



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI
"M.FANNO"

CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA AZIENDALE

PROVA FINALE

**"LOTTA ALLA CORRUZIONE: LA GESTIONE DEL RISCHIO NELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE"**

RELATORE:

CH.MO PROF. SILVIA PILONATO

LAUREANDA: ELENA PONCHIA

MATRICOLA N. 573616

ANNO ACCADEMICO 2018 – 2019

Lotta alla corruzione: la gestione del rischio nella pubblica amministrazione

Indice

Introduzione.....	5
Capitolo 1- La corruzione: una panoramica delle ricerche più recenti.....	7
1.1 La corruzione come il tradimento del rapporto fiduciario e contrattuale.....	7
1.2 La corruzione nell'azione della pubblica amministrazione.....	9
1.3 L'analisi criminologica e psico-sociologica.....	15
1.4 La corruzione e le proposte di misurazione.....	17
Capitolo 2- La lotta alla corruzione.....	21
2.1 L'intervento internazionale.....	21
2.2 L'intervento nazionale.....	22
2.2.1 Il sistema dei controlli interni: la Regione Veneto.....	22
2.2.2 La repressione.....	25
2.2.3 La prevenzione: la legge n. 190/2012.....	26
2.3 La prevenzione come gestione del rischio.....	34
Capitolo 3- Il Mose, il sistema delle tangenti.....	39
3.1 Le origini del malaffare.....	39
3.2 Il sistema corruttivo del Mose.....	41
3.2.1 Il monopolio del Consorzio Venezia Nuova.....	41
3.2.2 Le risorse pubbliche diventano tangenti.....	42
3.2.3 Gli snodi della rete di corruzione.....	44
3.3 Prevenire la corruzione a Venezia.....	47
Conclusioni.....	49
Bibliografia.....	51
Sitografia.....	53
Riferimenti normativi.....	53
Atti giudiziari.....	53

Introduzione

Il 17 febbraio 1992 l'ingegner Mario Chiesa, dirigente d'azienda ed esponente milanese del Partito Socialista Italiano, è stato arrestato mentre riceveva dal proprietario di una piccola impresa di pulizie il 10% dell'appalto complessivo. Era l'inizio di una lunga serie di indagini giudiziarie che svelarono un sistema fraudolento che coinvolgeva la politica e l'imprenditoria, abituati ad usare i loro ruoli, poteri, informazioni per interessi privati (Sargiacomo et al., 2015), a danno del sistema economico nazionale e della fiducia della cittadinanza.

Dopo vent'anni, il 14 giugno 2014, sono state arrestate 34 persone e indagate più di un centinaio: politici regionali e nazionali, funzionari pubblici e imprenditori accusati di turbativa d'asta, evasione fiscale, associazione a delinquere finalizzata alla corruzione nell'ambito dei lavori per il Mose, il sistema di dighe mobili che dovrebbe separare Venezia dal mare e proteggere dall'acqua alta (Amadori, Andolfatto e Dianese, 2014). Dal 1992 ad oggi molteplici sono stati gli interventi legislativi volti ad arginare la diffusione del fenomeno, politiche apparentemente efficaci ma sostanzialmente fallimentari (Sargiacomo et al., 2015). La popolazione ha compreso che la corruzione è davvero un problema grave per il nostro Paese (Cantone e Carloni, 2018), vi è una forte richiesta di giustizia nei confronti di chi si è arricchito sfruttando una posizione pubblica che avrebbe dovuto essere utilizzata per il perseguimento del bene collettivo.

Obiettivo di questa relazione è comprendere i fattori che portano allo sviluppo della corruzione, in particolare, individuare quali sono gli spazi che si creano nel rapporto tra settore pubblico e settore privato che favoriscono il proliferare di episodi di corruzione fino a far diventare il malaffare abituale e sistemico.

Nel primo capitolo la corruzione viene analizzata da punti di vista diversi funzionali a comprendere le cause ma soprattutto gli impatti della diffusione del fenomeno sull'economia, sulla società civile e sulle istituzioni pubbliche.

La prima Legge Anticorruzione, legge n. 190/2012, si inserisce in un processo di rinnovamento della strategia di contrasto alla corruzione (Cantone e Merloni, 2015). L'anticorruzione si compone di un pilastro repressivo a cui si affianca quello preventivo: individuare potenziali situazioni di rischio preliminari alla conclusione dello scambio illecito, significa individuare conflitti di interesse, influenze fra soggetti, situazioni di imparzialità rischiose e di conseguenza intervenire con misure idonee a scongiurare il verificarsi di episodi corruttivi. Nel secondo capitolo, dopo aver brevemente descritto gli interventi contro la corruzione sul fronte internazionale, viene esaminata la strategia di contrasto dal punto di vista nazionale, approfondendo gli strumenti introdotti dalla legge n. 190/2012, nella

prospettiva della prevenzione come processo di gestione del rischio (Cantone e Carloni, 2018).

Nel terzo capitolo viene riportato un caso che ha destato particolare interesse nell'opinione pubblica: la scoperta da parte delle forze dell'ordine di una rete di corruzione nell'ambito dei lavori di costruzione del sistema Mose, a Venezia. Un'opera che dopo cinquant'anni rimane ancora incompiuta e la cui realizzazione ha portato un fiume di denaro pubblico da Roma alla laguna, risorse che sono state piegate e sfruttate per interessi privati (Amadori, Andolfatto e Dianese, 2014). Dall'analisi dell'Ordinanza di custodia cautelare emessa dal GIP del Tribunale di Venezia il 31 maggio 2014, nell'ambito dei procedimenti penali n. 12236/2013 R.G.N.R., e contenuta nella domanda di autorizzazione ad eseguire la misura cautelare della custodia in carcere nei confronti del deputato Galan Giancarlo, si ricostruiscono i principali passaggi che hanno portato all'affidamento dei lavori al Consorzio Venezia Nuova in regime di monopolio, i meccanismi funzionali alla creazione di fondi neri e alla distribuzione di tangenti ai soggetti coinvolti nella rete di corruzione che da Venezia si è estesa fino a Roma (Mazzaro, 2015).

Capitolo 1 - La corruzione: una panoramica delle ricerche più recenti

La corruzione viene definita dal punto di vista penale e sociale. Vengono prese in considerazione le variabili che possono generare corruzione nella gestione della cosa pubblica e le conseguenze negative sul sistema economico, sociale e democratico. La dimensione criminologica e psico-sociologica completano il quadro di analisi della corruzione. Infine si esaminano le possibili proposte di rilevazione e misurazione del fenomeno corruttivo.

1.1 - La corruzione come il tradimento del rapporto fiduciario e contrattuale

Giugno 2014, la Procura di Venezia dispone l'arresto di alcuni politici e imprenditori veneti con l'accusa di corruzione nell'ambito dei lavori di realizzazione del Mose. Giugno 2019, il pubblico ministero Luca Palamara, membro del Consiglio superiore della magistratura, è indagato a Perugia per corruzione nell'ambito della procedura di nomina del procuratore capo di Gela. Quando un comportamento può essere definito come corruttivo? Quali sono i parametri rispetto ai quali possiamo definire una condotta come corruttiva? (Vannucci, 2012)

La corruzione è ciò che le norme giuridiche definiscono come tale. L'art. 2635 comma 1 del Codice Civile stabilisce la pena per il reato di corruzione tra privati che si rileva quando gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori, di società o enti privati che, anche per interposta persona, sollecitano o ricevono, per sé o per altri, denaro o altra utilità non dovuti, o ne accettano la promessa, per compiere o per omettere un atto in violazione degli obblighi inerenti al loro ufficio o degli obblighi di fedeltà oppure chi, anche per interposta persona, offre, promette o dà denaro o altra utilità non dovuti alle persone sopra indicate. L'art. 318 del Codice Penale stabilisce la pena nel caso di corruzione per un atto d'ufficio, cioè quando il pubblico ufficiale per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa, mentre l'art 319 del Codice Penale stabilisce la pena per corruzione per atti contrari ai doveri di ufficio che si rileva quando il pubblico ufficiale, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, o per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa. La corruzione si sviluppa come un accordo fra due o più soggetti, corrotto e corruttore, i quali ottengono vicendevolmente vantaggi e sono entrambi esposti a responsabilità penale: entrambi hanno quindi un interesse a mantenere occulto il rapporto corruttivo (Cantone e Carloni, 2018). Definire la corruzione in questi termini permette di circoscrivere in modo netto il comportamento perseguito all'interno di ciascun sistema giuridico e di tenerlo distinto da altri fattispecie di reato affini, quali la concussione, il traffico illecito di influenze, ma non permette un confronto tra paesi del

fenomeno: lo stesso comportamento in Italia può essere considerato corruzione, ma in un altro paese no perché diversa è la fattispecie penale del reato. (Vannucci, 2012).

Se consideriamo invece quale criterio l'opinione pubblica, il tessuto di valori sociali e i principi etici presenti in un sistema sociale (Vannucci, 2012), una condotta può essere definita come corruttiva quando entra in conflitto con questi. Corrotte sono quelle attività giudicate tali dai cittadini, che quando vengono alla luce, attraverso le dinamiche dello scandalo, portano alla perdita di consenso nei confronti dei soggetti coinvolti. La rilevazione di queste rende evidente la strappa tra la struttura di valori prevalenti nella società civile e quella che guida i comportamenti nella classe dirigente, politica o imprenditoriale. Da questo punto di vista la corruzione, il pubblico ufficiale che percepisce utilità a seguito di un accordo reciprocamente vantaggioso con il privato (Transparency International, 2009), la concussione, l'abuso della sua qualità di funzionario pubblico per costringere qualcuno a dare o promettere un'utilità (Cantone e Carloni, 2018) e il conflitto di interessi, la situazione in cui un pubblico ufficiale ha interessi personali che possono influenzare l'adempimento dei suoi doveri (Vannucci, 2012), possono essere ricompresi in un unico comportamento che in egual misura la società considera deplorabile perché condotte o accordi finalizzati al perseguimento dell'interesse personale a discapito di quello collettivo. Avere come parametro di riferimento l'opinione pubblica porta ad una definizione volatile e condizionata dal clima politico generale e dalle modalità con cui le notizie vengono filtrate e riproposte dai media. Si osservano casi di corruzione senza apparenti scandali, scandali che non si associano a forme di corruzione (Vannucci, 2012).

Da entrambi i punti di vista notiamo che lo schema della corruzione è riconducibile ad una triangolazione che ricorda la relazione principale-agente, o modello d'agenzia, definita da Jensen e Meckling (1976) come un contratto in base al quale un soggetto, principale, obbliga un'altro, agente, a ricoprire per suo conto una data mansione, che implica una delega di potere. In altre parole l'agente tradisce il legame fiduciario e contrattuale con il suo principale che gli ha delegato la cura dei propri interessi, a favore di una relazione di scambio occulto con un terzo soggetto, il corruttore, che influenza a proprio vantaggio le decisioni discrezionali dell'agente, offrendogli in cambio risorse. La corruzione è un abuso a fini privati di un potere delegato (Transparency International, 2009). Il contratto di agenzia per definizione presenta alcuni rischi: l'incertezza e l'incontrollabilità degli eventi dovuta alla possibile divergenza di interessi tra principale e agente, le informazioni possedute in modo asimmetrico dalle parti. L'agente adotta un comportamento opportunistico, una condotta che massimizza la propria funzione di utilità potenzialmente a danno degli interessi del principale. La relazione agente-principale, per gli elementi sopra descritti che la caratterizzano, genera

dei costi che vengono definiti di controllo (o costi di sorveglianza e di incentivazione) e sono sostenuti dal principale per orientare e monitorare il comportamento dell'agente. Il governo che non controlla le proprie agenzie sperimenta livelli di corruzione molto elevati (Shleifer e Vishny, 1993). Si generano i costi di obbligazione, sostenuti dall'agente per rassicurare il principale che non adotterà comportamenti dannosi per i suoi interessi, e costi residuali, cioè il costo opportunità misurato dalla differenza tra il comportamento effettivo dell'agente e quello che teoricamente avrebbe portato alla massimizzazione dell'utilità per il principale. Ogni tipo di organizzazione nella quale si abbia una delega di potere è terreno fertile per deviazione e abusi.

1.2 - La corruzione nell'azione della pubblica amministrazione

La nota formula di Klitgaard (1988), tra i primi a trattare il fenomeno della corruzione, permette di identificare le variabili che portano al verificarsi di episodi di corruzione: $C=M+D-A$. Questa rappresentazione indica che maggiore è il monopolio e la discrezionalità e minore la rendicontazione del proprio operato, maggiore sarà la corruzione. Posizioni monopolistiche di rendita (M) rispecchiano l'intensità dell'intervento dello Stato nell'economia. Quanto più lo Stato redistribuisce risorse, impone vincoli, definisce opportunità di guadagno, secondo criteri che permettono ad alcuni privati di ottenere rendimenti superiori a quelli conseguibili altrove, tanto più sono estese le opportunità di intascare una quota di quella rendita corrompendo o lasciandosi corrompere. Discrezionalità (D) e arbitrarietà con cui i funzionari pubblici possono scegliere i beneficiari aumenta il rischio che il movente della scelta sia l'aspettativa di un interesse privato e non il conseguimento dell'interesse collettivo. Accountability (A) riflette il concetto di rendicontabilità dell'azione amministrativa, la libera circolazione di informazioni sulle attività poste in essere dall'agente pubblico sulla quale influisce l'efficacia dei meccanismi di controllo contabile, amministrativo, politico, penale. Per gli amministratori pubblici i vincoli di trasparenza nell'esercizio dei loro poteri e le caratteristiche dei sistemi di controllo plasmano la percezione del rischio. Le probabilità di corruzione aumentano quanto più opaco è l'esercizio del loro potere. Il basso tasso di trasparenza del percorso decisionale consente di vendere informazioni riservate avvantaggiando pochi selezionati. Klitgaard (1988) propone l'esistenza di un mercato della corruzione il cui fondamento ultimo è costituito dal potere degli agenti pubblici di influenzare discrezionalmente l'assegnazione dei diritti di proprietà su risorse scarse, creando così posizioni privilegiate di rendita politica. In particolare la possibilità di porre in essere comportamenti corruttivi è legata all'esistenza di posizioni di

rendita (Shleifer e Vishny, 1993) che gli agenti pubblici si costituiscono offrendo risorse di vario tipo (Della Porta e Vannucci, 1995):

- il *potere basato sulla gestione delle pratiche* fa della lentezza uno strumento per imporre autorità. L'applicazione di controlli formali offre ad alcuni burocrati la possibilità di bloccare arbitrariamente l'iter amministrativo di qualsiasi pratica: una copertura legale dell'inerzia (Cantone e Di Feo, 2016). L'inerzia è strumentale a convincere che per velocizzare l'iter burocratico bisogna pagare una tangente, speed money (Vannucci, 2012);

- il *potere basato sul possesso di informazioni riservate*, occasioni di profitto che aumentano le probabilità di aggiudicarsi legalmente i benefici pubblici. Sapere in anticipo quando avverrà un controllo, conoscere i profili dei bandi di gara e sui quali preparare la propria offerta, filtrare notizie da uffici giudiziari permette di calibrare pericoli e possibili coinvolgimenti. Tutto ciò rappresenta il patrimonio informativo che i funzionari pubblici riescono a costruire grazie alla gestione della loro carica istituzionale e che possono scambiare (Vannucci, 2012);

- *promesse credibili di future decisioni favorevoli* di cui si avverte il bisogno ogni volta che si intrattengono rapporti con le organizzazioni pubbliche. La necessità di avere una protezione dei propri diritti rispetto all'incertezza delle procedure burocratiche (Della Porta e Vannucci, 1995).

Le modalità di creazione delle posizioni di rendita variano a seconda dei settori di intervento dello Stato o degli enti pubblici. Rose-Ackermann (1978) distingue tre livelli di attività pubblica:

- offerta da parte di privati di beni e servizi richiesti dalla pubblica amministrazione che avviene attraverso appalti pubblici, assegnazione di mansioni a professionisti, consulenze specialistiche. Più grande è la rendita offerta ai privati, maggiore è la tangente che il funzionario pubblico può richiedere con conseguenze sul prezzo finale pagato dall'ente pubblico, che sarà sempre innalzato nella misura maggiore possibile. La posizione di rendita viene costruita a danno dei bilanci pubblici e redistribuita tra coloro che sono coinvolti nel processo. La corruzione produce un importante effetto redistributivo del reddito dai bilanci pubblici alle tasche dei privati protetti e favoriti;

- vendita o distribuzione di beni o servizi erogati dagli agenti pubblici e domandati dai cittadini. In questo caso il funzionario può creare una posizione di rendita accettando una somma inferiore a quella che i privati sarebbero disposti a pagare in cambio delle risorse. Assegnazione di licenze o concessioni, provvedimenti che accrescono il valore del bene privato. I meccanismi di decisione pubblica hanno spesso un elevato contenuto discrezionale mentre le alternative disponibili ai privati per utilizzare le risorse sono delimitate da vincoli normativi e procedurali. Gli agenti hanno l'opportunità di vendere la decisione di rimuovere

gli ostacoli al godimento di quei beni, possono creare posizioni di rendita semplicemente offrendo prestazioni più efficienti o tempi ridotti nella conclusione della procedura amministrativa di rilascio del permesso;

- imposizione di provvedimenti pubblici coattivi, una posizione di rendita viene creata grazie all'astensione dall'esercizio del potere sanzionatorio a chi ha violato leggi o regolamenti. La disponibilità a pagare del privato, pur di evitare o di ritardare l'imposizione della sanzione, può condurre a uno scambio corrotto mutualmente vantaggioso. In questo ambito di attività pubblica rientra anche il potere discrezionale di emanare provvedimenti che diminuiscono il valore di risorse private, revocano licenze, autorizzazioni o concessioni.

La corruzione è uno dei fattori che condizionano la volontà di non irrigidire le scelte entro piani prestabiliti poiché in questo modo cresce il potere contrattuale degli agenti negli scambi illeciti (Della Porta e Vannucci, 1995). In questo senso possiamo distinguere la corruzione nel rispetto delle regole (tangente versata per ottenere in tempi rapidi un servizio cui il cittadino ha diritto) dalla corruzione contro le regole (il funzionario fornisce un servizio non dovuto al cittadino) (Vannucci, 2012). I funzionari governativi che hanno discrezione sulla fornitura dei beni, possono raccogliere tangenti da privati (Shleifer e Vishny, 1993).

Anche quando esiste una dimensione legittima di scambio tra potere pubblico e cittadini, i privati possono entrare in una dimensione occulta di scambio per influenzare a proprio vantaggio la ripartizione dei benefici della transazione ufficiale, sviluppando una cultura della corruzione (Sargiacomo et al., 2015). Quando lo Stato o un altro ente pubblico decidono di acquistare un bene o un servizio dai privati, sono tenuti ad eseguire una procedura prestabilita. L'illecito può deviare ogni fase del processo: la decisione di domandare un particolare bene, la selezione dei partecipanti, la procedura di aggiudicazione della gara di appalto, i controlli sull'esecuzione e il pagamento finale (Della Porta e Vannucci, 1995). Il vincolo al buon governo, consistente nella traduzione dei bisogni pubblici in finalità dell'amministrazione, lascia il posto a vincoli di natura opportunistica e all'arbitrio dei governanti e al prevalere dei loro interessi privati.

Gli effetti della corruzione non riguardano solo il singolo atto, ma si estendono in termini di distorsione della spesa pubblica perché le risorse pubbliche vengono dirottate in quei settori in cui la rendita di corruzione è più alta (Shleifer e Vishny, 1993). Le risorse pubbliche circolano nel sistema economico coerentemente con l'attività amministrativa. La modifica di questi flussi permette ad amministratori pubblici o privati di appropriarsi di parte di queste risorse (Gabbioneta et al., 2013). La corruzione implica il movimento di flussi tra soggetti pubblici e soggetti privati: il settore degli appalti è quello in cui l'interazione è maggiore (Cantone e Carloni, 2018). L'amministrazione pubblica richiede beni e servizi ma la domanda pubblica

può essere finalizzata al soddisfacimento contingente di interessi specifici, è strumentale alla canalizzazione della maggiore quantità di fondi pubblici in aree nella quali il decisore pubblico ha margini di discrezionalità nell'esercizio del potere, domanda strumentale al finanziamento (Della Porta e Vannucci, 1995), con scarsa attenzione all'utilità dell'opera e all'efficienza della realizzazione o della prestazione del servizio (domanda di opere vistose). Possono emergere problemi di coordinamento tra i centri che stabiliscono l'allocazione delle risorse e le autorità locali che gestiscono i finanziamenti (Della Porta e Vannucci, 1995). Nello schema della corruzione entrano in gioco nuovi attori chiamati a mediare fra i vari interessi coinvolti, professionisti privati o faccendieri, ai quali viene chiesto di contemperare gli interessi personali dei politici e degli imprenditori coinvolti nello scambio (domanda indotta dal faccendieri) ma alla fine viene loro delegata l'individuazione delle opere da realizzare. I mediatori hanno la capacità di costruire e gestire un insieme di articolate relazioni di scambio facendo delle informazioni riservate la principale merce di scambi e tutelando l'adempimento degli impegni assunti dagli altri partecipanti all'illecito. La domanda dettata dall'emergenza, a volte creata artificialmente, permette di utilizzare legalmente procedure abbreviate che legittimamente ampliano i margini di discrezionalità attribuiti ai funzionari pubblici, determinando ulteriori occasioni di corruzione. La moltitudine di procedure complesse ha portato alla paralisi della pubblica amministrazione, a situazioni di quotidiana urgenza che giustificano il ricorso a procedure di aggiudicazione che accrescono il potere decisionale dei funzionari e le occasioni di comportamenti corruttivi. L'emergenza fa sparire i controlli e la deroga diventa regola (Cantone e Di Feo, 2016).

Nella fase di esecuzione dei contratti alcuni fattori possono contribuire ad accrescere, a carico dei bilanci pubblici, i margini di rendita delle imprese. L'incapacità della pubblica amministrazione, a volte deliberata e razionale (Della Porta e Vannucci, 1995), di formulare la propria domanda in termini precisi ed eseguibili, dà luogo a inevitabili aggiustamenti, integrazioni successive, le varianti in corso d'opera. perizie suppletive che accrescono il costo finale e i tempi di esecuzione del contratto. Il subappalto può costituire un freno alla concorrenza: i potenziali offerenti sono incentivati a non partecipare alla gara e ad accordarsi con l'impresa dominante, in cambio della certezza di ottenere una porzione dell'appalto (Cantone e Merloni, 2015). Di regola l'affidamento degli appalti pubblici avviene con procedure ad evidenza pubblica, la normativa di settore può prevedere deroghe che allentano i vincoli di apertura delle gare (Cantone e Merloni, 2015). La vischiosità delle procedure allunga i tempi degli affidamenti, i vincoli posti dai passaggi procedurali non hanno consentito il decollo delle attività, in questo contesto i politici sono al servizio degli imprenditori nel garantire l'afflusso di finanziamenti: il potere di sbloccare i fondi pubblici

acquista un notevole valore economico (Vannucci, 2012). Il ricorso alle centrali di committenza garantisce un controllo più penetrante ma l'accentramento implica che i ripetuti rapporti tra funzionari e imprese possono favorire occasioni di favori da restituire in futuro (Cantone e Merloni, 2015).

Qualsiasi attività di controllo sull'esecuzione del contratto potrà essere vanificato dal coinvolgimento dei controllori nella rete della corruzione (Barbieri e Giavazzi, 2014). La destinazione delle risorse in investimenti produttivi è la chiave dello sviluppo di un Paese ma la selezione può essere guidata dalla disponibilità a pagare dell'impresa indipendente dalle capacità tecniche, chiave del successo è l'abilità dell'imprenditore di costruire relazioni occulte con chi detiene potere pubblico (Vannucci, 2012). Le imprese corruttrici hanno interesse a coltivare i rapporti occulti perché hanno effettuato ingenti investimenti specifici nella costruzione di questi canali preferenziali, uscire da tale rete comporterebbe una perdita non recuperabile. L'aspettativa diffusa di una scarsa onestà degli agenti pubblici fa apparire una strada obbligata la ricerca di una contrattazione segreta, nell'ombra, inoltre il successo di precedenti transazioni illecite rafforza le convinzioni dei corruttori sulla bontà dei mezzi impiegati, una profezia che si auto avvera (Vannucci, 2012).

Dall'analisi dei meccanismi che favoriscono il proliferare di comportamenti illeciti sviluppata nei paragrafi precedenti sono emerse alcune importanti conseguenze del dilagare del fenomeno corruttivo. In particolare la corruzione riduce gli investimenti, rende gli imprenditori consapevoli che una parte dei loro capitali sarà reclamata dai funzionari, sotto forma di tangente, per ottenere un permesso in breve tempo. La corruzione può essere interpretata come una tassa (Mauro, 1996). Massaro, Masulli e Sgueo (2018) hanno rilevato una correlazione negativa tra il livello di corruzione percepito in un paese (CPI) e la sua capacità di attrarre investimenti diretti esteri (IDE). A livello globale si evidenzia che ad un aumento del CPI del 10% è associata una crescita dello stock di IDE del 21,4%. Tra i fattori che possono impattare sull'afflusso degli IDE rientra appunto la qualità delle istituzioni (EQI), espressa in termini di livello di corruzione, stabilità della politica, efficienza della Pubblica Amministrazione e del sistema giudiziario. Nella dimensione europea, un aumento dell'EQI del 10% è correlato ad una crescita dello stock di IDE del 18,3% (Massaro, Massaro, Masulli e Sgueo, 2018). Attraverso gli effetti sugli investimenti la corruzione condiziona la crescita economica (Mauro, 1996). L'assegnazione di contratti per l'esecuzione di opere o la fornitura di servizi all'imprenditore che offre la tangente più alta potrebbe ridurre la propensione delle altre imprese ad investire nella ricerca e nello sviluppo di nuove tecnologie che possono aumentare l'efficienza e la produttività (Vannucci, 2012). Le risorse finanziarie potrebbero essere quindi impiegate per costruire reti di contatti e di relazioni con coloro che

hanno potere all'interno della pubblica amministrazione. La corruzione incide sulla composizione della spesa pubblica, i funzionari pubblici corrotti sono propensi ad approvare quei progetti che gli consentono di raccogliere tangenti. Articoli altamente specializzati portano opportunità di lucro più redditizie, perché la specificità dei prodotti rende il loro valore difficile da monitorare e più facile da aggiustare. Shleifer and Vishny (1993) individuano la ragione che porta i governi del terzo mondo a importare tecnologie avanzate piuttosto che optare per macchinari più coerenti con il loro livello di sviluppo tecnologico e industriale: i manager razionali e i burocrati dei paesi poveri importano beni su cui le tangenti sono più facili da accumulare, la possibilità di sovrappagare induce a importare tecnologie specializzate. L'entità dei beni di consumo e di produzione disponibili nel paese è quindi determinata dall'opportunità di realizzare maggiori profitti personali piuttosto che da bisogni reali della popolazione civile o dallo sviluppo economico del paese. La corruzione danneggia la qualità della vita distorcendo l'allocazione delle risorse.

Cantone e Di Feo (2016) ribadiscono che la corruzione inquina la democrazia: la percezione di diffusa illegalità alimenta l'insoddisfazione dei cittadini verso le istituzioni, delegittima i circuiti della rappresentanza rafforzando le aspettative più pessimistiche da cui ne scaturisce un incentivo a essere parte di quello che si configura come un sistema cui non è possibile resistere. Viene alterata la competizione politico-elettorale: le tangenti che politici ricevono affluiscono come risorse aggiuntive nelle casse dei partiti e reinvestite nelle campagne elettorali e nella costruzione di reti di consenso clientelare. La corruzione contraddice il principio dell'etica, l'insieme di valori che dovrebbe guidare l'amministrazione delle risorse pubbliche. Al centro del comportamento etico dovrebbe essere posta la tutela dell'interesse pubblico e non il perseguimento dell'interesse personale (Cantone e Carloni, 2018).

La corruzione è un costo accettabile se innesca un virtuoso moltiplicatore economico: ungere gli ingranaggi pubblici permette di superare noiosi e inutili ostacoli burocratici che impediscono il fare (Barbieri e Giavazzi, 2014). Tuttavia attenzione va posta all'effetto indesiderato: i dipendenti pubblici e gli imprenditori potrebbero essere razionalmente portati a sbloccare quelle opere attraverso la cui realizzazione si aspettano di trarre i maggiori profitti personali con ripercussioni negative per la collettività. Il costo che l'impresa sostiene per sbloccare il cantiere, quindi la tangente versata al dipendente pubblico o al politico, in un contesto di risorse date e limitate, non si scarica solo sul maggior costo dell'opera pubblica ma sulla minore qualità dei materiali utilizzati e in generale sulla qualità dell'infrastruttura pubblica (Vannucci, 2012).

1.3 - L'analisi criminologica e psico-sociologica

Il fenomeno corruttivo può essere indagato anche da altri punti di vista che considerano l'aspetto criminologico e psicologico. I comportamenti criminali comprendono anche i reati contro la pubblica amministrazione, come la corruzione (Savona, 2001). Il comportamento criminale, e quindi anche il comportamento corruttivo, obbedisce alla regola della razionalità: il criminale nel decidere se adottare una certa condotta illecita valuterà benefici e costi attesi. Per contrastare la corruzione bisogna porre in essere azioni volte a ridurre i benefici e aumentare i costi attesi dal criminale. Partendo dal presupposto che i criminali siano spinti ad agire dalla massimizzazione della propria utilità, la formula di Becker (1968) suggerisce i fattori che determinano il comportamento criminale: $O_j = O_j(p_j, f_j, u_j)$ dove O è il numero di reati commessi da un individuo in un momento j .

Tale numero dipende da p , probabilità di essere scoperti, arrestati e puniti; f , la sanzione prevista per il reato commesso; u , riassume tutti gli altri fattori che possono influenzare la decisione. Le variabili p e f rappresentano i costi del reato e sono le leve che guidano l'azione repressiva del sistema giudiziario. Rappresentano l'azione di deterrenza secondo la quale il comportamento criminale tenderebbe a diminuire quando aumenta la probabilità e la severità della punizione perché si riduce l'utilità attesa dal comportamento criminale. La variabile u comprende le condizioni economiche, sociali, culturali che, se migliorate, potrebbero costituire incentivi all'attività legale (Savona, 2001), diminuendo quindi il numero di reati commessi. Le scelte di integrità sono guidate anche dai costi morali: la forza dissuasiva del disagio psicologico e della riprovazione sociale che si associa al coinvolgimento in episodi di tangenti (Vannucci, 2012). Gli individui, inconsapevolmente, sono spinti a cedere alle lusinghe della corruzione dalle caratteristiche dei modelli prevalenti nei loro Paesi. Di fronte alle medesime occasioni le norme etiche, i valori culturali, il senso civico, le tradizioni, lo spirito di corpo possono fare la differenza (Fisman e Miguel, 2007). Quando consideriamo la corruzione pubblica o politica, la propensione a ricorrere alle tangenti riflette le caratteristiche delle convinzioni interiorizzate e la forza delle cerchie sociali di riconoscimento che attribuiscono valore positivo al rispetto della legge.

Barbin (2011) colloca la corruzione fra quelli che il criminologo statunitense Edwin H. Sutherland definisce crimini dei colletti bianchi, in quanto commessi da autori di elevata posizione sociale all'interno di un'attività economica e con l'abuso della fiducia dei terzi. Le caratteristiche dei crimini dei colletti bianchi coincidono con i tratti principali degli episodi corruttivi portati recentemente all'attenzione pubblica: la criminalità economica uccide il senso di responsabilità, mina la fiducia nello stato, distrugge la certezza del diritto e le motivazioni dell'agire sociale. Chi detiene il potere ha i mezzi per occultare, dare false

informazioni o stravolgerne il senso attraverso “scappatoie normative” (Gabbioneta et al., 2013). La possibilità di rilevare e provare questo tipo di crimine è in larga parte possibile solo ai poteri pubblici, spesso coinvolti nella rete illecita o connessi alle stesse persone che dovrebbero perseguire: la corruzione richiede collaborazione (Neu et al., 2013).

Lo sguardo psicosociologico di Fabio Cecchinato (2015) indaga la possibile esistenza di relazioni tra il comportamento corrotto, il funzionamento psichico e il funzionamento sociale del contesto in cui si verifica. La corruzione è vista come un oscuramento delle istanze positive e il sorgere di istanze negative e distruttrici (Cecchinato, 2015). Si pone in relazione il degrado etico della corruzione e il degrado del funzionamento sociale organizzativo. Si scopre che la corruzione non è solo l'errore di singoli soggetti secondo quanto stabilito dal codice penale. Per combattere il fenomeno, così come oggi emerge dalle indagini giudiziarie, è necessario indagare più a fondo le cause e i fattori che permettono il diffondersi di tali comportamenti, significa considerare anche il funzionamento organizzativo e sociale in cui si colloca. Dopo aver affermato che la psiche è un sistema aperto, influenzato profondamente anche dal contesto sociale in cui vive, in cui si formano norme sociali, valori, principi che guidano il comportamento individuale, Cecchinato (2015) si è chiesto quali sono gli aspetti del funzionamento organizzativo che possono costituire un terreno di coltura favorevole alla presa di potere delle istanze distruttive, come la corruzione, e all'indebolimento delle funzioni psichiche positive e sane. Il contesto lavorativo ci permette di attribuire un significato alle azioni, alle decisioni, agli eventi. L'individuo può attribuire un senso non coerente con il contesto organizzativo, facendo prevalere quelle pressioni che portano a comportamenti dannosi e corruttivi. Ad esempio le norme e le regole che dovrebbero prescrivere i comportamenti da adottare per il raggiungimento degli obiettivi aziendali possono essere vissute come atti formali privi di senso organizzativo, prescrizioni imposte dall'alto. Questa cultura che interpreta le norme come ostacoli da aggirare favorisce la corruzione indebolendo la percezione della trasgressione delle regole come disvalore. Il rapporto tra dichiarato e agito stabilisce il livello di coerenza vissuto all'interno del sistema organizzativo. Qualora emergano livelli di discrasia, cade l'inibizione legata al mantenimento della parola e della verità e possono verificarsi episodi corruttivi. L'individuo può vivere momenti di frustrazione e risentimento che lo portano a vivere l'organizzazione lavorativa con negatività fino a intaccare il rapporto di fiducia con il datore di lavoro. L'individuo è alla continua ricerca di identità anche nel contesto lavorativo, qualora venga meno l'attribuzione di riconoscimenti, diminuiscono anche l'impegno e la motivazione. Intraprendere la via della corruzione diventa l'unica strada praticabile per ottenere quello che l'organizzazione nega. L'individuo si sente isolato all'interno del sistema sociale organizzativo. Il dialogo con sé stessi porta alla

costruzione di una coscienza morale ma all'interno dell'organizzazione la riflessione può essere considerata uno spreco, antagonista del fare, del correre, dell'efficienza sopra ogni cosa. In questo caso il controllo sociale esercitato dalla morale individuale si indebolisce lasciando spazio alle forze distruttrici della corruzione. Senso, malessere, coerenza, riconoscimento, riflessività, legami sono gli aspetti del sistema organizzativo che possono influenzare negativamente il comportamento individuale e sono le leve per progettare gli interventi volti a neutralizzare le forze negative e ripristinare le istanze costruttive.

1.4 - La corruzione e le proposte di misurazione

Conoscere il fenomeno della corruzione significa anche stabilirne la dimensione attraverso dati, indici e indicatori, utili a direzionare le strategie di repressione e prevenzione (Cantone e Carloni, 2018): appresi gli aspetti quantitativi e qualitativi del fenomeno si possono progettare le misure e gli strumenti più adeguati per il suo contrasto. La misurazione permette di creare quel patrimonio di dati e informazioni, indici e indicatori adeguati e significativi per il monitoraggio dell'andamento del fenomeno, punto di riferimento per valutare nel tempo l'efficacia delle azioni intraprese, sia in termini repressivi che preventivi (Vannucci, 2012). E' quindi importante che lo studio e le rilevazioni siano condotte in modo sistematico e continuo, così da consentire l'elaborazione di tendenze e andamenti. Raccogliere dati affidabili sui livelli di corruzione, tuttavia, rappresenta una sfida complessa, poiché la corruzione prospera proprio laddove rimane nascosta. La corruzione è un fenomeno difficile da misurare per la sua stessa natura (Mauro, 1996). Per definire quindi le dimensioni di questo fenomeno si utilizzano fonti che possono essere classificate nelle tre categorie seguenti:

1. *Dati tratti dalle rilevazioni di polizia e giudiziarie*, quando utilizziamo questi dati facciamo riferimento al concetto di corruzione secondo il criterio delle norme giuridiche. La corruzione è un reato e come tale dovrebbe poter essere misurata attraverso le statistiche giudiziarie. (Cantone e Carloni, 2018). Il quadro tracciato è parziale perché denunce e condanne rappresentano la corruzione emersa, solo la punta visibile di un iceberg le cui dimensioni subacquee rimangono ignote (Vannucci, 2012). I dati così ottenuti sono condizionati dalla qualità del sistema giudiziario e del tasso di fiducia nutrito nello stesso: possiamo interpretare un aumento del numero delle condanne come un aumento del livello di corruzione ma anche una conseguenza di interventi nel sistema giudiziario finalizzati ad una sua maggior efficacia. Una riduzione del numero di denunce non sempre indica una contrazione del fenomeno, potrebbe semplicemente essere legata al senso di impunità che porta i cittadini a ritenere inutile denunciare un episodio corruttivo. La riduzione del numero di denunce e delle condanne è sintomo che l'emergenza della corruzione è stata riassorbita oppure, come

sostiene Vannucci (2012), ci troviamo in un pericoloso sviluppo sotterraneo del fenomeno? Da queste considerazioni emerge un punto debole: i dati delle rilevazioni giudiziarie non sono fra loro confrontabili o sovrapponibili, ciascuno è portatore di una diversa informazione e per una loro corretta interpretazione è necessario considerare altri fattori. Altro aspetto critico è rappresentato dall'impossibilità di comparazioni internazionali: la fattispecie penale che identifica il reato di corruzione potrebbe essere diversa nei vari Stati.

2. Dati ottenuti da metodologie che rilevano la percezione del fenomeno e le esperienze dirette, affermata la parzialità del dato giudiziario, vengono presi in considerazione i dati forniti dalle indagini e sondaggi sulla percezione: riferimento al concetto di corruzione secondo il criterio dell'opinione pubblica, un'accezione del fenomeno più ampia rispetto alla fattispecie penale, che considera anche la dimensione sommersa che le rilevazioni giudiziarie non rilevano. Particolarmente rilevanti sono gli indici proposti dall'associazione Transparency International.

Il CPI o Indice di Percezione della Corruzione, ideato nel 1995, è un indice che determina la percezione della corruzione nel settore pubblico, in numerosi Paesi nel mondo: attribuendo a ciascuna nazione un voto che varia da 0 (massima corruzione) a 100 (assenza di corruzione), permette di stilare una graduatoria. Si tratta di un indice eterogeneo, ottenuto sulla base di varie interviste/ricerche somministrate ad esperti del mondo degli affari e a prestigiose istituzioni.

Il EPCI, Excess Perceived Corruption Index, è un'elaborazione del CPI e misura quanto un paese si discosta dai valori di corruzione attesi, in altre parole misura l'eccesso/difetto di corruzione "registrata" rispetto ai livelli che sarebbero considerati "normali", date le caratteristiche del Paese in termini di ricchezza e grado di sviluppo.

Il GCB o Barometro Globale di Percezione della Corruzione, ideato nel 2003 in collaborazione con Gallup International, è un sondaggio che si rivolge direttamente ai cittadini, approfondendo la loro percezione della diffusione della corruzione in settori quali la politica, la magistratura, il settore privato, le istituzioni pubbliche, l'informazione. Il Global Corruption Barometer è l'unico sondaggio d'opinione sulla corruzione a livello globale.

Le misurazioni che raccolgono informazioni sulle percezioni presentano delle debolezze intrinseche legate alla metodologia con cui si giunge alla loro elaborazioni: trattandosi di sondaggi è incerto il vero grado di affidabilità delle risposte fornite dagli intervistati per la soggettività e volatilità della percezione individuale. C'è il pericolo che la percezione del fenomeno sia condizionata dalla pubblicazione del CPI degli anni precedenti (Cantone e Carloni, 2018). I rapidi cambiamenti che l'indice può subire da un anno all'altro non sono per forza riflesso di variazioni del livello di corruzione effettivo, non sono necessariamente indice

di una politica di contrasto che non ha avuto successo ma possono essere semplicemente la conseguenza di uno evento corruttivo a cui i media hanno dato particolare attenzione. Le percezioni finiscono per plasmare la realtà nel momento in cui la cattiva reputazione di un Paese incide su aspettative e condotte dei protagonisti (Vannucci, 2012).

Bribe Payer Index mira a misurare la propensione alla corruzione nelle transazioni internazionali. E' un metro dei progressi nell'adozione della Convenzione OCSE per riaffermare il rispetto della competizione leale a livello internazionale.

L'indice europeo della qualità del governo (EQI), sviluppato dall'istituto della qualità del governo dell'Università di Göteborg, è l'unica misura della qualità istituzionale disponibile a livello regionale nell'Unione Europea. L'EQI mira a catturare le percezioni e le esperienze medie dei cittadini su temi quali la corruzione, l'imparzialità e la qualità dell'amministrazione pubblica, fattori che vanno a determinare il livello di qualità istituzionale e le possibilità d'impresa dall'ottica degli investitori. Fornisce un quadro di dettaglio perché si ha disponibilità di informazioni anche per livelli inferiori a quello statale.

Il report NIS (Sistemi di Integrità Nazionale) offre la valutazione di tredici "pilastri" del Paese nella loro azione di prevenzione e contrasto della corruzione: potere legislativo, potere esecutivo, giustizia, settore pubblico, forze dell'ordine, servizi elettorali, difensore civico, corte dei conti, autorità anticorruzione, partiti politici, media, società civile, settore privato. Allo studio delle leggi e dei regolamenti esistenti si affiancano interviste con esperti e rappresentanti delle istituzioni, del settore privato e della società civile, per meglio capire quali siano i punti di maggiore criticità su cui intervenire con riforme correttive, mirate ed efficaci. Il NIS è uno strumento di benchmark con cui è possibile misurare nel tempo i progressi avvenuti nel sistema di integrità nazionale, fare comparazioni tra diverse istituzioni, identificare le criticità maggiori e le best practices.

A livello europeo rilevanti sono i risultati forniti dall'Eurobarometro, una serie di sondaggi di opinione pubblica condotti regolarmente per conto della Commissione Europea. Relativamente al tema della corruzione nel 2013 è stato realizzato lo Speciale Eurobarometro n. 397: un sondaggio condotto ogni due anni, al fine di accertare il livello generale di percezione del fenomeno corruttivo, le esperienze personali legate alla corruzione e l'attitudine della popolazione. Nel 2015 è stata condotta l'indagine Flash Eurobarometro sugli atteggiamenti delle imprese nei confronti della corruzione nell'UE.

Per quanto riguarda il nostro paese è importante ricordare la recente indagine dell'Istat che per la prima volta ha introdotto, nell'ambito dell'indagine sulla sicurezza dei cittadini 2015-2016, un modulo volto a studiare specificamente il fenomeno della corruzione. Sono state intervistate circa 43mila persone ai quali è stata chiesta la loro esperienza con episodi di

corruzione considerando 8 settori d'interesse: sanità, istruzione, assistenza, lavoro, giustizia, uffici pubblici, forze dell'ordine, public utilities.

3. *Dati che stimano i costi indiretti generati dalla corruzione in termini monetari*, Golden e Picci (2005) propongono una nuova e alternativa misura di corruzione basata su dati oggettivi: l'elaborazione di un indice di infrastruttura mancante, dato dalla differenza fra le risorse finanziarie per la realizzazione di infrastrutture e le infrastrutture pubbliche realmente esistenti. La presenza di una differenza significa che risorse pubbliche sono state distorte per la cattiva gestione, le frodi, le tangenti, l'appropriazione indebita, in altri termini si rilevano alti livelli di corruzione. Anche in questo caso è necessario precisare che si tratta di un'approssimazione, non è una misurazione diretta dal fenomeno dal momento che, proprio per la molteplicità di aspetti in cui si sviluppa, non esiste una metrica univoca e standard.

Capitolo 2 - La lotta alla corruzione

Le implicazioni del fenomeno corruttivo sul sistema economico, sulla spesa pubblica e sull'integrità del sistema della pubblica amministrazione rendono evidente l'importanza dell'adozione di misure volte ad arginare la diffusione della corruzione. Le organizzazioni internazionali hanno fornito un significativo contributo nell'indirizzare le strategie. Sul fronte nazionale, dopo aver preso coscienza dell'inefficacia della sola azione repressiva, dal 2012 si sono susseguiti interventi legislativi che hanno introdotto un approccio che pone la prevenzione del rischio corruttivo come cardine della strategia di contrasto alla corruzione.

2.1 - L'intervento internazionale

L'OCSE, l'organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, con la convenzione di Parigi del 1997, ha promosso il contrasto della corruzione nelle transazioni internazionali e, per favorirne l'attuazione, ha istituito il WGB, Working Group on Bribery. L'Italia ha ratificato la convenzione con la legge n. 300 del 2000 (Cantone e Merloni, 2015).

L'ONU il 31 ottobre 2003 ha redatto la convenzione di Merida, nota con l'acronimo UNCAC, United Nations Convention against Corruption. La prima parte della convenzione è rivolta a rafforzare l'azione repressiva e penale, la seconda a creare, o potenziare, quella preventiva (Cantone e Merloni, 2015). L'UNCAC si preoccupa dei fini perseguiti e affronta in modo superficiale i mezzi per raggiungerli: ciascuno stato elabora o applica, conformemente ai principi del proprio sistema giuridico, delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate che favoriscano la partecipazione delle società e rispecchino i principi di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, d'integrità, di trasparenza e di responsabilità. La convenzione prevede l'istituzione di un organismo deputato alla verifica dell'attuazione delle politiche orientate all'adozione di codici di condotta per i pubblici ufficiali, di procedure trasparenti per gestione delle finanze pubbliche e la partecipazione attiva della società civile. L'Italia ha ratificato la convenzione con la legge n. 116 del 2009 (Cantone e Merloni, 2015).

Il GRECO, Gruppo di Stati contro la corruzione, è l'organo di controllo del Consiglio d'Europa per il contrasto alla corruzione, istituito nel 1999. L'organismo pone in essere dei cicli di valutazione periodici a conclusione dei quali vengono identificate le carenze delle politiche, della legislazione e delle prassi messe in atto in ciascun Stato nella lotta alla corruzione. Nei rapporti concernenti l'Italia, anteriori alla legge n.190 del 2012, è stata sottolineata la necessità di introdurre strumenti di prevenzione, rilevando come gli interventi normativi succedutisi fino a quel momento non avessero accordato attenzione alla promozione dell'integrità e della trasparenza nella pubblica amministrazione. Fra il 2002 e il 2003, a Strasburgo, sono entrate in vigore due convenzioni per il contrasto alla corruzione in campo

penale e civile. L'Italia ha ratificato le convenzioni rispettivamente con leggi n. 110-112 del 2012 (Cantone e Merloni, 2015).

Minimo comune denominatore degli interventi delle organizzazioni internazionali è la presa di consapevolezza dell'inadeguatezza della strategia di contrasto al fenomeno su base nazionale e la volontà di fornire un modello a cui tutti i paesi aderenti possono fare riferimento ottenendo una strategia quanto più omogenea (Cantone e Merloni, 2015). L'approccio internazionale sposta il focus di analisi dal singolo comportamento illecito (corruzione pulviscolare o occasionale) al contesto sociale nel quale si sviluppa la rete di scambi illeciti che porta ad una degenerazione del sistema delle istituzioni pubbliche ed economiche private, coinvolgendo governanti e regolatori (Sargiacomo et al., 2015) attraverso fenomeni di lobbismo sulle attività amministrative e legislative, abusi di potere che possono preparare alla successiva corruzione (corruzione sistemica o endemica). La corruzione viene quindi vista come fact of life, ovvero un evento accidentale, episodico che non deve evolvere nella corruzione come way of life, inteso come fenomeno diffuso e permanente. (Cantone e Carloni, 2018).

2.2 - L'intervento nazionale

2.2.1 - Il sistema dei controlli interni: la Regione Veneto

Nel primo capitolo è stato affermato che la possibilità di concludere scambi illeciti dipende dagli spazi che la legge lascia alla discrezionalità degli ufficiali pubblici e dall'inefficacia del sistema di controllo interno. La materia dei controlli nelle Pubbliche Amministrazioni è finalizzata alla legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa, a perseguirne l'efficacia, l'efficienza e l'economicità, in un'ottica di sana gestione finanziaria, imparzialità e assenza di qualsiasi conflitto di interesse. Il sistema integrato dei controlli interni è disciplinato nel rispetto del principio di separazione tra funzione di indirizzo politico e funzione amministrativa.

In via esemplificativa, ma anche funzionale rispetto al caso che verrà trattato in seguito, si riporta l'esempio di un ente locale italiano e della struttura del suo sistema di controlli interni. La deliberazione della Giunta Regionale del Veneto n. 1013 del 04 luglio 2017, ci permette di comprendere come si articola il sistema integrato dei controlli interni in questo ente:

- *controllo preventivo di regolarità amministrativa* consiste nel verificare il rispetto della normativa comunitaria e statale, dello statuto e della normativa regionale, della correttezza e regolarità della procedura finalizzata all'adozione dell'atto, la sussistenza dei presupposti di fatto e di diritto che legittimano e motivano l'adozione dell'atto e la coerenza con gli indirizzi della programmazione regionale. Il controllo di regolarità sulle proposte di deliberazione della

Giunta Regionale e sulle proposte dei decreti del presidente della Giunta Regionale è attuato attraverso il rilascio dei visti di coordinamento o di legittimità. Il Segretario della Giunta Regionale assicura il riscontro dei provvedimenti da sottoporre alla Giunta sotto il profilo della regolarità e completezza formale e attesta l'autenticità degli atti adottati dalla Giunta. I Direttori assicurano la regolarità dei propri atti mediante la relativa sottoscrizione.

- *controllo di regolarità contabile* è assicurato nella fase preventiva di formazione degli atti, condizionandone il perfezionamento e l'efficacia. E' svolto dalla struttura regionale preposta alla Ragioneria. Ha per oggetto gli atti comportanti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economica e finanziaria o sul patrimonio dell'Ente: accertamenti delle entrate, impegni di spesa, liquidazioni di spesa e pagamenti. La struttura verifica l'esistenza degli elementi costitutivi l'impegno, la corretta imputazione della spesa al capitolo di bilancio, la disponibilità finanziaria sul relativo capitolo, la conformità alle norme fiscali, il rispetto delle norme nazionali e regionali di contabilità.

- *controllo strategico* è esercitato mediante un complesso di strumenti che riguardano l'analisi di contesto, la pianificazione, la programmazione strategica e verifica il conseguimento degli obiettivi di legislatura e la valutazione dell'efficacia dell'azione regionale. E' svolto dalla Struttura competente in materia di controlli afferente la Segreteria Generale della Programmazione, che predispose annualmente, un documento contenente: l'illustrazione dello stato di avanzamento delle strategie politico-amministrative, la rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi strategici predefiniti, l'indicazione delle eventuali cause degli scostamenti e delle eventuali azioni correttive.

- *controllo di gestione*, è complementare ed integrativo al controllo strategico ed è volto alla verifica risultati raggiunti con riferimento agli obiettivi programmati (efficacia), dati relativi alla quantità e/o al valore delle risorse umane, strumentali e finanziarie impiegate per il conseguimento dei risultati (efficienza), dati relativi alla qualità e/o tipologia delle risorse impiegate per il conseguimento dei risultati (economicità) al fine di rilevare eventuali scostamenti e intervenire con correttivo. E' improntato al massimo coinvolgimento ed alla massima responsabilità; esso spetta a ciascun centro di responsabilità, a ciascun Direttore di Area e/o a ciascun Direttore di Direzione.

- *valutazione delle performance organizzativa ed individuale* è parte della verifica dei risultati dell'attività amministrativa. Consiste nell'accertare il contributo che le strutture ed i singoli individui apportano al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi della Regione. L'amministrazione redige annualmente, entro il 31 gennaio, un documento programmatico triennale, il Piano della performance, sottoposto ad approvazione della Giunta Regionale, ed entro il 30 giugno un documento denominato Relazione sulla performance sottoposto ad

approvazione della Giunta Regionale. La valutazione dell'amministrazione regionale è guidata dai risultati. La performance viene gestita attraverso un ciclo: definizione e assegnazione degli obiettivi, valori attesi di risultato che si intendono raggiungere; collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse; monitoraggio e attivazione di eventuali correttivi; misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale; utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito; rendicontazione dei risultati all'organo di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici dell'amministrazione, ai competenti organi esterni e ai cittadini.

- *controllo sugli enti strumentali* finalizzato alla verifica della sana gestione finanziaria, con riferimento all'attività, al funzionamento ed alla coerenza con gli obiettivi della programmazione regionale degli atti di particolare rilevanza degli stessi;

- *controllo sulle società partecipate* garantisce l'esatto adempimento dei rapporti contrattuali in essere, l'osservanza di una sana gestione contabile, finanziaria, organizzativa ed operativa, nel rispetto degli indirizzi e degli standard periodicamente assegnati dalla Regione, dei vincoli di legge e di finanza pubblica. Il controllo è di carattere amministrativo preventivo e successivo, gestionale e strategico.

La Giunta Regionale si avvale inoltre di una funzione di audit, intesa come attività di assurance e consulenza, esercitata secondo i principi internazionali è finalizzata a valutare i processi di gestione dell'attività regionale nel segno del miglioramento continuo, l'efficacia e l'adeguatezza del sistema di controllo interno, la gestione dei rischi, assistendo l'organizzazione regionale nell'individuazione delle fonti di rischio, nella valutazione dell'entità dell'esposizione e delle possibili conseguenze, ferme restando le competenze in capo al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. La funzione di audit è incardinata presso la Segreteria Generale della Programmazione al fine di garantirne lo svolgimento in piena autonomia ed indipendenza. Il Segretario Generale della Programmazione definisce il contenuto del mandato di audit e a lui il Responsabile dell'audit presenta la relazione sulle attività svolte. La funzione di audit interno non si applica ad alcune specifiche attività e programmi per i quali la normativa di settore prevede audit specifici. La Giunta regionale può svolgere delle verifiche ispettive indagando su eventi e situazioni lesivi, anche potenzialmente, degli interessi dell'amministrazione, al fine di individuare eventuali responsabilità disciplinari, amministrative e contabili. La verifica ispettiva si conclude con l'invio alla Giunta regionale di una Relazione descrittiva degli accertamenti svolti. Il Segretario Generale della Programmazione può svolgere l'attività di monitoraggio sullo stato di avanzamento degli interventi ritenuti strategici, ferma restando la responsabilità delle competenti Strutture regionali in ordine alla legittimità ed alla regolarità degli atti e degli

adempimenti operativi connessi agli interventi in oggetto. Le Strutture regionali responsabili degli interventi devono mettere a disposizione i dati, le informazioni e tutta la documentazione richiesta per l'espletamento della funzione di monitoraggio.

2.2.2 - La repressione

Gli episodi di corruzione entrano nel dibattito nazionale quotidiano quando i media riportano un nuovo scandalo che investe politici, amministratori pubblici e imprenditori. Spesso la vicenda processuale si trascina per anni attenuando lo scalpore e la disapprovazione pubblica, lasciando spazio ad un senso di rassegnazione e frustrazione (Sargiacomo et al., 2015). È difficile spezzare gli equilibri della corruzione sistemica, capace di inglobare nelle stessa rete controllati e controllori, i quali ricevono una forma di remunerazione periodica per i servizi forniti (Amadori, Andolfatto e Dianese, 2014). Il sistema che si viene a creare è così fitto e intricato che non si riesce a distinguere corrotti e corruttori. Il ricorso alla tangente è vissuta come prassi corrente, remunerativa ma soprattutto tollerata. La corruzione in Italia è stata depenalizzata (Vannucci, 2012). Le misure repressive impediscono il verificarsi di ulteriori danni e fungono da deterrente realizzando in questo senso una forma di prevenzione ad ampio raggio. Riprendendo la formula di Becker (1968) analizzata nel primo capitolo, quando parliamo di azione deterrente ci riferiamo alle variabili p , probabilità di essere scoperti, e f , sanzione prevista. L'inefficacia del sistema repressivo comporta una diminuzione della probabilità di essere scoperti e della severità della pena, generando un aumento del numero di reati commessi. Si sviluppa una cultura dell'illegalità e dell'impunità che indebolisce il rapporto tra cittadini e giustizia, tra cittadini e istituzioni. (Musacchio, 2012). Si rafforzano gli incentivi per i soggetti coinvolti nelle reti di corruzione a continuare nello sviluppo del loro progetto, consapevoli che la giustizia non li condannerà. I procedimenti penali per reati di corruzione che coinvolgono politici, imprenditori e colletti bianchi si concludono solitamente con pene irrisorie o con la prescrizione del reato (Savona, 2001). Le condanne per corruzione diventano l'eccezione, la prescrizione distrugge l'efficacia della repressione (Cantone e Di Feo, 2016). Il sistema della corruzione prospera nell'ombra e le inchieste prendono vita in modo quasi incidentale: la scoperta di episodi di corruzione raramente è frutto di indagini attivate da denunce volontarie, ma è conseguenza di indagini iniziate per ragioni di natura fiscale, a seguito di controlli su false fatturazioni e attestazioni contabili. Il miglioramento dell'azione repressiva passa anche attraverso una maggior attenzione a quelli che si definiscono reati sentinella, cioè quei reati che di per sé non configurano un comportamento corruttivo ma che sono preliminari allo scambio illecito. Il d.lgs. 61/2002, che depenalizzò il reato di falso in bilancio è stato uno degli strumenti per scardinare l'efficacia della repressione

della corruzione: sono venuti meno gli strumenti per contrastare l'alterazione della contabilità dell'azienda con cui si creava una liquidità parallela e l'accumulo di fondi neri, la linfa delle tangenti (Cantone e Di Feo, 2016).

Nel rispetto delle direttive internazionali che impongono agli Stati di adottare tutte le misure per combattere la corruzione tra privati, percepita come un grave strumento di alterazione della concorrenza, la legge n.3/2019 ha introdotto nuove disposizioni in materia di repressione (Paoletti, 2019): coloro che sono stati condannati in via definitiva per corruzione saranno interdetti dai pubblici uffici ed esclusi dai contratti con la pubblica amministrazione. La durata dell'interdizione dipenderà dall'entità della pena, fino al divieto a vita per i casi più gravi. Il termine di prescrizione del reato ha decorrenza dalla consumazione dell'ultimo dei reati posti in essere in esecuzione di un medesimo disegno criminoso. E' previsto il regime indiscriminato della procedibilità d'ufficio per tutte le ipotesi di corruzione e di istigazione alla corruzione tra privati, indipendentemente dall'accertamento della intervenuta "distorsione alla concorrenza". Le intercettazioni ambientali, anche intradomiciliari, effettuate con l'uso dei programmi c.d. Trojan horse, non dovranno più essere sorrette dal requisito del sospetto che in quel luogo si sta commettendo un reato. Gli ufficiali od agenti di Polizia giudiziaria possono compiere operazioni sotto copertura. Si parla di agente infiltrato, e non di agente provocatore, perché la condotta deve inserirsi in dinamiche già avviate da altri e non tale da assumere l'iniziativa o promuovere il comportamento illecito (Cantone e Carloni, 2018).

2.2.3 - La prevenzione: la legge n. 190/2012

Il divario fra corruzione perseguita, espressa dai dati di fonte giudiziaria, e corruzione percepita, espressa dal CPI, mostra l'inefficacia dell'azione repressiva (Vannucci, 2012). La diminuzione dei casi di denuncia della corruzione non è segno di un ridimensionamento del fenomeno, ma della diminuita fiducia nella sua repressione per via giudiziaria (Flick, 2014). Quando interviene la giustizia penale significa che lo scambio è stato realizzato, la gara pubblica è stata manipolata, il danno è stato fatto. Al pilastro della repressione si affianca quello della prevenzione. Becker (1968) affermava che i criminali calcolano razionalmente i costi e i benefici attesi legati al loro comportamento: prevenire vuol dire incidere sulle aspettative che indirizzano le scelte. Come ha suggerito Klitgaard (1988), ogni azione corruttiva presuppone una posizione di potere (M) consistente nel disporre di risorse materiali e di un ampio potere discrezionale (P) tale da poter assumere decisioni secondo il proprio arbitrio e senza l'imposizione di vincoli di legge. Prevenire significa ridurre le rendite di monopolio create dallo Stato, semplificare la burocrazia, snellire le procedure. Molteplici sono stati gli interventi legislativi che si sono susseguiti nel tempo ma pochi hanno realmente

ridotto il livello di corruzione e incrementato la fiducia nelle istituzioni. A distanza di qualche anno dalla scoperta dell'episodio l'attenzione mediatica si placa, il sistema riprende vigore e il contagio si estende, nuove vicende si sviluppano nell'ombra: dopo l'intervento non c'è stata prevenzione, non si è reso l'ambiente sterile al malaffare. La strategia è di inserire nella pubblica amministrazione gli anticorpi per combattere la corruzione (Cantone e Di Feo, 2016). L'azione deve essere destinata all'organismo malato ma anche a quello sano per impedire che il male lo aggredisca e porti alla sua degenerazione. A seguito delle pressioni internazionali la legge n. 3/2003 ha istituito l'Alto commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione, alla diretta dipendenza funzionale del Presidente del Consiglio, con poteri di carattere ispettivo, di studio e analisi del fenomeno ispettivo. Nel 2008 l'organismo è stato soppresso e le funzioni assegnate al Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP), il quale ha costituito al suo interno il Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAET). Nel 2009 al suo posto è stata creata la Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza nelle pubbliche amministrazioni (CIVIT) con funzioni in materia di valutazione e misurazione della performance, un ufficio distinto dal DFP ma fortemente sottoposto al suo indirizzo. Con la legge n. 190/2012, la Legge Severino, la prima Legge Anticorruzione, si assiste ad un cambio di rotta: dopo aver ribadito l'importanza di un'azione efficace di repressione, si riconosce la necessità di adottare la prevenzione quale cardine della strategia di contrasto alla corruzione (Cantone e Merloni, 2015). La CIVIT diventa l'Autorità nazionale anticorruzione, adempiendo ad una precisa obbligazione contratta a livello internazionale. Il d.l. n. 90/ 2014 rende netta la distinzione di competenze (Cantone e Merloni, 2015): al DFP compete la valutazione e misurazione della performance mentre le funzioni attinenti alle misure di contrasto della corruzione sono trasferite alla CIVIT, che assume la denominazione di Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). Fra le competenze dell'Autorità confluiscono anche quelle in materia di vigilanza dei contratti pubblici, con la conseguente soppressione dell'Autorità per la vigilanza dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) (Cantone e Carloni, 2018). L'ANAC diviene l'autorità nazionale cui tutto il sistema paese può guardare come soggetto titolare in proprio di funzioni decisive per prevenire la corruzione. Un solo procedimento affidato ad un solo soggetto (Cantone e Merloni, 2015). Un'autorità amministrativa indipendente ma non isolata: per svolgere i suoi compiti l'autorità deve agire in stretta collaborazione con le istituzioni e le pubbliche amministrazioni, partecipa agli incontri con i paritetici organismi stranieri, gli enti internazionali intergovernativi e organizzazioni transnazionali non governative, collaborando e condividendo metodologie e conoscenze in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza dell'azione amministrativa. Far parte del network internazionale permette la

mutua assistenza (Cantone e Merloni, 2015) nel fronteggiare la corruzione. L'indipendenza oggettiva dell'Autorità è assicurata dal rispetto del requisito della non provenienza da cariche politiche o sindacali nei tre anni precedenti la nomina ed è rafforzata dal divieto di un secondo mandato. L'ANAC è un organo collegiale composto dal presidente e quattro membri scelti tra esperti di elevata professionalità e competenza nazionale e internazionale, nel settore pubblico e privato, in materia di corruzione, management e misurazione della performance. Rimangono in carica per 6 anni.

Concretamente l'ANAC ha compiti di regolazione finalizzati al buon andamento del sistema amministrativo. In collaborazione con il comitato interministeriale e la conferenza unificata delle regioni, predispone il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) e verifica l'adempimento degli obblighi di legge da parte delle singole amministrazioni, a cui si associano poteri di vigilanza per accertare potenziali situazioni di rischio e dare direttive volte a scongiurare l'adozione di comportamenti devianti, in un'ottica di intervento preventivo e per indurre condotte virtuose all'interno delle amministrazioni. Annualmente presenta una relazione alle Camere contenente un'analisi del fenomeno, le politiche adottate e le sfide per il futuro. Garantisce un presidio più efficace nell'ambito dei contratti e degli appalti pubblici dove si annida parte del fenomeno corruttivo: strategica è l'attribuzione di poteri di vigilanza collaborativa con misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione divenute note come commissariamento degli appalti, finalizzato a garantire l'interesse pubblico alla conclusione dell'opera nel rispetto della legge. L'autorità è intervenuta nella realizzazione delle opere legate all'Expo Milano 2015, a seguito della rilevazione di indizi che suggerivano irregolarità nell'esecuzione dei contratti di affidamento dei lavori (Cantone e Carloni, 2018). Le indagini giudiziarie rischiavano di bloccare i lavori, l'intervento dell'Autorità, inizialmente interpretato come un ulteriore controllo formale e burocratico che rischiava di rallentare la conclusione delle opere e di minare la credibilità dell'intero sistema nazionale, ha permesso di trovare un equilibrio tra il fare rispettando la scadenza e il fare nel rispetto della legge, salvaguardando la continuità dei lavori nel rispetto della legge. Dall'esperienza italiana l'OCSE ha tratto ispirazione e ne sono nati modelli di azione e intervento apprezzati a livello mondiale (Cantone e Di Feo, 2016).

La legge n.190/2012 adotta un modello orientato alla gestione amministrativa in termini di possibili situazioni di rischio e che si traduce in un processo di pianificazione della strategia di prevenzione della corruzione a cascata (Mattarella, 2013). Il Piano Nazionale Anticorruzione, PNA, assicura l'attuazione coordinata delle strategie di prevenzione della corruzione nelle singole amministrazioni pubbliche elaborate a livello nazionale e internazionale. Rappresenta

un atto di indirizzo predisposto dall'autorità nazionale, contenente indicazioni valide per tutte le pubbliche amministrazioni e metodologie più specifiche per settori in cui sono emerse le principali criticità. Nell'ottica di una partecipazione attiva, il PNA è il risultato di una consultazione aperta organizzata in tavoli di lavoro cui partecipano i rappresentanti delle amministrazioni. A livello decentrato, ogni amministrazione pubblica (e enti pubblici economici, enti di diritto privato in controllo pubblico, società partecipate e controllate ai sensi dell'art. 2359 del Codice Civile) è tenuta ad adottare il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, PTPC, uno strumento di natura programmatica in cui si rilevano obiettivi, indicatori, responsabili, tempistica e risorse, in un'ottica di processo di risk management, attraverso i quali ogni amministrazione definisce la propria specifica strategia di prevenzione nella cornice delle linee guida fornite dal Piano nazionale. Ogni amministrazione ha discrezionalità nella scelta delle misure concrete da attuare in risposta alla vulnerabilità al rischio corruzione rilevata. In questa autonomia sta la novità principale della legge n. 190/2012: le amministrazioni sono protagoniste attive nella lotta alla corruzione, sono responsabilizzate sulla rispettiva capacità di autoprodotte gli interventi, che Cantone e Carloni (2018) definirebbero gli anticorpi, per impedire la diffusione dell'illegalità e minimizzare il rischio corruttivo. I dipendenti pubblici sono coinvolti nell'azione di prevenzione, come sentinelle della legalità (Cantone e Di Feo, 2016). L'organo di indirizzo politico deve adottare il PTPC entro il 31 gennaio di ogni anno e trasmetterlo per via telematica all'ANAC che, nel caso di mancata adozione del piano, ha il potere di sanzionarla con una pena pecuniaria amministrativa che graverà direttamente sugli organi competenti alla sua predisposizione e approvazione. Non è ammesso affidare l'elaborazione del piano a soggetti esterni all'ente. Il PTPC ha validità triennale, deve essere annualmente aggiornato e pubblicato nel sito istituzionale dell'ente. Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione, RPC, è lo snodo fondamentale di questo meccanismo di programmazione, è il principale interlocutore dell'Autorità nazionale anticorruzione in un'ottica di collaborazione. La legge anticorruzione del 2012 prevede che in ogni amministrazione l'organo di indirizzo politico individui, tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio, il Responsabile della Prevenzione e della Corruzione. Negli enti locali coincide con il segretario comunale, salva diversa e motivata determinazione. E' il garante interno all'amministrazione del rispetto delle norme in materia di trasparenza e anticorruzione: oltre a predisporre materialmente il piano triennale della prevenzione della corruzione, monitora la concreta attuazione del piano e l'evoluzione del contesto organizzativo interno e dell'ambiente esterno in vista dell'aggiornamento annuale del piano, segnala all'organo di vertice eventuali disfunzioni e sanziona le violazioni dei dipendenti. Nello svolgere la propria attività, il RPC ha poteri di

ispezione e di informazione a cui fanno da contrappeso significative responsabilità. La volontà del legislatore è quella di creare una rete dei RPC con uno scambio reciproco di informazioni, esperienze e soluzioni a fronte delle criticità incontrate nella singola attività di prevenzione. Ogni anno l'ANAC organizza apposite giornate d'incontro con i RPC per confrontare i risultati raggiunti e analizzare le prospettive future. La prima è stata il 14/07/2015, l'ultima il 09/05/2019. I momenti di riflessione sul lavoro svolto sono uno strumento per coltivare la cultura della legalità sostanziale e non solo formale. La prevenzione della corruzione richiede un impegno condiviso supportato dalla collaborazione nella logica della partecipazione attiva. Bisogna rilevare che al momento dell'entrata in vigore della nuova Legge Anticorruzione, le amministrazioni erano impreparate: gli organici erano carenti delle professionalità adeguate, l'introduzione di nuovi strumenti di prevenzione non è stata accompagnata da una adeguata formazione del personale (Cantone e Carloni, 2018). Le amministrazioni applicano le disposizioni in un'ottica meramente burocratica (Mattarella, 2013), un allineamento istituzionale piuttosto che come un reale processo di implementazione (Power, 2013). Il PNA non deve essere una elencazione di principi astratti e generali e i piani delle singole amministrazioni non devono contenere un complesso disorganizzato di prescrizioni di comportamento già presenti nei codici di condotta dell'ente. Il responsabile della prevenzione non deve interpretare il suo ruolo con la stesura di lettere di richiamo e di sollecito, precostruendosi l'esonero da responsabilità qualora emergano illeciti e sia chiamato a risponderne. A pochi anni dall'entrata in vigore della Legge Severino, dai monitoraggi compiuti dall'ANAC è emerso un approccio formalistico alle novità introdotte: predisporre il PNA è un obbligo normativo da rispettare senza alcun impegno e coinvolgimento dell'amministrazione nel suo complesso (Cantone e Carloni, 2018).

Uno dei mattoni del pilastro della prevenzione è il d.P.R. n. 62 del 2013, il regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici che esalta i principi costituzionali di buon andamento dell'azione amministrativa e di imparzialità nella condotta personale (Cantone e Carloni, 2018). Il codice nazionale costituisce la base minima di doveri del dipendente al fine di garantire il buon andamento della gestione e l'imparzialità. Il codice della singola amministrazione contiene ulteriori doveri generali e altri specifici legati a particolari aree di attività più esposte al rischio di comportamenti illeciti ed è strettamente connesso al PTPC, lo strumento di risk assessment di ogni amministrazione. (Cantone e Merloni, 2015)

Altro mattone del pilastro della prevenzione è il d. lgs. n. 33 del 2013 volto ad assicurare l'accesso da parte del cittadino alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni. Questo è solo l'ultimo passo di un percorso evolutivo che è

iniziato con la legge n. 241/1990 che, per la prima volta, nell'ambito del procedimento amministrativo, riconosceva ai soggetti portatori di un proprio interesse specifico, concreto e attuale, il diritto ad accedere ai documenti pubblici, con alcuni limiti legati a ragioni di sicurezza, ordine pubblico e rapporti con l'estero. L'amministrazione come casa di vetro era concepita attraverso il diritto di accesso ai documenti amministrativi (Cassese, 2018). Con il Codice dell'amministrazione digitale del 2005 è stata fornita la cornice generale al processo di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni che si associa ad una migliore capacità di arginare fenomeni di natura corruttiva, facilitando la tracciabilità delle attività svolte dalle singole PA (Massaro, Masulli e Sgueo, 2018). Trasparenza intesa come controllo sulle risorse economiche private e pubbliche, in nero o sommerse, che provengano o alimentano la corruzione. (Flick, 2014). Con la Legge Severino la trasparenza è il presidio principe contro la corruzione (Cantone e Carloni, 2018). La trasparenza si contrappone a tutto ciò che si occulta per favorire interessi personali e di gruppo (Manganaro, 2009). La trasparenza attiva rende conoscibili tutti quegli atti aventi per oggetto l'impiego di risorse pubbliche e il funzionamento della macchina amministrativa. Si è giunti al concetto di trasparenza (making the power visible) per promuovere la partecipazione e favorire il controllo diffuso sulla pubblica amministrazione da parte della società civile (Cassese, 2018). La conoscibilità dell'attività amministrativa e l'accountability, cioè il resoconto ai cittadini di come sono state amministrate le risorse pubbliche, si sviluppa un percorso decisionale virtuoso che rende la società civile partecipe e attiva. I controlli interni alle pubbliche amministrazioni hanno dimostrato una sostanziale debolezza legata all'indipendenza dei controllori, con la trasparenza e il controllo diffuso sul buon andamento della gestione l'amministrazione pubblica può diventare uno strumento di sviluppo sociale ed economico (Manganaro, 2009). Il D.lgs. n. 97/2016 affianca al concetto di trasparenza attiva quello di diritto di accesso civico generalizzato (Cantone e Carloni, 2018) che consente la conoscibilità di atti e informazioni dell'amministrazione ulteriori rispetto a quelli già pubblicati e la possibilità di ottenerne copia. L'ANAC interviene prevedendo limiti considerato il pregiudizio concreto che la conoscenza può arrecare agli interessi pubblici e privati: la lesione della riservatezza deve essere proporzionata all'esigenza di conoscibilità dell'atto. L'ANAC è responsabile dell'adempimento degli obblighi anche in materia di trasparenza e in ogni amministrazione è prevista la nomina di un responsabile della trasparenza, ruolo che a volte coincide con il RPC. È previsto un coordinamento tra il piano nazionale di prevenzione della corruzione e la produzione della trasparenza (Cantone e Merloni, 2015).

Il capovolgimento nei principi guida dell'azione amministrativa degli ultimi vent'anni ha trovato le amministrazioni impreparate: il personale pubblico è privo di una cultura digitale,

non ha le competenze adeguate e non sono stati previsti percorsi di formazione in materia. È stato vissuto come un mero adempimento burocratico, un onere. Da un altro punto di vista queste forme di pubblicità possono favorire un “voyarismo” digitale (Cantone e Carloni, 2018): cittadini interessati alle situazioni patrimoniali di amministratori pubblici piuttosto che ai risultati concreti dell’attività dell’amministrazione pubblica.

Altro tassello del nuovo impianto di prevenzione disegnato dalla legge anticorruzione è il d.lgs. n. 39 del 2013 riguardante il conferimento degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni e gli enti di diritto privato in controllo pubblico, al fine di evitare interferenze o commistioni tra politica e amministrazione e situazioni di conflitto di interesse; con l’inconferibilità si prevede la preclusione, permanente o temporanea, a conferire incarichi a coloro che sono stati condannati per reati contro la pubblica amministrazione, oppure siano stati componenti di organi politici di livello nazionale, regionale e locale (Cantone e Merloni, 2015); l’incompatibilità determina l’obbligo, per il soggetto interessato, di scegliere quale incarico mantenere in caso di altra carica di vertice in un’amministrazione pubblica (Cantone e Merloni, 2015). Il decreto attuativo si aggiunge al già presente d.lgs. n. 235 del 2012 contenente le disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo, di rappresentante nei consigli regionali e negli enti locali conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi. L’introduzione del divieto di pantouflage (Cantone e Carloni, 2018): per i dipendenti che negli ultimi tre anni di servizio hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle P.A, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell’attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. Tale divieto mira al contenimento del rischio che durante il periodo di servizio il dipendente possa preconstituirsì delle situazioni lavorative vantaggiose da sfruttare a proprio interesse per ottenere un lavoro presso l’impresa o il soggetto privato con cui entra in contatto.

Il mosaico della strategia di prevenzione della corruzione è completato con la legge n. 179/2017 che ha disciplinato l’istituto del whistle-blowing, letteralmente “soffiare nel fischietto” (Cantone e Carloni, 2018). Dall’analisi dei fenomeni corruttivi è emerso la reciproca convenienza per le parti coinvolte a tenere occultata la loro relazione (Vannucci, 2012). La strategia deve essere volta ad allentare le maglie della rete, a sciogliere il legame fiduciario tra corrotto e corruttore e favorire la collaborazione con una protezione di coloro che decidono di denunciare fatti di corruzione, forme di non punibilità e incentivi a confessare o asimmetrie nella pena per coloro che decidono di collaborare. Il whistle-blower è il dipendente pubblico che, nell’interesse dell’integrità della pubblica amministrazione, segnala

al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, all'ANAC, o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza nell'ambito del suo rapporto di lavoro e non può essere sottoposto a ritorsioni o a misure organizzative aventi effetti negativi sulle condizioni di lavoro determinate dalla segnalazione. A tal fine è stato previsto l'utilizzo di modalità informatiche che promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità. Ad oggi la tutela dell'anonimato del segnalatore non è garantita in tutte le fasi del procedimento amministrativo e penale. L'ANAC applica al responsabile una sanzione amministrativa pecuniaria se vengono riscontrate misure discriminatorie nei confronti del segnalatore o viene accertato il mancato svolgimento di verifiche a seguito della segnalazione o l'assenza di procedure.

I principali strumenti introdotti dalla prima Legge Anticorruzione e dai successivi decreti possono essere schematizzati nella tabella 1. Nella prima colonna sono elencati gli strumenti introdotti dalla legge n. 190/2012 in merito all'organizzazione dell'azione amministrativa, la seconda si riferisce agli strumenti introdotti dagli atti normativi relativamente ai funzionari pubblici e l'ultima completa il quadro della struttura anticorruzione relativamente alle modalità per rendere trasparente l'azione amministrativa.

Tabella 1: La prevenzione della corruzione

Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) (Legge n. 190/2012)	Codici di condotta (d.P.R. n. 62/2013)	Whistle-blowing (D.lgs. n. 179/2017)
Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) (Legge n. 190/2012)	Inconferibilità- Incompatibilità (D.lgs. n. 39/2013)	Trasparenza attiva (D.lgs. n.33/2013)
Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC) (Legge n. 190/2012)	Incandidabilità (D.lgs. n. 235/2012)	Diritto di accesso generalizzato (D.lgs. n. 97/2016)

Fonte: elaborazione propria.

Fisman e Miguel (2007) dimostrano la forza della struttura di valori nell'orientare l'azione della classe dirigente. Il tracollo dei meccanismi di controllo penale si intrecciano con la fragilità dei circuiti di controllo sociale: le cerchie di riconoscimento che modellano le convinzioni etiche degli individui e le loro avversioni ai fenomeni corruttivi producono un clima di serena indulgenza. I codici di comportamento, stabilendo cosa è lecito e cosa no, definiscono con chiarezza i limiti da non oltrepassare: è fondamentale sensibilizzare i

dipendenti al loro rispetto perché inducono comportamenti etici e favoriscono l'integrità dell'organizzazione (Neu, Everett e Rahaman, 2015). Promuovere l'integrità del pubblico ufficiale sostenendo il processo di identificazione con gli obiettivi dell'amministrazione, attenua il rischio che il lavoratore sia tentato dal tradire il rapporto di fiducia con l'organizzazione (Musacchio, 2012). La necessità di insistere sull'importanza di una cultura aziendale che sottolinei il valore degli standard etici di comportamento e dei rischi di corruzione. (Flick, 2014). Riprendendo quanto descritto nel capitolo precedente, i codici di condotta non devono essere un complesso di prescrizioni di comportamento imposte dall'alto, ma devono essere comunicati nel contesto sociale organizzativo mediante percorsi di formazione e momenti di partecipazione (Hauser, 2018). Da questo punto si può dire che rientrano fra gli strumenti da utilizzare negli interventi organizzativi di manutenzione dei sei aspetti che Cecchinato (2015) individua come fattori che influenzano il contesto organizzativo sociale e in ultima istanza il comportamento dei dipendenti. Prevenire significa curare il senso socialmente condiviso dell'azione lavorativa coerente con la missione dell'azione organizzativa attraverso un'efficace comunicazione interna. Il riconoscimento del contributo dato da ogni lavoratore al raggiungimento degli obiettivi è il carburante della motivazione e dell'impegno, costruire momenti di riflessione sul lavoro compiuto significa garantire in sistema organizzativo caratterizzato da trasparenza, condivisione, fiducia, trasparenza che Cecchinato (2015) definisce come gli antagonisti della corruzione.

2.3 - La prevenzione come gestione del rischio

Con la legge n.190/2012 il legislatore amplia il campo di intervento prima circoscritto a rilevare e sanzionare specifiche condotte illecite, muta la prospettiva di contrasto alla corruzione: diventano rilevanti tutte le situazioni legate al funzionamento della pubblica amministrazione in cui la corruzione è potenziale. Il focus si sposta dalla patologia dell'illecito alla presenza all'interno della struttura amministrativa di attività preliminari allo scambio illecito, legate agli aspetti organizzativi dell'attività amministrativa che favoriscono e non impediscono il realizzarsi dell'evento corruttivo, vulnerabilità, incertezze da individuare, conoscere, evitare, controllare, mettere in trasparenza e neutralizzare. Nel primo capitolo è stato rilevato come la corruzione nasce e si espande nell'incertezza che caratterizza il contesto sociale, normativo, economico (Vannucci, 2012). Prevenire la corruzione significa quindi riuscire a porre in essere quelle azioni volte a gestire tale incertezza. L'evento dannoso è correlato e preceduto da situazioni di pericolo sulle quali è necessario e possibile intervenire prima che si concretizzi l'episodio. La corruzione è una realtà, il rischio è la possibilità legata all'incertezza che caratterizza il contesto (Power, 2013). Le previsioni contenute nella Legge

Severino esaltano la prevenzione quale concetto cardine su cui si struttura l'intera strategia di contrasto, un'azione preventiva che è possibile solo rendendo le amministrazioni pubbliche protagoniste attive (Cantone e Di Feo, 2016). Chiaro è il richiamo al concetto di responsabilità amministrativa della imprese (Cantone e Merloni, 2015): nel definire le condizioni per cui un'impresa interessata da episodi di corruzione commessi dai suoi addetti dovesse essere o meno considerata corresponsabile. Il legislatore ha previsto che l'impresa introduca misure organizzative che, se considerate adeguate, le consentono di andare esente da responsabilità. Il modello è orientato alla gestione del rischio organizzativo nel suo complesso e disaggregandolo nella varie componenti, in tutte le singole possibili situazioni di rischio. Allo stesso modo la legge n.190/2012 obbliga le organizzazioni pubbliche a dotarsi di tutte quelle misure organizzative idonee a ostacolare il compimento di fatti di malamministrazione, che ostacolano il perseguimento degli obiettivi, in ultima istanza il perseguimento dell'interesse collettivo. Il risk management è il processo da cui dipende l'effettiva capacità del sistema di impedire il verificarsi di un evento dannoso, quale quello corruttivo (Cantone e Carloni, 2018). È strumento per verificare l'integrità e valutare il suo livello di vulnerabilità e di esposizione. Il risk management è nato come modello gestionale all'inizio del secolo scorso nel mondo finanziario (COSO, 2004). Nella predisposizione del Piano nazionale Anticorruzione (PNA) e del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC), le amministrazioni pubbliche seguono l'impostazione dello standard ISO 31000:2009 che ha formalizzato i concetti espressi dal Enterprise Risk Management Framework - ERM, pubblicato nel 2004 dal Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO, 2004). In particolare l'ERM è definito come un processo, posto in essere da tutti coloro che operano all'interno della struttura aziendale, progettato per individuare eventi potenziali che possono influire sull'attività aziendale, gestire il rischio entro i limiti del rischio accettabile e per fornire una ragionevole sicurezza sul conseguimento degli obiettivi aziendali (COSO, 2004).

L'ERM è costituito da otto componenti interconnessi (Fig. 1, prima dimensione del cubo):

1. *Ambiente interno*: valori etici, cultura aziendale, competenza del personale e attribuzione delle responsabilità sono elementi che formano l'identità dell'organizzazione e influenzano i modi in cui il rischio è considerato e affrontato nell'organizzazione. I valori del management e l'integrità si traducono nei codici di condotta, ma l'esistenza non ne assicura l'osservanza. Sono necessari meccanismi che incoraggino i dipendenti a segnalare infrazioni e che sanzionino le scorrettezze (Coso, 2004), tutelando il whistle-blower. Come già affermato, affinché siano assorbiti dalla struttura organizzativa, i codici di condotta non devono essere

semplicemente comunicati ma accompagnati con percorsi di formazione in una prospettiva di condivisione (Hauser, 2018).



Figura 1. Rapporto tra obiettivi e componenti.
Coso, 2004, tr. it., p.24

2. *Definizione degli obiettivi*: stabilire gli obiettivi strategici che si stanno perseguendo, gli obiettivi operativi raggiunti, l'affidabilità dei report e il rispetto della legge e dei regolamenti vigenti (Fig.1, seconda dimensione del cubo). A fronte di tale valutazione è possibile determinare i criteri di misurazione della performance, facendo riferimento ai fattori critici sui quali possono incidere eventi negativi che ostacolano il raggiungimento di quanto prestabilito. In questa componente si

rileva anche l'obiettivo di salvaguardia delle risorse, ovvero tutto ciò che è finalizzato a prevenire perdite di risorse dovute a inefficienze e azioni di cattiva gestione (COSO, 2004).

3. *Identificazione degli eventi*: il processo si sviluppa con la definizione delle attività svolte a fronte delle quali vengono identificati gli eventi potenziali. Un evento è un fatto un accadimento originato da fattori interni o esterni che incide sul conseguimento degli obiettivi. L'evento è analizzato nella sua componente di incertezza. Le tecniche per individuarli sono legate a cataloghi contenenti quelli comuni alle aziende di uno specifico settore, informazioni acquisite attraverso convegni e incontri con gli stakeholders o analisi interni che permettono la mappatura dei processi organizzativi.

4. *Valutazione del rischio*: a fronte della significatività dell'evento in termini di incertezza, il management misura la probabilità che l'evento si concretizzi e l'impatto che il suo verificarsi avrà sull'organizzazione. Tale valutazione è determinata da dati già posseduti all'interno dell'organizzazione perché riferita ad eventi già accaduti perché frequenti, altri devono essere affrontati per la prima volta in quanto nuovi. Il risultato di questa analisi determina il rischio inerente all'evento e il rischio residuo, che rimane dopo che è stata attivata una risposta adeguata.

5. *Risposta al rischio*: la probabilità e l'impatto del verificarsi dell'evento portano a definire le misure da porre in essere per ridurre la probabilità del concretizzarsi del fatto o ridurre le conseguenze. Per fare ciò possono essere utilizzati repertori di risposte già utilizzate in passato e che hanno avuto successo o possono essere attuate nuove misure.

6. *Attività di controllo*: sono una componente cruciale del processo di risk management in quanto di per sé sono una prima forma di risposta al rischio che eventi possano ostacolare il conseguimento degli obiettivi.

7. *Informazione e comunicazione*: per poter svolgere un'attività di mappatura degli eventi e dei relativi rischi sono necessarie informazioni tempestive, appropriate, accurate e attuali (COSO, 2004) confluiscono in tutta l'organizzazione. I canali di comunicazione interna ed esterna all'organizzazione saranno funzionali alla successiva diffusione delle risposte al rischio. I sistemi informativi mettono a disposizione i dati storici per comparazioni, analisi di tendenza dell'evoluzione degli eventi e del loro impatto.

8. *Monitoraggio*: le misure preventive adottate non sono cristallizzate ma andranno monitorate, verificate, testate dall'esperienza. L'emergere di irregolarità e segnalazioni sono da considerare eventi che riattivano il processo con una rivalutazione del rischio e la riprogettazione, nell'ottica di un continuo miglioramento (Power, 2013). L'attività di monitoraggio può assumere la forma di un'autovalutazione (COSO, 2004) oppure confrontando il risultato dell'attività di internal audit, ovvero confrontando il processo svolto con quello di un'altra organizzazione (Cantone e Merloni, 2015).

L'ERM raggiunge il massimo della sua efficacia quando le componenti per la gestione del rischio sono integrati nell'organizzazione complessiva, nelle funzioni, nelle unità operative e si presidiano le singole attività operative (Fig.1, terza dimensione del cubo), sono radicati nella struttura organizzativa e fanno parte della cultura aziendale (COSO, 2004).

Il modello ERM e le sue componenti richiamano alcuni elementi riscontrabili nei PTPC: è un processo continuo e pervasivo, interattivo, che coinvolge tutta l'amministrazione, sia nelle singole attività che nella sua attività complessiva, è progettato per identificare eventi potenziali, quale l'episodio corruttivo, che potrebbero influire sul perseguimento dell'interesse collettivo. Solo dopo l'analisi delle attività, in termini di incertezza e potenziale danno, è possibile eseguire una mappatura del rischi collegati e individuare le opportune risposte in termini di misure organizzative (ad esempio la rotazione degli incarichi) o controlli aggiuntivi, destinando maggiori risorse a quelle attività rilevate come le più esposte. Fattore comune è la rilevanza della formazione del personale, la comunicazione a tutti i livelli dell'organizzazione dei contenuti del piano e del processo di risk assessment in una prospettiva di condivisione e di partecipazione che attivi meccanismi di feedback. La previsione di un aggiornamento annuale del piano richiama l'attività di monitoraggio continuo dell'attività dell'organizzazione per rilevare eventuali nuove minacce da neutralizzare. L'ERM guida le azioni delle persone, è un processo che se correttamente svolto modella l'agire individuale e può indurre comportamenti coerenti con le finalità dell'ente.

Capitolo 3 - Il Mose, il sistema delle tangenti

La corruzione non è un fenomeno teorico e astratto lontano dalla realtà quotidiana. Nei paragrafi che seguono si presentano alcuni elementi rilevanti nell'ambito del sistema di corruzione nato a Venezia, e poi sviluppatosi fino a Roma, sullo sfondo dei lavori di costruzione del Mose.

3.1 - Le origini del malaffare

Il Mose (Modulo Sperimentale Elettromeccanico) è l'opera infrastrutturale a difesa di Venezia e della sua laguna dalle acque alte (Mazzaro, 2015). E' composto da 78 paratoie, divise in 4 schiere, collocate davanti alle bocche di porto. Le paratoie sono strutture scatolari metalliche connesse ai cassoni di alloggiamento in calcestruzzo attraverso le cerniere, che vincolano le paratoie ai cassoni e ne consentono il movimento. In condizioni normali di marea, le paratoie sono adagiate nei loro alloggiamenti, piene d'acqua, nel fondo del mare. Quando è prevista una marea superiore a 110 cm, quota concordata dagli enti competenti come ottimale rispetto all'attuale livello del mare (Barbieri e Giavazzi, 2014), le paratoie vengono svuotate dall'acqua mediante l'immissione di aria compressa, si sollevano ruotando sull'asse delle cerniere, fino a emergere per fermare la marea entrante in laguna. Quando la marea cala, le paratoie vengono di nuovo riempite d'acqua, si abbassano e rientrano nella loro sede.

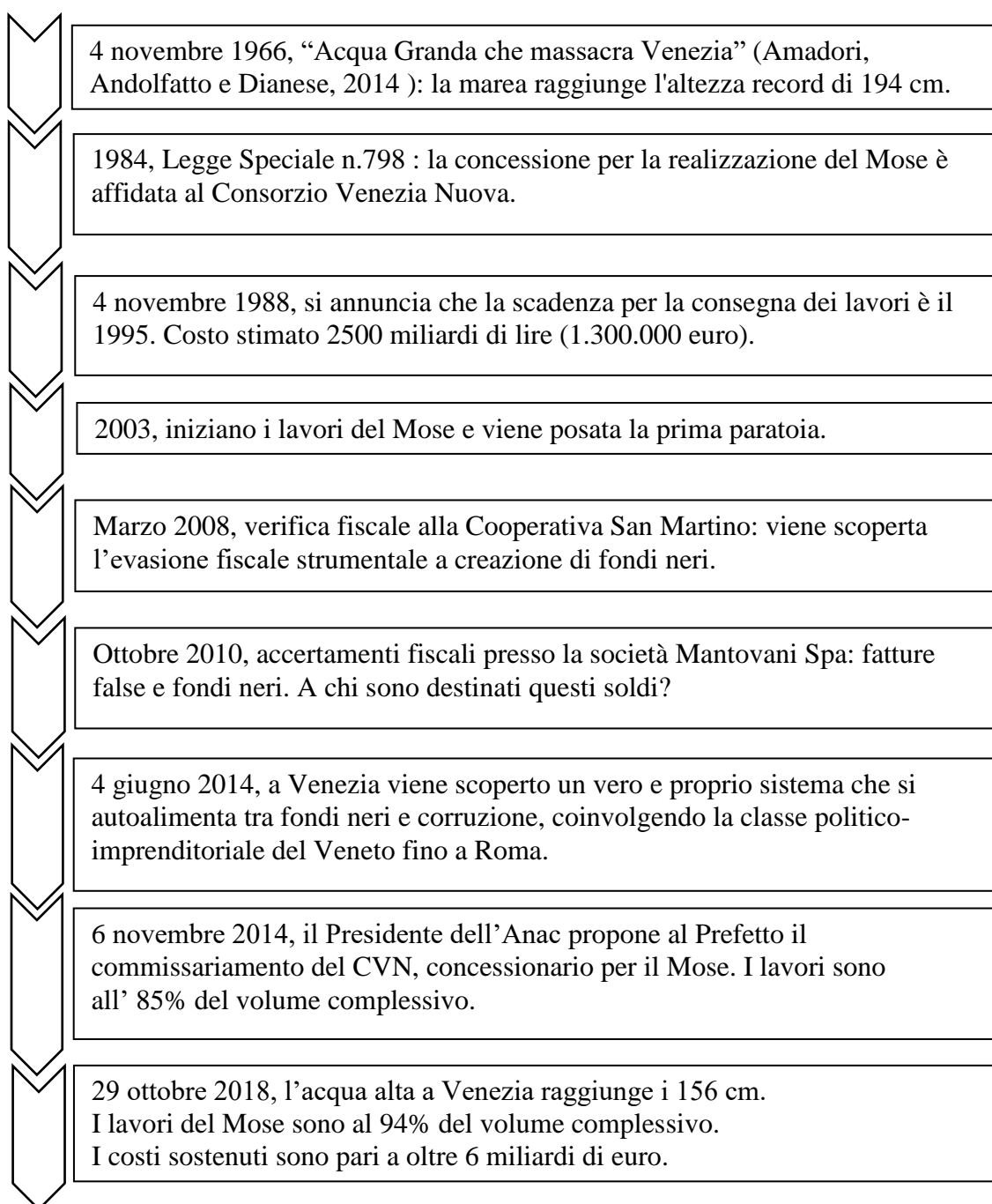
La Legge Speciale per Venezia n. 798 del 1984 conteneva il Piano Generale di Interventi per la salvaguardia di Venezia e della laguna, e indirettamente affidava al Consorzio Venezia Nuova (CVN) istituito nel 1982 da un gruppo di circa 52 imprese, gli interventi di salvaguardia di Venezia e della laguna. Tali compiti, di competenza dello Stato, sono stati delegati al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Magistrato alle Acque di Venezia, il quale aveva il potere di controllo sull'esecuzione dell'opera da parte del Consorzio Venezia Nuova. Il Magistrato alle Acque, un organo amministrativo decentrato del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, aveva quindi responsabilità diretta e primaria in tema di salvaguardia, sicurezza e tutela idraulica e le sue competenze erano estese all'intero territorio della regione Veneto e nelle zone limitrofe (Barbieri e Giavazzi, 2014). L'organo è stato soppresso nel giugno 2014 a seguito del coinvolgimento dei presidenti che si sono susseguiti dal 2001 al 2011 nel sistema di corruzione alla base dei lavori del Consorzio Venezia Nuova.

La ricostruzione degli episodi e dei meccanismi, che hanno portato allo sviluppo del sistema corruttivo consolidato in seno al Consorzio Venezia Nuova, è stata possibile attraverso l'analisi dell'Ordinanza di custodia cautelare emessa dal GIP del Tribunale di Venezia il 31 maggio 2014, nell'ambito dei procedimenti penali n. 12236/2013 R.G.N.R. e contenuta nella domanda di autorizzazione ad eseguire la misura cautelare della custodia in carcere nei

confronti del deputato Galan Giancarlo, ex Governatore del Veneto, e coinvolto nella rete di corruzione, e tramessa agli atti della Camera dei deputati il 4 giugno 2014. L'analisi documentale ha seguito principalmente tre direttici:

1. la situazione di monopolio in cui operava il Consorzio Venezia Nuova,
2. i meccanismi attraverso i quali le risorse pubbliche sono diventate tangenti,
3. gli attori coinvolti nel sistema corruttivo.

La rappresentazione grafico-cronologica sotto riportata riassume i principali eventi che si sono succeduti negli ultimi cinquanta anni.



3.2 - Il sistema corruttivo del Mose

Il Modello Sperimentale Elettromeccanico, Mose, che dovrebbe proteggere la città dall'acqua alta, è stato trasformato in un sistema per creare fondi neri finalizzati alla corruzione di politici regionali e nazionali. Dall'analisi dell'ordinanza di custodia cautelare è stato possibile ricostruire il contesto nel quale si è sviluppata la rete di corruzione, il meccanismo delle fatture per lavori inesistenti e l'interposizione di società straniere fra il fornitore del materiale e le società consorziate per accumulare risorse extracontabili, il coinvolgimento di attori del mondo politico e istituzionale per garantire il funzionamento del sistema corruttivo.

3.2.1 - Il monopolio del Consorzio Venezia Nuova

Il rischio di episodi di corruzione è maggiore in quei contesti caratterizzati dalla presenza di situazioni di monopolio (Shleifer e Vishny, 2013; Klitgaard, 1988). Nel regime di affidamento dei lavori per gli interventi di salvaguardia della laguna di Venezia si rileva una situazione di monopolio (Barbieri e Giavazzi, 2014): la Legge Speciale n. 798 del 1984, in deroga alla legislazione sui lavori pubblici, riconosceva al Ministero dei lavori pubblici il potere di procedere con l'assegnazione dei lavori mediante concessione da accordarsi in forma unitaria a trattativa privata. I lavori di realizzazione del sistema Mose sono stati affidati ad un solo soggetto, il CVN, riconoscendogli un doppio ruolo: da una parte l'attribuzione di compiti legati allo studio e progettazione del sistema, dall'altro anche la realizzazione di tutte le opere da eseguire in laguna, anzi gli è stato delegato il potere di assegnare i lavori alle aziende consorziate tramite affidamento diretto, senza gara. La legge è stata scritta in modo tale che fosse possibile l'appropriazione di parte della rendita destinata alla realizzazione dell'opera, inoltre si massimizzava l'entità di questa nell'interesse dei politici che avevano scritto e approvato la legge, di coloro che erano coinvolti nel processo decisionale e del Consorzio Venezia Nuova stesso. Nessuna regola è stata violata, c'è una corruzione della regola stessa (Barbieri e Giavazzi, 2014). La scelta di affidare la realizzazione dell'opera mediante concessione unitaria era giustificata dalla situazione di emergenza: la frequenza con cui verificavano i fenomeni di acqua alta era incrementata, bisognava intervenire con un'operazione rapida e coordinata che permettesse di realizzare in poco tempo la struttura di paratoie che avrebbe separato la città dal mare e fermato l'acqua. Se la concessione permetteva di derogare alle regole sugli appalti e velocizzare i tempi di realizzazione dell'opera, perché dopo più di cinquant'anni questa non è stata ancora conclusa? La risposta la forniscono i fatti: il monopolio che avrebbe dovuto accelerare i lavori ha invece garantito un flusso continuo di denaro verso la laguna, risorse pubbliche che invece di essere utilizzate per eseguire l'opera sono state distorte dal Consorzio per fini privati (Cantone e Di Feo,

2016). Più a lungo duravano i lavori in regime di monopolio, tanto più cresceva la rendita per il Consorzio che in parte veniva redistribuita a politici e funzionari pubblici compiacenti. La modifica dei flussi di risorse verso fini privati ha consentito a gruppi di attori privati di appropriarsi di una porzione di essi e funzionale al mantenimento della rete di corruzione (Neu et al., 2013). Attraverso la Legge Speciale è stato delegato al Consorzio un potere così ampio da renderlo un ente in grado di influenzare illecitamente, mediante atti di corruzione, le scelte della politica, riuscendo a manovrarla a suo piacimento per vent'anni. Bisogna precisare che la situazione di monopolio sui lavori in corso a Venezia non era passata inosservata alle autorità europee e nel 2001 la Commissione Europea aveva aperto una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia per il mancato rispetto delle regole sulla concorrenza per quanto riguarda i lavori che il CVN affidava alle imprese consorziate tramite affidamento diretto (Ordinanza di custodia cautelare, pag.111). Con un atto aggiuntivo il CVN si impegnò a mettere a gara, rispettando quindi le direttive europee, gli appalti di fornitura per le opere elettromeccaniche che fanno parte del sistema Mose: lavori e opere pari al 53% del lavoro complessivo. Impegno mantenuto? Invece le indagini hanno rilevato che è stato affidato a gara soltanto il 5% del costo totale dei lavori (Barbieri e Giavazzi, 2014). Con una interpretazione dell'atto, una scappatoia normativa (Gabbioneta et al., 2013), il CVN si giustificava affermando che il conteggio del totale delle opere elettromeccaniche da mettere a gara riguardava solo quelle ancora da realizzare e che, quanto fatto era escluso dal computo (Barbieri e Giavazzi, 2014). La Commissione Europea archiviò la procedura.

3.2.2 - Le risorse pubbliche diventano tangenti

La Legge Speciale n.798/1984 prevedeva che per ogni delibera di finanziamento dell'opera, venisse corrisposta al Consorzio una quota pari al 12% in termini di oneri di concessione, soldi che prontamente venivano dirottati per sostenere gli interessi del Consorzio, interessi che non coincidevano con quelli della popolazione di avere un sistema di dighe mobili che proteggesse la città dall'acqua alta. Come affermato da Barbieri e Giavazzi (2014) bastava attenersi alle regole e il sistema non sarebbe stato scoperto, non ci sarebbero state indagini e arresti perché la legge ha favorito l'occultamento del comportamento illecito (Gabbioneta et al., 2013). La corruzione è un crimine che si compie nell'ombra e il cui rilevamento è difficile perché si tratta di un crimine senza vittime (Vannucci, 2012): c'è un interesse reciproco a non denunciare l'illecito. Le indagini che hanno portato alla scoperta del sistema del malaffare sullo sfondo dei lavori di realizzazione del Mose, sono iniziate a seguito di semplici verifiche fiscali: il 6 marzo 2008 la Guardia di Finanza compie una verifica fiscale a carico della San Martino Società Cooperativa, consorziate nel CO.VE.CO Società Cooperativa per azioni, a

sua volta consorziato al Consorzio Venezia Nuova, e impegnata nella realizzazione del Mose nell'interno della Bocca di Porto di Venezia (Ordinanza custodia cautelare, pag.82). I sassi e la palancole sono forniti dalle società croate ARCELOR e KAMEN PAZIN a una società fittizia austriaca, la Istra Impex HgmbH, i cui amministratori di fatto erano riconducibili agli amministratori della San Martino Società Cooperativa (Ordinanza custodia cautelare, pag. 83). Il materiale arrivava in laguna con il prezzo aumentato di almeno un terzo rispetto a quello reale. Emerge un primo tassello della strumentalità delle condotte di frode fiscale rispetto alla creazione di fondi extra bilancio depositati in conti correnti di società ungheresi e fatti rientrare in Italia in contanti (Ordinanza custodia cautelare, pagg.85-86). Il 5 ottobre 2010 gli accertamenti fiscali sono eseguiti presso l'Impresa di Costruzioni Ing. E.Mantovani Spa (e controllata dalla Adria Infrastrutture Spa) consorziata al Consorzio Venezia Nuova, e impegnata nei lavori all'interno della Bocca di Porto del Lido-Treporti. Il Presidente del Consiglio di Amministrazione della Mantovani Spa e il responsabile finanziario della medesima società, dal 2006 al 2010, emettevano, nella qualità di amministratori di fatto della società canadese Quarrytrade Limited, fatture per un totale di euro 7.990.248,71 per operazioni parzialmente inesistente, in particolare fatture con sovrapposizione dei costi di fornitura del sasso di annegamento per un totale di euro 1.735.797,00 (Ordinanza custodia cautelare, pagg.73-92) al fine di consentire alla Mantovani Spa di evadere le imposte sui redditi e accumulare su conti correnti esteri i proventi della sovrapposizione. Un allungamento delle catena di transazioni contabili per gonfiare i proventi (Neu et al., 2013). Avevano creato una rete di società estere: la Quarrytrade veniva interposta alla Mantovani Spa nell'acquisto dalla Croazia dei sassi di annegamento, ad un prezzo maggiorato del 10-17% rispetto al prezzo che sarebbe stato pagato dalla Mantovani nel caso di acquisto diretto da fornitore croato (Ordinanza custodia cautelare, pag.79). Era sufficiente analizzare il processo e trovare quel segmento che avesse bisogno di una fornitura di materiale, creare fittiziamente la società "cartiera" all'estero e procedere con l'emissione di fatture false. Questa procedura era talmente consolidata che è diventata parte del sistema, un repertorio proprio del Consorzio (Neu et al., 2013). I lavori che utilizzavano i sassi andavano concludendosi, era necessario trovare un altro segmento del processo da sfruttare per continuare l'accumulo di risorse (Baita e Uccello, 2014). Entra in gioco un nuovo protagonista, Willian Ambrogio Colombelli, imprenditore titolare della Bmc Broker Srl con sede a San Marino, che diventa la società "cartiera": oggetto delle fatture false sono le consulenze, inesistenti, che questa società sanmarinese forniva alle imprese del Consorzio, alla società del gruppo Mantovani Spa o alla società Adria Infrastrutture (Ordinanza custodia cautelare, pag.90). I pagamenti avvenivano su conti sanmarinesi. Colombelli prelevava in

contanti una somma leggermente inferiore all'importo della fattura che rappresentata la sua remunerazione per il servizio svolto di società cartiera (Ordinanza custodia cautelare, pag.92), la consegnava ai responsabili della società Mantovani Spa i quali li retrocedevano al Consorzio oppure li versavano in altri conti esteri personali. Altre società cartiere erano ad esempio la N.S.A. NON SOLO AMBIENTE Srl, la Linktobe Srl, la Eracle SCARL (Ordinanza custodia cautelare, pagg.77-98). La complessità delle interazioni si sviluppa su piani diversi e il reato fiscale è la sentinella di un sistema più grande, dell'esistenza di un'associazione a delinquere finalizzata alla corruzione (Mazzaro, 2015).

3.2.3 - Gli snodi della rete di corruzione

Politici e imprenditori hanno interessi collegati e questa interdipendenza produce una reciproca convenienza allo scambio. A chi il CVN versava i soldi accumulati e a qual'era la contropartita dello scambio? La corruzione richiede collaborazione tra vari attori economici, politici e pubblici (Neu et al., 2013). Servivano a finanziare una rete di consenso, di influenza e di potere. I coinvolti nella rete sono circa un centinaio (Mazzaro, 2015), ma alcuni nomi sono importanti per il ruolo ricoperto nel sistema.

- *I controllori*: Maria Giovanna Piva, presidente del Magistrato alle Acque di Venezia dal 2001 al 2008, per compiere atti contrari ai suoi doveri d'ufficio, riceveva uno stipendio annuo di 400.000 euro dal CVN e, grazie all'intervento del Presidente del CVN, otteneva l'incarico come collaudatore di opere dell'Ospedale di Mestre dal 2006 al 2012, mansione per cui riceveva una somma di euro 327.984.15 (Ordinanza custodia cautelare, pag.5). Patrizio Cuccioletta, presidente del Magistrato alle Acque di Venezia 2008 al 2010, oltre allo stipendio di 400.000 euro da parte del CVN, otteneva per sé e per i componenti del proprio nucleo familiare utilità o la promessa di utilità, come un contratto di collaborazione a progetto con il CVN per la figlia nel 2007 per un compenso di euro 27.600 (Ordinanza custodia cautelare, pag.4). Per entrambi i presidenti gli atti contrari ai doveri di ufficio sono consistiti nel delegare all'Ing. Maria Teresa Brotto, Responsabile del Servizio Progettazione del Sistema Mose e ad altri dipendenti del CVN, la predisposizione formale e sostanziale degli atti, nell'omettere di effettuare la dovuta vigilanza sulle opere in corso di realizzazione da parte del CVN, non segnalando ritardi e irregolarità, nell'accelerare gli iter di approvazione e nel rilascio dei permessi di interesse del CVN (Ordinanza custodia cautelare, pagg.4-5-110). Emilio Spaziante, nel periodo tra il 2010 e il 2011 in cui era di servizio a Roma come Comandante Interregionale dell'Italia Centrale della Guardia di Finanza, ha ricevuto dall'Ing. Mazzacurati, presidente della CVN, la promessa al versamento di 2.500.000 euro e l'acconto di 500.000 per influire in senso favorevole sulle verifiche fiscali e sui procedimenti penali

aperti nei confronti del CVN e attingere dal Nucleo di Polizia Tributaria di Venezia e rivelare all'Ing. Mazzacurati informazioni riservate (Ordinanza custodia cautelare, p.7). Vittorio Giuseppone, magistrato in servizio presso la Corte dei Conti, addetto alla sezione Controllo di Venezia e poi alla Sezione Centrale di Controllo di Roma, al fine di accelerare le registrazioni delle convenzioni presso la Corte dei Conti da cui dipendeva l'erogazione dei finanziamenti concessi al Mose e al fine di ammorbidire i controlli di competenza della medesima Corte dei Conti, dal 2000 al 2008 ha ricevuto uno stipendio annuo di euro 300.000 da parte del CVN. (Ordinanza custodia cautelare, 10). Emerge come questi soggetti abbiano tradito il loro ruolo di controllori, mettendosi a libro paga del controllato, il CVN. Una fitta rete di relazioni che rende sfumata la distinzione fra corrotti e corruttori: il personale dipendente del CVN opera nella sede con i funzionari del Magistrato alle Acque, fianco a fianco (Ordinanza di custodia cautelare, pag.110). I documenti di competenza del Magistrato alle Acque sono stati rinvenuti dalle forze dell'ordine nelle memorie esterne dei computer di proprietà del CVN (Ordinanza di custodia cautelare, pag.110).

- *La politica*: Giancarlo Galan, Presidente della Regione Veneto dal 1995 al 2010, ha ricevuto uno stipendio annuo di euro 1.000.000 dal CVN e 900.000 euro per il rilascio dei nulla osta da parte delle Competenti Commissioni regionali sull'esecuzione dei lavori del Mose, per accelerare gli iter di approvazione degli atti di competenza regionale necessari all'esecuzione dell'opera Mose ed in generale all'attività del CVN nel periodo dal 2005 al 2011 (Ordinanza custodia cautelare, p.8 -101). Renato Chisso, membro del Consiglio regionale del Veneto dal 1995 al 2010, assessore alle Infrastrutture della Regione Veneto dal 2000 al 2005, riceveva uno stipendio annuo di euro 200.000 per accelerare gli iter di approvazione degli atti di competenza regionale necessari all'attività del CVN dalla fine degli anni '90 al 2013 (Ordinanza custodia cautelare, p.9). Al fine di agevolare l'iter procedimentale dei project financing presentati da Adria Infrastrutture Spa, Galan faceva intestare alla società P.V.P. Srl le cui quote erano detenute fiduciariamente per suo conto da Paolo Venuti, il 7% delle quote di Adria Infrastrutture al fine di poter partecipare agli utili che sarebbero derivati dall'approvazione dei project presentati dalla Adria Infrastrutture. Chisso faceva intestare alla società INVESTIMENTI Srl, le cui quote erano detenute fiduciariamente per suo conto da Claudia Minutillo, ex segretaria di Giancarlo Galan, il 5% delle quote di Adria Infrastrutture Spa (Ordinanza di custodia cautelare, pag.11), rilevando un palese conflitto di interessi (Barbieri e Giavazzi, 2014). Dall'ordinanza di custodia cautelare emerge che venivano finanziate illecitamente dal CVN le campagne elettorali del 2010 di Sartori Amalia, Giorgio Orsoni, versando al mandatario del comitato elettorale le somme, che non venivano deliberate dai competenti organi sociali del CVN, ma a fronte dell'emissione di fatture false per

operazioni inesistenti venivano fatte transitare per le consorziate in modo che il CVN non comparisse come finanziatore. Giorgio Orsoni ha ricevuto in più rate la somma complessiva di euro 450.000 (Ordinanza di custodia cautelare, pag.16)

- *Gli intermediari*, dotati di competenze tecniche o capacità relazionali, soggetti il cui intervento garantiva la funzionalità del sistema corruttivo. Claudia Minutillo, segretaria di Giancarlo Galan quando era Governatore del Veneto, dal 2006 diventa consigliere e amministratore delegato della Adria Infrastrutture Srl, e ricopre il ruolo di collegamento tra le società utilizzatrici delle false fatture emesse dalla Bmc Broker Srl (Ordinanza custodia cautelare, pag.93). William Ambrogio Colombelli, presidente della società di San Marino Bmc Broker Srl, la società ritenuta una delle cartiere del CVN, emetteva fatture false per consulenze inesistenti e permetteva al Consorzio di accumulare fondi neri in conti esteri. Il ragioniere Nicolò Buson, responsabile amministrativo della Mantovani Spa, col compito specifico di provvedere all'autorizzazione dei pagamenti all'estero delle fatture, consapevole delle frodi (Ordinanza custodia cautelare, pag.93). Milanese Marco, consigliere politico dell'Onorevole Tremonti, all'epoca ministro dell'Economia, fra l'aprile e il giugno 2010 ha ricevuto dal Presidente della CVN euro 500.000 per influire sulla concessione dei finanziamenti del Mose e nel far inserire tra gli stanziamenti inclusi nella delibera CIPE nei decreti collegati anche la somma dei lavori gestiti dal CVN, in violazione dei principi di imparzialità e indipendenza (Ordinanza custodia cautelare, pag.6). (omissis) consulente del presidente della Mantovani Spa, aveva messo a punto il machiavello delle sovrappatture (Mazzaro, 2015). La corruzione richiede infatti il possesso di capitale culturale istituzionale, la competenza contabile, ma soprattutto la capacità di usare la contabilità per aggirare la regola, per mascherare l'inganno (Neu et al., 2013), un inganno perpetuato per anni.

Il fine ultimo dell'attività criminosa era l'accumulazione di proventi e l'utilizzazione dei proventi così accumulati al fine di una sistematica e continuativa condotta corruttiva di pubblici ufficiali appartenenti alla pubblica amministrazione in qualità di funzionari pubblici e in qualità di esponenti politici in grado di influire sulle scelte dell'amministrazione in virtù dei ruoli istituzionali ricoperti. La corruzione era finalizzata all'ottenimento di finanziamenti e di lavori da parte delle società consorziate al Consorzio Venezia Nuova. Emerge in modo certo il totale asservimento di esponenti del potere politico aventi incarichi istituzionali e funzionari della pubblica amministrazione agli interessi economici del gruppo imprenditoriale. (Ordinanza custodia cautelare, pag.93).

“Risulta, allora chiara la necessità di porre in essere misure preordinate a salvaguardare gli interessi pubblici coinvolti e a garantire che la concessione venga eseguita al riparo da

ulteriori condizionamenti criminali e a escludere che il Consorzio possa trarne ulteriori profitti illeciti.”(Autorità Nazionale Anticorruzione, 2014, pag.15). È con queste parole che il 6 novembre 2014 il Presidente dell’ANAC, propone al Prefetto di Roma, la straordinaria e temporanea gestione del Consorzio Venezia Nuova al fine di proseguire la concessione e concludere l’opera pubblica senza ulteriori illeciti.

3.3 - Prevenire la corruzione a Venezia

Dalla ricostruzione dei fatti legati alla realizzazione del Mose emergono alcune situazioni che, nella prospettiva della prevenzione della corruzione, rappresentano dei potenziali rischi, delle vulnerabilità del sistema che si dovevano rilevare e a fronte della quali sarebbe stato necessario intervenire con misure di contenimento del rischio.

L’affidamento dei lavori al Consorzio Venezia Nuova in regime di monopolio è un primo elemento di potenziale rischio: pone il Consorzio in una posizione privilegiata, con un ampio potere discrezionale che si doveva controbilanciare con un obbligo di rendicontazione periodica a garanzia di una maggior trasparenza e rendicontabilità nelle modalità di impiego delle risorse. La previsione dell’affidamento dei lavori di realizzazione delle opere alle consorziate mediante trattativa privata ha reso possibile l’accumulo di fondi neri attraverso il meccanismo delle retrocessioni, invece l’affidamento mediante gara pubblica avrebbe consentito l’apertura alla partecipazione di altre imprese esterne al consorzio con la conseguente riduzione del rischio di alterazioni della contabilità e sarebbe diminuita la circolazione di denaro fra consorziate e Consorzio. La scelta dei fornitori dei materiali e i contratti di consulenza dovevano essere oggetto di controllo limitando la discrezionalità con cui il Consorzio operava e impedendo l’allungamento della catena di fornitura con l’interposizione di società estere. La periodica rendicontazione alle autorità avrebbe reso trasparente anche le modalità con cui avvenivano i pagamenti e le transazioni di denaro in un’ottica di maggiore tracciabilità dei flussi finanziari.

L’erogazione dei finanziamenti doveva svilupparsi in base allo stato di avanzamento dei lavori, a fronte della verifica materiale del raggiungimento degli obiettivi fissati in termini di percentuale di lavori realizzati sul totale e dell’imposizione di sanzioni nel caso di mancato conseguimento, con una maggiore responsabilizzazione del concessionario.

Conclusioni

La corruzione è un fenomeno che può essere analizzato da diversi punti di vista ma denominatore comune è la sua pericolosità per il sistema economico, sociale, democratico.

Il contrasto alla corruzione mediante l'imposizione di nuove norme e procedure per ridurre i margini di discrezionalità riconosciuti ai funzionari pubblici provoca un irrigidimento dell'azione amministrativa con ripercussioni sulla gestione della cosa pubblica. La corruzione è la condotta di un individuo che trae un vantaggio per sé abusando della posizione ricoperta, la corruzione è quindi legata alla volontà dell'individuo di adottare un comportamento illecito. È necessario intervenire prima che si compiano gli illeciti, con un'attenta azione di prevenzione e di intervento nelle aree più esposte al rischio e più vulnerabili: interventi non per forza legati a qualcosa di nuovo da inserire nel funzionamento dell'amministrazione pubblica ma anche mirati ad alleggerire la struttura pubblica, a snellire le procedure e a rendere più efficiente ed economica l'azione amministrativa. Tuttavia l'introduzione di nuove forme di controllo non garantisce che nuovi episodi corruttivi non si compiano.

La presente relazione ha voluto approfondire questi aspetti, in particolare descrivendo nel primo capitolo la corruzione da molteplici punti di vista che hanno permesso di cogliere diverse sfaccettature del fenomeno. Nel secondo capitolo si è descritta la strategia di contrasto, nel suo approccio repressivo e preventivo, con particolare attenzione alla legge n. 190/2012 che ha introdotto una nuova prospettiva: il processo di gestione del rischio corruttivo all'interno della pubblica amministrazione. Dalla ricostruzione proposta nel terzo capitolo del sistema di corruzione legato alla realizzazione del Mose, è emerso che, il regime di monopolio in cui venivano svolti i lavori, ha permesso al CVN di accumulare fondi neri per alimentare una fitta rete di relazioni illecite che ha portato coloro che dovevano vigilare a perseguire i loro interessi personali, a discapito della realizzazione dell'opera. Qualora gli interessi dei controllati incontrano quelli dei controllori, dalla loro interazione può svilupparsi un disegno criminoso capace di condizionare il funzionamento dei sistemi di controllo e delle istituzioni pubbliche. Un'analisi delle procedure di affidamento e di realizzazione dei lavori, in un'ottica di processo di gestione del rischio corruttivo, avrebbe potuto evidenziare vulnerabilità del sistema da attenuare con misure di contenimento che probabilmente non avrebbero impedito la corruzione ma ne avrebbero limitato lo sviluppo nel tempo e nell'ammontare di risorse pubbliche distorte.

La strategia di contrasto non può prescindere da una rivoluzione culturale che riporti l'etica, l'imparzialità e il perseguimento dell'interesse pubblico a ispirare i comportamenti di chi gestisce la cosa pubblica e in generale la collettività. Chiunque, ogni giorno, nei piccoli gesti della vita quotidiana può contribuire a prevenire la corruzione.

Bibliografia

- AMADORI, G., ANDOLFATTO, M., DIANESE, M., 2014. *Mose, La Retata Storica*. 1° ed. Venezia: Nuovadimensione.
- AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, Proposta di straordinaria e temporanea gestione del Consorzio Venezia Nuova, 06 novembre 2014. Disponibile su: <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/home/_RisultatoRicerca?id=77b2acf00a7780421110035e3cdd7975&search=consorzio+venezia+nuova/> [ultimo accesso: 10/06/2019]
- BAITA, P., UCCELLO, S., 2016. *Corruzione. Un testimone racconta il sistema del malaffare*. 1° ed. Torino: Einaudi.
- BARBIERI, G., GIAVAZZI, F., 2014. *Corruzione a norma di legge, La lobby della grandi opere che affonda l'Italia*. 1° ed. Milano: Rizzoli.
- BARBIN, S., 2011. White collar crimes. Criminalità economica italiana e internazionale, *Rivista di psicodinamica criminale*, Anno IV (2), 1-31.
- BECKER, G. S., 1968. Crime and Punishment: An Economic Approach, *The Journal of Political Economy*, 76 (2), 169-217.
- CANTONE, R., CARLONI, E., 2018. *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*. 1° ed. Milano: Feltrinelli.
- CANTONE, R., DI FEO, G., 2016. *Il male italiano. Liberarsi dalla corruzione per cambiare il Paese*. 2° ed. Milano: BUR Rizzoli.
- CANTONE, R., MERLONI, F., a cura di., 2015. *La nuova autorità nazionale anticorruzione*. 1° ed. Torino: Giappichelli.
- CASSESE, S., 2018. Evoluzione della normativa sulla trasparenza, *SINAPPSI*, 8, (1), 5-7.
- CECCHINATO, F., 2015. *La corruzione come naufragio individuale e organizzativo*, *Recenti Progressi in medicina*, 106 (4), 161-166.
- COSO, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2004. *Enterprise Risk Management-Integrated Framework: Executive Summary and Framework*, Enterprise Risk Management- Integrated Framework. Application Techniques, 2 vol.; tr. it.: Associazione Italiana Internal Auditors e PricewaterhouseCoopers, 2006. *La gestione del rischio aziendale, ERM-Enterprise Risk Management: un modello di riferimento e alcune tecniche applicative*. 1° ed. Milano: Il Sole 24 ORE S.p.A.
- DELLA PORTA, A., VANNUCCI, A., 1995. *Corruzione politica e amministrazione pubblica. Risorse, Meccanismi, Attori*. 1° ed. Bologna: Il Mulino.
- FISMAN, R., MIGUEL, E., 2007. Corruption, Norms, and Legal Enforcement: Evidence from Diplomatic Parking Tickets, *Journal of Political Economy*, 115 (6), 1020-1048.

- FLICK, G. M., 2014. Dalla repressione alla prevenzione o viceversa? Dalle parole ai fatti per non convivere con la corruzione, *Penale contemporaneo* [on line] Disponibile su: <https://www.penalecontemporaneo.it/upload/1404663707FLICK_2014a.pdf> [ultimo accesso: 20/05/2019]
- GABBIONETA, C., et al., 2013. The influence of the institutional context on corporate illegality, *Accounting, Organizations and Society* 38, 484–504.
- GOLDEN, M., PICCI, L., 2005. Proposal for a New Measure of Corruption, Illustrated with Italian Data, *Economics and Politics*, 17 (1), 37-75.
- HAUSER C., 2018. Fighting against corruption: does anti-corruption training make any difference?, *Journal of Business Ethics*, February, 1-19.
- JENSEN, M. C., MECKLING, W. H., 1976. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure, *Journal of financial economics* 3 (4), 305-360.
- KLITGAARD, R., 1988. *Controlling corruption*. Berkeley: University of California Press.
- MANGANARO, F., 2009. Evoluzione del principio di trasparenza amministrativa, *Astrid online* [online]. Disponibile su: <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/del-/del-principio-di-trasparenza-amministrativa_pross_pubb_nov09.pdf> [ultimo accesso: 30/05/2019]
- MASSARO, G., MASULLI, M., SGUEO, G., 2018. Italia interrotta: il peso della corruzione sulla crescita economica, *Riparte il futuro* [online]. Disponibile su: <https://www.riparteilfuturo.it/assets/articles/images/report_Italia_interrotta_2018.pdf> [Ultimo accesso: 30/05/2019]
- MATTARELLA, B. G., 2013. La prevenzione della corruzione. *Giornale di diritto amministrativo* 2, 123-133
- MAURO, P., 1996. The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure. *International Monetary Fund Working Paper*, Vol. 98, 1-28.
- MAZZARO, R., 2015. *Veneto anno zero*. 1° ed. Roma-Bari: Laterza.
- MUSACCHIO, V., 2012. Prevenzione e repressione nella lotta alla corruzione nella pubblica amministrazione, *Gazzetta amministrativa* 1, 305-311
- NEU, D., EVERETT, J., RAHAMAN, A. S., 2015. Preventing corruption within government procurement: constructing the disciplined and ethical subject, *Critical perspective on accounting* 28, 49-61.
- NEU, D., et al., 2013. Accounting and networks of corruption. *Accounting, Organizations and Society* 38, 505-524.
- PAOLETTI, A., 2019, Legge “Spazza corrotti”: prime riflessioni sui nuovi delitti contro la Pubblica amministrazione, *Diritto.it*. disponibile su <<https://www.diritto.it/legge-spazza>>

corrotti-prime-riflessioni-sui-nuovi-delitti-contro-la-pubblica-amministrazione/> [ultimo accesso: 20/05/2019]

POWER, M., 2013. The apparatus of fraud risk. *Accounting, Organizations and Society* 38, 525-543.

ROSE-ACKERMANN S., 1978, *A study in Political Economy*. New York.

RUFFINI, R., 2013. *L'evoluzione dei sistemi di controllo nella pubblica amministrazione. Linee operative per lo sviluppo dell'audit e della gestione delle performance nelle pubbliche amministrazioni*. 1° ed. Milano: Angeli.

SARGIACOMO, M., et al., 2015. Accounting and the fight against corruption in Italian government procurement: A longitudinal critical analysis (1992–2014). *Critical Perspectives on Accounting*, 28, 89-96.

SAVONA, E. U., 2001. Economia e criminalità, in *Rivista di Psicodinamica criminale*, Anno IV (2), 2011, 51-63.

SHLEIFER, A., VISHNY, R., 1993. Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, 108, (3), 599-617.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2009. *Anti-corruption plain language guide*, disponibile su: <<https://www.transparency.org>> [ultimo accesso: 18/05/2019]

VANNUCCI, A., 2012. *Atlante della corruzione*. 1°ed. Torino: Gruppo Abele.

Sitografia

<http://www.anticorruzione.it> [ultimo accesso: 10/06/2019]

<https://www.transparency.it/> [ultimo accesso: 12/06/2019]

<https://www.istat.it/it/archivio/204379> [ultimo accesso: 10/06/2019]

Riferimenti normativi

Legge 6 novembre 2012, n. 190

Deliberazione della Giunta Regionale 4 luglio 2017, n. 1013

Codice Civile, art. 2635

Codice Penale, art. 318 e art. 319

Atti giudiziari

Ordinanza di custodia cautelare emessa dal GIP del Tribunale di Venezia il 31 maggio 2014, nell'ambito dei procedimenti penali n. 12236/2013 R.G.N.R. e n. 12646/2013 R.G.N.R., in Camera dei Deputati, Doc. IV, n.8.

Disponibile su : <<https://www.camera.it/leg17/168>> [ultimo accesso: 01/06/2019]