



*Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione Internazionale*

## **G7 Workshop on Corruption Measurement**

**Rome 27 October 2017**

### **Discussion Paper<sup>1</sup>**

Widely diffused corruption causes significant distortions in the allocation of productive resources in the economy, creates unfair competition damaging legally-operating businesses and leads to a major waste of public resources. Moreover, it acts as a strong disincentive to investments linked to knowledge and technology, with obvious negative consequences on long-term growth and economic development.

In order to acquire an adequate understanding of the underlying causes and consequences of corruption and develop an effective approach to tackle such phenomenon it is necessary to carry out accurate and standardised surveys. Corruption is a particularly broad and complex phenomenon not only in terms of sharing a common definition but also concerning its data collection and measurement stages. Moreover, there are various forms and modalities of corruption, within individual countries and internationally.

In adopting the United Nations Convention against Corruption (UNCAC), the General Assembly sought to emphasise the pervasive nature of the phenomenon and to express concern over its transnational character, capable of negatively affecting societies and economies (see UNGA Resolution 58/4 of 31 October 2003 Preambular Para. 9; UNCAC Preamble Par. 1-4; UNGA Resolution 51/59 of 12 December 1996 Preambular Para. 1-3).

Leading international organisations and scholars dedicate a vast amount of work to the economic analysis of corruption, considered to be a factor that distorts competition and lowers civil and political standards within countries.

In this context it is crucial to deepen our understanding of corruption measurement in order to:

- 1) obtain an accurate and reliable representation of reality
- 2) scientifically trace the nexus with economic and social variables
- 3) fine-tune prevention and repression strategies

---

<sup>1</sup> *This discussion paper is the result of the work coordinated by the Italian Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, in consultation with the Prime Minister's Sherpa Office. Istat, Anac, Ministry of Justice and Bank of Italy have contributed.  
Italian text follows.*

4) better assessing policies that are implemented at national and international level and establishing a more complete and effective monitoring of them.

Hence the importance of defining a set of accurate and globally shared indicators that can support data comparison among countries and which is inherently reliable and operationally workable.

## **1. Measuring corruption**

At the moment there are two types of measures for evaluating the spread of corruption.

The first are subjective measures, based on perception or, less often, on experience: such indices are the Corruption Perception Index developed by Transparency International, the World Bank's Control of Corruption Indicator, the World Economic Forum's Global Competitiveness Index, and the Eurobarometer established by the European Commission.

Conversely, objective measures are based for instance on: judicial statistics, direct reporting of bribe requests (this data is generally gathered through victimization surveys carried out with individuals and businesses, as well as through surveys on the users and the quality of public services), gaps between costs and output, missing expenditure, and lastly on audits conducted within public administrations.

Both approaches, considered separately, feature strengths and weaknesses; but above all, they do not allow for a comprehensive overview of the phenomenon.

As far as subjective perception-based indicators are concerned, while they allow for cross-country assessments and provide a snapshot of the perceived reality in each, they are by definition rather inaccurate. Perceptions can be affected by various subjective, cultural and environmental factors, including by the frequency and type of media coverage of the phenomenon. Furthermore, since these originate from sample surveys that rely on general questions, perception-based indicators provide a low level of detail in relation to the type of criminal activity and where it has taken place. Moreover, it is generally difficult to compare their variation over time.

Objective indicators are not subject to these limits; yet they may sometimes create an underestimation of the phenomenon, failing to record crimes that haven't been discovered, reported and/or prosecuted. In addition, criminal justice statistics are biased by a time lag since the crime was committed. Lastly, objective data based on direct measurements of missing expenditure resources or audits are associated with high costs, which makes them difficult to obtain at the global level.

Experience shows that corruption statistics cannot be based exclusively on a single synthetic indicator. Given the complexity of the phenomenon, the possibility of producing and utilising a set of multidimensional indices should be explored. In this respect, for example, an Italian project called Equitable and Sustainable Wellbeing (BES) has developed a model that aims at complementing the key indicator of economic activity (GDP) with other indicators capable of providing assessments of individual wellbeing and measuring inequality and economic sustainability.

Creating one or more indicators to supplement those based uniquely on the perception/experience of the phenomenon requires the availability of new data sources, in addition to substantial investments in methodological approaches.

New opportunities in information gathering and analyses, arising from a greater availability of open administrative and statistical data, enable remarkable progress in our understanding, of both consolidated issues as well as of those which are relatively unexplored or of which it is difficult to capture their full complexity, as with corruption. The information gain is related to individuals as well as economic, market, and Public Administration units. The use of new databases will allow for both the study of corruption at a macro-level (grand corruption) and at the micro level (petty corruption).

Some international bodies are taking advantage of these developments in order to track the path towards the implementation of the SDGs (Sustainable Development Goals), with particular reference to Goal 16 "Peace and Security." To this end, they are setting out Guidelines for the conduction of surveys to estimate corruption and provide an objective representation.

With regard to anti-corruption policies, the contribution made by the use of judicial data in countering corruption should not be overlooked. A critical aspect of a general nature arises from the limitations, in terms of international comparability, deriving from the heterogeneity of the normative regimes of each jurisdiction: consider, for example, the system of relations between the judiciary and the executive and the different frameworks of criminal prosecution. In this context, the European Commission is developing a project aimed at establishing a set of corruption indicators with data sources drawn from judicial statistics, which will be available to all EU countries.

Moreover, a plurality of indicators that can be developed while investigating the dynamics of corruption and its links with political, legal, economic and "relational" phenomena may be added to this context, already laden with critical aspects. Among these are "tolerance indicators", based on the degree of tolerance of citizens towards crime and corruption. Additional points may arise from the links between the public procurement database and the economic profile of companies, or by monitoring benchmark or reference prices and purchase prices in public administrations.

A composite set of indicators can capture the multidimensional aspects of corruption within both the public and private sectors and represents the framework in which to develop enhancements and innovations.

It is, however, straightforward to note the limit of this prospected effort in the definition itself. The methodological prerequisite enabling the adoption of reliable and acknowledged indicators is a widely accepted definition of corruption - one that is able to encompass and detect the phenomenon in a homogeneous and coherent manner.

Nonetheless, the current legal landscape is highly fragmented. Several countries embrace broad definitions of the term - intended as behaviour deviating from established standards, namely the violation of the common interest for obtaining private benefits. In other countries instead, exclusive reference is made to offenses within the public administration, where the private benefit derives from the misuse of power by a public official or a person in charge of a public service.

Definitions therefore vary from one jurisdiction to another, according to the criteria adopted to identify standards or common interests, but also depending on the criminal case concerned.

Such fragmented and partial framework provides, ultimately, misrepresentations that render comparisons over space and time unreliable and unrealistic.

Repeated use of classifications based on partial indicators, also for ranking purposes, with obvious consequences also at the macroeconomic level, has reinforced the commitment to explore the issue in greater detail at a high-level seminar under the Italian G7 Presidency.

## **2. Themes covered in the workshop**

A workshop dedicated to sharing knowledge, experience and good practices is of critical importance and represents a common pathway to jointly establish a coherent and harmonious framework in which to examine statistical methodologies on corruption that effectively ensure both cross-country and cross-time comparability.

Among the numerous possible themes, the workshop is intended to address two closely related issues.

The first part of the workshop will be devoted to the theme of corruption measurement focusing on the proposal to utilise a set of indicators that are not uniquely subjective and which would be better suited to represent the true level of corruption from all angles. This proactive approach stems from an innovative method developed in Italy consisting of an organizational module that coordinates the various preventive measures against corruption and anti-corruption activities adopted on an international scale.

The second part of the workshop will address the issue of corruption indicators from the prevention point of view. To this end, and from a modern perspective, the quantitative measurement of the phenomenon is of lesser concern than the measurement of exposure levels to corruption risks, aimed at an effective appraisal of anti-corruption actions in the relations between public authorities (national and international) and business actors. This method, developed by the Italian National Anti-Corruption Authority, uses new generation indices and current data and aims to build indicators designed to reveal symptomatic-pathological situations or events (the so-called red flags) which are associated to higher risks of corruption.

These risk indicators - although still facing challenges in terms of methodology, application, data collection and systematisation - appear to enjoy greater functionality in the prevention perspective as featured by UNCAC and some national regulations (such as Italy's main anti-corruption law No. 190/2012), equally premised on addressing the causes of and factors leading to corruption.



*Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione Internazionale*

## **G7 Workshop on Corruption Measurement**

**Roma 27 Ottobre 2017**

### **Documento di discussione<sup>2</sup>**

La diffusione di comportamenti corruttivi genera significative distorsioni nell'allocazione delle risorse produttive nell'economia, altera la concorrenza a danno delle imprese che operano legalmente e genera ingenti sprechi di risorse pubbliche. Ne conseguono inoltre gravi disincentivi a investire in conoscenza e tecnologia, con evidenti ripercussioni negative sulla crescita e lo sviluppo economico nel lungo periodo.

Un'adeguata comprensione delle cause e degli effetti della corruzione ed un suo efficace contrasto richiedono di approntare rilevazioni accurate e condivise. Si tratta infatti di un fenomeno particolarmente ampio e complesso sia negli aspetti definitori sia nelle fasi di rilevazione e in quelle di misurazione. Inoltre, la corruzione può assumere forme e modalità molto diverse all'interno dei singoli Paesi e sul piano internazionale.

Nell'adottare la *United Nations Convention against Corruption* (UNCAC), l'Assemblea Generale ha voluto sottolineare la pervasività del fenomeno ed esprimere preoccupazione per il suo carattere transnazionale, suscettibile di generare effetti negativi su tutte le società e le economie (cfr. Risoluzione UNGA 58/4 del 31 Ottobre 2003, 9° Considerando; Preambolo UNCAC, 1-4° Considerando; Risoluzione UNGA 51/59 del 12 dicembre 1996, 2° Considerando).

I principali organismi internazionali e gli studiosi dedicano un intenso lavoro all'analisi economica della corruzione, considerata come elemento di distorsione della concorrenza e come limite allo sviluppo degli standards civili e politici degli Stati.

In tale contesto è essenziale approfondire il tema della misurazione della corruzione:

- 1) per avere una rappresentazione della realtà congrua ed affidabile;
- 2) per tracciare scientificamente il nesso di causalità con le grandezze economiche e sociali
- 3) per affinare le strategie di prevenzione e repressione;

---

<sup>2</sup> Il documento è frutto del lavoro coordinato dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, in consultazione con l'Ufficio Sherpa della Presidenza del Consiglio. Esso raccoglie contributi di Istat, Anac, Ministero della Giustizia e Banca d'Italia.

4) per una migliore valutazione ed un più completo monitoraggio delle politiche nazionali ed internazionali messe in campo.

Ciò postula la definizione di un set di indicatori accurati e condivisi sul piano internazionale in grado di sostenere una comparazione dei dati fra Paesi, affidabile sul piano ontologico ed utile sotto il profilo operativo.

## 1. La misurazione del fenomeno corruzione

Lo stato dell'arte vede contrapporsi due famiglie di indicatori della diffusione della corruzione.

Da un lato vi sono le misurazioni soggettive, basate cioè sulla percezione o, più raramente, sull'esperienza: indicatori di questo tipo sono il *Corruption Perception Index* elaborato da Transparency International, il *Control of Corruption Index* predisposto dalla Banca Mondiale, il *Global Competitiveness Index* proposto dal World Economic Forum e l'*Eurobarometer* elaborato dalla Commissione europea.

Dall'altro lato figurano le misurazioni oggettive, basate ad esempio sulle statistiche giudiziarie, sulle dichiarazioni dirette di chi ha ricevuto richiesta di pagare una tangente (indagini di vittimizzazione), su rilevazioni fattuali di scostamenti tra costi e output (*missing expenditure*) o, infine, su *audit* condotti presso le amministrazioni pubbliche.

Entrambi gli approcci, singolarmente considerati, presentano vantaggi e limiti.

Quanto agli indicatori soggettivi: da un lato essi permettono di confrontare un ampio numero di Paesi e offrono una fotografia istantanea dello stato di ciascuno di essi. Dall'altro essi sono per definizione assai imprecisi, poiché le percezioni possono essere influenzate da vari fattori soggettivi, culturali e ambientali, ad esempio da quanta attenzione e dal tipo di esposizione che i media dedicano alla corruzione. Inoltre, derivando da sondaggi campionari, gli indicatori basati sulle percezioni forniscono uno scarso grado di dettaglio in relazione al tipo di attività criminale e al territorio in cui si manifesta; essi inoltre, generalmente, non possono essere confrontati nella loro variazione temporale.

Gli indicatori di tipo oggettivo non soffrono di questi limiti. Tuttavia essi possono talvolta generare una sottostima del fenomeno, mancando di registrare i crimini che non vengono scoperti, denunciati e/o perseguiti. Inoltre gli indicatori di tipo giudiziario soffrono di un forte ritardo temporale rispetto al momento in cui il reato è stato commesso. Infine, gli indicatori oggettivi basati su rilevazioni dirette di *missing expenditure* o su operazioni di *audit* comportano costi assai elevati e quindi risultano di difficile utilizzo a livello internazionale.

L'esperienza dimostra che le statistiche sulla corruzione non possono essere esclusivamente basate su un solo indicatore sintetico. Data la complessità del fenomeno, dovrebbe essere valutata la possibilità di produrre e utilizzare un set di indicatori di tipo misto. In questa direzione, per esempio, si è orientato in Italia il progetto sul Benessere Equo e Sostenibile (Bes): un criterio che utilizza più indicatori per misurare fenomeni sociali complessi, dimostrandosi capace di descrivere le diverse dimensioni rilevanti per la misurazione e valutazione del benessere.

La costruzione di uno o più indicatori, che si aggiungano a quelli basati sulla sola percezione/esperienza del fenomeno, richiede - oltre che investimenti metodologici significativi - anche la disponibilità di nuove fonti di dati.

Le nuove opportunità informative e di analisi collegate alla disponibilità di dati amministrativi e statistici possono generare notevoli avanzamenti conoscitivi sia su tematiche consolidate sia su aspetti finora poco esplorati o di difficile presidio, come quello della corruzione. I guadagni informativi riguardano sia gli individui sia le unità economiche, di mercato e interne al perimetro della Pubblica amministrazione. L'utilizzo delle nuove basi informative potrà consentire sia lo studio della corruzione ad un livello macro, seguendo l'approccio della *grand corruption*, sia al livello micro (*petty corruption*).

Alcuni Organismi Internazionali stanno cogliendo tali ampliamenti al fine di qualificare il percorso di realizzazione degli SDG (*Sustainable Development Goals*), con particolare riguardo al Goal 16 "*Peace and Security*". A tal fine stanno predisponendo Linee Guida finalizzate alla conduzione delle indagini per stimare la corruzione ed offrirne una rappresentazione oggettiva.

Sul versante delle politiche di contrasto, non va trascurato il contributo dell'utilizzo dei dati giudiziari nel combattere la corruzione. Un aspetto critico di ordine generale è dato dalle limitazioni, in termini di comparabilità internazionale, derivanti dalle eterogeneità dei regimi normativi di riferimento per ciascuna giurisdizione: si pensi all'assetto dei rapporti tra potere giudiziario e esecutivo e alla diversità dei presupposti per l'azione penale. In questo ambito la Commissione europea sta sviluppando un progetto che mira alla creazione di un set di indicatori di corruzione basati sulle statistiche giudiziarie che siano disponibili per tutti i Paesi dell'Unione.

A questo quadro già denso di criticità si aggiunge una pluralità di indicatori che possono essere sviluppati nell'ambito di indagini sulla dinamica della corruzione e sui suoi legami con fenomeni di natura politica, giuridica, economica e relazionale. Tra questi si possono ricordare gli "indicatori di tolleranza", quelli cioè basati sul grado di tolleranza da parte dei cittadini verso fenomeni criminali e corruttivi. Ulteriori spunti possono derivare dalle correlazioni tra banca dati degli appalti pubblici e profili economici delle imprese, o tra monitoraggio dei prezzi di riferimento e prezzi di acquisto nelle pubbliche amministrazioni.

Il complesso di indicatori può contribuire alla misurazione delle diverse dimensioni della corruzione in ambito pubblico e privato e rappresenta il contesto in cui sviluppare affinamenti e innovazioni.

Peraltro si comprende agevolmente che questo sforzo prospettico incontra un limite definitivo. Precondizione metodologica per l'adozione di indicatori affidabili e condivisi sarebbe comunque lo sviluppo di una definizione della corruzione accolta sul piano internazionale, in grado di far rilevare tale fenomeno in modo omogeneo e coerente.

Viceversa, il panorama giuridico attuale si presenta assai frammentato. In alcuni Paesi sono adottate definizioni molto ampie, intendendosi per corruzione il comportamento deviante rispetto a determinati standard, ovvero la violazione dell'interesse comune per ottenere vantaggi privati. In altri Paesi si fa riferimento esclusivamente a fattispecie di reato contro la pubblica amministrazione, in cui il vantaggio privato deriva dall'abuso di potere da parte di un pubblico ufficiale o di un incaricato di pubblico servizio. Le definizioni variano, dunque, da ordinamento ad ordinamento a seconda dei criteri adottati per individuare gli standard o gli interessi comuni, ma anche a seconda delle fattispecie penalmente perseguite. Tale quadro frammentato e parziale fornisce, in definitiva, informazioni potenzialmente distorte, rendendo difficile una comparazione realistica nel tempo e nello spazio.

L'uso ricorrente, anche a fini di rating, delle classificazioni basate su indicatori parziali, con evidenti riflessi pure sul piano macroeconomico, ha rafforzato l'intenzione di approfondire la problematica in un seminario di alto livello nell'ambito della Presidenza italiana G7.

## **2. Contenuti della giornata di studio**

Una giornata di studio e confronto assume dunque particolare valenza, divenendo un passaggio condiviso di ricerca della definizione di un contesto armonizzato, al cui interno testare metodologie statistiche sulla corruzione effettivamente capaci di garantire la confrontabilità, sia in diversi momenti temporali sia tra diversi Paesi.

Il seminario si propone di affrontare, fra le tante possibili, due tematiche strettamente collegate.

La prima parte della giornata di studio sarà dedicata al confronto sul tema della misurazione della corruzione con un focus sulla proposta di adottare set di indicatori non solo soggettivi e perciò maggiormente in grado di rappresentare, in tutte le angolazioni, la realtà dei fenomeni corruttivi. Un simile approccio propositivo è frutto di una innovativa prassi italiana costituita da un modulo organizzativo che coordina le diverse attività di prevenzione e repressione della corruzione aventi rilievo internazionale.

Si è poi scelto di affrontare il tema degli indicatori di corruzione dalla prospettiva della prevenzione, aspetto cui sarà dedicata la seconda parte della giornata di studio. A questo fine non interessa la misurazione quantitativa del fenomeno, quanto piuttosto – in una prospettiva moderna – la misurazione dei livelli di esposizione al rischio di corruzione, finalizzata a una efficace valutazione delle azioni di contrasto alla corruzione nei rapporti fra pubblica amministrazione (nazionale e internazionale) e operatori economici. Si tratta di un approccio fatto proprio dall'Autorità Nazionale Anticorruzione Italiana che - a partire dallo studio dello "stato dell'arte" quanto agli indici disponibili ed ai dati già fruibili - mira alla costruzione di indicatori capaci di far emergere situazioni o eventi sintomatico-patologici (cd. *red flags*) ai quali possa essere associato un rischio di corruzione più alto.

Questi indicatori di rischio, seppur non privi di problematiche metodologiche, applicative, di raccolta e di sistematizzazione dei dati, sembrano godere di una maggiore funzionalità alla prospettiva di prevenzione in cui si situano tanto l'UNCAC quanto alcune normative nazionali (come la principale legge anticorruzione in Italia n. 190/2012), ambedue indirizzate all'analisi dei fattori e delle cause della corruzione.