



INDICATORI DI RISCHIO A LIVELLO COMUNALE

Aggiornamento di maggio 2024

INDICATORI DI RISCHIO A LIVELLO COMUNALE

Gli indicatori di rischio a livello comunale raggruppano possibili variabili o indicatori significativamente associati al verificarsi di episodi di corruzione di una singola amministrazione.

In coerenza con la prospettiva tipica degli studi aziendalistici, l'unità di analisi è costituita dal singolo comune.

L'analisi, utilizzando i cinque indicatori, è stata condotta sull'intera popolazione statistica dei comuni con popolazione pari o superiore ai 15.000 abitanti al 31/12/2019 (745 comuni).

Metodologia e fonti dati

Gli indicatori derivano da un articolato lavoro di ricerca consistito, in un primo momento, nell'individuazione di indicatori "potenzialmente" collegabili ai fenomeni corruttivi sulla base della rassegna della letteratura e, in un secondo momento, nell'analisi statistica delle relazioni esistenti tra indicatori potenzialmente interessanti (reperiti da fonti varie) ed episodi di corruzione verificatisi a livello di singola amministrazione.

Le informazioni sugli eventi corruttivi sono state reperite attraverso la raccolta e consultazione delle schede delle relazioni dei [Responsabili della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza](#) (RPCT) relative al quinquennio 2015-2019, pubblicate nella sezione "Amministrazione Trasparente" dei siti istituzionali delle amministrazioni comunali studiate.

A questo riguardo, è opportuno evidenziare che, per identificare le amministrazioni caratterizzate da fenomeni corruttivi, si è tenuto conto sia dei comuni che hanno riportato episodi di corruzione propriamente detti (sezione 2B della relazione), sia di quei casi in cui nelle amministrazioni sono stati rilevati degli accadimenti penalmente o disciplinarmente rilevanti e in qualche modo riconducibili al fenomeno della corruzione (sezione 12A della relazione), mantenendo la distinzione tra le due categorie.

Gli indicatori

1. Rischio di contagio

Per ogni comune con popolazione pari o superiore a 15000 abitanti, l'indicatore misura la percentuale degli altri comuni con popolazione pari o superiore a 15000 abitanti, appartenenti alla medesima provincia del comune considerato, in cui il RPCT abbia riportato il verificarsi di almeno un episodio di corruzione nell'anno di riferimento in sede di relazione annuale.

L'indicatore rileva pertanto la frequenza dei casi di corruzione nei comuni limitrofi appartenenti alla stessa provincia.

La teoria di riferimento è quella del c.d. "contagion effect" secondo la quale un dato fenomeno sociale (nel nostro caso la corruzione) si diffonde in maniera epidemica in un certo contesto spaziale. Con riferimento al metodo di calcolo, è stato mutuato un approccio ampiamente utilizzato negli studi (Berry e Berry 1990; Mooney 2001; Shipan e Volden 2006; Matisoff 2008; Makse e Volden, 2011; Pacheco, 2012; Yi e Feiock 2012; Bromley-Trujillo et al., 2016; Pacheco e Maltby 2017), ovvero misurare la percentuale di unità vicine aventi la specifica caratteristica che si ritiene possa diffondersi nello spazio.

È stata pertanto adattata questa "idea" alla corruzione e si è calcolata quindi la percentuale di comuni limitrofi per i quali sono stati segnalati casi di corruzione nel periodo di riferimento. I test statistici condotti hanno confermato un'associazione significativa tra la diffusione della corruzione nei comuni vicini e il verificarsi di casi di corruzione nei comuni target.

La fonte dati sono le schede delle relazioni dei RPCT relative al quinquennio 2015-2019, pubblicate nella sezione "Amministrazione Trasparente" dei siti istituzionali delle amministrazioni comunali oggetto di analisi.

2. Scioglimento per mafia

Per ogni comune con popolazione pari o superiore a 15000 abitanti, l'indicatore misura se il comune, nell'anno di riferimento, è stato interessato o ha subito gli effetti di un provvedimento di scioglimento per mafia.

L'indicatore segnala una situazione di degrado istituzionale (infiltrazione mafiosa) ed è misurato attraverso la rilevazione della circostanza che il comune sia stato interessato o abbia subito gli effetti di un provvedimento di scioglimento per mafia.

L'ipotesi esaminata è quella che l'infiltrazione mafiosa sia positivamente associata al verificarsi di episodi di corruzione nell'amministrazione oggetto del provvedimento di scioglimento (Eboli et al., 2021; Ravenda et al. 2020). I test statistici condotti hanno confermato tale ipotesi.

La fonte del dato è rinvenibile al seguente link: <https://www.avvisopubblico.it>.

3. Addensamento sotto soglia

Per ogni comune con popolazione pari o superiore a 15000 abitanti, l'indicatore è uguale al rapporto tra:

- numeratore: numero di procedure con valore economico compreso tra 20.000 e 40.000 € bandite dai comuni con popolazione pari o superiore a 15000 abitanti;
- denominatore: numero di procedure con valore economico superiore a 40.000 € bandite dai comuni con popolazione pari o superiore a 15000 abitanti.

L'indicatore ha la finalità di calcolare il grado di addensamento degli appalti su valori inferiori alle soglie previste dalla normativa, che potrebbe essere frutto di un comportamento volto a non oltrepassarle al fine di eludere il maggior confronto concorrenziale e controlli più stringenti e accurati generalmente previsti per gli appalti sopra soglia (per il quinquennio 2014-2019). Tale comportamento potrebbe inoltre rilevare, più nello specifico, il ricorso alla pratica del frazionamento artificioso degli appalti pubblici da parte dei comuni italiani medio-grandi. L'ipotesi di partenza è che la frequenza del ricorso al cosiddetto contract splitting sia associata a un più elevato rischio di corruzione. Il mancato ricorso a procedure competitive, infatti, lascia più spazio ad accordi e condotte corruttive. Nello specifico, tale pratica consiste nell'artificiosa suddivisione del valore dell'appalto in più contratti il cui importo a base d'asta sia inferiore ad un valore soglia, raggiunto il quale è obbligatorio avviare una procedura competitiva, in maniera tale da ricorrere così all'affidamento diretto. L'effetto che il frazionamento degli appalti è in grado di avere sulla manifestazione di episodi di corruzione è mostrato e argomentato in molti studi (OECD, 2016; Gauthier, Lésné, 2018) e risulta dalle analisi condotte, le quali restituiscono chiari segnali dell'esistenza di una relazione positiva tra contratti con importi sotto soglia affidati direttamente e occorrenza di episodi di corruzione (assumendo come valore soglia per il quinquennio 2014-2019 l'importo di 40.000 €).

Per gli appalti più recenti, i valori utilizzati per il calcolo sono stati aggiornati in ragione delle modifiche normative intervenute nel 2021 e 2022, che hanno innalzato le soglie per l'affidamento diretto.

La fonte del dato è la [Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici](#) (BDNCP).

4. Popolazione residente

Per ogni comune con popolazione pari o superiore a 15000 abitanti, l'indicatore misura il numero dei cittadini residenti nel comune al 1° gennaio dell'anno di riferimento.

Questa variabile è spesso utilizzata negli studi come misura indiretta della dimensione e anche della complessità organizzativa di un dato comune. In sintesi, maggiore è la popolazione residente, più articolata e complessa è la gestione amministrativa dell'ente comunale. L'ipotesi di partenza è che ad una maggiore dimensione e complessità organizzativa sia associato un maggior rischio di corruzione (LaPalombara 1994; Goel and Nelson, 1998). I test statistici condotti hanno confermato tale ipotesi.

I dati sono di fonte Istat, rinvenibili al seguente link:

http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_POPRES1

5. Reddito imponibile pro capite

Per ogni comune con popolazione pari o superiore a 15000 abitanti, l'indicatore misura il reddito imponibile pro-capite, nell'anno di riferimento. L'indicatore è pertanto uguale al rapporto tra:

- numeratore: reddito imponibile a livello comunale;
- denominatore: numero dei cittadini residenti nel comune.

Tale indicatore intende misurare il livello di benessere socio-economico del territorio governato dal comune di riferimento. Secondo la letteratura di riferimento, l'indicatore in questione è, a sua volta, una misura indiretta della qualità istituzionale. L'ipotesi di partenza è che a livelli maggiori di reddito (qualità delle istituzioni) si associ un minor livello (e quindi rischio) di corruzione (Dimant e Tosato 2018; Jetter e Parmeter 2018). I test statistici condotti hanno confermato tale ipotesi.

I dati sono di fonte MEF (Dipartimento delle Finanze) e Istat rinvenibili ai seguenti link:

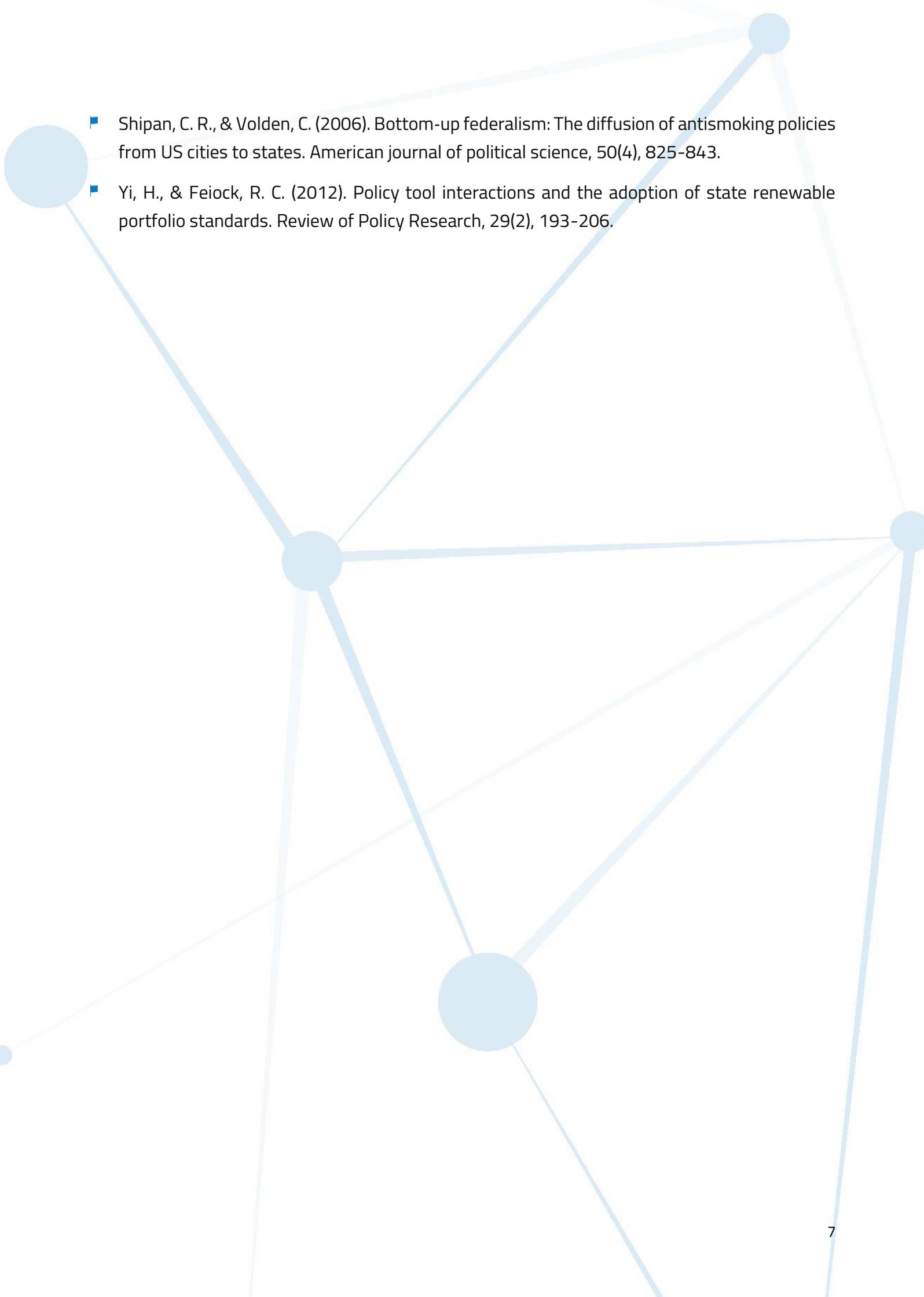
https://www1.finanze.gov.it/finanze3/pagina_dichiarazioni/dichiarazioni.php;

http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_POPRES1.

Principali riferimenti bibliografici

- Berry, F. S., & Berry, W. D. (1990). State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis. *American political science review*, 84(2), 395-415.

- Bromley-Trujillo, R., Butler, J. S., Poe, J., & Davis, W. (2016). The spreading of innovation: State adoptions of energy and climate change policy. *Review of Policy Research*, 33(5), 544-565.
- Dimant, E., & Tosato, G. (2018). Causes and effects of corruption: what has past decade's empirical research taught us? A survey. *Journal of Economic Surveys*, 32(2), 335-356.
- Eboli, M., Toto, A., & Ziruolo, A. (2021). Mafia infiltrations in Italian municipalities: two statistical indicators. *Applied Economics*, 53(24), 2693-2712.
- Gauthier B., Lesné F. (2018) "Reported Corruption vs. Experience of Corruption in Public Procurement Contracts" FERDI Working paper P242, December 2018, disponible al link <https://ferdi.fr/dl/df-CDSUJyyvS8yHE6r8fRaykECJ/ferdi-p242-reported-corruption-vs-experience-of-corruption-in-public.pdf>.
- Goel, R. K., & Nelson, M. A. (1998). Corruption and government size: A disaggregated analysis. *Public choice*, 97(1), 107-120.
- Jetter, M., & Parmeter, C. F. (2018). Sorting through global corruption determinants: Institutions and education matter—Not culture. *World Development*, 109, 279-294.
- LaPalombara, J. (1994). Structural and institutional aspects of corruption. *Social research*, 325-350.
- Makse, T., & Volden, C. (2011). The role of policy attributes in the diffusion of innovations. *The Journal of Politics*, 73(1), 108-124.
- Matisoff, D. C. (2008). The adoption of state climate change policies and renewable portfolio standards: Regional diffusion or internal determinants?. *Review of Policy Research*, 25(6), 527-546.
- Mooney, C. Z. (2001). Modeling regional effects on state policy diffusion. *Political Research Quarterly*, 54(1), 103-124.
- OECD (2016). Preventing corruption in public procurement. Disponible al link: <https://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>.
- Pacheco, J. (2012). The social contagion model: Exploring the role of public opinion on the diffusion of antismoking legislation across the American states. *The Journal of Politics*, 74(1), 187-202.
- Pacheco, J., & Maltby, E. (2017). The role of public opinion—does it influence the diffusion of ACA decisions?. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 42(2), 309-340.
- Ravenda, D., Giuranno, M. G., Valencia-Silva, M. M., Argiles-Bosch, J. M., & García-Blandón, J. (2020). The effects of mafia infiltration on public procurement performance. *European Journal of Political Economy*, 64, 101923.

- 
- Shipan, C. R., & Volden, C. (2006). Bottom-up federalism: The diffusion of antismoking policies from US cities to states. *American journal of political science*, 50(4), 825-843.
 - Yi, H., & Feiock, R. C. (2012). Policy tool interactions and the adoption of state renewable portfolio standards. *Review of Policy Research*, 29(2), 193-206.