazione nel gruppo di lavoro (fluidità nello scambio delle informazioni, maggior trasparenza) (65%); aumento del senso di auto-efficacia e della produttività auto-percepita (62%); aumento del livello di soddisfazione personale relativa al proprio lavoro (60%); miglioramento del clima emotivo di gruppo e/o del benessere personale dei suoi membri (60%).

Sempre relativamente al personale sono stati riscontrati anche effetti negativi, quali -soprattutto- l'incremento della burocratizzazione (81%); l'aumento dei carichi di lavoro (75%).

Inoltre, ma minoritariamente, sono stati rilevati effetti di minor fiducia reciproca all'interno del team (57%); diminuzione della produttività e motivazione intrinseca al lavoro (50%); mancato riconoscimento o diminuzione del senso di appartenenza alla società (46%); deterioramento dell'immagine pubblica dell'ente (43%).

Alcune *proxy* utilizzate:

- costo di altre attività di formazione volte ad ottenere il medesimo beneficio;
- costo di attività di *coaching* e/o di *brand identity*;
- costo di sedute psicologiche volte ad ottenere il medesimo cambiamento;
- costi derivanti da una riduzione di efficacia o di efficienza;
- costi di marketing e/o di comunicazione.

Infine, circa gli effetti mappati nei confronti dei fornitori e professionisti che lavorano per queste società (indotto), si osserva preliminarmente che tutti hanno stipulato un «patto di integrità», necessario per il loro accreditamento (sia i consulenti «core» sia quelli delle imprese finanziate). L'impatto misurato risulta più o meno intenso in funzione della tipologia di fornitore (di beni di consumo o di consulting); potere contrattuale; ottica di breve/medio periodo; ambito di operatività internazionale o locale; situazione di partenza (se opera già certificato e con MOG oppure no); struttura e dimensione (micro PMI o grande impresa).

Vale la pena di rimarcare che, in questo ambito, sono stati rilevati soprattutto effetti e impatti positivi, derivanti dalle misure anticorruzione attuate dalle società *in house* esaminate (tra parentesi: le percentuali derivanti dalle risposte della valutazione).

Segnatamente, ci si riferisce a: aumento del livello di fiducia percepito (anche grazie ai/alle referenti o possibilità di chiedere consigli anche non formalizzati) (90%); migliore conoscenza della propria azienda (organigramma e attività) (83%); miglioramento della comunicazione nel gruppo di lavoro (fluidità nello scambio delle informazioni, maggior trasparenza) (81%); maggior condivisione degli obiettivi comuni e/o aumento della collaborazione reciproca per il loro raggiungimento (*goal oriented approach*) (80%); diminuzione del proprio livello di stress percepito (anche grazie ai/alle referenti o possibilità di chiedere consigli anche non formalizzati) (75%); aumento del livello di soddisfazione personale relativa al proprio lavoro (72%); aumento del senso di auto-efficacia e della produttività auto-percepita (71%); miglioramento del clima emotivo di gruppo e/o del benessere personale dei suoi membri (70%); miglioramento delle abilità (*soft skills*), competenze normative e/o informatiche, formazione in generale e *self confidence* (69%).

Circa gli effetti negativi mappati, generati nei confronti dei fornitori, nonostante fossero state proposte molte possibilità di scelta, si è sostanzialmente riscontrato soprattutto un incremento della burocratizzazione e una conseguente diminuzione della loro produttività.

Alcune proxy utilizzate:

- costo di altre attività di formazione volte ad ottenere il medesimo beneficio;
- costo di sedute psicologiche al fine di ottenere il medesimo cambiamento;
- costi derivanti da una riduzione di efficienza e/o di efficacia;
- costi di marketing e comunicazione.

Dopo il calcolo dell'impatto sociale ramite il metodo VIMA è stato effettuato anche il calcolo dello *SROI ratio*, riscontrando, per le quattro società *in house* di Regione Lombardia e relativamente al periodo 2018, un investimento pari a circa 1,6 milioni euro e un VAN sociale pari a circa 4 milioni euro (Valore Attuale Netto degli *intangibles* generati a favore degli stakeholder, *willingness to pay*, e altri valori derivanti dalle variabili proxy considerate); di conseguenza il rapporto SROI ammonta a 2,51.

Arrotondando per difetto, si ottiene un rapporto di 2,5 : 1, ossia: per ogni euro investito se ne generano 2 e mezzo.

Ciò significa che le misure anticorruzione attuate consentono sostanzialmente di raddoppiare il valore del loro corrispondente investimento necessario per implementarle.

Nel calcolo si è tenuto conto dell'effetto intangibile e dell'impatto sociale generato sulla totalità degli *stakeholder* interni (personale dipendente e apicale delle società esaminate) nonché degli impatti esterni specificamente misurati presso gli utenti, beneficiari, fornitori e comunità locale che hanno risposto ai questionari di valutazione.

Circa quest'ultimi *stakeholder* esterni, si specifica che non è stata effettuata «inferenza statistica» sulla popolazione totale; vale a dire che questi ultimi risultati non sono stati rapportati al totale dei beneficiari potenziali, evitando in tal modo di sovrastimare gli effetti<sup>56</sup>.

Dallo studio relativo alla misurazione dell'impatto socio economico delle misure anticorruzione delle società *in house* di Regione Lombardia (Finlombarda, ARIA, Explora e Infrastrutture Lombarde) è risultato che, a fronte di alcuni effetti negativi, quali l'aumento della burocratizzazione e lievi decrementi di produttività, le persone dipendenti hanno percepito gli strumenti e le misure anticorruzione come occasioni per aumentare la propria consapevolezza in materia di norme anticorruzione (l. n. 190/2012), *mala gestio*, *maladministration* e trasparenza.

Le persone dipendenti hanno anche compreso maggiormente le motivazioni e le modalità delle verifiche effettuate periodicamente della funzione Internal Audit; le persone dipendenti hanno potuto socializzare in occasione di momenti formativi interni e costruire così un gruppo di lavoro trasversale più affiatato (gruppo com-

<sup>56</sup> Ciò, peraltro, potrà venire effettuato in una successiva analisi, con un campione statisticamente più significativo e maggiormente stratificato per cluster e per altre tipologie di utenti.

prendente persone di tutte le società *in house*). Le persone dipendenti hanno anche rilevato occasioni per migliorare conoscenza della propria azienda, aumentato il livello di fiducia percepito verso gli apicali e gli auditor (anche grazie ai/alle referenti e alla possibilità di richiedere consigli, anche non formalizzati) e l'opportunità di migliorare le proprie abilità (*soft skills*) e le proprie competenze normative e/o informatiche, con una migliore formazione in generale e miglioramento della *self confidence*.

Dai dati rilevati è risultato anche che molte misure anticorruzione applicate dagli enti non erano conosciute; e, pertanto, dalla ricerca risulta che occorrerebbe migliorare la comunicazione interna delle medesime.

Circa le misure conosciute, sono stati attribuiti ad esse effetti positivi relativamente a un aumento di fiducia nei confronti della pubblica amministrazione; al miglioramento della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; alla possibilità di accreditamento in piattaforme fornitori più severe; a più frequenti aggiudicazioni o vincite di affidamenti in altri enti che richiedono, parimenti alle società analizzate, procedure anticorruzione o Modelli Organizzativi e Gestionali (MOG) ai sensi e per gli effetti di cui al d.lgs. 231/2001 e s.m.i. e altri simili misure e audit anticorruzione (grazie ad un effetto apprendimento, c.d. *learning by doing*).

Il rapporto tra risorse spese e effetti generati nelle società *in house* di Regione Lombardia è comunque positivo: per ogni euro impegnato in misure anticorruzione se ne ottengono due e mezzo, a vantaggio dei beneficiari interni ed esterni dei servizi offerti (SROI pari a 2,5).

## 7. Conclusioni

I modelli per la misurazione e la valutazione d'impatto permettono di validare la qualità delle regole giuridiche, vigenti o in corso di elaborazione, nonché l'efficacia rispetto agli scopi perseguiti o da perseguire. In altri termini, essi rendono possibile conoscere la *sostenibilità*<sup>57</sup> delle regole, risultante dall'insieme di elementi non solo giuridici ma anche economici, sociali, ambientali.

L'applicazione di questi modelli non dovrebbe avere l'obiettivo di sottrarre spazi all'autonomia del legislatore bensì di responsabilizzarlo, riducendo l'auto-referenzialità delle scelte politico-normative e, al contempo, favorendo soluzioni più performanti, coerenti con le finalità dichiarate.

Nel caso delle misure di contrasto della corruzione il tema è particolarmente sfidante, sia per le difficoltà di cogliere la natura del fenomeno influenzato da

---

<sup>57</sup> Sul tema, si sottolinea il messaggio di F. Capra, U. Mattei, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Sansepolcro (AR), 2017, 217 ss., di riformulare l'impostazione delle leggi col fine di costruire e alimentare comunità sostenibili.

assetto regolatori e sistemi valoriali mutevoli, sia per la mancanza di metodi e strumenti di misurazione condivisi in ambito scientifico.

L'esigenza di far precedere le soluzioni e le proposte legislative da valutazioni empirico-statistiche, in grado di attestarne la sostenibilità, costituisce pratica ricorrente nella formazione degli atti legislativi dell'Unione europea<sup>58</sup>, diversamente non sembra incontrare la dovuta attenzione nel contesto nazionale<sup>59</sup>.

Nel presente contributo viene stimato l'impatto economico, sociale e ambientale delle misure anticorruzione condotte nelle società *in house* della Regione Lombardia (Italia), mediante l'indicatore internazionale *Social Return on Investment* (o SROI), affiancato al *Regulatory Impact Assessment* (RIA) utilizzato dalla Commissione Europea prima della validazione delle Direttive.

La valutazione consiste nell'utilizzo del metodo VIMA (Valutazione dell'Impatto delle Misure Anticorruzione), evoluzione del metodo SROI e del RIA, focalizzato piuttosto su *input* (oneri) e *output* (misure) derivanti tipicamente da misure anticorruzione quali, ad esempio: misure sull'imparzialità dei funzionari pubblici, rotazione degli incarichi, codici etici; vigilanza da parte di autorità pubbliche; regolamentazione del conflitto di interessi; divieti *post-employment* (o *pantouflage*); patti d'integrità; formazione; predisposizione di piani periodici anticorruzione.

In merito agli impatti, gli *outcome* rinvenuti sono stati divisi sulla base dei destinatari, vale a dire, la comunità locale, i dipendenti, i fornitori.

A vantaggio della comunità locale/nazionale è stato riscontrato: l'aumento del livello di fiducia percepito, anche grazie alla possibilità di chiedere consigli in maniera non formalizzata alla PA; l'aumento della soddisfazione personale relativa al proprio lavoro; il miglioramento della produttività; il miglioramento della comunicazione nel lavoro di gruppo; il miglioramento delle condizioni di salute e

<sup>58</sup> Si veda, ad esempio, il Regolamento UE *che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica*. Il testo, recante la prima *Legge europea sul clima*, costituisce uno degli atti legislativi tra i più importanti del quinquennio 2019-2024. Con esso viene disciplinato il raggiungimento della neutralità climatica dell'UE entro il 2050, che viene ancorata: (1) agli obiettivi fissati nell'Accordo di Parigi del 2015 sottoscritto a seguito della *United Nations Framework Convention on Climate Change (COP21)*, (2) alle valutazioni scientifiche elaborate dall'*Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC* (organo indipendente delle Nazioni Unite) e dall'*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services - IPBES*, (3) ai risultati della valutazione d'impatto operata dalla Commissione europea. Quest'ultima dimostra che la riduzione delle emissioni del 55% entro il 2030 è economicamente praticabile e vantaggioso per tutta l'UE. La valutazione è basata sugli strumenti di politica economica disponibili nell'UE e sull'apporto che ciascun settore dell'economia può offrire per il raggiungimento dell'obiettivo ambientale. Cfr. Commissione europea, *Executive Summary of the Impact Assessment Report*, SWD/2020/177 final, del 17 settembre 2020; sul tema M. Cozzio, *Verso la «Legge europea sul clima», primo passo della rivoluzione green*, in *Riv. trim. app.*, 2021, 3, in corso di pubblicazione.

<sup>59</sup> Si veda *infra* nota 22. Si vedano anche le considerazioni della Commissione europea riportate nel *Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia*, SWD(2020) 311 final, del 30 settembre 2020, § IV, nell'ambito della citata *Relazione sullo Stato di diritto nell'Unione europea*. La Commissione rileva che le valutazioni dell'impatto normativo sono migliorate rispetto al passato ma segnala che esse devono diventare più sistematiche. In particolare, evidenzia che l'analisi dell'impatto delle leggi continua ad essere occasionale, incentrata principalmente su elementi giuridici o economici, ignorando quelli sociali e ambientali.



sicurezza sul lavoro; maggiori imposte versate e afflusso di finanziamenti e risorse verso cittadini e utenti; la diminuzione del numero di denunce penali per reati di corruzione e/o concussione, traffico di influenze illecite e istigazione alla corruzione (e conseguente diminuzione di costi della giustizia). E, sebbene in misura minoritaria: inquinamento evitato o mantenimento dello status ambientale e naturale.

Di converso, a svantaggio della comunità locale/nazionale è stato riscontrato un incremento della burocratizzazione e relativi oneri e un calo della motivazione intrinseca al lavoro.

Quanto al personale delle aziende pubbliche, sono stati rinvenuti effetti positivi relativi alla migliore conoscenza della propria azienda; l'aumento del livello di fiducia percepito; la diminuzione del livello di stress percepito; maggior condivisione degli obiettivi comuni e/o aumento della collaborazione reciproca per il loro raggiungimento (*goal oriented approach*); il miglioramento delle abilità (*soft skills*), competenze normative e/o informatiche, formazione in generale e *self confidence*; miglioramento della comunicazione nel gruppo di lavoro; l'aumento del senso di auto-efficacia e della produttività auto-percepita; l'aumento del livello di soddisfazione personale relativa al proprio lavoro; il miglioramento del clima emotivo di gruppo e/o del benessere personale dei suoi membri.

Sempre relativamente al personale sono stati riscontrati anche effetti negativi, tra i quali: l'incremento della burocratizzazione e l'aumento dei carichi di lavoro. Minoritariamente, sono stati rilevati effetti di minor fiducia reciproca all'interno del *team*; la diminuzione della produttività e motivazione intrinseca al lavoro; il mancato riconoscimento o diminuzione del senso di appartenenza alla società; il deterioramento dell'immagine pubblica dell'ente.

Infine, circa gli effetti mappati nei confronti dei fornitori e professionisti che lavorano per queste società (indotto), l'impatto misurato risulta più o meno intenso in funzione della tipologia di fornitore (di beni di consumo o di consulting); potere contrattuale; ottica di breve/medio periodo; ambito di operatività internazionale o locale; situazione di partenza (se opera già certificato e con MOG oppure no); struttura e dimensione (micro PMI o grande impresa). In questo ambito, sono stati rilevati soprattutto effetti e impatti positivi, derivanti dalle misure anticorruzione attuate dalle società *in house* esaminate, quali un aumento del livello di fiducia percepito (anche grazie ai/alle referenti o possibilità di chiedere consigli anche non formalizzati); migliore conoscenza della propria azienda (organigramma e attività); miglioramento della comunicazione nel gruppo di lavoro (fluidità nello scambio delle informazioni, maggior trasparenza); maggior condivisione degli obiettivi comuni e/o aumento della collaborazione reciproca per il loro raggiungimento (*goal oriented approach*); diminuzione del proprio livello di stress percepito (anche grazie ai/alle referenti o possibilità di chiedere consigli anche non formalizzati); aumento del livello di soddisfazione personale relativa al proprio

lavoro; aumento del senso di auto-efficacia e della produttività auto-percepita; miglioramento del clima emotivo di gruppo e/o del benessere personale dei suoi membri; miglioramento delle abilità (*soft skills*), competenze normative e/o informatiche, formazione in generale e *self confidence*.

Circa gli effetti negativi mappati, generati nei confronti dei fornitori, nonostante fossero state proposte molte possibilità di scelta, si è sostanzialmente riscontrato soprattutto un incremento della burocratizzazione e una conseguente diminuzione della loro produttività.

Dopo il calcolo dell'impatto sociale tramite il metodo VIMA è stato effettuato anche il calcolo dello *SROI ratio*, riscontrando, per le quattro società *in house* di Regione Lombardia e relativamente al periodo 2018, un investimento pari a circa 1,6 milioni euro e un VAN sociale pari a circa 4 milioni euro (Valore Attuale Netto degli *intangibles* generati a favore degli stakeholder, *willingness to pay*, e altri valori derivanti dalle variabili proxy considerate); di conseguenza il rapporto SROI ammonta a 2,51.

Arrotondando per difetto, si ottiene un rapporto di 2,5 : 1, ossia: per ogni euro investito se ne generano 2 e mezzo.

In ottica di anticorruzione, gli strumenti matematici di valutazione dell'impatto normativo hanno consentito di analizzare a fondo anche la disciplina dei contratti pubblici, specie a fronte delle recenti e numerose modifiche<sup>60</sup>. Le stime consentono di evidenziare quanto il legislatore sia intervenuto in modo inadeguato<sup>61</sup>, per quanto motivato a migliorare l'assetto normativo.

Le soluzioni apportate con i decreti c.d. *Sblocca cantieri*, *Semplificazioni* e *Semplificazioni bis* perseguono obiettivi di semplificazione e speditezza, ma l'effluvio di modifiche non facilita il buon funzionamento del mercato e costringe gli operatori a complesse composizioni del frammentato quadro normativo, rendendo difficile e incerta l'aspettativa di trovare risposte<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> Il quadro normativo è stato ritenuto "confuso", "non sostenibile", "eccessivamente oneroso", "burocratico", "non conforme a obiettivi di semplificazione e buon funzionamento". Questi sono alcuni dei giudizi espressi dagli osservatori; per altro, come è stato rilevato, il testo (d.lgs. 50/2016) è stato accolto "sin dal suo esordio [...] da un coro pressoché unanime di voci di dissenso, senza neppure conoscere una fase iniziale di sospensione del giudizio (dettata quanto meno dalla curiosità degli addetti ai lavori o da una sorta di doverosa apertura di credito ispirata se non altro dalla sua non conoscenza)", si veda C. Contessa, *Codice dei contratti pubblici: è il caso di riscriverlo ora?*, 17 gennaio 2019, 2, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>61</sup> Ivi, 2. Come viene osservato, le novità introdotte dal legislatore sembrano rispondere più "all'impulso irrefrenabile di gettare via ad ogni costo un sistema ritenuto inadeguato" piuttosto che costituire soluzioni meditate sulla base di evidenze statistiche e strategie complessive di riforma e miglioramento del settore. Al riguardo si potrebbe parlare di "crescendo emozionale" dell'attività legislativa; sul tema dell'incidenza dell'emotività nella determinazione dei processi, anche legislativi, si rinvia all'interessante lettura di W. Davies, *Nervous States. How Feeling Took Over the World* (trad. it., *Stati nervosi. Come l'emotività ha conquistato il mondo*, Torino, 2019).

<sup>62</sup> C. Contessa, *Le novità del "decreto semplificazioni", ovvero: nel settore dei contratti pubblici esiste ancora un "codice"?*, in *Urbanistica e appalti*, 2020, 6, 757 ss. Si veda anche F. Cusano, *La recente torre di Babele dei contratti pubblici: la pace sol cercando io vo'*, in *Federalismi.it*, 18 novembre 2020; si rinvia *infra* all'ampia ricognizione bibliografica in nota 41.

L'emergenza causata dal Covid-19 ha ulteriormente esacerbato la situazione. Le misure adottate per soddisfare l'enorme aumento della domanda pubblica, specie per l'acquisizione di determinati beni (ad es. apparecchi medici e dispositivi di protezione), unitamente all'esigenza di acquistarli in tempi rapidissimi, hanno introdotto soluzioni speciali, recanti ampia discrezionalità per le amministrazioni, in deroga alle procedure ordinarie.

Gli effetti sono stati misurati dall'ANAC, che ha analizzato i dati degli appalti aggiudicati nel 2020 per far fronte all'emergenza Covid-19, nel complesso 12 mila procedure, per un valore di quasi 20 miliardi di euro<sup>63</sup>.

Sotto il profilo quantitativo, è merso che il contesto delle misure emergenziali ha permesso alle amministrazioni l'applicazione di procedure semplificate: in dettaglio, il 60% dei contratti risulta affidato mediante «procedure senza previa pubblicazione del bando» nonché «affidamenti diretti» (26,6%). Ma, sotto il profilo qualitativo, sono state riscontrate criticità relative alla fase dell'affidamento quanto dell'esecuzione dei contratti. In particolare, esse rinviano: (i) a variabilità elevata dei prezzi corrisposti; (ii) a carenze di requisiti generali da parte delle imprese; (iii) all'inaffidabilità degli offerenti che non hanno fornito idonee garanzie di competenza tecnica e solidità economico-finanziaria; (iv) al mancato rispetto dei tempi previsti per le forniture; (v) al mancato rispetto delle condizioni contrattuali, relativamente a difformità qualitative e/o quantitative delle forniture.

L'elenco di queste criticità risulta particolarmente interessante perché esemplificativo delle difficoltà che sorgono quando vengono applicate regole per gli acquisti diverse da quelle che, in condizioni di normalità, presiedono il funzionamento di questo mercato. Ricordiamo che per far fronte all'emergenza del Covid-19 il legislatore nazionale ha introdotto regole per gli appalti ispirate a obiettivi di maggiore velocità, meno pubblicità, meno concorrenza, meno formalismo, meno responsabilità, meno controlli, meno anticorruzione<sup>64</sup>.

A fronte della più importante erogazione di risorse pubbliche a livello nazionale dopo il piano Marshall, nella prospettiva dell'anticorruzione le criticità rilevate dovrebbero essere tenute in considerazione nel dibattito in corso per la riforma delle regole dei contratti pubblici<sup>65</sup>, in particolare si dovrebbero evitare le esternalità negative evidenziate dai modelli SROI e RIA.

---

<sup>63</sup> Si veda la *Relazione annuale 2020* dell'ANAC, cit., § 6.2.1.

<sup>64</sup> Per una approfondita disamina delle regole contrattuali nella fase dell'emergenza si veda in questa *Rivista* M. Cozzio, N. Parisi, *L'emergenza sanitaria causata dal COVID-19 e l'impatto sul sistema nazionale dei contratti pubblici*, 2021, 1, 37 ss.; anche A. Ruffini, *Decreto Semplificazioni: come cambiano le procedure di affidamento*, in *Urbanistica e appalti*, 2020, 5, 597-603.

<sup>65</sup> Si veda lo schema di legge delega per la riforma del Codice dei contratti pubblici, approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione n. 26 del 30 giugno 2021, ispirato, tra l'altro, a esigenze di "massima semplificazione" e "significativa riduzione e certezza dei tempi delle procedure".

*Michele Cozzio, Giovanni Lombardo - Abstract*

*Modelli e strumenti per la valutazione dell'impatto giuridico e socio-economico delle misure anticorruzione nel settore pubblico e privato*

La definizione di metodi e strumenti per la misurazione della corruzione è questione dibattuta in ambito scientifico, complice la natura del fenomeno, variabile nei contenuti, nelle concezioni, nelle regolamentazioni, nel pratico dispiegarsi. Su un punto vi è uniformità di visioni: nessuno, infatti, mette in dubbio l'utilità di rappresentazioni il più possibili veritiere e verificabili. Risulterebbe ridotta l'autoreferenzialità delle scelte politico-normative, con soluzioni più performanti, a beneficio della collettività. Vi è poi il tema correlato e non meno complesso della valutazione dell'impatto delle misure di contrasto della corruzione. Sul punto interviene la seconda parte del lavoro descrivendo l'applicazione di un modello innovativo, basato sul *framework* della teoria del cambiamento. L'obiettivo è quello di cogliere e quantificare l'efficacia delle misure non solo per il mancato verificarsi dell'evento corruttivo ma anche per gli effetti 'collaterali' generati, ad esempio il valore fiducia o la variazione dei comportamenti.

*Models and tools for the assessment of legal and socio-economic impact of anti-corruption measures in public and private sectors*

The definition of methods and tools for assessing corruption is an issue much debated within the scientific field due to the nature of this crime, which changes in terms of content, concept, regulation and the diverse ways by which it is committed. On one point there is broad agreement: the usefulness of objective and verifiable models. Thanks to such models, self-referential political-normative choices are reduced and backed up by more efficient solutions for the benefit of the whole community. Additionally there is the no less complex issue of assessing the impact of anti-corruption measures. The second part of this work deals with it, describing the application of an innovative model based on the framework of the theory of change. The goal is to understand and to quantify the effectiveness of measures, not only in terms of the avoided occurrence of the corruptive event, but also in reference to the "side effects" produced, for example the value of trust or the behavioural change.