

***LOTTA ALLA CORRUZIONE:
PERCEZIONE ED EFFETTIVITA'
– I LIVELLI DECISIONALI “PARALLELI”***

Marco Boni

MePAIE 2017

“corruption”

- ormai il concetto di corruzione ha assunto nell’immaginario un connotazione ampia e pervasiva, ben oltre il novero dei delitti contro la p.a. rubricati dal Codice Penale, per ricomprendere **tutti i comportamenti che configurano una mala gestione della cosa pubblica che determini direttamente o indirettamente vantaggi privati o più semplicemente costi indebiti per la collettività.**
- Si va dalla **grande corruzione** (ad esempio i condizionamenti sul legislatore da parte di lobby, il voto di scambio), alla **corruzione spicciola** (scavalcare una lista di attesa), per arrivare agli sprechi e ai casi di inefficienza colpevole della macchina amministrativa pubblica.

- **In termini generali, esistono varie connotazioni della corruzione: quella reale, quella presunta, quella documentata, quella percepita.**

Rapporto Transparency 2016

- **l'Italia migliora per livello di corruzione percepita ma resta terzultima in Europa, prima di Grecia e Bulgaria. L'Italia guadagna una posizione rispetto allo scorso anno, ma nel rapporto Transparency International 2016 rimane tra i fanalini di coda dell'Unione per livello di corruzione percepita nel settore pubblico e nella politica. **E a livello mondiale di piazza al 60esimo posto su 176 Paesi.** Resta il fatto che per il terzo anno consecutivo la performance della Penisola migliora: un progresso che **dal 2012, quando è stata varata la legge anticorruzione, ha permesso di recuperare 12 posizioni** nel ranking mondiale. Nella graduatoria di quest'anno restano in testa Danimarca e Nuova Zelanda con 90 punti, seguite da Finlandia (89) e Svezia (88). Al capo opposto della classifica Somalia (10), Sud Sudan (11), Corea del Nord (12) e Siria (13).**

- Il ***libro bianco sulla corruzione***, elaborato nel 2012 da una Commissione di Studio per il Governo Italiano, ha definito la **sanità**, “tra i settori maggiormente esposti al rischio di corruzione per ragioni di ordine finanziario”

I “NUMERI” DELLA CORRUZIONE

- **Lo studio sopra richiamato sintetizza alcuni dati. A livello internazionale il tasso medio stimato di corruzione e frode in sanità è del 5,59%, con un intervallo che varia tra il 3,29 e il 10% (Leys e Button 2013). In Italia corrisponderebbe a circa *6 miliardi di euro all'anno* sui 110 di budget.**

I “NUMERI” DELLA CORRUZIONE

- **Una fetta significativa di corruzione sarebbe legata all’acquisizione di beni e servizi. Secondo uno studio di PriceWaterhouseCooper del 2013 il rischio di corruzione nel settore delle tecnologie biomedicali sarebbe del 11-14%.**

I “NUMERI” DELLA CORRUZIONE

- Nella percezione dei cittadini il settore appalti è considerato un settore corrotto. *Il 40% degli italiani intervistati – contro il 30% della media UE – ritiene che la corruzione sia diffusa tra coloro che lavorano nel settore della salute pubblica , percentuale che sale al 59% per i funzionari che aggiudicano le gare di appalto (media UE 47%), superati solo dai politici a livello nazionale (67% Italia, 57% UE).*

LIBRO BIANCO ISPE

(Istituto per la promozione dell'etica in sanità)

- Nel 2013 la corruzione in senso stretto ha pesato per **6,4 miliardi di euro sui 114 miliardi di spesa pubblica** destinati al comparto sanitario. A questo vanno aggiunti **3,2 miliardi di inefficienza e 14 miliardi di sprechi** per un totale di **23 miliardi**

“CORRUZIONE E SPRECHI IN SANITA’” (novembre 2013)

- **La ricerca esplora il fenomeno della corruzione all’interno del Sistema Sanitario Nazionale, individuando le tipologie criminali ricorrenti ed i principali "drivers" (opportunità e vulnerabilità), dai quali si possano trarre spunti per elaborare modelli di analisi del rischio e sistemi di pre-allerta. La ricerca sviluppa inoltre 15 proposte per ridurre le opportunità di corruzione in sanità.**

Lo studio è stato sviluppato da Transparency International Italia, nell'ambito del progetto “Unhealthy Health System” co-finanziato dalla Commissione europea e dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

CORRUZIONE E SANITA'

- Nel nostro Paese corruzione e frode, insieme a sprechi e inefficienze, sottraggono risorse ai servizi assistenziali per un totale di circa 29 miliardi di euro, pari al 25% del totale delle spese sanitarie sostenute annualmente (equivalente a 110 miliardi) (*Transparency International Italia 2016*).
- Secondo il Transparency International Italia il problema di tale illegittimità è determinato da fattori quali **l'asimmetria informativa** (la mancata comunicazione trasparente tra pazienti, operatori, aziende produttrici e ufficiali responsabili della spesa), **la grande complessità** del sistema sanitario (difficoltà e analisi di raccolta delle informazioni, di sviluppo della trasparenza, di prevenzione della corruzione), **l'incertezza del mercato della sanità** (difficoltà per i decisori policymakers di prevedere la diffusione di malattie per allocare risorse comprendere i costi e l'efficacia delle cure).

Libro Bianco sulla Corruption in Sanità

ISPE Istituto per la promozione dell'etica in sanità - aprile 2014

- della corruzione, si possono identificare due categorie generali di atti:
 - **▪ Violano la Legge**, come il pagamento di tangenti, cioè la corruzione in senso stretto intesa come “abuso del potere per fini personali”.
 - **▪ Violano principi etici** che, sebbene non sempre perseguibili dalla Legge o, addirittura da essa tollerati, permessi o sanciti generano inefficienze, perdite di efficacia e di qualità del servizio.
- **L'insieme delle due categorie di azioni è riassunta nel termine anglosassone “corruption” e il suo valore complessivo è molto più che doppio rispetto alla corruzione in senso stretto. Oltre agli evidenti danni qualitativi ed economici, le inefficienze, le disfunzioni e gli sprechi indicano un'aberrazione morale.**

I SETTORI IN CUI SI CONCENTRA L'ILLEGALITA' **(report "Corruzione e sprechi in sanità" curato da** **Transparency International Italia)**

- ***Nomine: ingerenza politica, conflitto di interessi, spoil system, insindacabilità, discrezionalità, carenza di competenze.***
- ***Farmaceutica: aumento artificioso dei prezzi, brevetti, comparaggio, falsa ricerca scientifica, prescrizioni fasulle, prescrizioni non necessarie, rimborsi fasulli***
- ***Procurement: gare non necessarie, procedure non corrette, gare orientate o cartelli, infiltrazione crimine organizzato, carenza di controlli, false attestazioni di forniture, inadempimenti-irregolarità non rilevate.***
- ***Negligenza: scorrimento liste d'attesa, dirottamento verso sanità privata; false dichiarazioni (intramoenia); omessi versamenti (intramoenia).***
- ***Sanità privata: mancata concorrenza, mancato controllo requisiti, ostacoli all'ingresso e scarso turnover, prestazioni inutili, false registrazioni drg, falso documentale.***

I DRIVERS DELLA CORRUZIONE

- **Transparency International Italia propone – nello studio mirato “corruzione e sprechi in sanità” – una serie di drivers specifici favorenti la corruzione nel sistema-salute quali, dal lato della domanda:**
- **la frammentazione, l’incertezza o debolezza del quadro normativo,**
- **l’asimmetria informativa tra utente e istituzione,**
- **l’elevata parcellizzazione e fragilità della domanda sanitaria.**

Dal lato dell’offerta:

- **ingerenza della politica, complessità del sistema,**
- **discrezionalità decisionale,**
- **bassi standard etici e di livello di accountability degli operatori pubblici,**
- **asimmetria informativa tra sistema sanitario e fornitori privati,**
- **conflitto di interessi tra prevenzione e profitto del privato legato alla cura,**
- **scarsa trasparenza nell’uso delle risorse.**

RISCHI CORRUTTIVI

- Relativamente all'area dell'affidamento di lavori, servizi e forniture il “**Piano Nazionale Anticorruzione**”, emanato ai sensi della legge n. 190/2012, individua i principali rischi corruttivi:
- negli accordi collusivi tra le imprese partecipanti a una gara volti a manipolarne gli esiti, utilizzando il meccanismo del subappalto come modalità per distribuire i vantaggi;
- la definizione dei requisiti di accesso alle gare tali da favorire determinati concorrenti;
- l'uso distorto del meccanismo dell'”offerta economicamente più vantaggiosa” per favorire un'impresa;
- l'utilizzo della procedura negoziata e dell'affidamento diretto al di fuori dei casi previsti dalla legge;
- l'ammissione di varianti in corso di esecuzione del contratto per consentire all'appaltatore di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara.

Rai 1 HD

SIRINGHE DI PLASTICA E SIRINGHE D'ORO



una siringa d'oro e incredibilmente ancora
in alcune regioni c'è la plastica in

PREZZI STENT CORONARICI

(in euro)

Prodotto 1	Emilia Romagna 440	Piemonte 850
Prodotto 2	Toscana 449	Marche 800
Prodotto 3	Liguria 850	Emilia Romagna 440
Prodotto 4	Toscana 524	Campania 1.070

CORRUZIONE E SANITA'

- **Rapporto shock di *Transparency Italia*: nel 37% di Asl e aziende ospedaliere c'è stata corruzione. E poi sprechi per un miliardo di euro nei beni e servizi non sanitari, dalle mense alle lavanderie.**
- *Il dato rilevato da un'indagine su 151 strutture sanitarie italiane effettuata dal Censis.*
- *Più di un terzo dei dirigenti sanitari intervistati ha detto di essere a conoscenza di un episodio di corruzione avvenuto negli ultimi 5 anni e più di uno su dieci ha detto che la situazione non è stata affrontata in modo adeguato. Un focus del rapporto è dedicato agli sprechi nei beni e servizi non sanitari. In questo caso Ispe-Sanità ha valutato in almeno un miliardo di euro l'ammontare delle risorse che potrebbero essere recuperate con una gestione più efficiente.*
- **E' quanto emerge dal rapporto 'Curiamo la corruzione 2016', promosso da Transparency International Italia in partnership con Censis**

CORRUZIONE E SANITA'

- In questo senso, è emblematico un dato: per l'87,2% degli intervistati tra coloro che lavorano all'interno delle strutture sanitarie, la corruzione è percepita come una questione grave, addirittura per il 98,7% è uno dei principali problemi del Paese. Due terzi dei dirigenti sanitari contattati (il 67,6% del totale) ritengono che l'Autorità Nazionale Anticorruzione sia utile per prevenire e combattere il fenomeno, mentre il 32,4% teme un appesantimento della burocrazia a causa delle richieste di ANAC (45,2% al nord-est). **Gli ambiti più a rischio sono le gare d'appalto (82,7%) e la realizzazione di opere (66,0%).** La maggior parte dei dirigenti (66,7%) è convinta che ci sia la possibilità concreta che si verifichino episodi di corruzione nel loro ente e addirittura un ulteriore 10% sostiene che il rischio sia elevato. **Il 37,2% del totale, negli ultimi 5 anni, ha rilevato episodi di corruzione.**

CORRUZIONE “PERCEPITA”

- Ma Cantone avverte: “Cautela sui numeri”
- Qualcuno mette in dubbio la fondatezza scientifica delle analisi (e delle graduatorie internazionali) fondate sulla *percezione* del fenomeno: si rileva infatti che **ogni emersione di fatti corruttivi determina non la conferma del dato percepito, ma, come effetto para-psicologico, la sua amplificazione.** D'altra parte, trattandosi di una *fattispecie bilaterale a concorso necessario* tra corrotto e corruttore, senza vittime dirette, il reato rimane tendenzialmente coperto, il che fa apparire quanto più o meno episodicamente si palesa nelle aule di giustizia come la classica **punta dell'iceberg.** **I reati accertati contro la p.a. sono l'1 per mille del totale,** mentre l'89% dei cittadini intervistati considera il sistema economico gravemente inquinato dal fenomeno corruttivo (dati Eurobarometro 2012).

I LIMITI DELLA CORRUZIONE “PERCEPITA”

- Le percezioni possono cambiare rapidamente senza alcun fondamento oggettivo a causa di scandali politici che possono condizionare la percezione, ma che non riflettono il livello reale di corruzione
- Le percezioni possono essere condizionate da impostazioni culturali e concezioni diverse di quale sia effettivamente un reato di corruzione, per cui la stessa domanda può essere interpretata in modo sostanzialmente diverso
- È possibile che alcuni intervistati non abbiano l'esperienza e le conoscenze necessarie per esprimere una percezione affidabile della corruzione
- È possibile che alcuni intervistati volutamente sottostimino i pagamenti di tangenti per timore, imbarazzo o perché ne beneficiano, mentre altri strategicamente li sovrastimino per favorirne la prevenzione o la condanna

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

I LIMITI DELLA CORRUZIONE “PERCEPITA”

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

CORRUZIONE O INCOMPETENZA?

Il primo rapporto nazionale “Come acquista la pubblica amministrazione” (2010), curato dall’Università Tor Vergata di Roma, attribuisce l’83% degli sprechi negli acquisti pubblici non a corruzione ma a mera incompetenza. E qui si dovrebbe aprire una parentesi sul mancato investimento nella cultura e formazione professionale degli addetti, nonché sui sistemi di reclutamento

- **Ripa di Meana, Presidente Fiaso su corruzione in sanità: “Cifre sparate al vento da chi vuole privatizzare il sistema”**

ANAC – RELAZIONE ANNUALE AL PARLAMENTO 2016

Il “Cantone-pensiero”

- **Ci spiega la leggenda metropolitana della corruzione che vale 60 miliardi?**

“La Corte dei Conti aveva affermato qualche anno fa che, se la corruzione riguardasse il 3% del Pil, si potrebbe stimare un valore di 60 miliardi. È come dire che se mia madre avesse le ruote sarebbe una bicicletta, un'affermazione di una totale banalità senza che il presupposto - cioè che la corruzione vale il 3% del Pil - sia stato minimamente provato. Ha senso mettere in circolazione numeri del genere che poi entrano nel circuito mediatico e addirittura nelle statistiche internazionali? Io penso non abbia senso e non sia utile a nessuno.”

ANAC – RELAZIONE ANNUALE AL PARLAMENTO 2016

- **“l'Autorità anticorruzione non dà i numeri per dire se la corruzione è aumentata o diminuita perché noi non vogliamo alimentare leggende metropolitane come quella che la corruzione in Italia vale 60 miliardi».**
- **“I dati sulla percezione della corruzione, pur quando elaborati da autorevoli organismi internazionali con metodologie corrette, possono essere pericolosissimi perché in molti casi danno una rappresentazione che distorce la realtà fattuale e non servono a combattere il fenomeno. Anzi, a volte vengono usati per dire che tutto va male e questo alimenta la sfiducia nella possibilità di combattere la corruzione. Il lavoro che stiamo facendo noi, invece, è costruire indicatori di anomalia costruiti su dati reali e oggettivi, come le proroghe degli appalti e delle concessioni o le aggiudicazioni senza gara di appalti che ci aiutano a capire quanto il mercato sia permeabile a fenomeni di corruzione. E da questi indicatori partiamo per mirare meglio la nostra azione di prevenzione».**

INDICATORI DI RISCHIO CORRUZIONE

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

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

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

Report finale 2016

SISTEMA ORGANICO DAL 2012

- **SISTEMA ORGANICO DAL 2012**
- **la legge n. 190 del 2012, unitamente ai decreti attuativi ed agli altri provvedimenti che ne hanno sviluppato e articolato le previsioni, costituisce dunque un tentativo, organico ed ampio, di dotare il sistema amministrativo di una serie di “precauzioni ausiliarie”, utili a prevenire, contenere, far emergere i comportamenti corruttivi e più complessivamente i fenomeni di maladministration.**
- **A partire dalla legge n. 190 del 2012, il quadro giuridico ed istituzionale in materia di prevenzione e contrasto amministrativo alla corruzione è dunque mutato sensibilmente, attraverso la definizione di un complessivo sistema di politiche e misure volte a prevenire l'insorgere di fenomeni di corruzione: lo stesso concetto di corruzione amministrativa si affranca dalla tradizionale impostazione penalistica e si rivolge a definire un insieme più ampio di fenomeni di malcostume e maladministration, intesa, dalla stessa Autorità, “come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari”**

SISTEMA ORGANICO DAL 2012

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

INDICATORI DI RISCHIO CORRUZIONE

- **Il –Esempi di indicatori di contrasto della corruzione riferiti agli appalti pubblici i.**
- **Indicatore sul valore delle acquisizioni centralizzate**
- Tale indicatore ha lo scopo di valutare la quota di acquisti centralizzati attraverso l'adesione agli accordi quadro delle centrali di committenza, sul valore totale delle procedure aggiudicate da ciascuna stazione appaltante. Dal punto di vista della teoria economica, infatti, è presumibile che le amministrazioni maggiormente permeabili alla corruzione tendano a gestire direttamente gli appalti senza esternalizzarli attraverso l'utilizzo degli accordi quadro.
- è necessario valutare l'effettiva capienza degli accordi quadro e se la stazione appaltante pur non utilizzando una convenzione attiva riesce, a parità di beni e servizi da acquistare, a spuntare prezzi migliori gestendo direttamente il processo di appalto. A questo proposito può risultare difficoltoso risalire alla qualità dei prodotti acquistati al di fuori degli accordi quadro (la valutazione dovrebbe essere condotta dal RPC) e applicare l'indicatore a prodotti facilmente standardizzabili.

- **Rischi corruttivi connessi alla procedura dell'”accordo quadro senza rilancio competitivo”**

ESEMPI DI CRITERI DI AFFIDAMENTO IN ACCORDI QUADRO SENZA RILANCIO COMPETITIVO

- **“Sulla base di specifiche esigenze clinico terapeutiche ed organizzative segnalate dal reparto utilizzatore”**
- **“(.....) saranno aggiudicati a tre operatori economici; in particolare sarà aggiudicato all’operatore economico che risulterà primo in graduatoria per un quantitativo pari al 50% dell’importo totale della fornitura; sarà aggiudicato all’operatore economico che risulterà secondo in graduatoria per un quantitativo pari al 35% dell’importo totale della fornitura; sarà aggiudicato all’operatore economico che risulterà terzo in graduatoria per un quantitativo pari al 15% dell’importo totale della fornitura. La scelta di aggiudicazione a più operatori economici è legata alla possibilità di avere a disposizione più sistemi di somministrazione, per esigenze cliniche. (....) L’attivazione dei singoli contratti specifici avverrà direttamente mediante l’invio degli ordinativi di fornitura” (nota: quindi senza motivazione sull’attribuzione di volta in volta all’aggiudicatario A o B o C della quota di fornitura).**

ESEMPI DI CRITERI DI AFFIDAMENTO IN ACCORDI QUADRO SENZA RILANCIO COMPETITIVO

- *Non è preventivamente asseribile che i tre vincitori disporranno, sotto il profilo prestazionale, di farmaci con diversi sistemi di somministrazione, tanto da giustificare differenti aggiudicazioni. Inoltre, le quote di contratto dei tre aggiudicatari sono attribuite dal bando, preliminarmente alla formazione della graduatoria di gara e quindi indipendentemente dalle caratteristiche dei prodotti aggiudicati. Non si rinviene pertanto una relazione biunivoca tra specifiche esigenze cliniche (non meglio precisate) che necessitano di specifici sistemi di somministrazione (giustificanti l'assegnazione plurima) e quantitativi di contratto assegnati ai tre vincitori. Nel complesso ne consegue che, per come appare congegnato il bando, sotto il profilo prestazionale qualunque dei tre aggiudicatari potrebbe coprire indifferentemente ciascuna delle tre diverse quote di contratto.*

INDICATORI DI RISCHIO CORRUZIONE

- **Indicatore sulle procedure che utilizzano il criterio dell'OEPV**
- **L'offerta economicamente più vantaggiosa, sebbene trovi anche con l'introduzione delle nuove direttive uno spazio sempre maggiore come criterio di scelta da utilizzare, presenta un più alto rischio di discrezionalità rispetto al criterio del prezzo più basso. Sotto il profilo della letteratura economica l'utilizzo dell'OEPV sarebbe più indicato per appalti complessi mentre il criterio del prezzo più basso sarebbe da preferire per appalti con componenti standardizzate.**
- **Le valutazioni sull'attribuzione dei punteggi di qualità sono insindacabili, se non per manifesta illogicità**

INDICATORI DI RISCHIO CORRUZIONE

- **iii. Indicatore sul numero delle procedure non aperte**
- L'indicatore ha lo scopo di valutare la percentuale di procedure non aperte (procedure negoziate con o senza previa pubblicazione di un bando, affidamenti diretti, cottimi fiduciari, ecc.) sul totale delle procedure utilizzate da una medesima stazione appaltante in un determinato arco temporale
- **iv. Indicatore sul valore delle procedure non aperte**
- L'indicatore è analogo al (3) con l'unica differenza di considerare il valore delle procedure non aperte sul valore totale delle procedure attivate da una medesima stazione appaltante in un determinato periodo.

La modalità di scelta del contraente (tutta la p.a.) – dati ANAC 2015

- In merito alle modalità di scelta del contraente, con la **procedura aperta** si continuano ad assegnare circa il 25,5% delle procedure (con un massimo del 33,1% per le forniture e un minimo del 20,3% per i lavori), **mentre complessivamente nel 38,2% e nel 26,9% dei casi (per un totale di ben il 65,1%) le SA ricorrono rispettivamente a una procedura negoziata (con o senza bando) o all'affidamento in economia. Per quanto riguarda gli importi**, nel 2015 la procedura aperta si conferma la modalità con cui si affida il maggior valore dei contratti pubblici (circa il 52,7%, con un massimo del 55,1% per i servizi e un minimo del 49% per le forniture), seguono **le procedure negoziate, con e senza bando (nel complesso pari al 29,9%)** e le procedure ristrette (7,3%).

INDICATORI DI RISCHIO CORRUZIONE

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

INDICATORI DI RISCHIO CORRUZIONE

- vi. **Indicatore di frazionamento**
- **L'indicatore ha la finalità di valutare se la stazione appaltante ha frazionato artificialmente un determinato contratto con il solo scopo di non oltrepassare le soglie normativamente previste. L'indicatore può essere calcolato come il conteggio del numero di procedure non concorrenziali attivate da una stessa amministrazione in un arco temporale definito relativamente ad appalti omogenei.**
- vii. **Indicatore sulla lunghezza dei criteri di scelta**
- **L'indicatore può essere calcolato dalla sola stazione appaltante conteggiando il numero dei caratteri richiesti nei criteri di scelta e confrontando questo numero con il numero medio di caratteri utilizzati nel mercato di riferimento. L'indicatore potrebbe essere ponderato con il numero dei criteri utilizzati nel caso di offerta economicamente più vantaggiosa.**

INDICATORI DI RISCHIO CORRUZIONE

- **viii. Indicatore sul tempo medio richiesto per la presentazione delle offerte**
- L'indicatore misura l'adeguatezza della tempistica necessaria alla presentazione delle offerte. Tempi molto ristretti che intercorrono tra la data di pubblicazione del bando e la data di scadenza per la presentazione delle offerte possono essere un indice di favoritismo nei confronti di un particolare operatore economico e comunque un segnale di restringimento del grado di concorrenza potenziale. L'indicatore potrebbe essere utilizzato solo per quelle procedure per la quali non sono previsti termini tassativi indicati dalla norma.
- **ix. Indicatore sul numero di procedure con un'unica offerta**
- L'indicatore consiste in un semplice conteggio di bandi per i quali è stata ricevuta una sola offerta. Questo indicatore andrebbe valutato guardando il mercato di riferimento del servizio/prodotto.
- **x. Indicatore sul numero medio di offerte escluse alla partecipazione**
- L'indicatore è utile a verificare per ciascun mercato di riferimento la percentuale di offerte escluse alla partecipazione. L'indicatore fornisce un supporto per comprendere quanto una stazione appaltante restringa la partecipazione alle gare rispetto al numero potenziale di concorrenti. Il valore dell'indicatore, a parità di prodotto e di classe di importo, andrebbe confrontato a livello di più stazioni appaltanti.

INDICATORI DI RISCHIO CORRUZIONE

- **xii. Indicatore di concentrazione delle imprese aggiudicatarie**
- L'indicatore di concentrazione può essere facilmente calcolato dalla singola stazione appaltante per valutare la quota di appalti aggiudicati dai primi quattro operatori economici al tempo t .
- **xiii. Indicatore di ricorrenza temporale dell'aggiudicazione**
- Il presente indice ha lo scopo di confrontare quanto in due distinti archi temporali gli operatori economici siano distinti. L'indicatore può essere calcolato come il numero dei codici fiscali delle imprese aggiudicatarie di procedure attivate dalla i -esima stazione appaltante al tempo $t+1$ uguali ai codici fiscali delle imprese aggiudicatarie dalla stessa stazione appaltante al tempo t . Quanto più l'indicatore è vicino a uno tanto maggiore è la ricorrenza temporale delle stesse imprese agli appalti dell'amministrazione i -esima.

INDICATORI DI RISCHIO CORRUZIONE

- **xiv. Indicatore del numero di contratti aggiudicati e modificati per effetto di varianti**
- L'indicatore rappresenta una misura sul numero di contratti che in fase di esecuzione sono interessati da varianti in corso d'opera. L'indicatore può effettivamente segnalare una patologia in determinate circostanze ad esempio nei casi di varianti necessarie a superare possibili errori progettuali.
- **xv. Indicatore dei contratti aggiudicati prorogati**
- L'indicatore può segnalare una vera e propria patologia quella cioè di contratti prorogati non per motivi tecnici (le proroghe tecniche possono essere consentite in alcune circostanze ad esempio per dare modo alla stazione appaltante di aderire ad un accordo quadro in via di definizione o nelle more di indizione di una nuova gara). Al di fuori di casistiche ben definite, le proroghe non sono consentite e si configurano come veri e propri rinnovi contrattuali affidati senza alcuna forma di pubblicità né tanto meno di confronto concorrenziale.

INDICATORI DI RISCHIO CORRUZIONE

- **xvi. Indicatore di scostamento dei costi di esecuzione**
- L'indicatore può essere utile a valutare eventuali comportamenti di “moral hazard” in corso di esecuzione del contratto. Può accadere, infatti, che alcuni operatori economici facciano ribassi molto forti in sede di aggiudicazione vincendo un determinato contratto per poi recuperare lo sconto dichiarato durante l'esecuzione. L'aumento dei costi di esecuzione rispetto a quelli inizialmente previsti può essere legato a circostanze impreviste ed imprevedibili ed essere pertanto giustificato ma potrebbe anche essere legato ad una connivenza tra operatore economico e stazione appaltante per aumentare artificialmente i costi dell'appalto.
- **xvii. Indicatore di scostamento dei tempi di esecuzione**
- Analogamente all'indicatore sullo scostamento dei costi di esecuzione, l'indicatore di scostamento dei tempi ha la finalità di valutare comportamenti opportunistici da parte dell'operatore economico assecondati dalla stazione appaltante. Anche questo indicatore, come il precedente, deve essere letto con prudenza. Infatti, eventuali scostamenti tra tempi di realizzazione previsti e tempi effettivi possono essere giustificati da sospensioni legittime.

I LIMITI DEGLI INDICATORI

- **Questi indicatori – alcuni più significativi, altri meno – analizzando la quantità dei fenomeni, possono determinare degli “allarmi” per individuare situazioni di corruzione potenziale seriale, ma non consentono di isolare corruzione su singole situazioni, ancorchè rilevanti, ad esempio per il caso di capitolati “cuciti su misura” per qualche concorrente, così come far emergere il sotterraneo “traffico di influenze” con cui si cerca di condizionare i livelli decisionali delle amministrazioni.**
- **Ancora una volta, ad una questione “politica” si tende a fornire una risposta burocratica. Il rischio corruttivo viene trattato come quello ambientale o della sicurezza sul lavoro.**

FENOMENI ANTICONCORRENZIALI

- Per parte sua l'Antitrust, a testimonianza della rilevanza della fattispecie, diffonde nel settembre 2013 il **“vademecum per le stazioni appaltanti volto all'individuazione di criticità concorrenziali nel settore degli appalti pubblici”**. Viene fatto presente che i fenomeni anticoncorrenziali si presentano soprattutto in particolari contesti di mercato, che in estrema sintesi si caratterizzano nel modo seguente:
 - a) pochi concorrenti;
 - b) concorrenti caratterizzati da analoga efficienza e dimensione;
 - c) prodotti omogenei;
 - d) perdurante partecipazione alle gare delle stesse imprese;
 - e) appalto ripartito in più lotti dal valore economico simile.

Si tratta di contesti rinvenibili nei mercati di riferimento per l'acquisizione di beni e servizi da parte delle Aziende sanitarie .

FENOMENI ANTICONCORRENZIALI

- Secondo l'Antitrust – in linea con quanto riportato nel Piano anticorruzione - i fenomeni che a volte possono risultare associati a comportamenti anticoncorrenziali sono inquadrabili nelle seguenti fattispecie:
- a) **boicottaggio della gara** Il boicottaggio della gara si caratterizza per la mancata presentazione di offerte da parte di una o più imprese al fine di prolungare il contratto con il fornitore abituale o di far ripartire pro quota il lavoro o la fornitura tra tutte le imprese interessate al contratto. Ne sono indizi: nessuna offerta, offerte uguali;
- b) **offerte di comodo**. Quelle caratterizzate da importi palesemente fuori mercato o condizionate;
- c) **subappalti** finalizzati alla spartizione di commesse, ATI (Associazione Temporanea d'Imprese) costituite da imprese in grado singolarmente di adempire al contratto.
- d) **rotazione** delle offerte e ripartizione del mercato.

LA COLLUSIONE

- **La collusione tra imprese per la ripartizione delle quote di mercato è stata accertata in diverse procedure centralizzate Consip, e anche specificamente nel settore sanitario, in particolare nei mercati “chiusi”, a rischio di oligopolio**

C'ERA UNA VOLTA LA “MAZZETTA”...

- Oggi la grande corruzione si è evoluta ben oltre il pittoresco passaggio della “mazzetta”, per concretizzarsi in **grandi schemi collusivi** in cui il credito-debito viene cartolarizzato in **vantaggi non direttamente monetari (riserve di mercato, servizi, opere, ecc.)**, più difficili da ricostruire. Terreno di coltura è il “chrony capitalism” (**capitalismo di relazione**), cioè l'intreccio tra potentati economici con il potere politico e amministrativo, finalizzato a stabilire rendite di posizione.

TRAFFICO DI INFLUENZE ILLECITE (ART. 346 BIS C.P.)

MEDIATORE NELLA COSTRUZIONE DI UN ACCORDO CORRUTTIVO

Tale disposizione è stata aggiunta dall'art. 1 della l. 6 novembre 2012, n. 190, in ossequio a quanto disposto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione del 31 ottobre 2003, cosiddetta "Convenzione di Merida", ratificata con la legge 3 agosto 2009, n. 116 e soprattutto alla Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 1999 (Convenzione di Strasburgo), ratificata dall'Italia con la legge 28 giugno 2012, n. 110.

- *Vengono perseguite le condotte prodromiche ai successivi accordi corruttivi.*
- **Chiunque sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale, come prezzo della propria mediazione illecita verso il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio ovvero per remunerarlo, in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio, è punito con la reclusione da uno a tre anni. La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altro vantaggio patrimoniale.**

FIGURE EMERGENTI

- **IL “PROTOTIPATORE”**

**= *COSTRUTTORE DI BANDI DI GARA
SU MISURA***

TRASPARENZA A SENSO UNICO

- **Perché non è prevista la pubblicizzazione chiara e non reticente dei contributi che le imprese che forniscono la pubblica amministrazione o loro associazioni di categoria versano a partiti politici o a singoli eletti, direttamente o finanziando fondazioni ad essi riconducibili, ecc.?**

LE NORME SUGLI APPALTI FAVORISCONO LA CORRUZIONE

- **L'eccessiva regolamentazione del settore, denunciata anche dall'Authority sugli appalti, finisce per deresponsabilizzare il buyer, che si rifugia nella norma. Il farraginoso quadro normativo giustifica – con l'abuso della motivazione dell'urgenza - la deroga alle ordinarie procedure ed è funzionale alla corruzione in materia di affidamenti diretti fuori gara, come le cronache evidenziano (La Maddalena , L'Aquila, EXPO.....)**

COMMISSARI DI GARA ESTERNI (ART 78 CODICE)

- Il farraginoso, complesso e oneroso sistema di designazione di commissari esterni alle stazioni appaltanti **non garantisce minimamente la regolarità dell'appalto.**
- **Infatti, in presenza di un bando “pilotato”, la commissione di gara non può che applicare i criteri di valutazione già definiti dalla stazione appaltante, di cui diventa oggettivamente “complice”**

LE NORME ANTICORRUZIONE

- La risposta della politica agli scandali è la moltiplicazione delle regole. Il corpus delle norme anticorruzione si arricchisce via via di nuovi provvedimenti, più o meno efficaci, a rischio di affastellamento normativo (un classico), compreso il filone della “trasparenza”.
- E’ già attivo un fiorente mercato della formazione sull’”anticorruzione”.
- Il rischio è che gli adempimenti sulla prevenzione della corruzione vengano ridotti ad **attività burocratica**. Abbiamo più casi di “responsabili dell’anticorruzione” accusati di corruzione.

LE NORME ANTICORRUZIONE

- L'intreccio perverso politica-amministrazione (i primari "nominati" dai politici), ove non è legittimato dallo spoil system, viene superato con provvedimenti di facciata, ma continua a prosperare nella sostanza. Da questo punto di **vista il previsto meccanismo della *rotazione* dei dirigenti sulle posizioni *sensibili* può ridursi ad uno scambio di poltrone e promozione di clientele.** Addirittura, per contro, **può diventare lo strumento legale per rimuovere funzionari scomodi, non allineati.** Infine, ammesso che la rotazione dei dirigenti riduca il rischio corruttivo, va messo in conto l'aumento del rischio di ***incompetenza***, in quelle funzioni caratterizzate da specifico contenuto professionale.

LA PREVEDIBILITA' DELLA DOMANDA

- La programmazione delle forniture, prevista dalle norme e considerato elemento qualificante di gestione, consente, nei mercati chiusi, di **pianificare la collusione** tra le imprese, così come la strutturazione di *lotti geografici simultanei*, o le regole di gara che prevedono un *numero massimo di lotti aggiudicabili*

CENTRALIZZAZIONE = TRASPARENZA ?

“riducendo il numero dei contratti e concentrandoli presso uffici specializzati, le centralizzazioni degli appalti permettono anche di rendere le procedure più corrette e trasparenti.”

MEPAIE 2015 (in tempi non sospetti....)

Rilievi sulla concentrazione della domanda:

- **fa aumentare il valore unitario degli appalti, quindi la loro appetibilità, anche da parte della criminalità organizzata**
- **Nei mercati “chiusi” con un unico grande compratore (la pubblica amministrazione) fa diminuire drasticamente le occasioni di fornitura, quindi favorisce la collusione per garantire la sopravvivenza delle imprese**
- **Restringe a pochi soggetti le decisioni di acquisto e viene meno quel “controllo sociale” sulle procedure che si realizza a livello di singole amministrazioni, considerato anche che nelle amministrazioni più soggetti fisici sono coinvolti nei procedimenti e nell’esecuzione dei contratti**

- **È emblematica l'aggregazione forzata della domanda in servizi (pulizie) che non consentono economie di scala**

“Repubblica” 13 marzo 2017

INTERVISTA A RAFFAELE CANTONE

“Per battere la corruzione
via i politici da gare e appalti”

grazie per l'attenzione

GIANNELLI

GENTILONI A DOMENICA IN IMMUTATA FIDUCIA NEL MINISTRO ALLO SPORT

