



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA
“TOR VERGATA”**

FACOLTÀ DI ECONOMIA

**DOTTORATO DI RICERCA
IN
ECONOMIA E GESTIONE DELLE
AZIENDE E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

XXI CICLO

*“State Capture, corruzione, accountability nelle Amministrazioni
Pubbliche: una lettura basata sugli approcci economico-aziendali e
di public management”*

CANDIDATO
Dott. Paolo Esposito

A.A. 2009/2010

RELATORE
Chiar.mo **Prof. Marco Meneguzzo**

COORDINATORE
Chiar.mo **Prof. Francesco Ranalli**

*A Romina
e al piccolo Lorenzo*

SOMMARIO INDICE

INTRODUCTION	9
ORGANIZZAZIONE DEL CONTRIBUTO	10

PARTE I

CAPITOLO I SCOPI E METODOLOGIA DELLA RICERCA

1.1 Scopi e obiettivi della ricerca	15
1.2. Premessa concettuale	29
1.3. Metodologia di ricerca	30
1.4. La definizione dell'ambito d'indagine	36

CAPITOLO II CORRUZIONE E STATE CAPTURE

INTRODUZIONE	39
2.1. Corruzione e State Capture: cenni introduttivi	40
2.2. Chiarimenti terminologici e precisazioni sull'oggetto di analisi.	48
2.3. Il Rapporto del Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione	64
2.4. Corruzione e Cattura dello Stato: un quadro di analisi.	73

PARTE II

CAPITOLO III DALLA PIANIFICAZIONE STRATEGICA ALL'ATTUAZIONE DELLE STRATEGIE NELLA PA PER IL RIPRISTINO DELLA LEGALITÀ

INTRODUZIONE	87
3.1. Lo State Capture nell'esperienza italiana, europea ed internazionale	87
3.1.1. <i>La definizione di corruzione nelle fonti internazionali</i>	90
3.2. L'Alto Commissariato	93
3.3. New Public Management e State Capture	97
3.3.1. <i>Gli aspetti patologici della PA italiana tra "isomorfismo normativo e paradossi manageriali asincronici"</i>	102
3.4. La diffusione della corruzione nel mondo: costi sociali, decisioni pubbliche e manageriali di contrasto	105
3.4.1. <i>Transparency International</i>	109
3.4.2. <i>BPI – Indice di Propensione alla Corruzione</i>	110
3.4.3. <i>Indice di Percezione della Corruzione (IPC)</i>	114
3.5. Corruzione percepita e variabili di governance	115

3.6. Bad Governance e Rendicontazione ASociale: <i>causae causarum</i> di corruzione e State Capture?.....	117
--	-----

CAPITOLO IV

IL COMMISSARIAMENTO DEGLI EE.LL. TRA CORRUZIONE, “POOR GOVERNANCE” E RENDICONTAZIONE ASOCIALE

INTRODUZIONE.....	125
4.1. Economia della corruzione.....	126
4.2. I dati del Ministero e dell’Alto Commissariato sui fenomeni di corruzione.....	129
4.3. Il Commissariamento degli EE.L.: cenni introduttivi.....	139
4.4. Riferimenti normativi.....	146
4.5. La Mappa degli Scioglimenti dell’Alto Commissario Anticorruzione. Dallo State Capture al Society Capture: le Bad Practices o Practices dominanti negli EELL sciolti per infiltrazioni della criminalità organizzata.....	147
4.6. Il Controllo della Corte dei Conti. Alcune riflessioni sulle risultanze della magistratura contabile e dell’AVLP.....	150

CAPITOLO V

(S.C.A.M.O.R.R.A.) - STRATEGIE DI CAMBIAMENTO, ASPETTI METODOLOGICI ED ORGANIZZATIVI PER IL RIPRISTINO DELLE REGOLE AMMINISTRATIVE NELLA PA COMMISSARIATA. DALLO “STATE CAPTURE” ALLA “SOCIETY CAPTURE”

INTRODUZIONE.....	161
5.1. Le degenerazioni patologiche della Pa: un modello razionale - manageriale di sviluppo.....	163
5.1.1. <i>Settori di interesse economico e motivi di scioglimenti degli Enti Locali del Mezzogiorno.</i>	173
5.1.2. <i>Le Frodi Comunitarie</i>	175
5.1.3. <i>La gestione dei beni confiscati alla mafia</i>	176
5.2. Il DNA dei Comuni sciolti	190
5.2.1. <i>Dallo State Capture al Society Capture: le Bad Practices o Practices dominanti negli EELL sciolti per infiltrazioni della criminalità organizzata nella Provincia di Napoli dal 1991 ad 2010</i>	199
5.3 Il questionario	211
5.4. La rilevazione dei dati.....	215
5.5. Dallo State Capture al Society Capture.....	216
5.6. Enti Locali sciolti, quadro normativo, disposizioni finanziarie e saldi di finanza pubblica: Enti gLocali, patti di instabilità e bilanci asociali.....	221
5.7. Corruzione e Esternalizzazione: la Consip tra contraddizioni e miti razionali.....	225
5.8. La PA Commissariata e lo Stato Acefalo	231
5.9. Bacco, tabacco, Venere: Quali strumenti manageriali per una gestione pagana?.....	237
Osservazioni non conclusive	239
BIBLIOGRAFIA.....	247
SITOGRAFIA ELETTRONICA	279
ALLEGATO A Questionario	287

ALLEGATO B Ranking Trasparency.....	297
ALLEGATO C Patto di Stabilità.....	317
ALLEGATO D Manuale Ocse Anticorruzione	361
ALLEGATO E Elenco Dissesti	367
ALLEGATO F APPENDICE NORMATIVA Decreto Anticorruzione 2010.....	387

INTRODUCTION

The main purpose of this research is to test an innovative reporting and organizational model in local Italian Public Administration governance or lines guide (Borgonovi, 2002; Meneguzzo, 2006) in order to monitor and prevent, control and account the occurrences of corruption, deformation and capture of the Regulatory State (Rawls, 1971; Mintzberg, 1996; Bresser Perreira, 1999; Scott, 2000; Moran, 2002; Schick, 2003). Today, the public administrations have a particular government system that is beyond the effective application of law, and they are also accountable just to people predominating through the use of corruption and bribery (Klitgaard, 1988; World Bank, 1997; Broadman H. G., Recanatini F., 2001; OECD/PUMA, 2002), ruling out the citizen's power.

Consequently, the research aims to identify not chameleon-like political tools in order to improve political accountability and citizens' participation, switching from a government system to a responsibility governance system (Cepiku, 2005; Meneguzzo, 2006).

A well-functioning public sector is critical for poverty alleviation. It must deliver quality public services that match the needs of its citizens, foster private market-led growth while managing fiscal resources prudently, and be accountable to its citizens for all actions (World Bank, 2007).

This research facilitates learning from others experiences with ideas and practices that promote responsive, responsible and accountable public governance in Italy in special way. Performance-based accountability is appealing because of its potential to improve government service delivery performance and to ensure the integrity of public operations, empowering citizens to demand accountability for results from their governments. But implementation of such an accountability system represents a major challenge for any public sector organization; most such reforms fail as a result of difficulties in design and implementation.

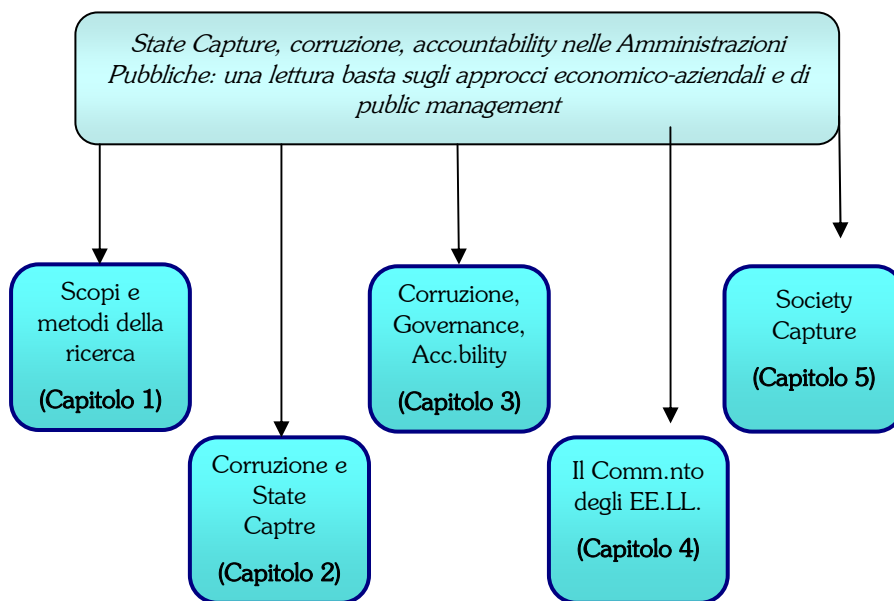
This research provides advice on how to institutionalize performance-based accountability, especially in countries that lack good accountability systems. The work is divided into two parts: the first part argues about public management reforms (NPM) to ensure the integrity and improve the efficiency of government operations. It outlines that in Italy more than talk of NPM should be better to speak of *Public Governance* considering a much calmer approach to reform compared to Anglo-Saxon countries (i.e., UK with *common law system*).

On the other hand, the contribute highlights the causes of corruption and the cost of corruption for the society and government. It provides advice on how to tailor anticorruption programs and how to use of both internal and external accountability system and other mechanisms of control to fight it with the aim of ensuring sustainability¹.

¹ Anwar S., *Performance accountability and combating corruption*, World Bank, Washington DC, 2007, p. XVII

P. Esposito	Cap. 1	Cap. 2	Cap.3	Cap. 4	Cap.5
State Capture, corruzione, accountability	Scopi e metodi della Ricerca	Corruzione State Capture	Corruzione Governance Accountability	Il Commissariato degli EE.LL.	Society Capture

Fig. 1.1 - Struttura della Ricerca –



(Fonte: Elaborazione propria)

ORGANIZZAZIONE DEL CONTRIBUTO

Il contributo è diviso in due parti. La PARTE I, composta dal Capitolo 1 e dal Capitolo 2, è volta a meglio circoscrivere gli obiettivi e descrivere le metodologie utilizzate nel corso della trattazione. In particolare nel Capitolo 1 vengono definiti gli obiettivi, le research questions e le metodologie utilizzate, con ampia descrizione degli elementi e delle analisi rinvenienti dallo studio della letteratura utili per la definizione di linee guida per la sperimentazione di un virtuoso modello organizzativo, strategico-manageriale, rendicontativo, culturale, comportamentale anti-corruttivo.

Il Capitolo 2, indaga la dinamica evolutiva nella letteratura dei fenomeni di corruzione e cattura dello Stato e all’esplicitazione e discussione dei risultati del Transparency International avente ad oggetto il ranking mondiale dei paesi affetti da gravi fenomeni di corruzione attraverso l’analisi di appositi indicatori di corruzione percepita.

Nella PARTE II, composta dal Capitolo 3, dal Capitolo 4 e dal Capitolo 5, il tentativo è finalizzato ad offrire un contributo al dibattito scientifico in essere, attraverso l’analisi delle relazioni/correlazioni tra i fenomeni di corruzione, i modelli di governance ed i sistemi di accountability adottati negli enti locali italiani. Questo tema è

particolarmente sviluppato nel Capitolo 3.

Il Capitolo 4, invece, in particolare, integra l'analisi di fonti normative e documentali (TUEL, Manuale Ocse, decreti di scioglimento EELL, relazioni delle commissioni ministeriali di accesso, bilanci degli enti locali sciolti, ecc.) e dallo spoglio degli articoli del Sole 24 ore Enti Locali (anni 2005/2009).

References	Database	Methodology
<ul style="list-style-type: none"> ■ Word Bank ■ OECD ■ FMI ■ Transparency International 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Annual Reporting 2009 ■ Annual Reporting 2008 ■ Annual Reporting 2000/07 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Questionnaires ■ Social network analysis

Fig. 1.2 - Principali fonti documentali

(Fonte: Elaborazione propria)

I casi dei diversi Enti Locali del Mezzogiorno, oggetto della ricerca, sciolti ai sensi dell'art. 143 del TUEL, sono trattati nel Capitolo 5, tentando da una parte di rispondere alla domanda di ricerca principale, quale la *RQ10: Che relazione esiste tra lo scioglimento dei Comuni per infiltrazione camorristiche e scioglimento a seguito della dichiarazione di dissesto? Esiste una normativa derogatoria e positiva per il mancato rispetto del Patto di Stabilità Interno da parte di quegli Enti sciolti per infiltrazioni camorristiche "doppiamente non virtuosi"? Per quale ragione?;* dall'altro, di ricostruire lo stato dell'arte in materia, e fornire spunti di riflessione ed insegnamenti/principi che emergono dall'interpretazione in chiave sistemica dei fenomeni osservati.

Si ritiene significativo il perimetro di ricerca trattato nel Capitolo 4 e nel Capitolo 5, in quanto ha ad oggetto l'analisi del DNA dei Comuni sciolti, "almeno una volta" sciolti per infiltrazione camorristica dal 1991 ad oggi (art. 143 Tuel), e per dichiarato dissesto finanziario (artt. 244/246 TUEL); e l'analisi degli interessi economici delle joint venture Enti Locali – Criminalità Organizzata . Nella provincia di Napoli, negli ultimi venti anni di amministrazione, sono stati sciolti per grave inquinamento degli organi elettivi (art. 143 TUEL), ben 61 Enti Locali sui 95 presenti sul territorio (quasi il 70 %).

A tal fine, si è deciso di procedere attraverso la metodologia del case study, con lo scopo di catturare molteplici aspetti di fenomeni nuovi che si presentano particolarmente complessi, attraverso un'analisi comparata utilizzando molteplici fonti che si ritengono tra loro complementari: le informazioni provenienti da fonti normative e documentali (leggi, delibere, piani strategici, bilanci di previsione, bilanci pluriennali, R.P.P., PGS, PEG, Report sui Patti di Stabilità Interno, rendiconti finanziari, report delle commissioni ministeriali di accesso agli EELL per lo scioglimento, ecc.), sono state, infatti, integrate da interviste semistrutturate a testimoni privilegiati.

Activities	Time table				
	October	November	December	January	February
Check representative sample	■				
Submit questionnaire		■	■		
Social network analysis			■	■	
Evaluation results and final reports				■	■
Workshop to validate results					■

Fig. 1.3 - Time table

(Fonte: Elaborazione propria)

PARTE I

CAPITOLO I

Scopi e metodologia della ricerca

SOMMARIO: 1. Scopi e obiettivi della ricerca; 2. Premessa concettuale; 3. Metodologia di ricerca; 4. Definizione dell'ambito d'indagine.

Keywords: Public Administration, legality, corruption, bribery, State capture, accountability, government, governance, model, dependability, policy, political consensus.

1.1 Scopi e obiettivi della ricerca

Il principale obiettivo della ricerca è quello di proporre la sperimentazione di un modello organizzativo, rendicontativo, anticorruptivo nei sistemi di governo della Pubblica Amministrazione² che consenta di monitorare e prevenire, controllare e rendicontare i fenomeni di corruzione (Klitgaard, 1988, World Bank, 1997; Broadman H.G., Recanatini F., 2001; Cepiku D., 2002, OECD/PUMA 2002; Borgonovi, 2002,2006, 2009; OECD/PUMA 2002;), di alterazione, distorsione e cattura dello stato regolatore³ (Mintzberg, 1996; Schick, 2003; Scott, 2000; Rawls, 1971; Moran, 2002; Bresser Perreira, 1999) , e al tempo stesso la ricerca di strumenti non camaleontici di governance e di modelli di accountability⁴ positivi (*performing State*) che consentano lo sviluppo e il funzionamento di un sistema di programmazione, con un set di controlli preventivi e di rendicontazione tali da ridurre e prevenire fenomeni di corruzione e di cattura dello Stato (State Capture).

Questa ricerca cerca di fornire una ricostruzione dei fenomeni di corruzione e cat-

² E. Borgonovi, Principi e sistema aziendali per le amministrazioni pubbliche, pagg. 2, 18, 2002 Egea, Milano. In riferimento al paradigma anticorruptivo, si veda: Ian Senior, Corruption – The World's Big C. Causes, Consequences, Cures, Londra, The Institute of Economic Affairs, 2006 , HB 171 I57 no.61.

³ “La dimensione ottimale ed il ruolo dello Stato nell'economia sono stati oggetto di un lungo, e tutt'altro che concluso, dibattito in letteratura. Se la letteratura economica ha assunto spesso un'accezione normativa tra chi difende la visione classica dello Stato minimale e chi ne propone uno maggiormente interventista, gli economisti aziendali si sono piuttosto concentrati sull'impatto che diversi modelli di Stato, non in quanto ottimali ma in quanto osservabili nella realtà, esercitano sulla funzionalità delle aziende pubbliche.... La definizione di Stato maggiormente utilizzata in letteratura è quella data da Weber (1922, pp.29-30) che vede nello Stato un apparato speciale che detiene il monopolio sull'uso della forza in un dato territorio. A questa definizione basilare, tutt'altro che recente, hanno fatto seguito diversi modelli di Stato (Sen, 1999; Hayek, 1960; Stiglitz, 1988; Rawls, 1971) a partire dalla nozione classica di Stato minimale la cui funzione è quella di *proteggere i propri cittadini da atti di violenza, furti e frodi e di rafforzare i contratti* (Nozick, 1974, pg.26; Balcerowicz, 2004)...L'utilità di definire i modelli di Stato e di osservarne l'evoluzione nel tempo è collegata al fatto che la stessa qualifica in maniera determinante la strumentalità dell'azienda pubblica (Borgonovi, 2002, pp.45 ess.)” Marco Meneguzzo, Managerialità, Innovazione e Governance nella Pubblica Amministrazione, pagg. 7-8,10, Aracne, 2006.

⁴ Si veda R. Mulgan in Cardillo E. I presupposti scientifici e culturali dei percorsi di social accounting nel settore pubblico. Giappichelli, Torino, 2008.

tura dello Stato nella Pubblica Amministrazione italiana ed internazionale, mostrando le soluzioni adottate per la prevenzione, il monitoraggio e la repressione di tali fenomeni negli ultimi vent'anni da parte dei diversi governi e dalle diverse Istituzioni (Banca Mondiale, OCSE), approfondendo i modelli teorici esistenti in letteratura e le risultanze empiriche in una prospettiva economico-aziendale.

Nel settore pubblico, spesso, i fenomeni di corruzione ed alterazioni del buon funzionamento dello Stato, sono avvenuti a causa di norme contabili sugli acquisti, sulle assunzioni del personale, sui collaudi dei progetti o delle opere pubbliche, particolarmente farraginose e di schemi di rendiconto decuplicatisi negli anni che talvolta non esplicitano alcuna valutazione di efficacia, efficienza, economicità, delineando un quadro di "Bilanci Asociali" negli enti locali della PA Italiana che generano "Sbilanci sociali" (pleonismi tautologicamente singolari) e determinano vuoti e nefandezze democratiche, finanziarie, istituzionali, antropologiche ed identitarie (Putnam) in diversi enti non particolarmente responsabili.

Nei casi di gravi fatti aventi ad oggetto casi di disfunzionalità-corruzione che hanno riguardato il settore pubblico e quello privato, è apparsa evidente la scarsa qualità delle regole che governano sistemi complessi.

La ricerca si occuperà di ricostruire ed evidenziare le discrasie tra norme e comportamenti, tra elementi di delegittimazione e di contraddittorietà e Buoni Esempi nelle amministrazioni pubbliche; per prevenire, controllare e combattere tentativi di depredamento e saccheggio collettivo del patrimonio comune, peraltro già caratterizzato dalla scarsità di risorse, in danno delle attuali comunità e di quelle delle generazioni a venire.

Nell'analisi, si indagheranno alcune questioni che si ritengono fondamentali, quali:

- le relazioni tra governance, accountability, corruzione e cattura dello stato⁵;
- le ragioni per le quali nella riforma della Pa italiana, la governance locale, e gli attuali sistemi di accountability abbiano rallentato, frenato, oppure promosso o ostacolato la realizzazione di strategie anti-corruttive; o piuttosto quanto la corruzione e l'assenza di rigorose policy anticorruttive abbiano indebolito o rafforzato la governance, i sistemi di accountability, e così spesso profanato, dissacrato e danneggiato le stesse Istituzioni Pubbliche coinvolte;
- le possibili relazioni di dipendenza e/o correlazione tra i processi di costruzione e conservazione del consenso e i fenomeni di corruzione, di dependability e le scelte dei decisori pubblici;
- In generale, si è assistito negli ultimi anni, ad una complessiva perdita di capa-

⁵ I. Cipolletta, in *Prevenire la corruzione*, Collana Documenti CNEL, II serie, n.1, Roma, 1996, p. 26.

cià di governo e di controllo da parte delle Istituzioni Pubbliche con un conseguente indebolimento delle strutture e delle competenze amministrative, provocando un progressivo deterioramento dell'immagine, della legittimità delle istituzioni pubbliche, e la perdita di credibilità dell'attività di regolazione e di redistribuzione della ricchezza nei confronti dei cittadini da parte dello Stato⁶.

A questo va aggiunto che i vertici politici negli ultimi vent'anni, hanno subito una depolarizzazione ideologica (Putnam, 1993) a cui si è accompagnata una concezione più pragmatica della gestione pubblica.

Le conseguenze di tali atteggiamenti e comportamenti hanno privilegiato l'interesse dei singoli a danno dell'integrità economica di istituzioni e di imprese dalle quali dipendono il lavoro ed il benessere di migliaia di cittadini⁷.

L'analisi terrà conto di fenomeni corruttivi all'interno delle Istituzioni pubbliche che hanno determinato debolezza sociale, istituzionale ed economica anche di parte del sistema competitivo concorrenziale privato, e che rappresentano una sorta di fallimento di parte delle Riforme degli ultimi vent'anni della Pubblica Amministrazione Italiana, oltre a determinare:

- a) una crisi identitaria oltre che economica del Paese;
- b) mancanza accentuata del senso di appartenenza ad una comunità da parte dei cittadini (Grandori, 1995; Ouchi, 2000);
- c) una scarsa disponibilità al rinnovamento da parte dei manager pubblici a seguito delle inchieste sui temi legati alle esternalizzazione e agli appalti pubblici;
- d) un'eccessiva attenzione ad uno sbilanciato sistema di creazione e conservazione del consenso elettorale e politico, spesso incapace di garantire perequazione, stabilità e crescita.

L'obiettivo del lavoro, incentrato sugli enti locali sciolti ai sensi dell'art. 143 del Tuel per infiltrazioni della malavita organizzata e gli organismi nazionali preposti alla lotta contro la corruzione, è quello di illustrare i recenti sviluppi normativi e di delineare una semplificazione del sistema dei controlli ed un set organico di regole di comportamento utili per sviluppare modelli manageriali all'interno dei quali le funzioni di programmazione, gestione e controllo siano attuate all'interno di un sistema di rendicontazione pubblico in grado di prevenire e monitorare il rischio ed i costi della corruzione e della cattura dello Stato sulla collettività.

Il principio guida della ricerca consta dunque nell'individuazione del tessuto con-

⁶ Dal 1991 al 2009, 65 comuni su 95 in provincia di Napoli, sono stati sciolti per infiltrazioni camorristiche. Sole24 ore del 9 gennaio 2010, pag.15.

⁷ Si veda, "La corruzione nelle amministrazioni pubbliche: danni sociali e politiche di contrasto" in Borroni, Fattori, Longo. Management delle Istituzioni Pubbliche, Egea, Milano, 2008, pp. 183-201.

nettivo e nella possibile ricerca di determinanti strutturali tra corruzione e creazione del consenso politico; autonomia, dependability⁸ (lealtà, fedeltà), governance⁹ (Reichard e Wegener, 1988; Frey e Benz, 2004; Kooiman e Van Vliet 1993; Cassese, 2002, 2004), forme di autorganizzazione a livello sociale (Kickert 1995, Meneguzzo 1996), accountability (Jones, Schedler, Mussari, 2004; Metcalfe, 2000; Jordan, 2005; Osborne, 1995; Pezzani, 2003)¹⁰ e il coordinamento strategico delle reti¹¹ (Agranoff, McGuire, 2001; Pilotato, 2004; Van Kersbergen, Van Waarden, 2004,) per la definizione di linee strategiche per il ripristino della legalità in una complessa e frammentata riforma della Pubblica Amministrazione¹² rincorsa attraverso una “modernizzazione gestita per legge” (Meneguzzo, 1997); in un perimetro concettuale all’interno del quale la corruzione non può che rappresentare un sintomo acuto della debolezza democratica ed istituzionale del Paese e probabilmente di un inadeguatezza degli strumenti, e della cultura dei sistemi di controllo e delle tecniche manageriali adottate.

Questo lavoro, vuole fornire un contributo al dibattito scientifico in corso in una prospettiva economico-aziendale, oltre che rappresentare un ausilio per i politici e gli amministratori locali nell’assunzione delle decisioni strategiche e nell’espletamento delle attività di governo e dei momenti decisionali all’interno degli Enti Locali.

Parte della dottrina economico aziendale italiana, a dispetto di quella americana e nord-centro europea, ha ritenuto tali fenomeni corruttivi della Pa non strettamente legati alla gestione¹³, quanto piuttosto tipici della natura umana in una dimensione meramente antropologica (nella classifica mondiale sulla “corruzione percepita”, re-

⁸ Ricci. P., Enti Strumentali Regionali e loro accountability, Franco Angeli, Milano, 2005.

⁹ Per una rassegna completa della letteratura internazionale sulla governance, si veda Cepiku D. (2005), “Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della PA?”, Azienda Pubblica n. 1.2005, Maggioli, Milano.

¹⁰ F. Pezzani (a cura di), L’accountability delle amministrazioni pubbliche, Egea, Milano, 2003, pag.9. “Con il termine *accountability* si definisce l’esigenza di *rendere conto* da parte di coloro che hanno ruoli di responsabilità nei confronti delle società o delle parti interessate al loro operato ed alle loro azioni; questa esigenza nasce dal fatto che l’amministrare è un compito prima di tutto fiduciario basato su un contratto vincolante in termini economico-finanziari ed in termini morali”.

¹¹ In numerosi studi, si evidenzia che a fronte di una chiarezza delle problematiche da affrontare sussiste una notevole carenza con riferimento agli strumenti con i quali garantire l’accountability e/o il coordinamento strategico delle reti.

¹² Elio Borroni, Corruzione: Fenomeno sociale non della pubblica amministrazione. Azienda Pubblica 6-2002. <<Quando agli inizi degli anni novanta scoppiò con violenza in Italia il fenomeno “tangentopoli”, molti autorevoli esponenti della cosiddetta “società civile”, termine usato in contrapposizione a quello della società istituzionalizzata, e anche numerosi analisti e studiosi misero in evidenza, forse con eccessiva fretta, due fenomeni:

a) la corruzione come degenerazione patologica prevalente (alcuni si spinsero a dire) tipica dell’amministrazione pubblica, da cui fecero discendere le politiche di privatizzazione;

b) la messa in discussione, la forte critica e in alcuni casi la “delegittimazione” della classe politica e insieme ad essa della funzione politica, del sistema della rappresentanza politica, della stessa categoria filosofica della “politica”;

¹³ International Public Management Review, <http://www.ipmr.net>.

datta annualmente da Transparency International , un organizzazione non governativa, leader nel mondo per le sue azioni di contrasto alla corruzione e di promozione dell'etica, individua l'Italia al 55.esimo posto, alla pari con le Seychelles e dopo paesi in via di sviluppo come Botswana e Corea del Sud e Singapore).

I dati della predetta relazione, rappresentano un preoccupante segnale sullo stato di salute del mercato e dello Stato p,ercepito dai cittadini e di quella riforma di modernizzazione mancata della Pa italiana avvenuta con robusti interventi normativi del nostro legislatore, che necessiterebbe invece di una maggiore sviluppo dal basso, della governance a livello locale¹⁴ .

Nella prima parte del lavoro (Capitolo 2), dopo un accurata analisi della letteratura, si cercherà di rispondere alle seguenti domande di ricerca (RQs):

***RQ1:** Per lungo tempo il tema della corruzione è stato oggetto privilegiato di ricerche e studi di giuristi e di economisti pubblici, aziendalisti internazionali; ma non degli economisti aziendali italiani: per quale ragione?*

***RQ2:** Le cause della corruzione trovate in letteratura, sono presenti anche nel settore pubblico italiano ?*

***RQ3:** Le linee guida e le misure anticorruptive dell'OCSE, sono conosciute e messe in pratica dagli Enti Locali italiani?*

***RQ4:** Le analisi empiriche pongono in evidenza ulteriori cause non prese in considerazione dalla letteratura?*

***RQ5:** I modelli teorici sostengono che una strategia efficace per la lotta contro la corruzione deve affrontare alla radice le cause delle diverse forme di corruzione per ridurre il rischio di trattare i sintomi anziché le cause. Le misure del governo italiano e le politiche pubbliche messe in campo sono coerenti con questa posizione? (scudo fiscale, condono fiscale, condono edilizio, depenalizzazione del falso in bilancio, legge sul legittimo impedimento).*

I risultati di questa prima parte del lavoro, sono presentati nei Capitoli 2 e 3.

***RQ6:** Quali sono e quali sono state le strategie utilizzate per la lotta contro la corruzione e la cattura dello Stato ? Ed in particolare:*

6.1.a: Sono efficaci?

6.1.b: Quali organismi se ne occupano?

6.1.c: Che grado di indipendenza hanno?

6.1.d: Qual'è il livello di cooperazione interistituzionale?

6.1.e: Esiste una duplicazione di funzioni, di compiti e di costi?

¹⁴ Marco Meneguzzo, "Network Governance". Ripensare la Modernizzazione amministrativa ed il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale". Azienda Pubblica, n 6. ,1997, Maggioli, Rimini.

6.1.f: Sono stati valutati gli effetti delle esperienze delle authority anticorruptive di altri paesi?

6.1.g: Perché nella classifica internazionale sulla grado di corruzione percepita nella Pa (Transparency International), l'Italia è tra gli ultimi governi, dopo paesi in via di sviluppo come Botswana e Seychelles?

RQ7: *Che relazione esiste tra corruzione, governance ed accountability? Esiste un'analisi della gestione delle "emergenze pubbliche" e della politica del "commissariamento"? Ed in particolare: quanto è efficace il Sistema dei controlli posto in essere a livello centrale e a livello locale?*

RQ8: *Sono queste relazioni studiate dagli organismi preposti alla repressione e prevenzione di questi fenomeni?*

RQ9: *Esiste una relazione tra le attività di prevenzione e monitoraggio della corruzione e attività di monitoraggio e contenimento della spesa pubblica? Chi se ne occupa? Se sono diversi organismi, hanno rapporti di scambio di informazioni?*

RQ10: *Che relazione esiste tra lo scioglimento dei Comuni per infiltrazione camorristiche e scioglimento a seguito della dichiarazione di dissesto?*

RQ10.1.1: *Esiste una normativa derogatoria e positiva per il mancato rispetto del Patto di Stabilità Interno da parte di quegli Enti sciolti per infiltrazioni camorristiche "doppiamente non virtuosi"? Eventuali normative derogatorie garantiscono il consenso elettorale di amministratori pubblici che hanno danneggiato le casse degli enti locali?*

RQ10.1.2: *Perché?*

RQ10.1.3: *Quali componenti della corruzione falsano la "composizione" della spesa pubblica locale/consolidata, e quali sono le implicazioni fiscali e sociali che ne derivano?*

RQ10.1.4: *Quanto ha inciso l'approccio incrementale nella formulazione delle previsioni di spesa sui fenomeni di corruzione e sulle decisioni pubbliche di prevenzione e repressione delle stesse?*

RQ11: *Chi finanzia le spese degli scioglimenti? Quali cittadini partecipano o compartecipano a tali spese? Secondo una dimensione locale e/o nazionale? Attraverso quali meccanismi perequativi per i territori con minore capacità fiscale per abitante? Quali soggetti comparteciperanno tali spese nel nuovo quadro federalista?*

Parte delle risposte a questi quesiti di ricerca sono presenti ai Capitoli 4 e 5.

La figura 4, rappresenta e riassume l'impostazione generale della struttura del contributo offerto, con l'individuazione delle domande di ricerca nella prima parte del presente lavoro con l'indicazioni della metodologia e delle fonti utilizzate. Nella figura 5, è altresì esplicitato l'analisi del case study con specifico riferimento agli enti sciolti ai sensi dell'art. 143 del D.Lgs. 267/2000, nella seconda parte.

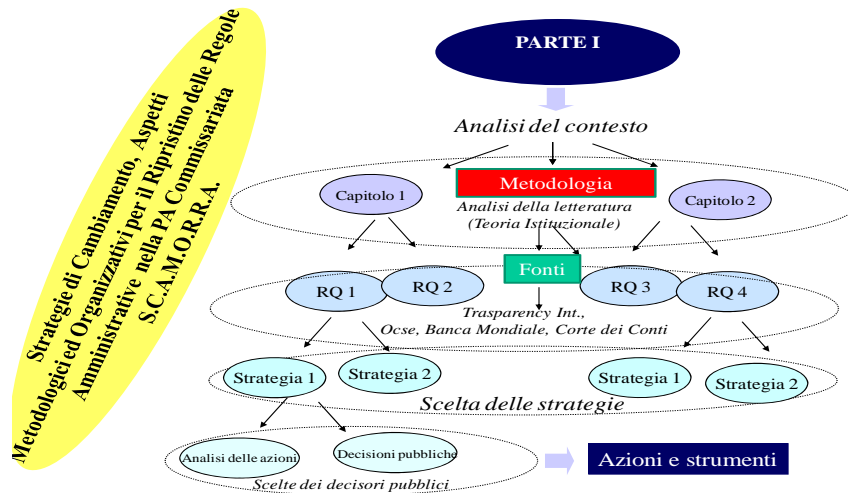


Fig. 1.4 - Impostazione generale del contributo di ricerca – Parte I

(Fonte: Elaborazione propria)

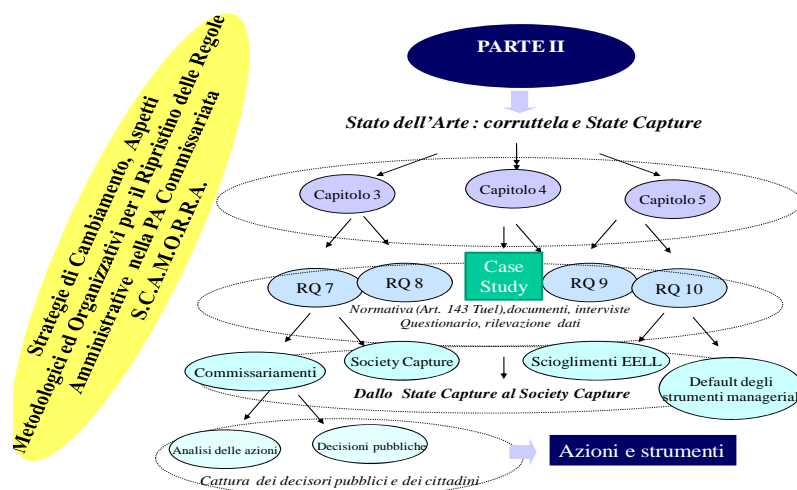


Fig. 1.5 - Impostazione generale del contributo di ricerca – Parte II

(Fonte: Elaborazione propria)

Gli obiettivi di ricerca, saranno perseguiti adottando l’approccio economico aziendale, analizzando e comparando l’evoluzione del fenomeno della corruzione .

Da un lato, attraverso l’analisi e la sistematizzazione dei diversi contributi teorici rivenienti dalla letteratura economico aziendale internazionale e delle azioni di ricerca, studio e contrasto delle Organizzazioni Internazionali , che stanno alimentando il

dibattito¹⁵ intorno al tema del controllo dell'uso dell'autorità pubblica per interessi privati (corruzione).

Il tema affrontato, risulta essere più centrale nel dibattito delle agende politiche internazionali dei governi e dell'OCSE (Ocse /Puma 2002; Commissione Europea, 2003), della Banca Mondiale (Meneguzzo, 1999, 2006)¹⁶; della dottrina economico aziendale nord centro europea¹⁷ ed in quella americana (Allen, 1999; Barzel, 2001; Ades, Di Tella- 1999; Boradman, Recanatini, 2001; Caiden, Perry, Benson, Philp, Klitgaard RE, Becquart Leclerq, Granovetter, Aoki, Lambsdorff Graf, Barzel, Ellickson, Putnam, Gardyner, Huber, Bouchery, Garzòn, Valdès, Gònzales, Helmann, 2001,2001; Jones, 2000; Kaufmann, 1994,1996, 1999, 2000; Treisman, Lyman, Reuter, Robinson, Scherlock, Harding); piuttosto scarna e timida nella dottrina economico aziendale italiana (Rebora, 1996; Menguzzo, 2005; Cavalieri, 2002; Borgonovi, 2004, 2008; Mussari, 1999; Hinna, Cepiku, 2002;) che ha separato i fenomeni di corruzione da quelli propri della gestione, non indagando sulle alterazioni e le distorsioni da questa prodotte; sempre più impegnata sul concetto dell'etica (Cavalieri 2002) e sugli equilibri ed i rischi di un corto circuito concettuale tra etica ed efficienza¹⁸.

Dall'altro versante, si prenderanno in esamina le definizioni delle logiche di corruzione e cattura dello Stato, le posizioni della magistratura contabile nel processo di proposta di rimozione di ispessimenti normativi¹⁹, di messa in evidenza delle callosità gestionali e di opacità dei sistemi di programmazione e controllo, e si cercheranno di individuare strumenti utili nel perimetro gestionale(cassetta degli attrezzi) a disposizione degli attori del cambiamento necessari per l'innovazione e la modernizzazione della Pubblica Amministrazione.

¹⁵ In particolare, il dibattito sviluppato negli ultimi anni dalla dottrina economico aziendale internazionale ed in special modo quella americana ruota intorno alla necessità di osservare, indagare, delimitare quella zona grigia, border line relativa al pressing esercitato dai gruppi di interessi e lobbies sulla Pa. La dottrina economico-aziendale italiana, fatto salvo che per pochi autori, ha lasciato il passo agli studiosi di economia pubblica e ai giuristi lo studio degli effetti prodotti dai fenomeni di corruzione, sulla politica e sulla società Cfr. Borgonovi E., *Luci e ombre sul cammino delle riforme*, su Azienda Pubblica N. 5, Maggioli Editore, Rimini, 1997, pag. 423.

¹⁶ "...la Banca Mondiale ha definito sei clusters di indicatori di governance: voce & accountability (che misura il rispetto dei diritti politici, civili ed umani e l'indipendenza dei media), stabilità politica ed assenza di violenza (la probabilità che il governo in carica venga destituito in seguito ad azioni incostituzionali e/o violente, inclusi gli atti terroristici), qualità della regolamentazione (e incidenza di politiche avverse per il mercato), efficacia della pubblica amministrazione (livello di competenze dei dipendenti pubblici ed indipendenza da pressioni politiche, qualità dei servizi pubblici, etc.), *controllo della corruzione (l'uso dell'autorità pubblica per interessi privati) e stato di diritto* (certezza del diritto, forze dell'ordine, magistratura)". Marco Meneguzzo, *Managerialità, Innovazione e Governance nella Pubblica Amministrazione*, pp.84-85, Aracne, 2006.

¹⁷ Che arriva addirittura a concettualizzare ed individuare un humus culturale, concettuale, teorico ed empirico per contabilizzare le tangenti.

¹⁸ Borgonovi E. e Giavazzi C. (a cura di), *Ethics and efficiency in the modern state. Are they in conflict?*, Milano, Egea, 1994.

¹⁹ Gustavo Minervini, "Relazione finale della Commissione di studio per contrastare i fenomeni di corruzione", *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1997, pp. 961-1004.

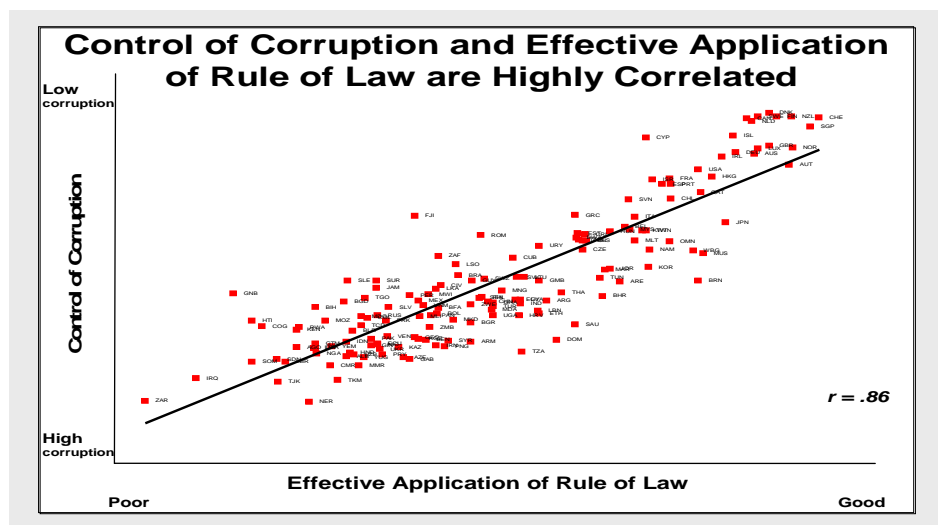


Fig. 1.6 - Correlazione tra controllo della corruzione e rispetto delle norme

(Fonte: Kaufmann, 2002. "State Capture, Corruption, Misgovernance". Kennedy School, Harvard University, 25 th April, 2002)

Si cercherà inoltre di individuare all'interno della realtà indagata, i fenomeni e le cause delle attività di corruzione che riescono a *catturare, alterare e deformare lo Stato*²⁰, il comportamento dei cittadini, talvolta la società stessa.

Dall'analisi delle attività investigative dei diversi nuclei di polizia tributaria, della magistratura contabile, ordinaria e da orientamenti giurisprudenziali del Consiglio di Stato, si delinea un sistema strutturale tra politica e gestione caratterizzato sul presupposto di una correlazione del tipo²¹:

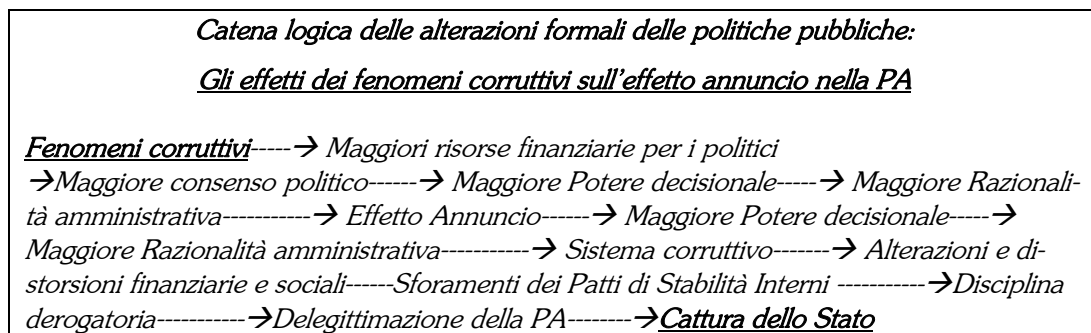


Fig. 1.7 - Catena logica delle alterazioni formali delle politiche pubbliche

(Fonte: Elaborazione propria)

²⁰ Denita Cepiku, "La riforma della pubblica amministrazione in Albania", Azienda pubblica, 15(1/2), 2002, pp. 155-178.

²¹ Dai risultati delle indagini dei pool frodi alla Pubblica Amministrazione da parte delle diverse procure, sembra che la genesi del momento corruttivo costituisca addirittura un prius logico del più noto effetto annuncio; dunque la costruzione del patto corruttivo necessario alla costruzione dell'effetto annuncio. Si veda per l'effetto annuncio, E. Borgonovi, Principi e sistema aziendali per le amministrazioni pubbliche, pag. 82, Egea, Milano.

dove la possibilità di affidamenti clientelari e collusione fra imprenditori, politici e funzionari pubblici, intaccando il corretto funzionamento delle procedure di gara (Francesconi, 1994; Pozzoli, 2005a), genera un crescente rischio di ingerenza politica nelle attività di gestione dei servizi esternalizzati (Farneti, 1997; Mussari, Grossi, 2004; Pavan, Mudu, Zuccardi Merli, Grossi, 2004; Pozzoli, 2005b) e risorse finanziarie addizionali per amministratori locali corrotti in prossimità dei momenti decisionali di voto per il cambio di rappresentanza democratica di enti locali, utili ad accrescere il consenso elettorale prima ed il potere decisionale di scelte fiduciarie, anche sui manager pubblici, generando alterazioni e distorsioni sociali e finanziarie. Tali alterazioni (corruzione su appalti per refezione scolastica, pulizia, rifiuti, determinano un incremento della spesa da assumere in bilancio, impegnando la spesa da parte delle Amministrazioni Pubbliche Locali), determinano lo sfioramento dei saldi di finanza pubblica territoriali fissati dai Patti di Stabilità interni agli Enti Locali, che gli indirizzi normativi da parte del legislatore derogano (le deroghe al Patto di Stabilità per gli enti sciolti per infiltrazioni malavitose – Finanziaria 2006) generando delegittimazione della Pa da parte dei cittadini e cattura dello Stato.

Questi profili patologici²² analizzati in special modo dalla magistratura contabile, saranno meglio approfonditi nei prossimi capitoli tentando anche l'individuazione di un set di soluzioni possibili di lotta e prevenzione ai fenomeni corruttivi e di cattura dello Stato.

Data la già richiamata limitatezza nell'impiego dei beni economici rispetto ai bisogni collettivi da soddisfare (la limitatezza rispetto ai bisogni determina infatti la cosiddetta condizione di *scarsità di risorse*), gli effetti economico-aziendali della corruzione nella pubblica amministrazione italiana, producono una serie di danni distorsivi della realtà e delle politiche pubbliche in Italia; che per motivi esplicativi possono qui riassumersi in:

- squilibri e turbativa degli equilibri finanziari dei saldi di finanza pubblica;
- riduzione della capacità modificative della realtà da parte dei sistemi di programmazione e controllo, caratterizzate dalla programmazione burocratica finanziaria dei rispettivi Patti di Stabilità Interni;
- sperequazione tributaria nei confronti dei cittadini degli enti locali con minore capacità fiscale per abitante in un quadro di inattuato e confuso sistema federalista;
- scelte di tax planning impopolari con aumenti dei livelli di tassazione locale, regionale e statale talvolta inadeguate rispetto ai servizi pubblici resi alla collet-

²² Le «patologie» elencate sono diffusissime. Le *tangenti*, secondo il Procuratore Generale della Corte dei Conti, sono «*correlate ad artifici e irregolarità*» di tutti i generi. Procedure contrattuali alterate, trattamenti «preferenziali» per gli appalti, collusione coi fornitori, «illecita aggiudicazione», false accelerazioni di lavori e conseguenti premi-truffa. Illeciti in sanità «nei rapporti con le strutture private». In questo contesto non è assente la denuncia sulla emergenza rifiuti in Campania. «È un caso esemplare di cattiva gestione delle risorse».

tività;

- ingessamenti di bilanci pubblici, danni erariali derivanti da gestioni fuori bilancio e debiti fuori bilancio (mancate coperture finanziarie);
- insorgenza di asimmetrie informative tra attività di indirizzo e di controllo da parte degli Enti Locali (Merchant, Riccaboni, 2001; Mussari, 1994, 2004; Polit, Talbot, 2004);
- delegittimazione sociale ed economica della PA indebolendo le politiche pubbliche di promozione, valorizzazione, comunicazione sociale, dei numerosi progetti di successo di miglioramento ed innovazione della Pa (come quelli promossi dal Dipartimento della Funzione Pubblica come Cento Progetti, Buoni esempi, Cantieri, etc...);

Per il raggiungimento dell'obiettivo complessivo, durante le singole fasi della ricerca, saranno perseguiti i seguenti obiettivi specifici:

- analizzare le diverse tipologie di sistemi e strumenti di governance di pubbliche amministrazioni proposte dalla letteratura, per migliorare l'efficienza e l'efficacia della P.A. e l'attuazione di politiche pubbliche²³ nel solco della discontinuità²⁴ rispetto alle riforme normative degli ultimi ventanni²⁵;
- analizzare le relazioni tra livelli di corruzione nel sistema pubblico italiano e livelli salariali dei dipendenti pubblici coinvolti²⁶;
- analizzare se esistono relazioni e/o incidenze tra fenomeni di cleptocrazia e di sclerotizzazione dei circoli viziosi congeniti al modello burocratico;
- analizzare le relazioni tra fenomeni corruttivi negli EELL ed il rischio di esclusione dal Patto di Stabilità UE correlato con le necessità e le attenzioni dei li-

²³ «Qualunque sia il modello di società cui ci si richiama, o qualunque sia la scelta politica circa l'ampliamento o la riduzione dell'intervento pubblico nell'economia, il problema del miglioramento della pubblica amministrazione, considerata nella sua componente organizzativa e gestionale, rimane critico e cruciale per le società moderne».

Rebora G., op. cit. pagg. 22-23. «Le diverse esperienze, dalla "rivoluzione tachteriana" nel Regno Unito, ai programmi avviati dai Governi del Canada e dell'Australia, alle iniziative condotte a livello federale e statale negli USA, hanno evidenziato un orientamento diffuso dei diversi Governi a ridefinire le frontiere e le modalità di funzionamento del settore pubblico». Meneguzzo M., *Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale*, su Azienda Pubblica N. 6, Maggioli Editore Rimini, 1997, pag. 587.

²⁴ Rebora G., *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche*, Guerini Milano, 1999, pag. 51.

²⁵ Gustavo Minervini, "Relazione finale della Commissione di studio per contrastare i fenomeni di corruzione", Rivista economica del Mezzogiorno, 11(4), 1997, pp. 961-1004.

²⁶ Le analisi dell'osservatorio della World Bank sullo stato delle riforme del *civil service* (2007) evidenziano che, in media, i *manager* pubblici soffrono una penalizzazione retributiva rispetto a profili omologhi operanti nel settore pri-

vato. Questo dato medio nasconde notevoli differenze tra paesi industrializzati e stati in via di sviluppo. Mentre le retribuzioni dei *manager* pubblici e privati sono sostanzialmente allineate nella maggioranza dei paesi OECD, un *gap* retributivo statisticamente significativo esiste in molti stati dell'Africa e dell'America Latina.

velli di spesa pubblica (Borgonovi, 1995; Meneguzzo, 1999, 2006; Mussari, 2005; Wildawsky, 1964, 1966, 1988;

Pollitt, Bouckaert, 2000; Archibugi, 2005; Giovannelli, 2000; De Ioanna, 2000) e le ricadute sulle prossime generazioni con la rottura del principio del *pay as you use* (Wildawsky, 1966) da parte del nostro legislatore²⁷;

- analizzare l'attuale sistema di appalti delle "somme urgenze" e sotto soglia, che ha consentito una fuga dalle regole ed una ricerca sistematica dell'eccezionalità di appalti di beni/ servizi (cultura dell'emergenza e dei commissariamenti); il cui fascino non è stato oggetto di crescente interesse da parte della dottrina economico aziendale italiana.

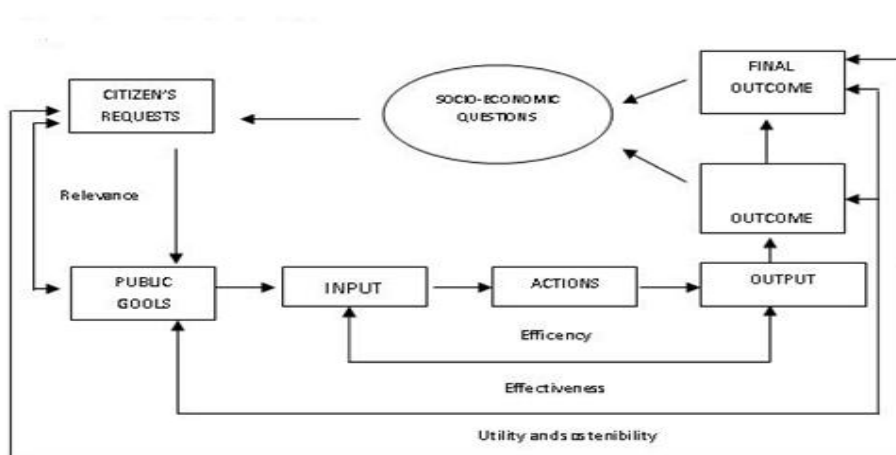


Fig. 1.8 - Input/Output model (Pollitt, Bouckaert, 2002)

(Fonte: Pollitt, Bouckaert, 2002)

- analizzare inoltre l'esistenza di un tessuto connettivo tra commissariamento degli enti locali per dissesto finanziario e commissariamento per infiltrazioni di organizzazioni criminali all'interno di Enti Locali e Asl²⁸;
- analizzare i fenomeni e i rischi di Cattura dello Stato e di cattura della Società

²⁷ F. Pezzani. Patto di lucidità. Come avvicinare istituzioni e paese reale, Università Bocconi, 2008.

²⁸ Marco Meneguzzo, *Il Cambiamento organizzativo e gestionale nell'area della Sanità Pubblica*, Cerisdi, Palermo, 1993, pp.118-170. Nella ricerca si offrono modernissimi modelli interpretativi dell'imprenditorialità pubblica in Sicilia, e si esaminano le *anomalie* dei primi casi di *commissariamento* delle USL siciliane per *corruzione* a seguito di una serie consistente di irregolarità nelle procedure di acquisto; si prendono inoltre in esame le debolezze tecnico amministrative strutturali dei vertici direzionali della sanità pubblica siciliana, caratterizzate dal *mandarinato burocratico*, da *zeloti e burocrati*; figure orientate alla "sopravvivenza amministrativa" piuttosto che al fabbisogno manageriale necessario, in un quadro di "impoverimento" delle risorse disponibili collettivamente con un aumento dei livelli di incertezza e di debolezza del tessuto organizzativo. Si vedano a questo proposito le riflessioni presentate da M. Meneguzzo e M. Del Vecchio come primi risultati della ricerca al convegno dell'ALASS tenutosi a Lisbona dal 2 al 4 maggio 1991 e contenute in *Politiche sanitarie pubbliche in un contesto a sviluppo ritardato: il caso della Sicilia*.

nel sistema delle infrastrutture delle regole e della moralità pubblica e nel default dell'architettura del sistema di programmazione e controllo degli enti locali italiani²⁹, e gli organismi preposti al monitoraggio e alla prevenzione di tali fenomeni ;

- analizzare i dis/ incentivi del governo alla corruzione (depenalizzazione del falso in bilancio, condoni fiscali, condoni edilizi) con i costi e le strategie in corso di adozione per ridurre fenomeni di corruzione ed illegalità ed assicurare allo Stato e alle aziende pubbliche e private un equilibrio economico a valere nel tempo;
- analizzare la dimensione del livello di corruzione, degenerazione, distorsione, alterazione, con quelli di dependability dello spoil system nelle strutture organizzative della Pubblica Amministrazione³⁰ sulle spinte del New Public Management (Pavan, Reginato, 2004)³¹;
- definire un maggiore raccordo del sistema di rendicontazione, programmazione e controllo negli enti locali del Mezzogiorno al fine di introdurre nuovi strumenti di accountability³² per prevenire o combattere la corruzione, attraverso l'analisi delle patologie di bilancio (Figura 9), e con un maggior ricorso alle esternalizzazioni³³, per il ripristino della legalità³⁴ in favore dei nuovi attori

²⁹ L'incoerenza dei decisori politici si manifesta infatti nell'incongruenza tra strategia deliberata e quindi dichiarata, e quella emergente. Nel momento in cui quest'ultima dovesse divergere anche rispetto alla strategia intenzionale del decisore ci troviamo di fronte alla inconsapevolezza del decisore politico nell'adottare le proprie strategie di direzione. Longo F., Stea S., *E' possibile misurare la consapevolezza strategica dei decisori pubblici? Una proposta metodologica testata empiricamente*, in Azienda Pubblica, n. 2-3, 2008.

³⁰ *Administration*, pag.49. in Domenico Amodio, *Ragioneria Generale delle Imprese, 1992*, Giannini editore, pag.40...*La degenerazione della gerarchie è, invece secondo il Fayol, comunissima nelle Amministrazioni Pubbliche, specialmente nello Stato, dove l'interesse generale è evanescente, e l'ente assume una figura mitica e lontana, incapace di stimolare iniziative e però assunzioni di responsabilità. Nello Stato il principio gerarchico, proprio perché inderogabilmente seguito, diviene una pesante pastoia, e l'opera amministrativa ne riesce lenta e improduttiva. Ecco come il Fayol dipinge il quadro della gerarchia trasmodante nella pubblica amministrazione: « Dans l'état, l'intérêt est chose si complète, si vaste, si lointaine, qu'on ne s'en fait pas facilement une idée nette; et le patron est une sorte de mythe pour la presque totalité des fonctionnaires. S'il n'est pas sans cesse ravivé par l'autorité supérieure, le sentiment de l'intérêt général s'estompe, s'affaiblit et chaque service tend à se considérer comme étant à lui-même son but et sa fin; il oublie qu'il n'est qu'un rouage d'une grande machine dont toutes les parties doivent marcher d'accord; il s'isole, se cloisonne et ne connaît plus que la voie hiérarchique ».*

³¹ Pavan A., Reginato E., *Programmazione e controllo nello Stato e nelle Amministrazioni Pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2004.

³² E. Borgonovi, *Strumenti giuridici ed economici di contrasto alla corruzione (in Appalti e responsabilità Da Tangentopoli agli attuali scenari di M.A. Cabiddu, Franco Angeli, Milano, 2005)*, pp 109-114.

³³ «Con il termine "esternalizzazione" si intende il trasferimento, in base a contratti, della produzione di servizi e attività strumentali di pubbliche amministrazioni ad imprese private, pur continuando le stesse pubbliche amministrazioni a finanziare l'attività e ad assumersi la responsabilità del soddisfacimento del bisogno pubblico». DFP, *Guida all'esternalizzazione di servizi e attività strumentali nella pubblica amministrazione*, su www.funzionepubblica.it, giugno 2004, pag. 8. «La scelta del soggetto esterno, a cui viene affidato il compito di fornire i servizi all'amministrazione e che è rappresentato da un'impresa o da un gruppo di imprese, richiede una

del cambiamento³⁵.

Le patologie dei sistemi di bilancio

DALLO STATE CAPTURE, ALLA SOCIETY CAPTURE

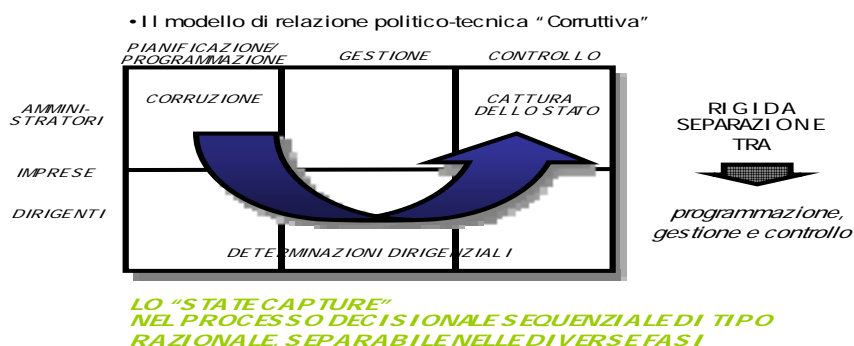


Fig. 1.9 - Le patologie dei sistemi di bilancio

(Fonte : Elaborazione propria)

Con riferimento alle singole unità di analisi, la metodologia di ricerca che si intende scegliere include una prima fase di verifica dell'applicabilità delle logiche di governance (*modalità attraverso le quali un'organizzazione è governata, strumenti utilizzati per la sua gestione, cultura organizzativa, politiche e strategie, relazioni con i diversi stakeholder*), rivenienti dalla letteratura e dall'esperienza empirica, ai sistemi di programmazione e controllo degli enti locali italiani, cercando di evidenziarne le aree critiche e di offrire delle indicazioni per la progettazione di percorsi di miglioramento così come anche secondo le indicazioni dell'OCSE³⁶.

La metodologia adottata nel presente lavoro è, quindi, quella deduttiva – induttiva tipica dell'economia aziendale. I metodi di ricerca impiegati nelle diverse parti del lavoro sono sia di natura teorica che di natura empirica. L'analisi delle esperienze si

procedura concorrenziale, nel rispetto delle regole che disciplinano i processi di acquisto nella pubblica amministrazione, e può richiedere, in relazione al valore del servizio, l'attivazione dell'iter giuridico dell'evidenza pubblica. (...) In sostanza si definiscono i contenuti del capitolato e del contratto, si individua la procedura di selezione dei fornitori e si sceglie l'offerta ritenuta più vantaggiosa sotto i diversi profili (economico, tecnico, qualitativo, sociale)». DFP, *Guida all'esternalizzazione di servizi e attività strumentali nella pubblica amministrazione*, op. cit. pagg. 8-15.

³⁴ V. Rovato. Effetti distorsivi sull'economia legale: la corruzione, Rubettino, 2006.

³⁵ Questo presupposto fa riferimento alla centralità dei manager pubblici e all'attribuzione ad essi di notevoli gradi di discrezionalità operativa e alla responsabilizzazione e valutazione dei risultati conseguiti. Per ulteriori approfondimenti si veda Meneguzzo M., *New Public Management e modelli innovativi di programmazione e controllo interistituzionale della spesa pubblica*, in Meneguzzo M., *Managerialità, Innovazione e Governance, la PA verso il 2000*, op. cit. pagg. 6-7.

³⁶ Nonostante la condivisione di un impianto comune, gli stati OECD si differenziano in misura significativa per il grado di impermeabilità dell'amministrazione nei confronti della politica. Il livello di isolamento degli apparati burocratici dalle ingerenze politiche ha qualificato in modo determinante la natura delle riforme manageriali implementate nei diversi paesi e la tipologia dei sistemi operativi orientati alla *performance*. "The broad separation of politics and administration is a proven foundation for the current performance management reforms. Where political and administrative tasks cannot be distinguished from each other, efforts are re-directed towards influencing the selection of performance targets rather than achieving them". (OECD, 2007: p. 11).

basa sul metodo dei case study, utilizzando una pluralità di fonti e metodi per la raccolta dei dati.

1.2. Premessa concettuale

A partire dal 1995, dopo un ventennio ispirato ai principi del New Public Management³⁷ per la gestione delle aziende e delle Amministrazioni Pubbliche, hanno cominciato a diffondersi contributi di accademici ed operatori, volti a conferire e delineare un diverso ruolo delle istituzioni pubbliche nelle moderne società, con forti aspettative nei confronti delle capacità risolutive e taumaturgiche dei processi stessi, visti come leva e strumento per rispondere alle sfide e alle esigenze dell'ambiente esterno, all'instabilità del ciclo economico, all'accentuarsi delle dinamiche competitive, all'emergere di nuovi mercati.

A tale approccio è stata data la denominazione di "Public Governance" che implica una nuova concezione del ruolo che la pubblica amministrazione svolge nei confronti dei diversi attori sociali ed economici e si estrinseca in una maggiore attenzione a forme di partenariato, di sussidiarietà e di livelli di controllo³⁸.

In una prospettiva di *governance* si cerca di portare al centro dell'attenzione il governo e il coordinamento delle relazioni tra i diversi attori interessati ad un risultato (outcome), posti ai diversi livelli istituzionali, e tra questi e i soggetti privati. La *governance* è identificata attraverso una serie di logiche, di elementi e di principi che servono a tracciare delle linee di confine rispetto a paradigmi che definiscono processi di innovazione che hanno caratterizzato precedenti fasi storiche del cambiamento della Pubblica Amministrazione.

I fenomeni che hanno determinato lo sviluppo della *governance* sono stati la riforma del management pubblico; la spinta sempre più accentuata verso il decentramento verticale (attribuzione di compiti e funzioni amministrative ai livelli di governo sub-statali e sub-regionali), e orizzontale (esternalizzazione di servizi e coinvolgimento di competenze e risorse della società civile);

la riforma del sistema dei controlli, il passaggio dal controllo di legittimità alla valutazione dell'efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa; l'innovazione delle forme di gestione per l'esercizio delle funzioni e dei servizi pubblici, anche attraverso

³⁷ «New Public Management è il termine con cui viene sintetizzato, nella letteratura internazionale e nei documenti ufficiali, il paradigma della modernizzazione amministrativa». Lega F., *Dai principi del new public management al rinnovamento della pubblica amministrazione: un'analisi comparata dei meccanismi di trasferimento e diffusione dell'innovazione*, in Meneguzzo M., *Managerialità, Innovazione e Governance, la PA verso il 2000*, ARACNE Roma, 1999, pag. 197. Si veda anche. Glynn J.J., Murphy M.P., 1996, p. 125; ed il documento del Pu.Ma. OECD "Ministerial symposium on the future of public services" (1996).

la creazione di aziende e di gruppi pubblici; l'introduzione e lo sviluppo di logiche e strumenti manageriali per una gestione responsabilizzante sui risultati; l'empowerment degli utenti; lo sviluppo della società dell'informazione (ICT, e-government, digitalizzazione).

Il termine *governance* è utilizzato con sempre maggiore frequenza per indicare le norme, i processi e i comportamenti con cui le aziende e le amministrazioni pubbliche costruiscono e realizzano politiche, strategie e azioni per descrivere il passaggio da modelli di *government*³⁹ ad approcci di *governance*.

Si passa quindi da logiche di accentramento delle decisioni e da rigide strutture gerarchiche e piramidali, a un diverso "modello", in cui il raggiungimento dei risultati, in termini di benefici per il sistema economico e sociale, implica maggiore partecipazione e corresponsabilità.

Per rispondere agli obiettivi della ricerca, nella trattazione che segue saranno analizzare le politiche, le strategie e le azioni di *governance* pubblica applicate agli enti locali italiani.

Il tentativo è dunque quello di offrire riflessioni teoriche e metodologiche sulla pianificazione strategica negli enti locali del Mezzogiorno per avviare una rilettura del tema in chiave più attuale e realistica, ponendo al centro dell'analisi il tema della corruzione e della cattura dello stato anche attraverso nuovi strumenti di accountability e nuove logiche di *governance* per poter diventare un interessante laboratorio di elaborazione concettuale e per la sperimentazione di metodologie e logiche utili per la PA.

1.3. Metodologia di ricerca

L'approccio metodologico utilizzato è deduttivo ed induttivo allo stesso tempo, in coerenza alle indicazioni provenienti da autorevole parte della letteratura concernente le scelte metodologiche nei disegni di ricerca sociale e, in particolare economico – aziendale (Canziani, 1998; Corbetta, 2003b; Ferraris Franceschi, 1978, 1998; Onida, 1947; Zappa, 1937).

Per la scelta della metodologia della ricerca si è fatto riferimento alle indicazioni della letteratura in tema di ricerche sociali applicate⁴⁰.

Dal punto di vista metodologico, il presente studio, rientra nella tipologia dello studio di casi. Metodologia di ricerca tipica della ricerca sociale, lo studio di caso è

³⁹ Per *government* si intende l'attività che consente di attivare e soprattutto coordinare i diversi attori del sistema socioeconomico in modo tale che gli interventi pubblici e non siano in grado di far fronte alle esigenze di complessità, differenziazione e dinamicità.

⁴⁰ Si vedano i contributi di R.K. Yin, *Case study research. Design and methods*, 2^a edizione, Sage, Stati Uniti, 1995; B. Somekh, C. Lewin (a cura di), *Research Methods in the Social Sciences*, Sage, London, 2005; R. Ferraris Franceschi, *L'indagine metodologica in economia aziendale*, Giuffrè, 1978; N.K. Denzin, Y.S. Lincoln (a cura di), *Handbook of Qualitative Research*, Sage, Thousand Oaks, Cal., 2000; C. Mari, *Metodi qualitativi di ricerca: i casi aziendali*, Torino, Giappichelli, 1994.

diffuso in prevalenza negli studi psicologici, sociologici, politologici e psicanalitici ma è particolarmente diffuso anche negli studi di management⁴¹. La letteratura sull'argomento definisce tale approccio come "un modello di ricerca empirica che esplora un fenomeno contemporaneo entro il contesto nel quale esso si evolve. Tali studi si effettuano quando sono disponibili una molteplicità di fonti informative e di dati"⁴².

Lo studio di caso è riconducibile al paradigma della ricerca qualitativa⁴³, fondata sul presupposto filosofico-epistemologico che ogni rappresentazione della realtà sia una costruzione sociale di senso. Ne deriva che il processo interpretativo messo in atto dal ricercatore, conduce a risultati non generalizzati ma specifici⁴⁴.

La scelta di quest'approccio è sembrata coerente con la natura multidisciplinare e complessa del campo di studio e di indagine in questione, al fine di poter permeare e ricostruire il perimetro dei tessuti connettivi tra corruzione, state capture, governance e accountability, al fine di poter valorizzare le interpretazioni e i contributi scientifici dei diversi attori e ricercatori coinvolti su questi temi e problematiche.

Parte della letteratura, collega la scelta della metodologia di indagine con lo stadio della ricerca (esplorativa, descrittiva, esplicativa o *testing*)⁴⁵, sostenendo che il metodo dei casi è particolarmente appropriato con riferimento a nuove aree di indagine e nelle fasi esplorative, mentre indagini empiriche ed esperimenti saranno maggiormente indicati quando la ricerca giunge nelle fasi di spiegazione e verifica della validità di teorie.

Altri autori considerano possibile l'applicazione di ogni metodo in qualunque fase della ricerca. Questa posizione pluralistica è anche quella dominante in letteratura.

E' necessario dunque adoperarsi per evitare che i risultati presentati si riducano in una mera descrizione di stati contingenti sostanzialmente affine ad una richiesta giornalistica, per la quale bastano una buona capacità relazionale ed una base minima di conoscenza del campo dell'osservazione, e inducano in sospetto sulla portata metodologica dell'analisi. Il percorso logico seguito ed il metodo rappresentano anche in questo caso una garanzia di rigore scientifico ed una base per la comparazione⁴⁶.

⁴¹ Per l'approccio multidisciplinare si veda Borgonovi, 2003, pag.4

⁴²A. Turrini, "Lo studio dei casi come metodologia di ricerca in economia aziendale" in Azienda Pubblica, n. 1/2, Maggioli, Rimini, pp.67-85, 2002.

⁴³ La ricerca qualitativa è tipicamente orientata verso la comprensione della realtà indagata, la generazione di nuove teorie sui dati raccolti, l'interdipendenza tra ricercatore e oggetto dello studio e disegni di ricerca poco strutturati.

⁴⁴ C. De Rose, Che cos'è la ricerca sociale, Carocci, Roma, pp.36-37, 2003.

⁴⁵ Per una rassegna approfondita dei criteri indicati dalla letteratura per la scelta tra diversi metodi alternativi di ricerca si vedano, in generale, R.K. Yin, 1995.

⁴⁶ "C'è molto da fare, in termini di posizionamento scientifico dei nostri studi, di costruzione di standard di ricerca, di canoni di valutazione, di modalità di comunicazione all'esterno di idee, ipotesi, metodi, processi. Anzitutto c'è da ravvisare il dibattito epistemologico che langue, c'è da sviluppare una sensibilità critica (la metodologia è la critica della ricerca!), c'è da indurre i giovani studiosi a non trascurare i temi istituzionali, cioè a non collocarli nel cimitero dei manuali, a non impostare questioni

Il caso può, entro certi limiti, essere assimilato ad un esperimento, perciò occorre dare ad esso solidità e rigore logico, in primis sottoponendo sistematicamente ai criteri geneali di verifica che Yin, lo studioso che più di altri ha affrontato il problema⁴⁷, ha individuato con chiarezza e che

possono essere ricondotti alla validità strutturale o semantica, interna o sintattica, esterna o pragmatica.

Yin indica tre criteri in grado di guidare la decisione: la tipologia delle domande di ricerca (che possono essere del tipo “perché”, “come” e “cosa”);

1. il grado di interconnessione del fenomeno osservato con il contesto da cui proviene;
2. la tipologia del fenomeno osservato, ossia distinguere se si tratta di fenomeni di natura contemporanea o di fenomeni storici, la cui evoluzione nel tempo risulta essere ben documentata.

Uno dei tratti salienti della presente ricerca è rappresentato dalla tipologia della domanda e precisamente dall'analisi delle logiche di public governance dei sistemi di programmazione e controllo degli enti locali italiani, finalizzata alla proposizione della sperimentazione di un modello organizzativo anticorruptivo e alla ricerca di strumenti di governance che consentano lo sviluppo e il funzionamento di un sistema integrato di controlli (Gianfelici, 2008).

Più precisamente, il percorso logico alla base del presente lavoro, può essere scomposto in cinque fasi principali (Bailey, 1982; Corbetta, 2003b; Ricolfi, 2001):

- I) ricerca bibliografica e approfondimento teorico degli argomenti oggetto di studio;
- II) formulazione delle ipotesi e degli obiettivi di ricerca;
- III) formulazione del disegno di ricerca e definizione dello strumento (metodo) da implementare nell'indagine empirica;
- IV) organizzazione, rielaborazione e rappresentazione dei dati;
- V) interpretazione dei dati e formulazione delle conclusioni.

La sequenza logica e temporale di queste fasi, è peraltro riflessa anche nella struttura di questa ricerca.

Nei capitoli che seguono, si illustrano le modalità attraverso cui è stata concretamente sviluppata ciascuna delle cinque fasi.

I capitoli 2 e 3, riguardano l'approfondimento teorico delle tematiche oggetto di studio, dal quale sono scaturite le ipotesi alla base della ricerca empirica, illustrata nel

tecniche come se fossero fine a se stesse, ma ad inquadrarle almeno nel complesso teorico di loro pertinenza. Con l'integrazione di stile di ricerca qualitativo e quantitativo e la costante premessa di una seria consapevolezza metodologica si possono meglio garantire – a nostro parere – ulteriori e significativi sviluppi”. Rossella Ferrarsi Franceschi, *Elementi di criticità negli studi di economia aziendale. La sfida della ricerca qualitativa*, RIREA, n. 5/6, pag. 258, 2006.

⁴⁷ R.K. YIN, *Case study research. Design and methods*, London, Sage, 1989.

Capitolo 4 e nel Capitolo 5.

Il Capitolo 5, conclude il lavoro: l'approfondimento teorico e l'analisi critica dei risultati della ricerca empirica suggeriscono alcune "osservazioni non conclusive" sui punti di forza e di debolezza delle esperienze delle strategie, delle azioni e delle prassi anticorruptive messe in atto a livello centrale e locale, ed in maniera particolare agli enti locali del Mezzogiorno d'Italia sulla scorta delle analisi effettuate sugli enti sciolti per ingerenza delle organizzazioni criminali, nella provincia di Napoli dal 1991 ad oggi, ai sensi dell'art. 143 del TUEL.

La ricerca, quindi, si è dapprima identificata, anche in coerenza con gli obiettivi del lavoro, con la natura del problema che si può riassumere con la necessità di ricercare, in letteratura e nella pratica, un nuovo paradigma⁴⁸ (Figura 10) che meglio interpreti i processi di riforma della Pubblica Amministrazione⁴⁹, applicare le logiche di public governance ai sistemi di programmazione e controllo negli enti locali sciolti per infiltrazioni cammorristiche, definire in che modo si può realizzare il processo di riallineamento della programmazione strategica dell'Ente per il ripristino delle condizioni di legalità.

⁴⁸ "Non dimentichiamo che ogni ricerca è uguale solo a se stessa....gli effetti della metodologia come variabile strategica si esercitano sui contenuti delle ricerche e accrescono la valenza conoscitiva ed interpretativa dei risultati che possono essere ottenuti..." Rossella Ferraris Franceschi, *Aspetti metodologici della ricerca di economia aziendale orientata alla piccola e media dimensione*, RIREA, n. 9/10, pp. 419-420, 1995.

⁴⁹ *Strategia di ricerca. Dal punto di vista metodologico* (M. Meneguzzo, S. Boscolo, J. Bernhart, K. Promberger, Governance locale per lo sviluppo della Città di Bolzano, 2007, Franco Angeli).

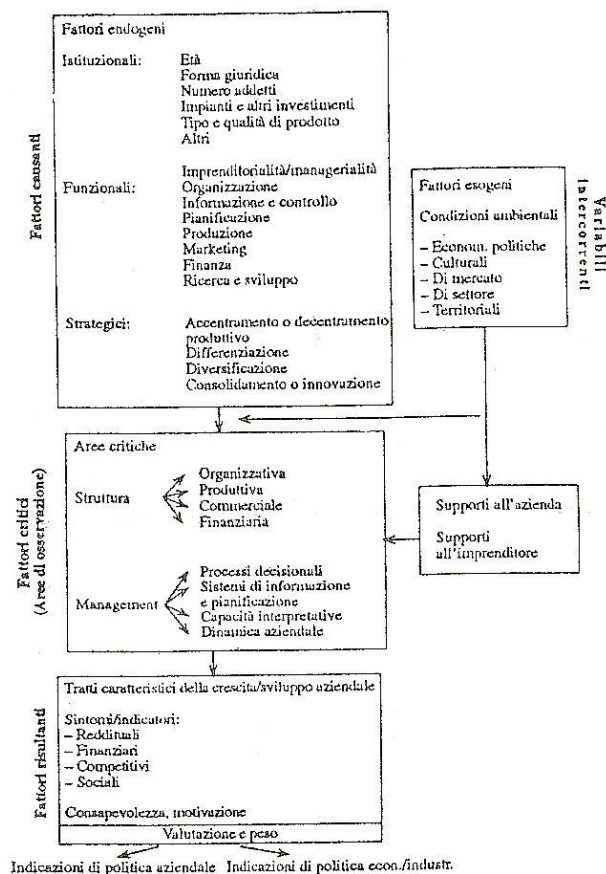


Fig. 1.10 - Un nuovo paradigma nei processi di riforma della Pa

(Fonte: Rossella Ferraris Franceschi, 1995)

La metodologia complessiva di ricerca include una prima fase di ricognizione ed analisi della letteratura sul tema della governance. Ad una ricognizione ampia e generale delle esperienze di modelli e strumenti di governance di pubbliche amministrazioni locali, segue l'analisi delle scelte operate dai diversi enti scolti per infiltrazioni di organizzazioni criminali o colpiti da robusti fenomeni di corruzione.

Nel presente studio   stata utilizzata, come metodologia di ricerca, il metodo del case study, uno strumento di ricerca dalle grandi e peculiari potenzialit  che si concretizza per i suoi caratteri distintivi - definizione del problema, progettazione, raccolta dei dati, analisi e stesura del report finale.



Fig. 1.11 - Le fasi di lavoro e i metodi di ricerca

(Fonte: Elaborazione propria)

È stata realizzata una ricognizione della bibliografia ed un'analisi della letteratura sul tema della corruzione, dello State Capture e delle relazioni/correlazioni con i temi della governance e dei sistemi di accountability in ambito pubblico volta a delimitare il campo d'indagine e a definire i problemi di ricerca in maniera non isolata⁵⁰.

Successivamente è stata condotta un'analisi approfondita della letteratura di tipo teorico ed empirico volta a cogliere le tendenze evolutive della governance e accountability negli enti sciolti, secondo gli studi e le attività di analisi condotte da istituzioni che, come il Dipartimento della funzione pubblica e l'Alto Commissariato contro la Corruzione, che hanno contribuito alla definizione del modello della governance e accountability pubblica, fornendo spunti interessanti alla ricerca in campo economico-aziendale.

La ricerca, partendo dallo studio e dall'analisi dei modelli rivenerenti dalla letteratura, ha cercato di cogliere le particolarità delle logiche di governance e accountability da applicare al comparto degli enti locali italiani ed in particolar modo da quelli colpiti da fenomeni di corruzione e cattura dello Stato.

Sono state, dunque, approfondite le esperienze ritenute significative in termine di adozione di particolari modelli e/o strumenti di governance e accountability.

L'analisi delle esperienze è stata realizzata utilizzando una pluralità di fonti e metodi per la raccolta dei dati. In particolare, ci si è avvalsi:

- dell'analisi di documenti ufficiali e non, che hanno aiutato a costruire un quadro di contestualizzazione (delibere, regolamenti, circolari della RGS, decreti, atti dispositivi, bilanci di previsione, rendiconti finanziari, relazioni delle com-

⁵⁰“I fenomeni non esistono mai allo stato isolato. Essi rientrano sempre in uno qualsiasi dei sistemi conosciuti. Ciascun sistema, a sua volta rientra in un sistema più vasto e così via, fino a raggiungere il sistema che regge l'ordine di tutte le cose: quello a cui nel linguaggio comune viene dato il nome di realtà”(Giannessi, Piano Finanziario, 1957, pag.9) in Rossella Ferraris Franceschi, Giannessi: l'indagine scientifica, la dottrina, la storia, RIREA, n. 9/10, pag. 258, 1993.

- missioni di accesso pre-scioglimento, decreto Anti corruzione);
- di interviste semi-strutturate a testimoni privilegiati (per lo più sindaci, prefetti in qualità di commissari straordinari di enti sciolti, dirigenti di servizi finanziari, dirigenti di lavori pubblici, dedicati alle politiche per il ripristino della legalità e dello Stato in enti locali catturati, deviati, catturati da fenomeni di corruzione e criminalità);
- dell'osservazione diretta che ha consentito di ottenere un'immagine più autentica delle realtà esaminate.

In particolare, si riportano esperienze di public governance e accountability rivenienti da studi e ricerche svolte nell'ambito di esperienze che mi hanno visto interessato. Si tratta del Progetto "Linee Guida per la redazione del Bilancio Sociale nelle Amministrazioni Pubbliche territoriali" che il Fornez ha realizzato per conto del Dipartimento della Funzione Pubblica, con l'intento di accompagnare le amministrazioni nel percorso di innovazione avviato, offrendo loro elementi di consapevolezza e strumenti operativi qualificanti in materia di rendicontazione sociale per rendicontare e rendere conto ai cittadini. Il contributo ha per obiettivo la diffusione di logiche di rendicontazione sociale e l'assistenza alle amministrazioni pubbliche per la sperimentazione e implementazione di specifiche tecniche e metodologie anti corrittivi utili a favorire il ripristino della legalità e della democrazia negli Enti Locali.

Altro esempio di tentativo di applicazione di logiche di public governance e accountability è rappresentato dall'attività svolta in qualità di dirigente dei servizi finanziari e tributari di un Comune in provincia di Napoli commissariato, e di altri contributi professionali e di studio in altri enti locali sciolti e commissariati esaminando la rottura della catena di senso del sistema di programmazione e controllo di questi enti.

1.4. La definizione dell'ambito d'indagine

Per rispondere agli obiettivi specifici della ricerca è stata individuata come macro dimensione dell'indagine lo scenario normativo di riferimento e i percorsi ministeriali per il governo delle politiche repressive di forme di corruzione e di ripristino della legalità, i modelli e gli strumenti di governo adottati, le politiche e le strategie che caratterizzano la rete dei servizi e degli interventi nel sistema anticorrittivo in corso di costruzione.

Tale dimensione è stata esplorata articolando i casi di studio per tutte gli enti locali sciolti nelle seguenti variabili costitutive:

a) Scenario

- quadro normativo internazionale e nazionale di riferimento;
- leggi nazionali di prevenzione della corruzione e ripristino della legalità (decreto anti-corruzione);

- percorsi nazionali di prevenzione della corruzione e ripristino della legalità;
 - leggi regionali di prevenzione della corruzione e ripristino della legalità;
 - percorsi regionali per il ripristino della legalità;
- b) Modelli di governante adottati
- modelli di governo del sistema nazionale e locale;
 - processi di cambiamento in atto;
- c) Strumenti operativi
- possibili strumenti di governance per la prevenzione ed il contrasto della corruzione ed il ripristino della legalità;
 - punti di forza e criticità rilevate;
- d) Strategie
- politiche e le strategie adottate dai sistemi anticorruzione delle diverse Istituzioni preposte per il ripristino della legalità;
 - indirizzi forniti in materia di sistemi anticorruzione e per il ripristino della legalità;
- e) Controlli
- Sistemi di controllo adottati dai diversi livelli di governo del territorio per prevenire, monitorare e combattere alti livelli di corruzione e di cattura dello stato;
- f) livelli di accountability
- Individuazione di sistemi di rendicontazione integrata per prevenire fenomeni corruttivi.

Le informazioni raccolte, dallo studio e dall'analisi dei corredi amministrativo-contabili delle Amministrazioni Pubbliche locali, sono state elaborate allo scopo di ricostruire il contesto istituzionale di riferimento, attraverso l'analisi della produzione normativa di settore; delle scelte di contesto operate e delle relazioni di governance "multilivello" intraprese.

L'analisi delle informazioni relative alla componente "*modelli di governance e accountability*" è stata orientata all'analisi delle scelte organizzative e rendicontative degli enti locali, verificandone la coerenza con le politiche e le strategie di indirizzo definite dagli strumenti di programmazione centrale e locale.

Particolare attenzione è stata riservata ai punti di forza e di debolezza dei modelli di governo con lo scopo di offrire una lettura in chiave propositiva dei processi di cambiamento negli Enti Locali Italiani.

Per l'analisi della componente "*strumenti operativi*" si è reso necessario lo studio dei possibili strumenti di governance e accountability delle politiche poste in essere dalle diverse amministrazioni pubbliche locali sciolte ai sensi dell'art. 143 del TUEL.

Si parla di strumenti *legislativi*, ossia le norme che regolano i processi, strumenti *sostanziali*, ovvero i meccanismi di trasferimento di risorse finanziarie, e strumenti *di*

indirizzo, vale a dire le leve per orientare i comportamenti. Sono stati, inoltre, presentati alcuni ulteriori strumenti di governance, in adozione con successo in alcuni sistemi anticorruptivi che se ben implementati, potrebbero consentire di migliorare le relazioni tra i diversi attori della filiera istituzionale e tra questi con i cittadini.

Attraverso la componente “*strategie*” è stato possibile ricostruire il percorso di attuazione della riforma del sistema anticorruptivo necessario al ripristino della legalità.

CAPITOLO II

Corruzione e State Capture

SOMMARIO: Introduzione; 1. Corruzione e State capture: cenni introduttivi; 2. Chiarimenti terminologici e precisazioni sull'oggetto di analisi; 3. Il Rapporto del Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione; 4. Corruzione e Cattura dello Stato: un quadro di analisi.

Keywords: Corruption, Lobbying, Influence, Political Economy.

INTRODUZIONE

Questo Capitolo offre una breve panoramica dei temi concettuali associati all'analisi della corruzione (Lambsdorff, 2000, 2001a, 2002, 2003, 2004; Kaufmann e Kray, 2002, 2002b; Kaufmann, et al., 1999, 2000, 2003, 2005; Kaufmann, et al., 1999; Kaufmann e Kraay 2002b; Tanzi, Davoodi, 1997; Andvig et al. 2000; Jain, 2001; Mauro, 1995; Tanzi, Davoodi, 1997; Gupta et al., 1998; Lambsdorff, 2001b; The Hungarian Gallup Institute, 2000; Golden, Picci, 2005) ed allo sviluppo del concetto di cattura di Stato. La corruzione⁵¹ è un fenomeno che ha molte cause, molte manifestazioni e molte implicazioni. È un fenomeno diffuso, capillare, troppo spesso sottovalutato, se non addirittura giustificato e condonato. Sono pronti a giustificarlo, da un lato, i sedicenti "multiculturalisti" che lo attribuiscono alle tradizioni, presumibilmente da non infrangere, di vari popoli e paesi; e dall'altro gli "sviluppisti", i quali ritengono che una modica dose di corruzione agevoli lo sviluppo economico (certamente, a danno di quello sociopolitico). Entrambi intrattengono un atteggiamento pericolosamente comprensivo nei confronti dell'esistenza stessa della corruzione. Soltanto di recente sembra finalmente essere aumentata la consapevolezza che ogni forma di corruzione costituisce invece un fenomeno negativo e criticabile in tutti i settori nei quali si palesa: economia, società, politica. Negli anni Sessanta e Settanta dello scorso secolo, le teorie di alcuni *political economists* riuscivano forse a cogliere un'esigenza reale, insopprimibile, persino "funzionale", nel breve termine: si condonavano alcune manifestazioni della corruzione affinché nei paesi in via di sviluppo venissero *oliato* le ruote della burocrazia e si consentissero decisioni e attuazioni opportunamente rapide. Al contrario, sono oramai molte le ricerche che documentano come la corruzione sia un costo che va a carico negativo dello sviluppo e che si riversa sui settori più deboli della società. La corruzione corrompe non soltanto tutti i suoi protagonisti, ma in special modo le sfere dell'economia, della società, della politica e delle *infrastrutture etiche e di probità morali* alla

⁵¹ D. Della Porta e A. Vannucci, *Mani impune. Vecchia e nuova corruzione in Italia*, Roma-Bari, Laterza, pp. 250. . Si consulti anche Ian Senior, *Corruption – The World's Big C. Cases, Causes, Consequences, Cures*, Londra, The Institute of Economic Affairs, p. 204. TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Global Corruption Report 2007. Corruption in Judicial Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

base di una comunità, e le rende meno suscettibili di qualsiasi sviluppo. A danno soprattutto di una forma di sviluppo che si tende spesso a sottovalutare, quello morale ed etico, il solo capace di favorire, se non una democrazia funzionante e di qualità accettabile, quantomeno una convivenza civile non basata su estorsioni e ricatti. Qui sta il primo problema, che non riguarda una mera questione di definizione: che cosa è davvero, concretamente, la corruzione? Come si configura?

2.1. Corruzione e State Capture: cenni introduttivi

In qualche modo, la corruzione è uno scambio di favori fra persone che ne traggono vantaggio a scapito di altri, molti o pochi. Uno scambio di favori che in talune società è spesso ritenuto inevitabile, accettabile, talvolta addirittura positivo, se non fondamentalmente dovuto. Naturalmente, laddove questo scambio di favori sia costitutivo di rapporti interpersonali tradizionali "normali", quella che la maggioranza degli occidentali riterrebbe una pratica corrotta sarebbe, in una società abitualmente fondata su comportamenti di questo tipo, semplicemente un'espressione dei suoi canoni classici di funzionamento.

Si suole distinguere nelle definizioni di corruzione, tra corruzione legale ed illegale e notevole è l'attenzione da parte degli studiosi della Banca Mondiale sulle interrelazioni tra corruzione, misgovernance (Kaufmann, 2002, 2003) e Cattura dello Stato (Banca Mondiale, 2000; Hellman e Kaufmann, 2001; Kaufmann, 2005).

Exogenous	Ability (Productivity) /Equality	Low		High	
	Accountability	Low	High	Low	High
Endogenous	Legal Corruption	No	No	Yes	No
	Illegal Corruption	Yes	Yes	No	No
	Insurrections	Yes	Yes	No	No

Fig. 2.1 - Differenza tra corruzione legale ed illegale

(Fonte: Kaufmann, Vicente, 2005)

Altre istituzioni autorevoli come l'Ocse, tra i diversi fenomeni corruttivi (giudiziari, imprenditoriali, politici, legislativi) individuano con robustezza un netto distinguo tra corruzione, cattura dello Stato, abuso d'ufficio, attività di lobbyng e conflitto di interessi (OECD/PUMA,2003) che vedremo meglio trattati nei prossimi capitoli.

Interessato quasi esclusivamente alla corruzione nel settore dell'economia, l'economista Ian Senior sostiene che c'è corruzione «quando un corruttore fa in ma-

niere segreta un favore a un corrotto o a una persona indicata per influenzare azioni che possono beneficiare il corruttore o la persona indicata e sulle quali il corrotto ha autorità».

L'autorevole organizzazione Transparency International definisce corruzione «l'abuso del potere affidato per vantaggio privato», materiale o no, collegato ad ambizioni politiche e/o professionali. Della Porta e Vannucci non si impegnano in una definizione precisa e preferiscono usare la *nozione di scambio* come una rete a maglie larghe nella quale inseriranno numerose, forse fin troppe, fattispecie di scambi impropri, illeciti, illegali, talvolta fatti valere con il ricorso o la minaccia del ricorso alla violenza.

Un approccio definitorio dei fenomeni di corruttela particolarmente ampio o particolarmente ristretto, determina diversi indirizzi e anche il rischio di deviazione sui fenomeni legati alla cultura aziendale e manageriale oggetto di osservazione. Importante resta dunque l'inquadramento definitorio e concettuale della corruzione, in quanto se particolarmente più ampio, apre spazi di indagine anche a forme di Cattura dello Stato, devianze, malformazione, deformazioni, degenerazioni anche di attività di lobbying di diversi portatori di interesse, che nel caso del nostro Paese non trovano neanche una precisa cornice normativa (Heidenaiemer, 1970; Banfield, 1975; Neild, 2002; Johnson, 2003,2004; Stiglitz, 2003; Ireland, 2003; Booth, 2006; Dine, 2008). Tali aspetti saranno meglio trattati nei prossimi paragrafi.

La letteratura economico-aziendale internazionale, presente sulle determinanti della corruzione nei diversi paesi dalle economie sviluppate ed in via di sviluppo è fornita dal seguente modello:

Box 2.1

Formula sulla corruzione

Corruzione = f (qualità del governo, la qualità delle istituzioni politiche, l'apertura al commercio) = B1 + B2 (PIL) + B3 (indice di democrazia) + B4 (Importazioni / PIL).

(Fonte: Broadman e Recanatini, 2001)

Tuttavia, nel caso di economie di transizione in fase di cambiamenti fondamentali in base ai diversi regimi istituzionali, questo modello rischia di essere insufficiente. In particolare, la qualità del governo nelle economie di transizione non dovrebbe probabilmente essere completamente catturato da una misura di PIL. Più di altri tipi di paesi, la qualità di governo in economie in transizione sembra essere una diretta funzione delle radici dei mercati.

Per lo stesso motivo, l'uso di una misura delle importazioni come un proxy per l'apertura al commercio con l'estero non può ritenersi certo sufficiente. I collegamenti tra il commercio e la corruzione sono suscettibili di essere colpiti da attività connesse alle esportazioni di un paese, oltre che per le sue importazioni. Una mi-

gliore misura di questi collegamenti è un indicatore in grado di catturare lo sviluppo e il grado di apertura del sistema commerciale globale (Cepiku, 2002).

Sulla base di queste considerazioni, Broadman e Recanatini (2001) utilizzano un modello diverso a quello di cui alla prima equazione. In particolare, come sintetizzato nella prossima equazione, il loro modello si avvale delle seguenti variabili:

- a) un vettore istituzionale con indicatori in grado di misurare lo sviluppo delle infrastrutture, le barriere all'entrata, bilanci flessibili, efficacia giuridica, e il regime di fallimento;
- b) un indice sul sviluppo democratico;
- c) un indice sul sistema commerciale;

Box 2.2

Formula sulla corruzione

Corruzione = f (qualità del governo, la qualità delle istituzioni politiche, l'apertura al commercio) = B1 + B2 (indicatori istituzionali) + B3 (indice di democrazia) + B4 (marchi, disegni e sistema di indice)

*Il Formula sulla corruzione
(Fonte: Broadman e Recanatini, 2001)*

Il tentativo esplicativo di Broadman e Recanatini, apprezzabile da un punto di vista scientifico, rivela forse una scarsa robustezza empirica di alcuni degli indici istituzionale che sono suscettibili di essere talvolta endogeni alla corruzione: se è vero, per esempio, che un sistema inefficiente della pubblica amministrazione può essere causa di corruzione, è vero anche che la diffusione della corruzione impedisce il miglioramento del sistema giuridico e pubblico e della sua riforma, generando un circolo vizioso.

Nel lessico italiano, la distinzione più efficace relativamente alle fattispecie di "scambi" impropri, viene colta dai due termini *corruzione* e *concussione*. Nel primo caso, è il detentore del potere decisionale, politico o burocratico, che estorce risorse, per lo più denaro, in cambio di una decisione, dovuta o non dovuta, che avvantaggerebbe una persona, una famiglia, un gruppo, un *clan*, un'azienda o un partito a scapito e a danno di tutti gli altri. Nel secondo caso, invece, a prendere l'iniziativa e a offrire qualcosa ai *decision-makers* collocati a qualsiasi livello in cambio di una decisione favorevole sono una persona, una famiglia, un gruppo, un'azienda, un partito e così via.

Se e quando richieste e offerte, ovvero il *circuito dello scambio corrotto*, debbano essere accompagnate da minacce e violenze rimane un punto discutibile. Nel loro schema, Della Porta e Vannucci inseriscono quella che chiamano la «regolazione mafiosa della corruzione», che sarà meglio trattata nel quarto capitolo.

La Banca Mondiale, definisce la corruzione come il maggior ostacolo allo sviluppo economico e sociale.

IL CONTRIBUTO DI SENIOR

Contributi esemplificativi alle complessità definitorie dei fenomeni di corruzione, legate alla cultura aziendale e manageriale, sono offerte da Ian Senior, che nella monografia del 2006, dell'Institute of Economic Affairs (*Corruption, the world's big C – Cases, Causes, Consequences, Cures*), oltre a *rappresentare la corruzione ad una malattia mortale per un "organismo" come un cancro*, è invece incline a ritenere che, laddove intervenga la violenza, la fattispecie fuoriesce dalla corruzione e si configura come un tipo di crimine che va dall'estorsione alla rapina, ma che non riguarda il presente contributo.

In molti casi, lo scambio corrotto diventa una sorta di routine istituzionalizzata le cui procedure, tutti (o quasi) conoscono e nessuno (o quasi) mette in discussione. Incidentalmente, questa situazione di *business as usual* può diventare talmente congenita e congeniale che, quando vengono scoperti, i decisori pubblici (in special modo) manifestano la loro enorme sorpresa, indicando l'esistenza di un alto e tacito grado di accettazione della corruzione da parte di una molteplicità di attori.

Definiamo quattro classiche figure di attori di qualsiasi scambio corrotto:

- a) i detentori del potere politico (a tutti i livelli);
- b) gli operatori della burocrazia;
- c) gli imprenditori;
- d) i manager, i consulenti e gli avvocati delle compagnie nazionali e multinazionali.

Ciascuno di questi, trae vantaggi personali dallo scambio corrotto, in concorrenza con e a scapito di altri. Tuttavia, sia i politici sia gli imprenditori, hanno sostenuto di avere operato per proteggere e promuovere interessi superiori rispetto a quelli relativi alle singole dimensioni dell'individuo: da un lato, gli interessi del loro partito (e, iperbolicamente, della democrazia), dall'altro, gli interessi della loro azienda e, di conseguenza, dei lavoratori.

Naturalmente, favorire la propria azienda e salvare i livelli occupazionali dei propri dipendenti attraverso la corruzione può determinare la creazione di altri default, anche occupazionali, per le aziende che non ricorrono alla corruzione e, in definitiva, produrre effetti negativi su un sistema economico nel quale operino aziende corrotte e, probabilmente, meno efficienti.

Il politico corrotto, proprio come la moneta cattiva, scaccia il politico onesto. A loro volta, i partiti corrotti corromperanno ovviamente il sistema politico e la sua qualità.

Una democrazia dove molti entrano in competizione per ottenere favori e finan-

ziamenti illeciti non riuscirà mai a diventare consolidata e apprezzata (Senior, 2006).

Uno dei problemi più gravi della corruzione sul piano internazionale consiste nella disponibilità degli operatori economici a pagare tangenti per fare affari in un dato paese.

Transparency International ha misurato questa disponibilità su una scala da uno (massima) a dieci (minima). I risultati sono presentati da Senior (p. 192, 2006).

Con il punteggio di 8 o più, vale a dire limitatissima propensione a pagare tangenti, troviamo, nell'ordine, paesi come Australia, Svezia, Svizzera, Austria e Canada. La Gran Bretagna è a 6.9; gli USA a 5.3; l'Italia a 4.1.

La situazione non cambia, in particolare per quel che riguarda i primi posti, infatti secondo gli ultimi dati (riportati da *Global Corruption*), tranne che Gran Bretagna e Stati Uniti migliorano significativamente le loro posizioni e anche l'Italia fa qualche passo avanti.

Nel complesso, però, quando si guarda alla classifica dei paesi redatta con riferimento alla percezione della corruzione, l'Italia occupa il quarantacinquesimo posto, mentre la Francia sta al diciottesimo, la Spagna al ventitreesimo, il Portogallo al venticiesimo (*Global Corruption*, pp. 325-330).

Per dovere di documentazione, è opportuno sottolineare che ai vertici virtuosi di questa graduatoria si trovano tutti i paesi scandinavi nonché quelli della diaspora anglosassone (Nuova Zelanda, Australia, Canada): unico intruso Singapore, il cui autoritarismo politico si accompagna a un rigoroso controllo sulle possibilità di corruzione e a pesanti sanzioni.

Dall'altro, in maniera molto sottile, documenta come a ogni allargamento nel numero degli Stati-membri la percezione della corruzione è cresciuta (ricordo che i punteggi elevati segnalano poca corruzione, quelli bassi molta corruzione): 7.36 nell'Europa dei Quindici; 7.03 nell'Europa dei Venticinque; 6.28 nell'Europa che, oltre alle appena entrate, Bulgaria e Romania, includesse anche Croazia e Turchia.

Non è però da escludere che proprio l'appartenenza all'Unione Europea possa consentire una più ampia ed efficace azione di contrasto nei confronti della corruzione.

La misurazione della propensione non deve però portare alla indebita conclusione che la corruzione sia una questione legata esclusivamente al carattere nazionale.

Anche se le analisi sul tema (*Global Corruption*) mettono in evidenza che in troppi casi e contesti, in special modo nel continente africano, l'accettazione della corruzione è enorme, appare opportuno guardare ad alcuni elementi strutturali.

Questi elementi sono efficacemente sintetizzati da Della Porta e Vannucci: «La corruzione tende a crescere con la complessità e il grado di discrezionalità nella regolazione, l'inefficienza dell'amministrazione pubblica, il tempo richiesto alle imprese

per gestire i loro rapporti con lo Stato, la sfiducia nel funzionamento della democrazia; essa tende invece a diminuire quanto più elevati sono la qualità dello Stato sociale (e la quantità di servizi pubblici forniti), i livelli di libertà economica, il rispetto dello Stato di diritto, la libertà d'informazione, l'entità delle sanzioni penali attese».

I due autori, tuttavia, non procedono nella differenziazione delle numerose variabili che concorrono nella determinazione dei fenomeni di corruzione.

Ad esempio, la sfiducia nel funzionamento della democrazia potrebbe essere non una variabile che spiega la corruzione, ma che dipende dall'esistenza di un alto tasso di corruzione (Pasquino, 1996, 2004, 2008).

In maniera alquanto ingegnosa, Senior ha individuato quindici variabili che potrebbero influenzare esistenza e grado di corruzione e con un'analisi di regressione è riuscito a stilare la graduatoria.

Da un lato, la libertà della stampa e il rispetto dei diritti sono le due variabili che si accompagnano a più bassi livelli di corruzione, mentre elevati livelli di regolamentazione dell'economia, del mercato e delle banche aprono numerosi spazi alla corruzione.

Ciò detto, due variabili hanno dato risultati sorprendenti e controintuitivi. Il grado di intervento del governo nel sistema economico non si accompagna e non fa crescere la corruzione ma, ancora più interessante, la religiosità non costituisce affatto una barriera contro la corruzione. Anzi, con grande sconforto di Senior (ma non dei "laici"), la maggiore religiosità misurata sotto forma di frequenza (una o più volte la settimana) alle pratiche religiose «è associata con più corruzione».

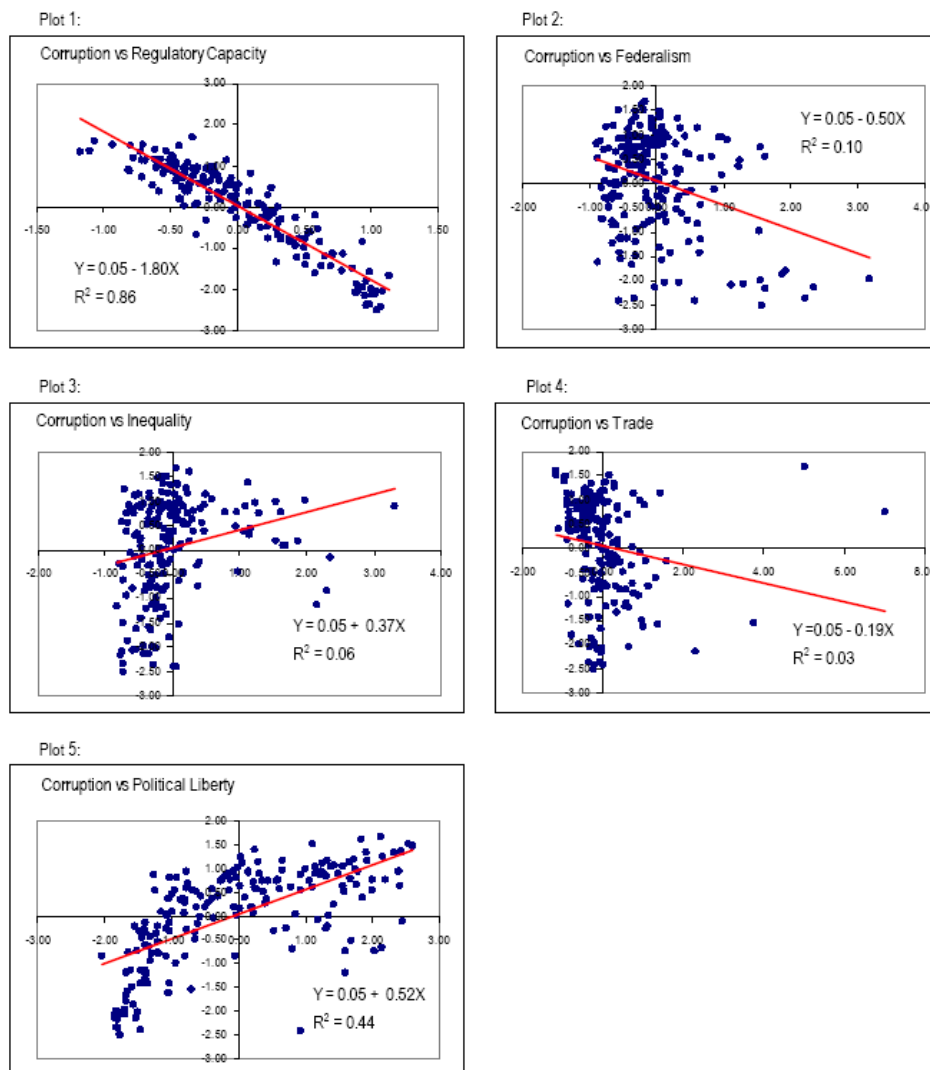


Fig. 2.2 - Variabili che incidono sulla corruzione

(Fonte: World Bank, 2005)

Voice and accountability	
Significantly worsened.....	Central African Republic, Nepal, Ivory Coast, Haiti, Zimbabwe, Russia, Kyrgyz Republic, Eritrea, Pakistan, Belarus, Solomon Islands, Venezuela, Kazakhstan, Bangladesh, Ecuador, Iran, Gabon
Significantly improved	Chile, Kenya, Bahrain, Gambia, Algeria, Mexico, Senegal, Peru, Turkey, Slovak Republic, Nigeria, Indonesia, Ghana, Croatia, Bosnia and Herzegovina, Sierra Leone, Serbia
Regulatory quality	
Significantly worsened.....	Zimbabwe, Venezuela, Ivory Coast, Ethiopia, Bangladesh, Pakistan, Philippines, Lebanon, Egypt, Zambia, Myanmar, Guinea, Eritrea, Bolivia, Peru, Tunisia, Honduras, Guatemala, Ecuador, Kazakhstan, Cameroon, Cuba
Significantly improved	Cape Verde, Armenia, Tajikistan, Azerbaijan, Bosnia and Herzegovina, Serbia, Estonia, Zaire, DRC, Equatorial Guinea, Iceland, Lithuania, Slovak Republic, Iraq
Rule of law	
Significantly worsened.....	Zimbabwe, Argentina, Ivory Coast, Ethiopia, Moldova, Cuba, Venezuela, Nepal, Haiti, Lebanon, Papua New Guinea, Dominican Republic, Myanmar, Eritrea
Significantly improved	Mozambique, Slovak Republic, Estonia, Latvia, Lithuania, Madagascar
Control of corruption	
Significantly worsened.....	Zimbabwe, Bangladesh, Eritrea, Ivory Coast, Swaziland, Ethiopia, Equatorial Guinea, Central African Republic, Sudan, Moldova
Significantly improved	Tanzania, Madagascar, Croatia, Serbia, Colombia, Bulgaria, Estonia, Latvia, Slovak Republic
<p>Note: The significance level for the list of countries shown in this table was calculated at 75 percent confidence level. For the full list, including all governance components, and also at 90 percent confidence level, see Kaufmann et al., 2005. Source: Kaufmann et al., 2005.</p>	

Fig. 2.3 - Variabili della corruzione nei diversi paesi

(Fonte: World Bank, 2005)

Per Senior, la corruzione può essere combattuta dal di fuori, vale a dire da quelle compagnie nazionali e multinazionali che si rifiutino di pagare tangenti e di entrare in pericolosi rapporti di scambio con i funzionari e i politici degli Stati corrotti. Questo richiederebbe la formazione di una sorta di cartello fra le compagnie occidentali che, per una pluralità di ragioni, sono abitualmente in competizione fra di loro. Fino a ora, non è comunque stato possibile dare vita a cartelli "immacolati", in special modo quando il problema sia come trattare con i paesi produttori di petrolio, i quali, a loro volta, si ergono in cartello tutt'altro che inclini a moderare le loro richieste anche di esborsi sottobanco. Né si può pensare a sostituzioni in blocco di classi dirigen-

ti nei paesi in via di sviluppo poiché, spesso, quelli che subentrano non risultano essere meno corrotti di coloro che vengono sostituiti. Cosicché, soprattutto nelle istituzioni internazionali, è stata lanciata una strategia di sostegno alle organizzazioni non governative (ONG) operanti in questi paesi, con risultati ancora non particolarmente incoraggianti, anche perché i detentori del potere politico infiltrano spesso le ONG che operano nei loro Stati e le piegano ai loro interessi.

Probabilmente, il terreno più promettente sul quale combattere la guerra contro la corruzione, non soltanto nei paesi in via di sviluppo, ma in tutti i paesi, è quello della costruzione intelligente di istituzioni dotate di potere di controllo e di sanzione: i sistemi giudiziari. L'analisi di questi sistemi, del modo in cui sono formati (e i loro operatori vengono addestrati) e operano, costituisce il contributo di enorme importanza di *Global Corruption*. Laddove i giudici sono integerrimi, reclutati su base di merito e di competenza, promossi perché capaci, dotati di stabilità nelle loro funzioni e pagati adeguatamente, grande è la finestra di opportunità attraverso la quale è possibile combattere la corruzione politica e di qualsiasi altro tipo.

2.2 Chiarimenti terminologici e precisazioni sull'oggetto di analisi.

Gli studi sulle attività di corruzione e cattura dello Stato, assumono una notevole rilevanza in un'analisi e in una disamina diagnostica della Pa, in quanto costituiscono una sorta di risonanza magnetica della Pa in grado di evidenziare fragilità, sintomi di debolezza istituzionale e democratica, ispessimenti, ipertrofie legamentose tra i diversi livelli di governance e modelli di accountability adottati.

Le alterazioni e le distorsioni provocate da un non bilanciato rapporto tra autonomia e responsabilità nella gestione della pubblica amministrazione hanno prodotto negli ultimi anni distonie e lacerazioni logiche nelle catene di senso dell'azione amministrativa tra le fasi di programmazione, gestione e controllo.

La corruzione è dunque un fenomeno che ha molte cause, molte manifestazioni e molte implicazioni, non facilmente definibile, la cui polifonia semantica è caratterizzata dalla molteplicità dei diversi contesti in cui si manifesta, dall'elevato grado di variabilità formale e sostanziale, rendendo il suo perimetro definitorio confuso⁵² (Pa-

⁵² Per R. Lucchini, *Universalisme et relativisme dans l'approche de corruption. Réflexions sociologique*, Friburgo, Editions Universitaires Friburg Suisse, 1995, pp.51 ss Si indicano alcune definizioni. Per M. Johnston, *Political corruption and public policy in America*, Belmont, California, Brooks/Cole Publishing Company, 1982, pp.4 ss. e F. Cazzolla, *Della corruzione. Fisiologia e patologia di un sistema politico*, Bologna, Il Mulino, 1988, pp.11-15, "...la corruzione è definita in rapporto al concetto di legalità come la violazione di una norma di comportamento o di uno standard formale da parte del dipendente pubblico". Per J. Rodríguez-Arana Muñoz, *Principios de ética pública*, Montecorvo, Madrid, 1993, p.87, "...la corruzione è un attentato grave alla stessa essenza del servizio pubblico, nella misura in cui suppone che il funzionario deliberatamente tradisce il senso della gestione degli interessi collettivi". Per E. Garzón Valdés, *Acerca de la tesis de la separación entre Moral*

nizzi, 2006) e problematica l'apprensione intellettuale e la sua stessa concettualizzazione in termini universali⁵³.

Il fenomeno corruttivo è in continua evoluzione e generalmente sommerso tanto nel settore privato quanto nel settore pubblico.⁵⁴

Politica, in Derecho, ética y política, Madrid, CdeEC, 1993, pp. 26 ss., "...la corruzione è slealtà o tradimento del sistema normativo rilevante, violazione limitata di un obbligo da parte di uno o più decisori con l'obiettivo di ottenere un beneficio personale extrapositionale dal soggetto corruttore in cambio della concessione di benefici per il soggetto corrotto o estorto che superano i costi della corruzione, del pagamento o del servizio estorto". Per M. Weber, *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, Sansoni, Firenze, 1945 e Y. Mény, D. della Porta, *Corruzione e democrazia*, Liguori, Napoli, 1995, p. 3, la corruzione sarebbe piaga dei paesi poco avanzati, destino della società meridionali o sottosviluppate, mentre le democrazie di consolidata tradizione burocratica conoscerebbero solo pochi scandali. In particolare Y. Mény e D. della Porta in *op. cit.* pp. 5 ss. si interrogano sulla diversa forma che il fenomeno assume nei diversi paesi: "Per quale motivo ciò che desta scandalo in un determinato luogo suscita soltanto indifferenza altrove? Perché la corruzione è più "burocratica" in certi sistemi e più "politica" in altri? E' essa legata a particolari forme di organizzazione sociale, di struttura politica, di dominazione da parte di specifici gruppi o partiti?". Quindi adottano una definizione generica: "la corruzione può essere definita come uno scambio clandestino tra due "mercati", quello politico e/o amministrativo e il mercato economico e sociale. E' uno scambio occulto per il fatto che viola norme pubbliche, giuridiche e etiche, e sacrifica l'interesse generale ad interessi privati (personali, corporativi, di partito, ecc.). Questa transazione che permette ai privati di accedere a risorse pubbliche (contratti, finanziamenti, decisioni...) in maniera privilegiata e mediata (assenza di trasparenza, di concorrenza), procura ai personaggi pubblici corrotti, benefici materiali presenti o futuri per sé stessi o per l'organizzazione di cui fanno parte. (...) La corruzione risulta come una sorta di metasisistema che, a primavista, si muove ai margini delle regole, delle procedure e delle normali istituzioni, ma che in realtà è un vero e proprio parassita innestato sul sistema il quale, a sua volta, lo alimenta".

Per E. E. Cocciolo, *Corruzione, etica amministrativa e "autoregolazione regolata" dei pubblici poteri*, Rivista on-line della Scuola Superiore dell'economia e delle finanze, p. 3: "Un'azione si considererà corrotta quando sia in contrasto con l'attività normale dell'amministrazione, ossia quell'attività retta dai principi in vigore in un determinato momento. Al contrario, lì dove certe pratiche fossero generalizzate, risulterebbe impossibile stabilirne l'eventuale natura corrotta: si tratterebbe infatti di un sistema nel quale i valori fondamentali si sono dissolti pertanto si dovrebbe ricorrere ad altri ordinamenti normativi per qualificare la condotta degli attori sociali."

⁵³ M. Arnone, E. Iliopulos, *La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali*, Ed. Vita e Pensiero, 2005, pp. 3 ss.: "Il problema definitorio deriva dalla molteplicità degli aspetti che caratterizzano il fenomeno e dalla difficoltà di distinguerlo da altri tipi di atti illegali o, addirittura, da comportamenti che sono considerati legali. (...) Le molteplici caratteristiche proprie del fenomeno fanno sì che la corruzione sia connotata da una forte elusività; la sua estensione sia verticale che orizzontale e l'eterogeneità dei suoi canali di trasmissione, da un lato, e il fatto che gli episodi corruttivi possano essere innescati da un'ampia gamma di comportamenti (illegali e non), dall'altro, contribuiscono a rendere il fenomeno difficilmente controllabile. Il problema definitorio si riflette a livello di *policy making* e nella necessità che le strategie di lotta alla corruzione si indirizzino a molteplici fattori." A. Nieto, *Corrupción en la España democrática*, Barcelona, Ariel, 1997, p. 83: "(...) il concetto di corruzione si fraziona e adotta diverse modalità, sovrapposte o no (a seconda della natura della norma violata), che importa esaminare separatamente: corruzione religiosa, corruzione sociale, corruzione pubblica, corruzione politica, corruzione amministrativa, corruzione penale, corruzione privata, corruzione corporativa, ecc."

⁵⁴ Il fenomeno è presente sia nel settore privato che in quello pubblico, basti pensare ai gravi scandali scoppiati negli ultimi anni a livello nazionale ed internazionale. Tangentopoli negli anni '90, i casi di falsificazione di bilanci, di mancata trasparenza e inadeguati controlli su grandi imprese e sui loro manager di massimo livello (Enron, Parmalat, Cirio), oppure i comportamenti non trasparenti delle banche nella crisi finanziaria del 2008 (crisi statunitense dei subprime), per esempio, rappresentano le conseguenze di atteggiamenti che hanno privilegiato l'interesse dei singoli a danno dell'intergità economica di istituzioni e imprese dalle quali dipendono il lavoro ed il benessere di mi-

Sotto il profilo semantico-etimologico, il termine “corruzione” trae origine dal vocabolo latino “*corruptio*”, il quale indica alterazione, disfacimento, depravazione ovvero la qualità di ciò che, avendo perso la sua ragione naturale, si manifesta in forma degenerata. In senso generico pertanto la corruzione identifica il processo di transito da uno stato di integrità ad uno stato di decomposizione. Nel soggetto umano la perdita dell’integrità è anzitutto disfacimento dell’unità morale essenziale: pertanto la corruzione coincide col compimento o l’induzione di altri al compimento di atti immorali⁵⁵.

Essa si configura come il prodotto di una “antietica” o “etica inversa” che consiste nella violazione di un codice culturale composto da norme etiche protette giuridicamente⁵⁶, il cui contenuto tuttavia varia tra un sistema politico e l’altro, tra un’epoca e l’altra⁵⁷. A seconda poi del settore di riferimento è possibile distinguere tra corruzione pubblica o privata, corruzione interna o internazionale, corruzione amministrativa o politica.

gliaia di persone” Borgonovi E., Fattore G., Longo F., Management delle Istituzioni Pubbliche, Egea, Milano, 2008, pag. 183.

⁵⁵ *Enciclopedia Curcio per tutti*, II ed., 1966.

Per J. F. Malem Seña, *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Barcelona, España, 2002, p. 22: “Storicamente al termine “corruzione” sono stati attribuiti due sensi distinti. In generale come equivalente di distruzione, devastazione o adulterazione di un materiale organico (...); in maniera specifica per designare un’attività umana specifica, quando viene assimilato al pagamento di tangenti. Ha significato decadenza, disintegrazione, degenerazione, illegalità, illegittimità o immoralità. Perciò (...) sebbene la corruzione possa essere qualificata come politica, commerciale o sociale, si sta esprimendo l’idea di una corruzione organica o di qualsiasi altra cosa vile e ripugnante ai nostri sensi che quest’ultima implica”. J. Gonzales, *Corrupción y justicia democrática*, Madrid, Clamores, 2000, p. 97: “Risiede nella perversione morale l’origine di ciò che, con una sineddoche che confonde causa e effetto, è conosciuto nel linguaggio comune come corruzione”. Per E. E. Cocciolo, *op. cit.*, p. 4: “La corruzione della persona, intesa come creatura etica, è portatrice della contraddizione tra valori e comportamento. Questa nozione è soggetta a due declinazioni: la prima sottende il concetto kantiano di autonomia morale del soggetto, basata sulla coscienza individuale (...); la seconda, pur presentandosi come etica individuale ha una radice ed una proiezione collettiva, in quanto fa riferimento ad un insieme di valori sociali ampiamente accettati. Se si considera l’uomo come “costitutivamente sociale” e la corruzione come un fenomeno di natura individuale ma con una proiezione collettiva, (...) una condotta contraria all’ “etica personale” ma compatibile con l’ “etica sociale” non sarà propriamente corruzione o non si tratterà di una corruzione della quale debbano occuparsi i pubblici poteri”.

⁵⁶ A. Pizzorno, *La corruzione nel sistema politico*, introduzione a D. della Porta, *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp.13 ss. La depravazione morale è la causa di ogni condotta illecita, in quanto essa precede la materializzazione delle distinte fattispecie giuridiche; il beneficio economico-materiale rappresenta l’ultima conseguenza di un processo interiore che annulla la forza dei valori e sfocia in un *vulnus* inferto alla legalità vigente, la quale sussume l’insieme dei principi di indole morale che la comunità politica considera alla base del patto costituentente. La corruzione è meno ricorrente quanto più elevato è il suo costo morale.

⁵⁷ Per comprendere la stretta relazione tra Diritto e Morale si consideri E. U. Savona, L. Mezzanotte, *La corruzione in Europa*, Carocci, Roma, 1998, p. 25. I livelli di corruzione possono divergere in maniera considerevole a causa dell’attitudine morale media. L’avversione alla corruzione può modificarsi nel tempo. Man mano che l’illegalità diventa prassi corrente, gli stessi codici di condanna della corruzione finiscono per indebolirsi. La previsione che la corruzione sia ampiamente praticata finisce per autoavverarsi perché i vincoli a quell’attività si allentano, si innescano processi di auto-legittimazione, si diffonde la cultura della corruzione inducendo un numero crescente di individui a farvi ricorso.

Heidenheimer ha individuato tre diverse tipologie di corruzione: la prima, definita “corruzione nera”, comprensiva delle gravi violazioni dell’ordine legale cui corrispondono atteggiamenti di rifiuto sociale unanime; la seconda, cosiddetta “corruzione bianca”, interessa invece quei cattivi costumi diffusi, difficilmente estirpabili e normalmente tollerati dall’opinione pubblica; infine, la terza tipologia, quella della “corruzione grigia”, è la forma più distruttiva e concerne i comportamenti situati a metà strada tra legalità ed illegalità che vengono diversamente percepiti da massa ed élites, che tende a diventare nera nelle società più puritane e a *sbiancare* in quelle più permissive⁵⁸(Panizzi, 2006).

Nella sfera economica, si osserva che in economia il termine *corruzione* tende ad essere vicino al senso comune, non distinguendosi ad esempio tra corruzione e concussione. Considerato il notevole impatto della corruzione sul mercato, di essa si sono occupati dettagliatamente molti studi economici, dai quali possono trarsi diverse definizioni.

Huber⁵⁹, ad esempio, offre una definizione di natura comportamentale, considerando la corruzione come “*un deterioramento del processo decisionale in cui il decisore (in una impresa privata o nel settore pubblico) consente la deviazione o domanda di deviare dal criterio che dovrebbe guidare il processo decisionale in cambio di una ricompensa, della promessa o dell’aspettativa di essa, mentre questi motivi che influenzano il suo processo decisionale non possono essere parte della giustificazione della decisione*”. Secondo tale definizione la corruzione si risolve cioè in un conflitto di interessi fra il perseguimento degli obiettivi istituzionali secondo criteri teorici e il perseguimento di altri obiettivi devianti da tali criteri; l’elemento dello scambio, non necessariamente monetario ma comprensivo di qualsiasi forma di ricompensa, consente poi di distinguere la corruzione dall’abuso di potere.

Secondo Banfield⁶⁰ invece la corruzione ricorre quando esistono tre tipi di attori economici: un mandatario, un mandante ed infine una terza persona i cui profitti e le cui perdite dipendono dal mandatario. Un mandatario è corruttibile nella misura in cui può dissimulare a priori la propria corruzione al suo mandante e diviene corrotto se sacrifica l’interesse del suo mandante al proprio e se, così facendo, infrange la legge.

Diverso è l’approccio in termini di *Property Rights*⁶¹, in base al quale la corruzio-

⁵⁸ A. J. Heidenheimer, *Perspectives on the perception of corruption*, in A. J. Heidenheimer, M. Johnston e U. T. LeVine, *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, 1989.

⁵⁹ B. Huber, *Combating corruption in the European Union*, Series of Publications by the Academy of European Law in Trier, vol. 31, Bundesanzeiger Verlagsges, Koeln, 2002.

⁶⁰ E. C. Banfield, *Corruption as a Feature of Governmental Organization*, Journal of Law and Economics, v.18, pp.587-606, 1975.

⁶¹ R. Tilman, *Emergence of Black-market Bureaucracy: Administration, Development and Corruption in the New States*, Public Administration Review, 28, 1968, pp.437-443. B. L. Benson, J.

ne è un “mercato nero burocratico” dei diritti di proprietà, sui quali è stato dato ad alcuni funzionari un potere allocativo discrezionale; essa rappresenta un mezzo illegale e flessibile per influenzare la definizione e attribuzione di tali diritti.

Per l’analisi del *rent seeking*⁶² la corruzione è una forma particolare di ricerca di rendita, un mezzo illegale che rappresenta una spesa di risorse rare nell’intento di captare un trasferimento artificialmente creato dallo Stato.

Ancora, secondo l’impostazione del premio Nobel Becker⁶³, l’economia della corruzione studia la situazione in cui la scarsità spinge alcuni individui ad adottare comportamenti corruttivi razionalmente devianti nel caso in cui si possano prevedere benefici sufficienti: il principio di massimizzazione dell’utilità spinge l’individuo (domanda del corruttore e offerta del corrotto) ad un calcolo che anticipa i vantaggi (i benefici) e i costi (l’ammontare delle sanzioni ponderato in base al rischio di essere colti secondo un calcolo di valore atteso).

Si riporta nel box successivo una rappresentazione dei fondamenti teorici macroeconomici ed econometrici sui fenomeni legati alla corruzione.

Box 2.3

Fondamenti teorici macroeconomici sulla corruzione

1. Modello di crescita neoclassico;
2. Corruzione all’interno del suddetto modello di crescita;
3. Processo di accumulazione del capitale;
4. Equilibrio dilungo periodo (capitale e risparmio);

Metodologia e fonte dei dati

1. Per il *modello macroeconomico* di riferimento, si veda K. Blackburn, N. Bose e M.E. Haque, “Endogenous Corruption in Economic Development”, *The School of Economics Discussion Paper Series* 0302, School of Economics, The University of Manchester, 2005
2. Per gli *indici relativi alla percezione della corruzione* (che ordinano gli stati a partire dal livello di corruzione percepita nei vari paesi) sono stati presi come riferimento tre differenti indici riportati nella ricerca:
 - a) il BIC (dell’agenzia Business International Corporation);
 - b) l’ICGR (dell’agenzia Political Risk Service Incorporated);
 - c) il TI (Transparency International).
3. Per gli indici che classificano *i paesi in base al PIL* faccio riferimento ai dati della Banca Mondiale che divide i paesi in 3 gruppi:
 - a) High Income Countries;
 - b) Middle Income Countries;
 - c) Low Income Countries.

Baden, *The Political Economy of Governmental Corruption: The Logic of Underground Government*, Journal of Legal Studies, v.14, 1985, pp. 391-410.

⁶² R. D. Tollison, *Rent-seeking : A Survey*, Kyklos, v. 35, 1982, pp.575-602. G. Tullock, *The Economics of Special Privilege and Rent Seeking*, Boston, Kluwer Academic Publishers, 1989.

⁶³ G. Becker, *The Economy Approach to Human Behaviour*, The University of Chicago Press, Chicago/London, 1976, pp. 39-86.

Risultati attesi

1. E' stato riscontrato un nesso causale bidirezionale a livello teorico, comprovato a livello empirico tra

corruzione e livelli di crescita ed in particolare che:

- o ad alti livelli di crescita corrispondono bassi livelli di corruzione;
- o che a bassi livelli di crescita corrispondono alti livelli di corruzione;
- o per livelli di crescita intermedi vi può essere sia alta che bassa corruzione.

2. I fenomeni di povertà e corruzione non solo procedono di pari passo ma persistono nel tempo coesistendo.

Corruzione e Crescita economica: analisi macroeconomica e analisi dei dati empirici

Partendo da un modello di crescita neoclassico nel quale i funzionari statali sono gli agenti del governo che raccolgono le imposte, la corruzione nel modello è identificata in tangenti ed evasione fiscale che vengono concordate tra i funzionari statali e gli agenti sociali che hanno l'obbligo di pagare le tasse. Gli incentivi (e viceversa i disincentivi) che i funzionari statali hanno nel farsi corrompere dipendono da:

1. il livello di crescita dell'economia, identificata dal capitale K, proporzionale, in equilibrio, al livello dei salari dei funzionari dello stato (con basso capitale i salari sono bassi quindi i funzionari sono maggiormente corruttibili);
2. il livello di corruzione della società circostante (se tutti sono corrotti il singolo è più incentivato a lasciarsi corrompere)
3. la probabilità che chi si lascia corrompere venga scoperto e perseguito penalmente.

Gli incentivi (e viceversa i disincentivi) che chi deve pagare le tasse corrompa dipendono da:

1. il guadagno relativo che essi possono ottenere nel non pagare le tasse (che deve eccedere il volume delle imposte da pagare);
2. il volume delle tasse da pagare (più sono alte più si cercherà di evaderle);
3. la possibilità che la loro evasione venga scoperta dallo Stato.

In questo contesto sono due gli scenari possibili:

1. corruzione molto bassa \Rightarrow basso incentivo a lasciarsi corrompere ;
2. corruzione molto alta \Rightarrow alta propensione a lasciarsi corrompere.

Fonte: Mauro, 1995

Di seguito alcuni riferimenti bibliografici utili a queste riflessioni:

Box 2.4**Fondamenti teorici macroeconomici sulla corruzione – Riferimenti bibliografici**

1. Mauro, P., "Corruption and growth", *Quarterly Journal of Economics*, 110, 681-712, 1995;

2. Mauro, P., "The effects of corruption on growth, investment and government expenditure: a cross-country analysis", In K.A. Elliott (ed.), *Corruption and the Global Economy*, Institute for International Economics, Washington D.C., 1997.

In questi articoli l'autore analizza in dettaglio i rapporti tra la corruzione, gli investimenti e la crescita economica: l'autore è uno dei primi ad affrontare l'argomento utilizzando una visione macroeconomica.

3. K. Blackburn, N. Bose e M.E. Haque, "Endogenous Corruption in Economic Development", *The School of Economics Discussion Paper Series 0302*, School of Economics, The University of Manchester, 2005.

E' da questo articolo che ha preso spunto la mia riflessione: l'articolo è molto dettagliato e apprezzabile per la chiarezza espositiva e per il valore dei contenuti.

4. J. Martinez- Vazquez, R. McNab e S. S. Everhart, "Corruption, investment and growth in developing contries", *Defense Resources Managment Institute Working Paper Series*, Monterey, CA, 2004.

Da questo articolo molto complesso ho preso qualche spunto di riflessione del tutto generica sulla falsa riga degli articoli precedenti.

5. O. Azfar, Y. Lee e A. Swamy, "The causes and consequences of corruption", *ANNALS, AAPSS*, 573, 2001.

Questo articolo da una visione complessiva del fenomeno della corruzione, evidenziandone le molteplici sfaccettature e fornendo un punto di vista politico-economico.

6. W. Easterly e R. Levine, "Africa's Growth Tragedy: a retrospective, 1960-89", *Policy Research Working Papers n. 1503*, World Bank Policy Research Department, 1995.

Offre una prospettiva interessante della condizione di sottosviluppo del continente africano, citando il fenomeno della corruzione come uno dei tanti fattori che determinano il persistere di questa condizione.

7. K. Angelopoulos, A. Philippopoulos, "The role of government in anti-social redistributive activities", *CESIFO Working Paper n. 1472*, Atene, 2005.

Per la *Teoria Standard Allargata*⁶⁴ la corruzione consta nella violazione di un contratto legale, perpetrata attraverso la stipulazione di un contratto illegale.

Hanno invece fornito un'interpretazione benevola del fenomeno i sostenitori della *Teoria efficientistica*⁶⁵, i quali considerano la corruzione alla stregua di un sistema idoneo a rimuovere o a rendere meno nocivi alcuni ostacoli di varia natura, la cui inamovibilità costituisce un danno per le attività economiche. La corruzione si profila dunque, secondo questa impostazione, come un meccanismo atto a render l'economia più snella ed efficiente, strumentale al superamento delle imperfezioni dello Stato (Di Tella, 1999; Treisman, 1999; Broadman e Recanatini, 2001), e dei mercati, capace di ovviare ad un certo numero di deficienze funzionali delle strutture ufficiali e legali del sistema. Precisamente la corruzione può indurre gli agenti pubblici a svolgere con maggiore diligenza i propri compiti, poiché la tangente funge da incentivo occulto che sopperisce all'inadeguatezza delle procedure ufficiali ed accresce così l'efficienza di strutture amministrative irrazionali.

Come sottolineato da una crescente letteratura economica, la corruzione influisce sulla crescita e sugli investimenti, il suo sradicamento, diviene una sfida fundamenta-

⁶⁴ S. Rose-Ackerman, *Corruption. A Study in Political Economy*, Academic Press, New York, 1978.

P. Reuter, *Disorganized Crime, the Economics of Visible Hand*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1983.

P. Arlacchi, *La mafia imprenditrice*, Bologna, Il Mulino, 1983.

D. Gambetta, *Fragments of an Economic Theory of the Mafia*, Archives européennes de sociologie, v. 29, 1988, pp. 127-145.

⁶⁵ R. Williams, *The politics of corruption - Explaining corruption*, vol. I, Cheltenham, Uk - Northampton, Ma, Usa, Edward Ellar, 2000.

E. Borgonovi e C. Gavazzi (a cura di), *Ethics and efficiency in the modern state. Are they in conflict?*, Milano, Egea, 1994.

P. Bernasconi (a cura di), *Responding to corruption*, Napoli, La città del sole, 2000.

le per lo sviluppo a lungo termine di molti paesi, sia sviluppati e in via di sviluppo (Mauro, 1995; Kaufmann, 1999).

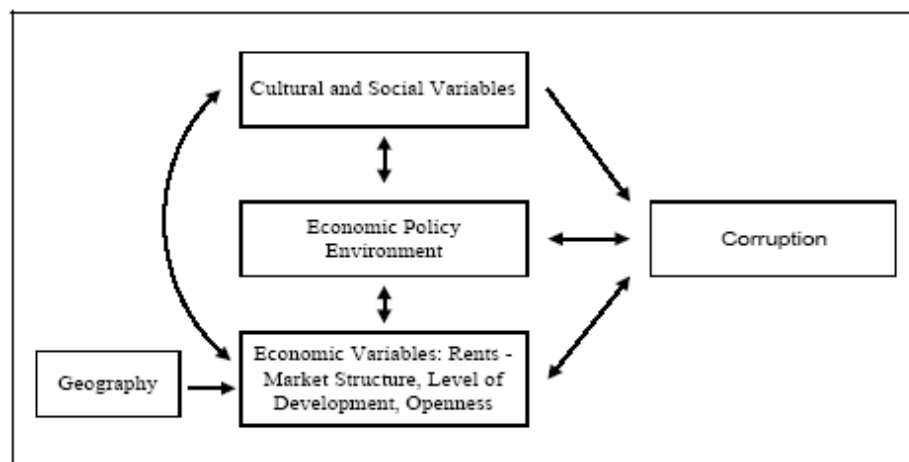


Fig. 2.4 - Determinanti della Corruzione

(Fonte: OCSE, 2003)

Nelle tabelle che seguono, si rappresenta una ricostruzione della letteratura esistente sulle fonti di corruzione dei paesi sviluppati ed in via di sviluppo, riclassificando le diverse teorie postulate in ragione dei diversi approcci multi-disciplinare:

- macroeconomico ;
- property rights;
- rent seeking;
- politologico;
- sociologico;
- manageriale (public management);
- economico-aziendale;

Gli elementi determinanti della Corruzione

Ricostruzione e classificazione della letteratura

Tab. 2.1 - Fonti sulla corruzione

(Fonte: Proprio adattamento da World Bank)

Institution	Survey	Rating Range		First Published	Last Published	Country Coverage	Subject Measured
	Name	Corrupt	Clean				
Institute for Democracy in South Africa, Ghana Centre Democratic Development, Michigan State University	Afrobarometer Survey	Percentage Fairly-very common	Percentage fairly-very rare	1999	2004	12	1. How common corruption among public officials 2. Whether or not corruption worse under the previous regime
Business Environmental Risk Intelligence	Political Risk Index	0	100	1970s	2003	50	How frequently corruption required in business
Columbia University	State Capacity	Severe	Low	1990	2003	95	Severity of corruption
Standard and Poor's DRI	Country Risk Review	0	10	1996		106	Immediate and secondary risk events
Economist Intelligence Unit	Country Risk	1	10	1980	2004	115	Pervasiveness Of corruption
Freedom House	Nation in Transition	7	1	1995	2003	27	Level of corruption
Institute for Management Development	World Competitiveness Yearbook	0	10	1987	2005	60	Bribing and corruption in the public sphere Bribing and corruption in the economy
Impulse	Exporter Bribery Index	10	0	1994		103	Proportion of deal involved corrupt payments
Information International	Survey of Middle Eastern Business				2004	31	How common bribes How costly they for doing business How frequently public contract awarded to friends and relatives
International Country Risk Guide	Political Risk	0	6	1982	2004	144	Gov. Off. To demand special payments Illegal payments generally expected
International Working Group	Crime Victim Survey			1989		58	Gov. Off. To ask to pay a bribe for his service
Latinobarometro	Latinobarometro Survey	100	0	1988	2003	17	1. Corruption 'increased a lot', a little; 'decreased a lot' a little'; or 'remained the same' the last 12 months 2. Direct experience of corruption 3. Proportion of corrupt civil servants
Merchant International Group	Grey Area Dynamics	100	0	1990s	2004	155	Range from bribery of gov. Ministers to inducements payable to the humblest clerk'
Multilateral Development Bank					2002	47	widespread the incident of corruption

Tab. 2.2 - Determinanti economiche della corruzione

(Fonte: Proprio adattamento da World Bank)

Variable	Positive-Significant by	Negative-Significant
<i>Economic Factors</i>		
income	Braun-Di Tella (2004) Frechette (2001)	Brown, etal. (2005), Kunicova -R.Ackerman(2005), Lederman et al. (2005), Braun-Di Tella (2004), Chang-Golden (2004), Damania et al (2004), Dreher et al. (2004), Alt-Lassen (2003), Brunetti-Weder (2003), Graeff-Mehlkop (2003), Herzfeld-Weiss (2003), Knack-Azfar (2003), Persson et al. (2003), Tavares(2003), Fisman-Gatti(2002), Paldam (2002-01), Frechette (2001), Bonanglia et al. (2001), Swamy et al. (2001), Abed-Davoodi (2000), Rauch-Evan (2000), Treisman (2000), Wei (2000), Ades-Di Tella (1999), Goldsmith (1999-97), van Rijckeghem-Weder (1997)
Income distribution	Paldam (2002)	
Governement expenditure		Pasquino (2008) Borgonovi (2002, 2005) Meneguzzo (2005) Cepiku (2002,2005) Della Porta, Vannucci (2002) Mussari (1990)
Governement revenue		
Govt. Transfer to lower level		
Black market premium		
Inflation, inflation vars		

Segue a pagina successiva

Variable	Positive-Significant by	Negative-Significant
<i>Economic Institutions</i>		
Foreign aid	Ali-Isse (2003)	Tavares(2003),
Import share		Herzfeld-Weiss (2003),
		Fisman-Gatti (2002),
		Frechette (2001),
		Treisman (2000),
		Ades- Di Tella (1999)
Raw material export	Herzfeld-Weiss (2003), Tavares (2003), Bonaglia et al. (2001), Frechette (2001)	Frechette (2001)
Trade openness		Gurgur-Shah (2005), Brunetti-Weder (2003), Knack-Azfar (2003), Persson et al. (2003), Fisman-Gatti (2002), Bonaglia et al. (2001), Frechette (2001), Wei (2000), Ades-Di Tella (1999), Laffont and N'Guessan (1999), Leite-Weidmann (1997)
Economic freedom	Graeff-Mehlkop (2003), Paldam (2001)	Kunikova-R.Ackerman (2005), Gurgur-Shah (2005), Ali-Isse (2003), Graeff-Mehlkop (2003), Park (2003), Treisman (2000), Goldsmith (1999)
Entry barriers, Competitiveness	Broadman-Recanatini (2002-00)	Gurgur-Shah (2005), Suphacablasai (2005)
Structural reform		Abed-Davoodi (2000)
Infrastructure		Broadman-Recanitini (2000)
Budget constraint		Broadman-Recanatini (2002-00).
<i>Demographic Factors</i>		
Schooling	Frechette (2001)	Ali-Isse (2003), Alt-Lassen (2003), Brunetti-Weder (2003), Persson et al. (2003), Evan-Rauch (2000), Ades-Di Tella (1999-97), van Rijckeghem-Weder (1997)
Population	Damania et al. (2004), Alt-Lassen (2003),	Tavares (2003)
Female labour force	Knack-Azfar (2003), Fisman-Gatti (2002)	
		Swamy et al. (2001)

Tab. 2.3 - Determinanti politiche e istituzionali della corruzione

(Fonte: Proprio adattamento da World Bank)

Variable	Positive-Significant by	Negative-Significant by
Democracy civil liberty		Kunicova-R Ackerman (2005), Lederman et al. (2005), Gurgur-Shah (2005), Chang-Golden (2004), Damania et al. (2004), Herzfeld-Weiss (2003), Knack-Azfar (2003), Broadman-Recanatini (2002-00), Paldam (2002), Bonaglia et al. (2001), Frechette (2001), Swamy et al. (2001), Treisman (2000), Wei (2000), Ades-Di Tella (1999-97), Leite-Weidmann (1997) Goldsmith (1999), Braun -di Tella (2004), van RijCkeghem-Weder (1997)
Press freedom, Media		Lederman et al. (2005), Suphacahlasai (2005), Brunetti-Weder (2003)
Decentralization, federalism	Brown et al. (2005), Kunikova-R.Ackerman (2005), Damania et al. (2004), Treisman (2000), Goldsmith (1999)	Gurgur-Shah (2005), Lederman et al. (2005), Fisman-Gatti (2002), Ali-Isse (2003), Wei (2000)
District maginute		Chang-Golden (2004),
Closed list system	Kunikova-R.Ackerman (2005), Persson-Tabellini (2003), Persson et al. (2003),	Lederman et al. (2005), Chang-Golden (2004)
Presidentialism	Brown et al. (2005), Kunikova-R.Ackerman (2005), Lederman et. al (2005), Chang-Golden (2004)	
Number of party	Chang-Golden (2004)	
Political instability	Park (2003) Leite-Weidmann (1999)	
Ideological Polarization		Brown, et al. (2005),
Majoritarian plurality		Kunicova-R.Ackerman (2005),
Central planning		Abed-Davoodi (2000)
Women in public position		Swamy et al. (2001)

Tab. 2.4 - Determinanti burocratiche e normative della corruzione

(Fonte: Proprio adattamento da World Bank)

Variable	Positive-Significant by	Negative-Significant by
Government wage		Alt-Lassen (2003), Herzfeld-Weiss (2003), Rauch-Evan (2000) van Rijckeghem-Weder (1997),
Quality of bureaucracy		Gurgur-Shah (2005), Brunetti-Weder (2003), van Rijckeghem-Weder (1997),
Merit system		Rauch-Evan (2000)
Rule of law		Damania et al. (2004), Ali-Isse (2003), Brunetti-Weder (2003), Herzfeld-Weiss (2003), Park (2003), Broadman-Recanatini (2000), Leite-Weidmann (1997), Ades-Di Tella (1997),

Tab. 2.5 - Determinanti culturali e geografiche della corruzione

(Fonte: Proprio adattamento da World Bank)

Variabile	Positive-Significant by	Negative-Significant by
Pop. With particular religious affiliation	Paldam (2001), La Porta et al (1999)	Chang-Golden (2004), Herzfeld-Weiss (2003), Persson et al. (2003), Bonaglia et al. (2001), Paldam (2001), Treisman (2000), La Porta et al (1999)
Ethnic heterogeneity	Lederman et al 2005), Suphachalasi (2005), Herzfeld-Weis (2003), Treisman (2000), La Porta et al (1999)	Bonaglia et al. (2001)
Colonial past	Gurgur-Shah(2005) Tavares (2003)	Herzfeld-Weiss (2003), Persson et al. (2003), Swamy et al. (2001), Treisman (2000)
Distance to large exporter	Ades-Di Tella (1999)	Bonaglia et al. (2001),
Legal origin	Gatti (1999), La Porta et al (1999)	Suphachalasai (2005),
Area wide		Bonaglia et al. (2001),
Latitude		La Porta et al (1999)
Masculinity	Park (2003)	
Natural resources	Leite-Weidmann (1997)	

Secondo le analisi svolte dal Comitato di studio per la prevenzione della corruzione, dal punto di vista economico (meglio approfondite nel corso del prossimo capitolo), la corruzione provoca situazioni di rendita, lievitazione dei costi, selezione negativa delle imprese e incentivi all'opportunismo. Oltre a questi danni immediatamente misurabili, essa comporta anche conseguenze sul lungo periodo: il diffondersi della corruzione nella p.a. incide sul suo funzionamento, introducendo diseconomie nelle operazioni condotte, con intenzioni corrotte, ed erodendo i rapporti di fiducia

fra gli appartenenti all'organizzazione non direttamente coinvolti, provocando così un cattivo funzionamento generalizzato. Inoltre, quando il numero dei funzionari corrotti supera una certa soglia o, in ogni caso, quando i singoli funzionari corrotti non si sentono più isolati, si mette in opera un meccanismo di assorbimento dei funzionari inizialmente resistenti, che finisce per obbligarli a colludere.

Per quel che riguarda il sistema decisionale politico, la corruzione incide negativamente sul consenso e sul livello di fiducia dato dalla popolazione alla classe dirigente e alle istituzioni politiche nel loro complesso; a ciò si aggiunga che anche i politici non corrotti sono portati a non denunciare la corruzione di cui vengono a conoscenza e ad usare le informazioni al riguardo per ottenere vantaggi politici dai loro colleghi di altri partiti, pur senza seguirli sulla via della corruzione⁶⁶.

Sotto il profilo giuridico si tratta di distinguere la *species* "fatto corrotto", inteso come fenomeno appartenente alla vita reale comprensivo dell'ampia periferia concettuale del termine "corruzione", dal *genus* "delitto di corruzione", ossia dalla dichiarazione giuridica che il Legislatore ha relazionata con una condotta reale. Il diritto positivo vigente incrimina la corruzione agli artt. 318 ss. c.p.⁶⁷. Alla base di tali norme c'è l'interesse a che gli atti d'ufficio non siano oggetto di una compravendita privata.

L'attività funzionale della pubblica amministrazione deve infatti essere gratuita o, se è previsto un compenso, esso deve essere disciplinato dal diritto pubblico e incamerato dalla pubblica amministrazione (Panizzi, 2006).

Rassegna dei principi costituzionali: determinanti anticorruptive

Indipendentemente dalle varie fattispecie legali che essa assume, la corruzione si profila come una forma di accordo fra una minoranza, allo scopo di appropriarsi di beni che spettano alla maggioranza della popolazione, intesa come insieme di consumatori o insieme di cittadini elettori, che mina i principi fondamentali della convivenza civile⁶⁸.

⁶⁶ *Atti parlamentari, XIII Legislatura, Doc. CXI n.1, p.8.*

La corruzione, e con essa le distorsioni che inevitabilmente ne derivano, costituisce una zavorra pericolosa per l'intera società. Da essa derivano conseguenze dirompenti a vasto raggio sia in termini di minaccia per i meccanismi basilari della organizzazione sociale e della convivenza civile, sia in termini di insulto all'immagine, alla credibilità e alla stessa legittimità delle pubbliche istituzioni. Sul punto e per un'analisi completa degli effetti economici, istituzionali e sociali della corruzione: M. Arnone, E. Iliopoulos, *op.cit.*

⁶⁷ *Corruzione per un atto d'ufficio.* Il pubblico ufficiale, che, per compiere un atto del suo ufficio, riceve, per sé o per un terzo, in denaro od altra utilità, una retribuzione che non gli è dovuta, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. Se il pubblico ufficiale riceve la retribuzione per un atto d'ufficio da lui già compiuto, la pena è della reclusione fino a un anno.

⁶⁸ *Rapporto del Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione, Atti Parlamentari, XIII Legislatura, Doc. CXI, n.1, p. 7.*

La gravità e la lesività del fenomeno corruttivo si coglie appieno riflettendo sui principi costituzionali che da esso vengono coinvolti in via diretta o indiretta:

- *democrazia ed eguaglianza* (art. 3 Cost.)⁶⁹: i cittadini, titolari della sovranità, debbono essere trattati alla pari dall'amministrazione, senza distinzioni e privilegi;
- *etica pubblica*⁷⁰: impone ai pubblici dipendenti di conformare la propria condotta a canoni professionali peculiari del pubblico impiego;
- *Ex art. 4 c. 2 Cost.* la pubblica amministrazione è *in primis* " *lavoro dei pubblici dipendenti*" e il lavoro svolto in seno alla p.a. rappresenta una forma di partecipazione immediata e diretta alla gestione della cosa pubblica e alla cura degli interessi generali della collettività, aggiuntiva rispetto alla partecipazione ordinaria ed indiretta che ogni cittadino presta alla vita organizzata della società⁷¹. L'Etica è strumento necessario ed indispensabile al progresso collettivo di ogni società civile, tutela dell'interesse generale avverso gli interessi particolaristici, gli egoismi contrapposti, le *lobbies*, e perciò stesso deve informare di sé la p.a. affinché sia effettiva depositaria della fiducia del pubblico.
- *legalità dell'azione amministrativa*, la quale cioè deve essere conforme ai dettami della legge;
- *responsabilità* (art. 28 Cost.)⁷²: il principio di responsabilità personale, amministrativa, penale e civile del funzionario nei confronti della collettività servita e dell'ente pubblico in cui il medesimo presta la propria opera è legato alla regola della selezione secondo il criterio del merito, alla produttività dei dipendenti pubblici e al loro obbligo di conseguire i risultati indicati dalla legge. Il principio di responsabilità (*accountability*) è condizione di massima rilevanza affinché gli obiettivi e le misure predisposte siano efficaci e conformi al mandato delle singole istituzioni. Quando queste devono *rendere conto* del proprio operato di fronte ai cittadini o dinanzi a organi di controllo, si instaura un processo di selezione basato su criteri meritori; gli spazi di discrezionalità non possono essere gestiti in modo arbitrario dai singoli agenti, ma necessitano di criteri oggettivi. Quindi le amministrazioni responsabilizzate, che rispettano il principio di *accountability*, sono organismi all'interno dei quali il possibile abuso di potere

⁶⁹ E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, ed. Giuffrè, 2001, p.52. Bassi livelli di corruzione sono associati ad alti livelli dell'indice di democraticità (*Polity Index of Democracy/Autocracy*). Polity IV Project Dataset User's Manual: <http://www.bsos.umd.edu/cidcm/inscr/polity/polreg.htm>.

⁷⁰ Cons. Stato, sez. IV, 30 maggio 2001, n.2959: "Il pubblico dipendente, nell'assolvimento delle sue funzioni, si deve comportare conformemente all'etica professionale, cui è correlato il senso morale e dell'onore." *Principi OCSE per l'amministrazione etica del pubblico servizio* del 23 aprile 1998. L. Mazzella, *Etica e Pubblica Amministrazione*, Pontificio Consiglio per la Giustizia e la Pace, 28 aprile 2004, http://www.funzionepubblica.it/docs_html/etica.htm.

⁷¹ Per G. Mosca in *Il pericolo dello Stato moderno* 1909, ora in *Scritti sui sindacati*, a cura di F.Perfetti e M.Ortolani, Roma, Bulzoni, 1974, p.94: "L'impiegato pubblico ha doveri ignoti al lavoratore privato".

⁷² E. Casetta, *op. cit.*, p. 37. D. Kauffmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*, The World Bank, Washington DC, 2004.

o il perseguimento di interessi personali a scapito degli interessi della collettività viene ostacolato e combattuto.

- *imparzialità nell'organizzazione e nell'azione amministrativa* (art. 97 Cost.)⁷³ di cui sono applicazioni specifiche il principio in base al quale i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione (art. 98 Cost.); l'obbligo di astensione sussistente in capo ai titolari di pubblici uffici allorché debbano decidere questioni alle quali essi siano interessati; l'obbligo di erogare i servizi pubblici a favore di tutti i soggetti che ne abbiano titolo senza distinzioni e discriminazioni *ex* 2597 c.c.; il criterio del pubblico concorso per l'accesso ai pubblici uffici.
- *buon andamento* (art. 97 Cost.)⁷⁴: impone che l'amministrazione agisca nel modo più adeguato e conveniente possibile, sulla base di una razionale distribuzione del personale nelle carriere e della corrispondenza tra il livello retributivo e la qualifica esercitata;
- *trasparenza*⁷⁵: si contrappone alla condizione di non conoscibilità e segretezza, la quale è potenzialmente in grado di celare favoritismi, disfunzioni e illegittimità;
- *efficienza ed efficacia*⁷⁶: caratterizzano un'amministrazione produttiva che realizza tempestivamente gli obiettivi programmati col minimo impiego di risorse;
- *fedeltà, disciplina e onore* (art. 54 Cost.): il dovere di fedeltà alla Repubblica e

⁷³ E. Casetta, *op. cit.*, pp. 42 ss. Anche artt. 2 e 8 d.p.c.m. 28 novembre 2000. Per la dottrina che riconosce nell'imparzialità l'oggetto giuridico della corruzione, la quale si risolve nello sviamento dell'attività amministrativa dai fini pubblici istituzionali a favore di fini privati: Z. Baumann, *Zur Problematik der Bestchungstatbestände*, Heidelberg, 1961, p. 8; F. Gianniti, *Studi sulla corruzione del pubblico ufficiale*, Milano, 1970, p. 76; M. Mirri, *Corruzione propria e corruzione impropria tra Costituzione e politica legislativa*, in Riv. It. 1980, pp. 439 ss.; V. Manzini, *op.cit.*, p. 219; F. Antolisei, *Manuale di diritto penale*, a cura di L. Conti, Parte Speciale, II, Milano, 1995, p. 303.

Per la giurisprudenza: Cass. 09.12.1968, in *Cass. Pen.* 1970, p. 71, dove si afferma che la corruzione ha per oggetto la sola tutela dell'interesse pubblico al funzionamento corretto della p.a..

⁷⁴E. Casetta, *op. cit.* p. 45. L'interesse tutelato dall'art. 318 sarebbe il buon funzionamento e la correttezza della pubblica amministrazione: Cass. 13.12.1989 Zampini; Cass. 17.11.1994 Provini; Cass. Pen. 92, 944; Cass. Pen. 95, 2129.

⁷⁵E. Casetta, *op. cit.* p.46. M. Arnone, E. Iliopoulos, *op.cit.* pp.120 ss. V. Tanzi, *Corruption around the world: Causes, Consequences, Scope and Cures* in G. T. Abed, S. Gupta (a cura di), *Governance, Corruption and Economic Performance*, IMF, Washington DC, 2002: maggiore è il grado di difficoltà delle leggi e minore la trasparenza procedurale, più è probabile che si verifichino episodi di corruzione. *Ex* art. 1 c. 4 L. 16 gennaio 2003, n. 3 lo stesso *Alto Commissario anti-corruzione* svolge le proprie funzioni nell'osservanza del principio di trasparenza. A livello internazionale: *APEC Government Procurement Experts Group Non-Binding Principles on Government Procurement* del 2 settembre 1999. *Code of Good Practices on Fiscal Transparency* del 23 marzo 2001: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>.

⁷⁶ E. Casetta, *op. cit.* p. 45.

V. Tanzi, H. R. Davoodi, *Corruption, Growth and Public Finances*, in G. T. Abed, S. Gupta (a cura di), *op.cit.*, la corruzione fa aumentare la spesa per investimenti pubblici ma deprime la produttività delle opere realizzate. La scelta delle spese di investimento non riflette criteri di efficienza. Ad un alto livello di corruzione si associano gravi perdite di efficienza sotto forma di infrastrutture di bassa qualità, scarsa manutenzione delle opere, procedure burocratiche eccessivamente lunghe.

M. Arnone, E. Iliopoulos, *op. cit.*, p. 137: l'amministrazione è considerata efficace quando, senza essere condizionata da situazioni di illegalità o da gruppi di interesse, sia in grado di predisporre ed erogare in modo efficiente i servizi pubblici.

di osservanza delle leggi sancito dall'art. 54 c. 1 della Carta fondamentale con riferimento generico a ciascun cittadino, trova specificazione al c. 2 per i pubblici dipendenti sui quali grava altresì il dovere di adempiere alle pubbliche funzioni con disciplina ed onore. Fedeltà, disciplina ed onore sono concetti eminentemente etici che impongono a tutti coloro che prestano servizio pubblico il disinteresse personale e il rispetto delle norme;

- *affidabilità, etica*⁷⁷ e *credibilità* della Pubblica Amministrazione⁷⁸, la quale deve avere un'immagine esterna tale da ispirare fiducia alla collettività.

Un'amministrazione corrotta, mossa da interessi particolaristici, agisce iniquamente, nel dispregio della legge e dei principi costituzionali, fornendo servizi di bassa qualità e minando alla radice la *fides* dell'utenza (Panizzi, 2006). Alla luce di ciò si comprende l'importanza di un'azione mirata a contrastare la corruzione quale è quella che si propone l'istituzione dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione⁷⁹ e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione

2.3. Il Rapporto del Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione

Particolarmente interessante è l'analisi offerta dal già citato Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione⁸⁰ anche per l'estrema attualità e valenza delle risultanze.

⁷⁷ Si veda Etzioni-Halevy, *Exchanging material benefits for political support: a comparative analysis*; le analisi condotte da Wilson, Gause, White, Dimock, Morstein Marx, Weber, Taylor, Hart, Harmon, Frederickson. Per tutti si fa riferimento a: M. Villoria Mendieta, *Etica pubblica y corrupción: curso de ética administrativa*, Tecnos, Madrid, 2000; Cooper T.L., *The emergence of administrative ethics as a field of study in the United States*, in *Handbook of administrative ethics*, Marcel Dekker, New York, 2000.

Per S. Cassese, *Idee per limitare la corruzione politica*, Corriere giuridico, 1992, p. 702.

⁷⁸C. conti, sent. n. 37/2005 del 31.01.2005 – sez. giur. Lombardia e sent. n. 928/2004 del 30.09.2004 - Sezione giurisdizionale Liguria: la tangente costituisce anche danno non patrimoniale per la lesione dell'immagine della P.A. da essa causata. Infatti, il prestigio del soggetto pubblico è pregiudicato dalla risonanza e dalla diffusione dei fatti illeciti, specie ove questi sfocino in processi penali per fatti di corruzione o di concussione (c.d. *strepitus fori*). M. Perin, *Tipologia di danni erariali conseguenti ad attività di corruzione e concussione nella P.A. danno da tangente, danno da disservizio e lesione all'immagine pubblica*. Giustizia amministrativa, 2002, pp. 391- 395.

⁷⁹ Per B. Huber in *op.cit.* p. 508, la corruzione sistemica “ha tendenza ad estendersi e moltiplicarsi, divenendo tumore, nemico interno, che infine si trasforma in veleno mortale per la credibilità dei titolari di ogni potere decisionale. La sua principale caratteristica è di stimolare il procacciamento di corrispettivi e la voglia di cosiddetto *Kick backs*, per cui le persone oneste vengono un po' alla volta spinte fuori dal sistema.

⁸⁰ Per il rapporto si veda: Atti parlamentari XIII Legislatura, doc. CXI n.1.

Oltre al citato rapporto del Comitato di studio presieduto da Sabino Cassese, fu presentato un secondo rapporto ad opera della Commissione di studio di cui al d.p.c.m. 18 ottobre 1996 per contrastare i fenomeni di corruzione e migliorare l'azione della p.a., costituita presso il Dipartimento della funzione pubblica e presieduta da Gustavo Minervini. In materia si consideri anche l'indagine conoscitiva sugli strumenti istituzionali atti a prevenire i fenomeni di corruzione, Senato della Repubblica, Commissione permanente affari costituzionali, XIII Legislatura. Roma, Tipografia Senato 1998.

Il Comitato si è insediato alla fine del 1996, con lo scopo di elaborare, nell'ambito dei principi fondamentali dell'ordinamento amministrativo italiano, ipotesi di intervento legislativo per prevenire fenomeni di corruzione, tenendo conto delle caratteristiche del sistema delle imprese e delle principali esperienze straniere.

Esso ha innanzitutto condotto un'analisi delle situazioni di corruzione nel nostro paese, delle istituzioni colpite, delle conseguenze che si riscontrano sul buon funzionamento di quelle e dei luoghi della corruzione quali si delineano nel triangolo di relazioni tra potere economico privato, pubblica amministrazione e personale politico.

Da tale studio emerge che la morfologia della corruzione in Italia ha carattere collettivo, piuttosto che individuale, e che i comportamenti devianti costituiscono *fatti seriali, non isolati* in cui si presentano frequentemente più corruttori, più corrotti, nonché intermediari.

Il fenomeno è capillarmente penetrato nei gangli vitali dell'amministrazione tanto a livello di grandi decisioni quanto nell'ordinaria attività amministrativa. Sono particolarmente colpiti alcuni settori:

- la domanda da parte della p.a. di beni e servizi offerti dai privati comprensiva delle decisioni di spesa relative all'attività contrattuale per opere e forniture;
- la compravendita di immobili;
- l'assegnazione di incarichi a professionisti;
- il settore della distribuzione o offerta da parte degli enti pubblici di prestazioni, risorse e servizi richiesti dai privati;
- infine occasioni di corruzione possono emergere nell'esercizio del potere autoritativo di cui dispone l'ente pubblico e che può concretizzarsi nell'imposizione di costi ai privati.

Prima di indicare i mezzi per prevenire la corruzione, il Comitato ha individuato le condizioni che favoriscono il fenomeno i fattori ricorrenti produttivi di corruzione nel nostro ordinamento che rendono le decisioni pubbliche più vulnerabili ai fenomeni corruttivi, meglio esplicitati nei successivi *box*. Secondo lo studio del Comitato, i luoghi privilegiati della corruzione sono quelli in cui queste condizioni ricorrono simultaneamente.

Box 2.5

Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione

I. Ammontare delle risorse in gioco.

Quanto maggiore è la quantità di risorse pubbliche destinate ad un determinato impiego, tanto minori sono i vincoli alla creazione di posizioni di rendita, presupposto per la realizzazione dello scambio corrotto

II. Grado di discrezionalità della decisione.

Quanto è più estesa la discrezionalità dell'azione amministrativa, tanto più agevole è al riparo da rischi è la conclusione del patto illecito.

III. Generalità degli effetti.

Quanto più ad ampio raggio e di portata generale sono gli effetti del provvedimento, tanto maggiori sono le difficoltà dei potenziali beneficiari nell'organizzare congiuntamente un'attività di pressione illecita per influenzare la decisione pubblica.

IV. Prevedibilità degli effetti.

Tanto minore è l'astrattezza e l'imparzialità della procedura, tanto maggiore è la prevedibilità dei beneficiari di un dato provvedimento e conseguentemente la convenienza

Per quanto concerne i fattori ricorrenti produttivi di corruzione, essi sono stati individuati in:

Box 2.6

I. L'ampiezza dell'intervento statale: in particolare lo sviluppo dei finanziamenti pubblici e della gestione pubblica di affari economici determinano posizioni di rendita la cui assegnazione ai privati è stabilita con larghi margini di discrezionalità cosicché le relative scelte di vengono influenzabili da negoziazioni occulte;

II. Il disordine normativo e la negoziazione della disciplina da applicare: infatti l'inflazione normativa consente agli amministratori di potere scegliere la norma da applicare, interpretandola a proprio piacimento ed aggirandone i vincoli fino al punto di trasformare la scelta discrezionale in scelta arbitraria; d'altronde il disordine normativo genera disfunzioni, ritardi e conflittualità potenziali per superare i quali il privato è indotto a retribuire indebitamente l'amministrazione;

III. Le modalità di attuazione del decentramento amministrativo: il trasferimento di funzioni e risorse dal centro alla periferia si accompagna ad un aumento dei reati contro la pubblica amministrazione. Gli enti locali sono luoghi privilegiati per lo scambio corrotto per via dell'alto numero di provvedimenti individualizzati in essi adottati, della minore esperienza delle burocrazie locali, dell'emergere di figure di intermediazione specializzata con informali funzioni di supplenza, dell'inadeguatezza e politicizzazione dei controlli previsti, della mancata corrispondenza tra incremento del potere locale e responsabilità della classe politica;

IV. Il finanziamento della politica: esso genera corruzione quando, a fronte di larghi poteri di nomina a cariche pubbliche e private da parte dello Stato, chi va ad occupare tali cariche acquista la disponibilità di fondi che può usare per sovvenzionare illegalmente il partito della cui protezione ha bisogno; quando i partiti vedono diminuire le fonti interne di finanziamento; quando si moltiplicano i soggetti politici che non ricevono fondi dagli organi centrali di un partito e devono perciò procurarseli autonomamente; quando mancano automatismi relativi alla competizione politica che inducano i soggetti politici a denunciare reciprocamente le pratiche di finanziamenti illegali; quando infine mancano precisi limiti di legge alle spese dei soggetti politici;

V. La confusione di ruoli tra personale politico e personale burocratico: le due categorie sono in grado di controllarsi reciprocamente, denunciando eventuale corruzione; di fatto però le parti trovano più conveniente la negoziazione al controllo;

VI. L'inefficienza amministrativa: essa causa corruzione dal momento che attribuisce agli amministratori un potere arbitrario per il compimento d'atti d'ufficio, estendendo cioè la gamma di risposte alternative che essi possono dare alle domande esterne o superiori;

VII. L'insoddisfacente disciplina delle procedure amministrative: esse sono spesso antiquate e troppo complesse e ignorano la limitatezza di risorse umane, temporali ed organizzative a disposizione delle amministrazioni pubbliche, col risultato di generare alternative, deroghe e corsie preferenziali;

VIII. L'assenza di corpi tecnici professionali interni all'amministrazione che costringe gli enti pubblici ad affidarsi a soggetti esterni per tutte le attività che richiedono l'opera di specialisti e genera occasioni di scambio occulto;

IX. L'inefficienza dei controlli, tradizionalmente ispirati alla verifica formale della regolarità e legittimità dei singoli atti;

X. La sfiducia dei cittadini nella garanzia dei loro diritti, finisce per trasformarsi in favori co-cicché imprese e cittadini spesso trovano più conveniente pagare, in cambio di atti dovuti, piuttosto che ricorrere ai rimedi previsti dall'ordinamento; d'altronde la crescita della domanda di giustizia amministrativa, cui non si è accompagnato un adeguamento strutturale dell'apparato giudiziario, è al tempo stesso conseguenza e determinante della sfiducia poiché il sovraccarico di domande ha prodotto tempi di attesa talmente lunghi che i soggetti sono incentivati a ricercare canali privilegiati di contatto con le strutture pubbliche;

XI. Le distorsioni del sistema economico: le strutture d'impresa inefficienti e prive di reale competitività nel settore privato tentano di scongiurare l'emarginazione dal mercato pubblico con il pagamento di tangenti, con chiare conseguenze negative sulla stessa pubblica amministrazione la quale si trova ad affrontare pesanti costi, ritardi, scadente qualità delle prestazioni, inadempimenti o cattive esecuzioni;

XII. Basse retribuzioni, assenza di prestigio e di spirito di corpo dei dipendenti pubblici: quanto più la partecipazione ai ruoli pubblici è ambita e socialmente riconosciuta, tanto più la violazione delle regole apparirà indesiderabile.

Dalla relazione finale del Comitato di Studio esaminata, dunque particolare peso e contributo, rivestono quali causae causarum dei fenomeni di corruzione nella PA, le situazioni di isomorfismo normativo, di sovraffollamento degli strumenti di programmazione, gestione e budgeting, e le dissonanze, incoerenze, e i paradossi asincronici sui tempi di approvazione dei bilanci, e più specificatamente:

- la ridondanza, l'isomorfismo ed *disordine del quadro normativo* e la negoziazione della disciplina da applicare soprattutto in materia di contenimento della spesa pubblica e degli strumenti rendicontativi.

Norma	Contenuto	Gazzetta ufficiale
D.Lgs. Del 25 febbraio 1995, n.77	Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali	GU n. del 18 marzo 1995
D.L. 27 ottobre 1995, n.444 convertito, con modificazioni, dalla Legge 20 dicembre 1995, n.539	Disposizioni urgenti in materia di finanza locale	GU n.253 dell'8 ottobre 1995 e GU n.300 del 27-dic-95
D.Lgs. 11 giugno 1996, n.336	Disposizioni correttive del D.Lgs. 77/95, in materia di ordinamento finanziario e contabile degli enti locali	GU n.149 del 27 giugno 1996, s.o.
Legge 23 dicembre 1996, n.336	Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica	GU n.303 del 28 dicembre 1996 s.o.
D.L.31 dicembre 1996, n.669 convertito con modificazioni nella Legge 28 febbraio 1997, n.30	Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997	GU n.305 del 31 dicembre 1996, GU n.50 del 1° marzo 1997
Legge 15 maggio 1997, n.127(Bassanini bis)	Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo	GU n.113 del 17 maggio 1997 s.o.
D.Lgs. 15 settembre 1997, n.342	Disposizioni in materia di contabilità, di equilibrio e di dissesto degli enti locali	GU n.237 del 10 ottobre 1997
Legge 27 dicembre 1997, n.449	Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica	GU n.302 del 30 dicembre 1997 s.o.
Corte costituzionale, sentenza 69/98	Decisione interpretativa, illegittimità costituzionale art.113	
Legge 16 giugno 1998, n.191(Bassanini ter)	Modifiche ed integrazioni alla Legge 15 marzo 1997, n.59 e Legge 15 maggio 1997, n.127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica	GU n.142 del 20 giugno 1998 s.o.
D.Lgs. 23 ottobre 1998, n.410	Disposizioni correttive ed integrative dei D.Lgs 25 febbraio 1995, n.77, e 15 settembre 1997, n.342, in materia di ordinamento finanziario e contabile degli enti locali	GU n.280 del 30 novembre 1998
Legge 23 dicembre 1998, n.448	Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo	GU n.302 del 29 dicembre 1998
Legge 18 febbraio 1999, n.28	Disposizioni in materia tributaria, di funzionamento dell'amministrazione finanziaria e di revisione generale del catasto	GU n.43 del 22 febbraio 1999
D.Lgs. 18 agosto 2000, n.267	Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali	GU n.227 del 28 settembre 2000, s.o.

Tab. 2.6 - Isomorfismo del quadro normativo

(Fonte:elaborazione propria)

A queste normative, si sono aggiunte il DL 112/2008 (GU n 147 del 28/6/2008) e la Legge 169/2009 ed il Decreto Anticorruzione del 1 marzo 2010 (pubblicata con la GU n 303 del 31.12.2009), che anzichè contribuire ad una vera semplificazione normativa (sebbene nella dottrina, non si rivengono particolari accenti critici sui precedenti *frame* normativi), ha svolto un radicale scardinamento di ogni controllo sociale, politico e democratico sulle scelte di programmazione ed indirizzo strategico e ad un *ipertrofico vaniloquio normativo* sul sistema di controlli interni e non meglio precisati standard qualitativi da realizzare.

Infatti l'inflazione normativa consente agli amministratori di potere scegliere la norma da applicare, interpretandola a proprio piacimento ed aggirandone i vincoli fino al punto di trasformare la scelta discrezionale in scelta arbitraria; d'altronde il disordine normativo genera disfunzioni, ritardi e conflittualità potenziali per superare i quali il privato è indotto a retribuire indebitamente l'amministrazione:

Come evidenziato nella successiva figura, **la sclerotica iper-produzione degli strumenti di programmazione, gestione e budgeting** di bilancio, conta circa 11 documenti obbligatori e 56 report obbligatori, che rendono difficile la comprensione da parte dei cittadini i risultati raggiunti dalle amministrazioni pubbliche locali.

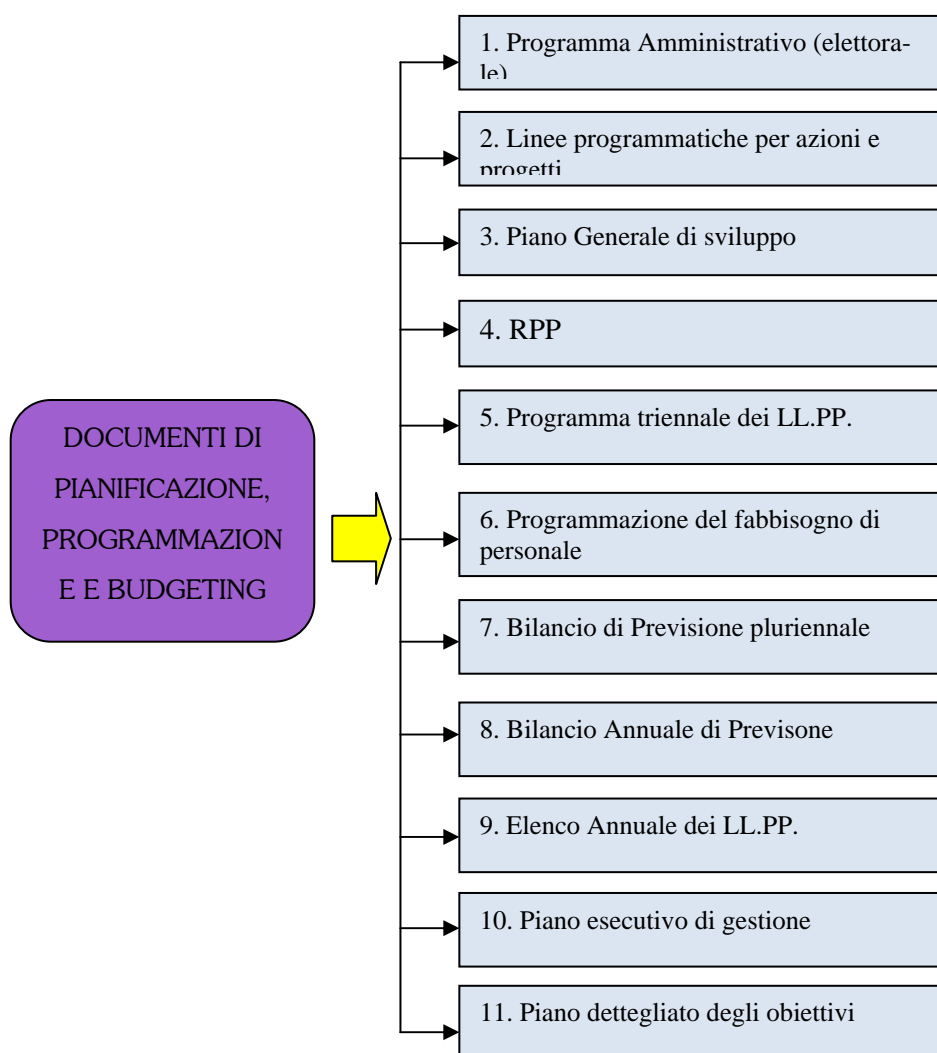


Fig. 2.5 - Sovraffollamento degli strumenti di programmazione, gestione, budgeting

(Fonte: Elaborazione propria)

A generare maggiore incertezza sui termini di approvazione dei bilanci, vi sono le scadenze fissate dal TUEL e rinviate in maniera consuetudinaria dai diversi governi. Termini non rispettati neanche dalla RGS, attraverso l'emanazione di circolari esplicative il raggiungimento dei saldi di finanza pubblica e di contenimento della spesa pubblica in date successive alla scadenza fissata per l'approvazione dei bilanci (si veda l'allegato della RGS sul rispetto del Patto di Stabilità Interno- circolare n. 15 del 2010).

L'incertezza sui tempi di approvazione di bilancio.

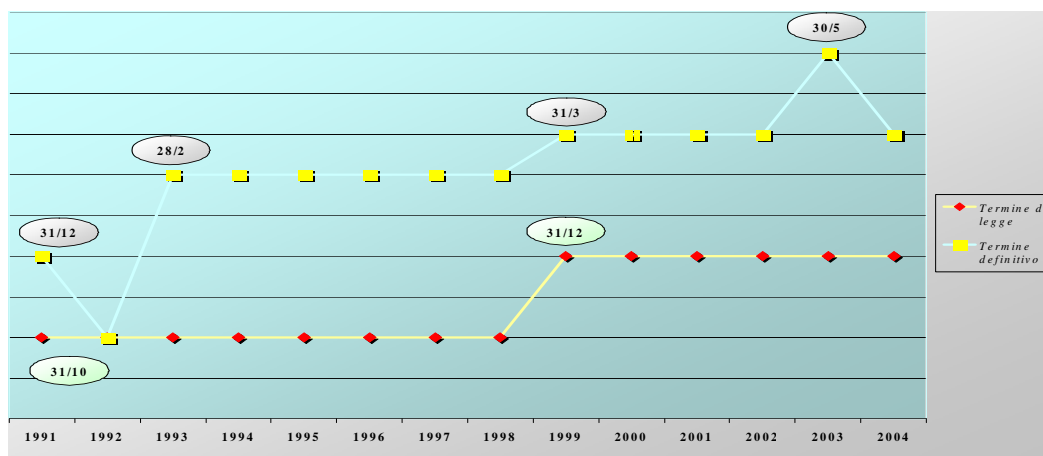


Fig. 2.6 - Paradossi asincronici: i tempi di approvazione del bilancio negli Enti Locali Italiani.

Eccessivo approccio burocratico e non manageriale.

Dalle analisi del Comitato di Studio, è risultato infatti evidente un eccessivo approccio giuridico – burocratico piuttosto che manageriale ispirato ad una cultura ed un back-ground formativo economico-aziendale, come mostrato dalla successiva figura.

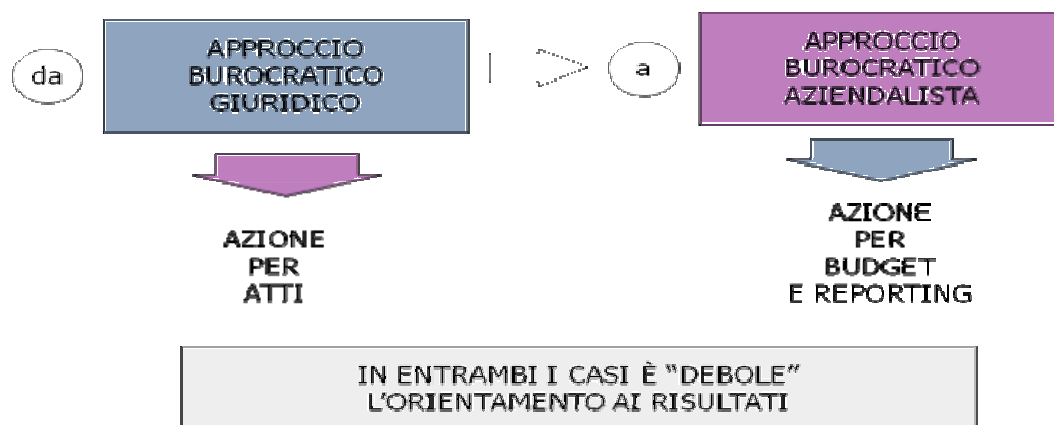


Fig. 2.7 - Necessità di un approccio manageriale

A queste situazioni, si è accompagnato una **scarsa trasparenza nella gestione politica e manageriale** ed una scarsa cultura della rendicontazione sociale.

La diffusione dello strumento "bilancio sociale" nelle amministrazioni pubbliche si iscrive nel progressivo consolidamento di una nuova cultura di servizio pubblico, dall'adozione di un approccio più attento al cittadino, che mette al centro dell'attività, delle modalità di prestazione dei servizi, della stessa organizzazione interna ed esterna dell'ente la soddisfazione dei suoi bisogni.

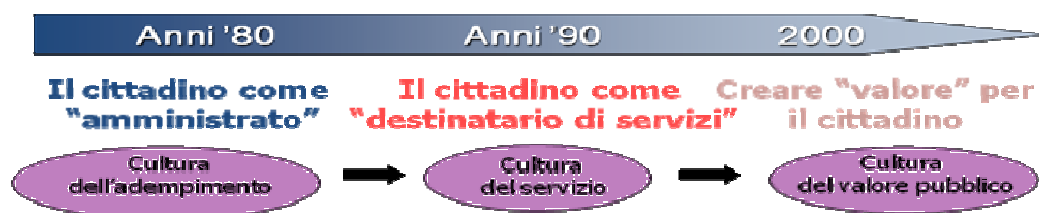


Fig. 2.8 - Sviluppo della rendicontazione sociale

(Fonte: Tanese, 2005)

Già il Comitato, prevede una ripartizione dei possibili rimedi contro la corruzione in base al loro oggetto in cinque gruppi: assetto normativo, rapporti tra politica ed amministrazione⁸¹, corpo amministrativo, attività amministrativa e controlli, controlli nell'area privata.

Tali rimedi possono essere ulteriormente distinti in base alla natura degli interventi, a seconda che possano essere conseguiti con linee di politica generale, con provvedimenti puntuali relativi allo svolgimento delle attività politiche, con provvedimenti puntuali riguardanti la pubblica amministrazione, con provvedimenti riguardanti imprese e professioni.

Il Comitato individuò i mezzi per prevenire la corruzione distinguendo, sul piano dei risultati, tra mezzi di breve, medio e lungo periodo e precisando che tali misure debbano essere introdotte nell'ordinamento in modo tale da evitare di creare pesi e rigidità, eliminando contestualmente i vincoli inefficaci dal punto di vista della gestione pubblica che siano causa o fattore di corruzione e tenendo presente che le proposte indicate, se applicate male, sono suscettibili di generare in un ordinamento iperregolato ulteriori vincoli, produttivi di nuova corruzione.

⁸¹ Particolare attenzione è rivolta al conflitto di interessi.

Box 2.7**1. Mezzi di breve periodo:**

- a. Limitare le spese per la politica;
- b. Prevedere sempre l'ineleggibilità ed il divieto di rimanere in servizio di chi ha commesso reati di corruzione;
- c. Rendere operativi i codici di comportamento dei dipendenti pubblici;
- d. Stabilire un chiaro regime di incompatibilità tra funzione pubblica e cariche politiche;
- e. Introdurre obblighi di dichiarazione del patrimonio e controlli per campione, per i titolari di funzioni pubbliche;
- f. Limitare le attività successive all'impiego pubblico;
- g. Adeguare il procedimento disciplinare alle risultanze dei giudizi penali;
- h. Disciplinare il procedimento ispettivo e di verifica;
- i. Tutelare effettivamente la segretezza del voto.

2. Mezzi di medio periodo:

- a. Ridurre l'area pubblica;
- b. Ridurre e porre sotto controllo le nomine politiche;
- c. Regolare le lobbies;
- d. Separare selezione e carriera dei dipendenti pubblici dalla politica;
- e. Controllare più efficacemente le attività privatistiche dei poteri pubblici;
- f. Modificare il regime dei contratti pubblici⁸²;
- g. Rafforzare i controlli interni delle società per azioni;
- h. Rafforzare la giustizia professionale;
- i. Rafforzare i controlli interni.

3. Mezzi di lungo periodo:

- a. Porre ordine nella legislazione;
- b. Liberare l'attività privata da vincoli pubblici e semplificare i procedimenti amministrativi;
- c. Istituire corpi tecnici nell'amministrazione;
- d. Passare dai controlli di processo ai controlli di servizi.

E' poi da rilevare che il *trend* dell'ultimo decennio di decentrare verso gli enti territoriali ed esternalizzare in direzione dei soggetti privati le funzioni amministrative si accompagna intrinsecamente ad un aumento dei reati contro la pubblica amministrazione, favorendo l'insorgere di nuove occasioni per le condotte illegali.

⁸² L'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 prevede per gli acquisti di beni e servizi da parte delle p.a. la stipulazione di convenzioni con i fornitori, alle quali anche le amministrazioni non statali possono aderire per effettuare acquisti alle condizioni stabilite in via generale. Le relative funzioni amministrative furono affidate a una società a partecipazione statale (Consip S.p.a. istituita con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica del 24 febbraio 2000), per offrire assistenza alle p.a. per la conclusione dei contratti e consentire loro l'adesione via Internet, conciliando così i vantaggi di una gestione accentrata con le esigenze di autonomia delle singole amministrazioni.

Purtroppo anche nella recente legislazione si ravvisano provvedimenti che evidenziano una volontà politica di tollerare, se non addirittura di contribuire a nuove occasioni di malcostume, come “condoni edilizi”, “il processo breve”, “il legittimo impedimento” e lo “scudo fiscale”, condoni fiscali (d.l. 350/2001 convertito in l. 409/2001, l. 73/2002 e 78/2009) che consistono in sanatorie a comportamenti antitetici, e a strategie anticorruptive, indebolendo le *infrastrutture etiche* della società che dovrebbero porsi su una maggiore probità morale. Azioni di governo che hanno consentito ai capitali esportati illegalmente nel resto del mondo di ritornare in Italia, dietro pagamento di una sanzione, e di fatto consentendo deliberatamente il riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite (corruzione inclusa) ed il suo utilizzo. Queste considerazioni, saranno meglio trattate nel Capitolo 5, consentendo di rispondere ai quesiti di ricerca, in particolare alla *research question n 6 (RQ6)*.

Alcune di queste misure come lo “scudo fiscale”, anzi, gli scudi fiscali possono essere considerati, uno strumento in grado di assolvere ad una pluralità di funzioni per il raggiungimento di scopi diversi. Senz’altro, lo scopo più evidente risiede nella possibilità, concessa dal Legislatore, di sanare posizioni fiscali irregolari.

La sanatoria in questione, scopre una variegata quanto importante realtà fatta di occultamento di patrimoni all’estero incentivando il rientro di capitali in Italia “graziando” i soggetti beneficiari (“scudo fiscale”) e consentendo di evitare futuri timori di sanzioni a un costo tutto sommato minimo e, soprattutto, evitando di essere perseguiti penalmente dalla giustizia. La L. 73/2002 ed il DL 238 del 2.10.09, hanno peraltro ampliato le tipologie dei reati ai quali è applicabile lo “scudo fiscale” e ne hanno peraltro prorogato le relative scadenze di adesione al fine di consentire ai cittadini “infedeli” il rimpatrio di somme irregolarmente detenute all’estero.

Inoltre è necessario sottolineare un elemento fondamentale della procedura di rimpatrio e di regolarizzazione delle attività in commento, ovvero, l’anonimato: infatti, per quanto concerne il rimpatrio dei beni dall’estero, le relative dichiarazioni riservate, che escludono la punibilità che sia conseguenza di accertamenti tributari su tali beni, non sono trasmesse all’amministrazione pubblica competente.

Per quanto concerne, invece, la mera regolarizzazione di capitali all’estero, il contribuente dovrà comunicare al Fisco la detenzione degli stessi al di fuori dei confini nazionali (*in forma assolutamente anonima*) mediante la compilazione di appositi moduli allegati alla dichiarazione dei redditi, predisposti dal Ministero dell’Economia delle Finanze, attraverso l’Agenzia delle Entrate.

2.4. Corruzione e Cattura dello Stato: un quadro di analisi.

Abbiamo un caso di corruzione quando:

1. un funzionario pubblico (A), agisce per guadagno personale;
2. un funzionario pubblico (A), viola le norme dell'ufficio pubblico;
3. un funzionario pubblico (A), lede gli interessi del pubblico (B);
4. un terzo soggetto C ne beneficia, premiando A per l'accesso a beni o servizi che non avrebbe altrimenti potuto ottenere.

Le attività che soddisfano i quattro criteri si definiscono corrotte, sebbene vi siano anche molti casi in cui siano soddisfatti solo alcuni di questi criteri, ma in cui tuttavia visualizziamo l'azione/relazione come corrotta (Ocse, Banca Mondiale).

[corruzione Monopoli = + Discrezione - Responsabilità]

La distinzione tra i tipi di corruzione, è caratterizzata dai diversi ruoli che assumono A e C, laddove (A) il funzionario pubblico impone i termini su C (dall'estorsione alla tassazione informale) mentre in C la relazione è ribaltata (dalla corruzione al sovvertimento del dominio pubblico), sottolineando la centralità della carica pubblica: la corruzione basata su A non richiede sempre un C, ma quella basata su C richiede un A (sebbene A possa essere soggetto a minacce o intimidazione anziché essere corrotto).

**State Capture and Administrative Corruption, by Country
(Selected countries 1999)**

Country	State capture Index of firms affected							Administrative corruption level of bribery of firm revenues	
	Parliamentary legislation	Residential decrees	Central banks	Criminal courts	Commercial courts	Political party finance	Capture Index avg		Capture classification
Albania	12	7	8	22	20	25	16	Medium	4.0
Azerbaijan	41	48	39	44	40	35	41	High	5.7
Bulgaria	28	26	28	28	19	42	28	High	2.1
Croatia	18	24	30	29	29	30	27	High	1.1
Czech Rep	18	11	12	9	9	6	11	Medium	2.5
Estonia	14	7	8	8	8	17	10	Medium	1.6
Georgia	29	24	32	18	20	21	24	High	4.3
Hungary	12	7	8	5	5	4	7	Medium	1.7
Kyrgyzstan	18	16	59	26	30	27	29	High	5.3
Latvia	40	49	8	21	26	35	30	High	1.4
Lithuania	15	7	9	11	14	13	11	Medium	2.8
Moldova	43	30	40	33	34	42	37	High	4.0
Poland	13	10	6	12	18	10	12	Medium	1.6
Romania	22	20	26	14	17	27	21	High	3.2
Russia	35	32	47	24	27	24	32	High	2.8
Slovakia	20	12	37	29	25	20	24	High	2.5
Slovenia	8	5	4	6	6	11	7	Medium	1.4
Ukraine	44	37	37	21	26	29	32	High	4.4
verall									3.0

Note: Individual estimates subject to margin of error, thus care ought to be exercised in the use of each individual estimate.

Source: Hellman, Jones, and Kaufmann, 2000; see also <http://www.worldbank.org/wbi/governance>

Fig. 2.9 - State Capture nei diversi paesi -

(Fonte: Hellman, Jones, Kaufmann, 2000)

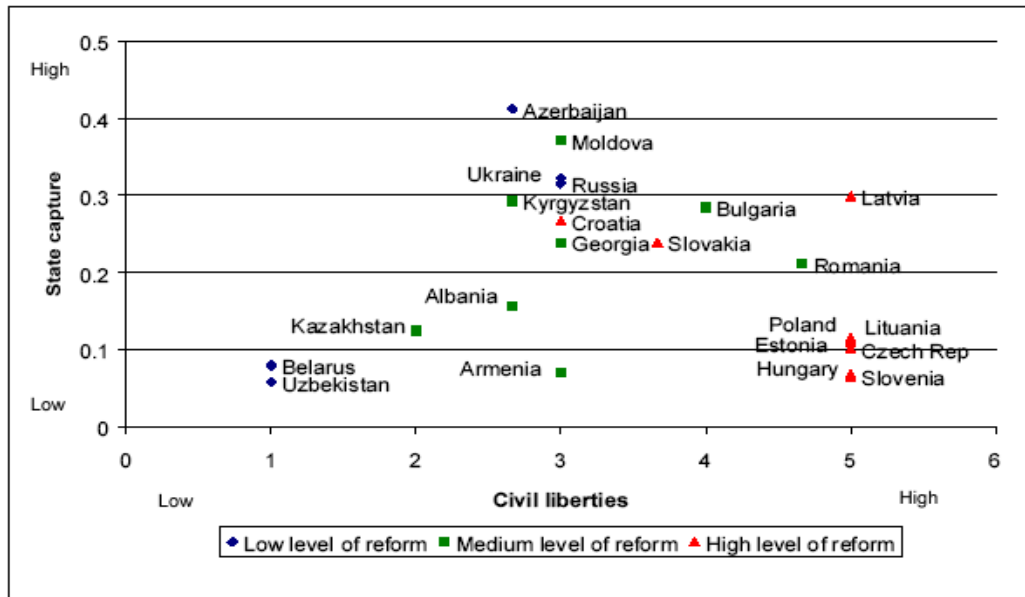


Fig. 2.10 - State Capture e Libertà civile dell'Area Euro-Asia

(Fonte: Hellman, Jones, Kaufmann, 2000)

Il rapporto triadico (anche se non è sempre presente) è significativo nell'evidenziare la differenza tra casi di frode ed appropriazione indebita (dove A ruba semplicemente dallo Stato) e casi di corruzione in cui l'esercizio del potere (cioè il potere o autorità di A su B) determina corruzione, che è, per definizione, più sistematica dell'appropriazione indebita o del furto dallo Stato (si tratta di un decadimento nelle procedure di politica, un danneggiamento della natura del processo politico).

La cattura della regolamentazione riguarda casi in cui i regolamenti e le autorità di regolamentazione di un settore sono resi subordinati agli interessi del settore, con la conseguenza che il regolamento è progettato e gestito principalmente a beneficio del settore. Laddove A (unità di regolamentazione) sia costituita per regolamentare e controllare un settore nel pubblico interesse, risulta catturata quando la sua attività cade sotto l'influenza di gruppi di interesse o persone all'interno del settore che si suppone di regolamentare.

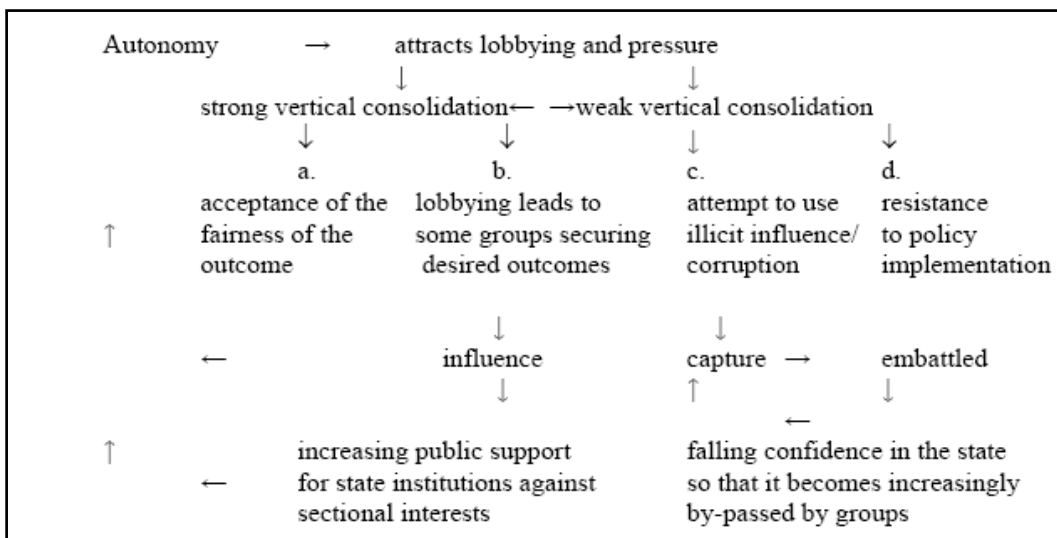


Fig. 2.11 - Correlazioni Corruzione e State Capture

(Fonte: M. Philp, 2001)

La cattura delle norme non è necessariamente illegale né corrotta, lo è solo laddove le autorità di regolamentazione o coloro che fanno passare il regolamento che emanano, servono gli interessi di beneficiari privati o imprese esterne a causa di *incentivi* o minacce. Tali casi devono essere distinti nettamente da quelli in cui esiste un processo di rappresentanza di interessi nel progettare la legislazione.

Ad esempio, nel Regno Unito, gran parte della legislazione relativa a gruppi di bisogni speciali (come quelli dei disabili) dipende largamente dalla consultazione con i membri del gruppo e con le loro famiglie.

Inoltre, le pratiche neo-corporativistiche di intermediazione degli interessi conferiscono ai soggetti coinvolti una notevole voce in capitolo nelle politiche che poi inquadrano le loro azioni.

La cattura riguarda la perdita di indipendenza dell'organo che regola o fa politica nel settore su cui ha autorità regolamentare.

La cattura dello Stato, particolarmente studiato e analizzato nella letteratura economica internazionale (Broadman, Recanatini, Klitgaard, Helmann, Jones, Kaufmann) è un concetto che si riferisce alle azioni di individui, gruppi di interesse, imprese sia nei settori privati che pubblici in grado di influenzare la formazione di leggi, regolamenti, decreti ed altre politiche di governo a loro vantaggio attraverso la fornitura illecita e non trasparente di benefici privati a funzionari pubblici.

Nella relazione *Transition* della Banca Mondiale (2000) sull'analisi delle misure "anticorruptive", si fa la distinzione tra *cattura di stato e corruzione amministrativa* laddove la seconda denota l'imposizione intenzionale di distorsioni (Di Tella, 1999; Treisman, 1999; Broadman e Recanatini, 2001) nell'implementazione prescritta di leggi, regole e regolamenti esistenti, al fine di consentire vantaggi a portatori di inte-

resse particolareggiati come risultato della fornitura illecita e non trasparente di guadagni privati a funzionari pubblici .

Inoltre, la relazione citata sottolinea il modo in cui i politici e i funzionari statali possano essi stessi essere sia agenti che obiettivi di cattura.

Sono obiettivi di cattura nella misura in cui occupano cariche pubbliche che altri cercano di sovvertire; sono agenti quando sovvertono il proprio ruolo o spingono altri ad influenzare la legislazione in modo che li avvantaggino personalmente in modo diretto o indiretto.

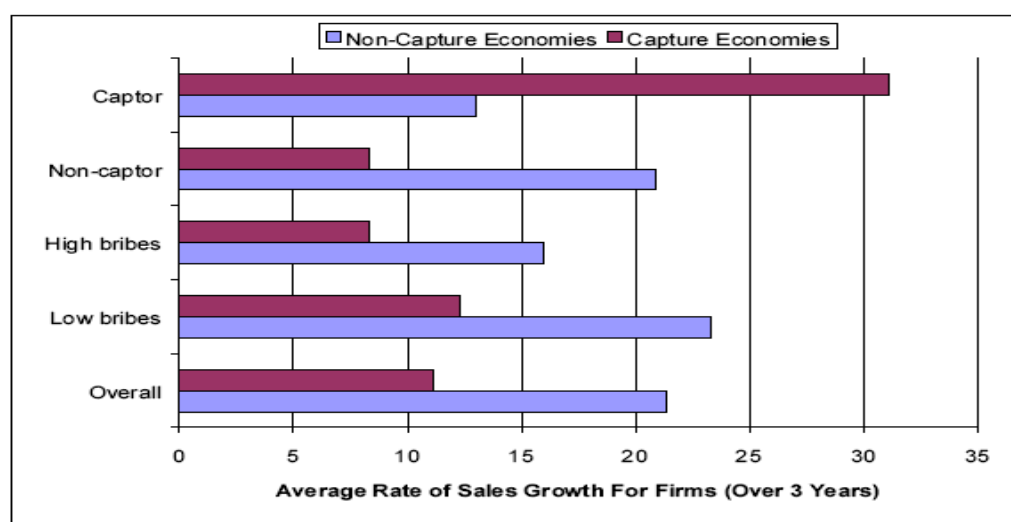


Fig. 2.12 - I Costi sociali e privati dello State Capture e della corruzione amministrativa

(Fonte: World Bank, 2000)

La relazione della Banca Mondiale continua, suggerendo distinzioni tra i tipi di istituzione che sono catturati (esecutivo, legislativo, sistema giudiziario, agenzie di regolamentazione indipendenti), chi sta effettuando la cattura (imprese private, gruppi di interesse, leader politici), ed il tipo di benefici forniti ai funzionari pubblici (tangenti, partecipazioni azionarie, diritti di controllo informale). Le ultime due di tali categorie possono essere ulteriormente ampliate.

Come ha dimostrato il lavoro di Hellman (2002), la cattura può verificarsi oltre i confini dello Stato da parte di imprese ed investitori stranieri, o dalle attività di governi stranieri (Mauro, 1995; Kaufmann, 1999)

Relazioni bi-laterali, reti e domini

Il rapporto tra catturante e catturato è asimmetrico?

Il termine cattura suggerisce asimmetria, si accosta fastidiosamente ad un linguaggio di terminologia classica. Per cattura si intende trasmettere uno spostamen-

to nel controllo da A a C. Tuttavia, c'è un'ambiguità su cosa o chi viene catturato. Formalmente, l'oggetto della cattura è la legge, la politica, il regolamento, non chi fa la legge o politica o regolamento; l'obiettivo è il bene, non l'attore che produce il bene.

Allo stesso tempo, l'attore è un funzionario pubblico e fintantoché il suo comportamento è sovvertito in modo da non soddisfare più i requisiti di tale carica, è sensato pensare alla cattura di un componente del processo di legiferazione.

Ancora una volta, tuttavia, questo non equivale alla cattura dell'attore.

C potrebbe assicurare la conformità di una serie di attori nel processo di legiferazione attraverso transazioni finanziarie (simmetriche), ma in questo caso la cattura sembra limitata realmente al fatto prodotto.

Ma l'esperienza di molti stati è che la cattura va oltre, stabilendo una relazione simmetrica tra A e C, dove A agisce in modo predatorio in relazione ai membri del pubblico che usufruiscono del servizio dell'ufficio di A, o dove C controlla le azioni di A su base reiterata, o dove A e C si bloccano in una relazione più stabile e permanente (OCSE / PUMA 2003).

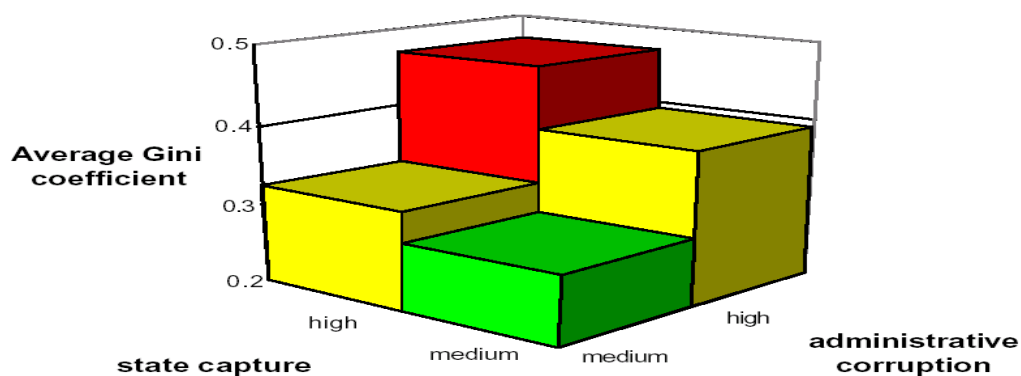


Fig. 2.13 - State Capture-corr. Amm.va

(Fonte: World Bank, 2000)

La cattura radicata esiste laddove un ufficio ed i suoi poteri di regolamentazione o legiferazione diventano interamente subordinati ad interessi privati di alcuni individui, gruppi o organizzazioni.

La Banca Mondiale (2000), definisce lo "State Capture", come la tendenza da parte di alcune élite, imprese e gruppi di potere e/o di interesse, di concorrere illecitamente alla formazione delle leggi, delle politiche e dei regolamenti dello Stato.

Hellmann(2002), definisce lo "State Capture" come l'insieme degli sforzi delle imprese per contribuire alla formazione delle disposizioni legislative, politiche, e regolamentari dello Stato, a proprio vantaggio, fornendo illeciti guadagni privati ai funzionari per il mantenimento dell'ordine pubblico.

Broadman e Recanatini (2001) identificano lo “State Capture” come una forma particolarmente nociva di corruzione che consiste nella capacità delle imprese di sovvertire l'intero processo politico per assicurare che vengano attivate o catturate politiche e normative favorevoli per i loro interessi personali.

L'OCSE, individua un insieme di con-cause che contribuiscono in maniera complessa e strettamente interrelata alla produzione di fenomeni di corruzione e cattura dello Stato (Cepiku, 2002), meglio esplicitate nel box 7.

Box 2.8***State Capture e procedure contabili***

- *Inadeguato rispetto di procedure contabili e di rendiconto*
- *Debolezza del sistema dei controlli interni ed esterni*
- *Patrocini a nomine*
- *Attività di lobbying e di finanziamento da parte del sistema*
- *Debolezza di garanzie pubbliche per gli appalti*

Dall'analisi della letteratura internazionale, in questa prima parte del lavoro, ed in risposta alla prima domanda di ricerca, RQ1, è emerso l'approccio di studio multi disciplinare ai fenomeni di corruzione e State Capture, ed in particolar modo il pragmatismo della dottrina economico-aziendale statunitense e nord centro-europea a dispetto dei contributi di *philosophy* della letteratura italiana (Borgonovi, 2005; Borgonovi, Fattori, Longo, 2009; Menguzzo, 2005; Cepiku, 2005; Mussari, 1990).

E' emerso altresì come i fenomeni di corruzione, siano stati scarsamente oggetto di attenzione della letteratura economico-aziendale anche perché in generale, analizzati o rappresentati non come degenerativi o generati direttamente dalla gestione; quanto piuttosto afferenti una dimensione meramente antropologica degli individui coinvolti. Dai casi empirici trattati nel Capitolo 5, emergerà l'esistenza di casi empirici “tutti italiani” (RQ2), al di fuori delle linee guida trattate dal Manuale dell'Ocse (RQ 3) non esaminati dalla letteratura internazionale che associa ad alti fenomeni di corruzione, bassi livelli di governante, di accountability, di libertà di stampa e di diritti civili; bassi livelli democratici, tutti tipici dei paesi emergenti, in via di sviluppo (Botswana, Seychelles, Zambia). Dietro a questi paesi risulta la singolarità della presenza del nostro paese, nella classifica internazionale stilata da Transparency International sulla corruzione percepita. Sempre dalla disamina dei casi empirici sui comuni sciolti per infiltrazione di organizzazioni criminali ai sensi dell'art. 143 del Tuel, si passa addirittura da fenomeni di *State Capture*, a fenomeni di *Society Capture*, in cui le commissioni straordinarie di nomina prefettizia, danno *continuità* anziché *discontinuità* alle gestioni e alle programmazioni strategiche degli organi elettivi sciolti (RQ 4). Dall'analisi della letteratura internazionale, emergeranno nella Parte II del presente contributo, altresì i rapporti di relazione/correlazione tra i fenomeni di cattura dello Stato, di corruzione che sembrano ridursi in ragione di alti livelli di istruzione e di

scolarizzazione ed in sistemi istituzionali che adottano forme federaliste; tesi che non sembrano trovare conforto nel caso delle amministrazioni pubbliche locali del nostro paese ed in particolare del Mezzogiorno, nonostante gli alti livelli di scolarizzazione dei giovani del Sud (Istat, Confindustria) e nonostante una riforma federalista dichiarata nell'ultimo ventennio, anche a seguito degli scandali di corruzione di *Tangentopoli* del 1992, con confusi e continui *stop and go*.

PARTE II

CAPITOLO III

Dalla Pianificazione strategica all'attuazione delle Strategie nella PA per il ripristino della legalità

SOMMARIO: Introduzione. 1. Lo State Capture nell'esperienza italiana, europea ed internazionale; 1.1 La definizione di corruzione nelle fonti internazionali; 2. L'Alto Commissariato; 3. Il NPM e lo State Capture nella PA; 3.1. Gli aspetti patologici della Pa Italiana: tra isomorfismo normativo e paradossi manageriali asincronici; 4. La diffusione della corruzione nel mondo: costi sociali, decisioni pubbliche e manageriali di contrasto; 4.1.1. Trasparency International; 4.1.2. Indice di Percezione della Corruzione (IPC); 5. Corruzione percepita e variabili di governance; 6. Bad governance e Rendicontazione ASociale: causae causarum di corruzione e State Capture?

INTRODUZIONE

La corruzione è onnipresente in forma più o meno accentuata in ogni ordinamento, pertanto anche le politiche di contrasto del fenomeno corruttivo debbono essere organizzate in una dimensione propriamente mondiale. D'altra parte l'interesse della comunità internazionale a contrastare le pratiche illecite e a che ogni Paese riesca a contenere la propria corruzione è giustificato dall'esistenza di una relazione positiva tra il livello di corruzione interna e il livello di quella che viene esportata dai singoli Paesi, e dunque dalla tendenza che presenta una cultura basata sul ricorso a continue pratiche corruttive. In questa seconda parte (Parte II) del presente contributo, il primo paragrafo del presente Capitolo, affronta le diverse trattazioni di misurazione della corruzione e di cattura dello Stato nelle diverse esperienze, nazionali, comunitarie, internazionali. Il secondo paragrafo, analizza le diverse linee strategiche e di azione dell'Alto Commissariato per la prevenzione della corruzione ed alcune "contraddizioni tra gli indirizzi strategici del governo italiano, le azioni messe in campo e la logica del Commissariamento della Pa, che sarà meglio trattata nel Capitolo 5. I paragrafi 3 e 4, rappresentano una PA, schiacciata da un crescente *cultura* di isomorfismo normativo (non ultimo, il nuovo Codice delle Autonomie Locali) e da asincronici paradossi manageriali. I successivi contributi presenti nei paragrafi 5 e 6, rappresentano il nostro paese, tra le ultime posizioni al mondo in termini di corruzione percepita e i possibili livelli di interazione tra governante, corruttela e i modelli di accountability adottati.

3.1. Lo State Capture nell'esperienza italiana, europea ed internazionale

Negli ultimi anni si è assistito a livello internazionale ad un generalizzato sforzo

da parte delle organizzazioni sovranazionali ONU⁸³, OCSE, OMC, Unione Europea, Consiglio d'Europa - nei confronti degli Stati nazionali per l'adozione da parte di questi, di efficaci misure avverso la corruzione. In questa direzione si sono mosse anche la Banca Mondiale⁸⁴ e il Fondo Monetario Internazionale⁸⁵, e l'azione di pressione dell'organizzazione non governativa Transparency International⁸⁶ (Panizzi, 2006).

Le istituzioni internazionali hanno dedicato negli ultimi anni, la loro attenzione alla creazione di *standards* internazionali trasparenti e codici di comportamento, accompagnando l'attività di regolamentazione ad un'intensa attività di monitoraggio sugli Stati membri, e talora subordinando le concessione di aiuti all'introduzione e al rispetto di norme anticorruzione (peraltro affrontate anche nel Capitolo 5 del presente contributo e tra gli allegati al lavoro).

Le convenzioni contro la corruzione riconoscono che l'afflittività del fenomeno travalica i confini nazionali ed hanno espresso la volontà politica di fronteggiare il problema individualmente e collettivamente, attraverso la fissazione di regole e *standards* per promuovere l'azione interna e facilitare la cooperazione internazionale.

⁸³ In particolare, presso le Nazioni Unite, l'UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) ha promosso, a partire dal 1999, il GPAC (Global Programme against Corruption) per incentivare la trasparenza internazionale e l'adozione di misure nazionali anti-corruzione.

⁸⁴ Attualmente più del 40% delle operazioni della Banca Mondiale (BM per brevità), sono finalizzate alla creazione delle condizioni necessarie a un sistema di *governance* che rispetti gli standard internazionali di buona condotta; iniziative di *governance* e misure anti-corruzione vengono condotte congiuntamente, nel contesto di programmi di assistenza di medio periodo (*Country Assistance Strategy*) che sono indirizzati alla gestione della spesa pubblica, alla lotta contro la corruzione, alla riforma dei servizi pubblici e del sistema giudiziario, alle politiche di tassazione e amministrazione, alla decentralizzazione e alla predisposizione dei servizi pubblici. Gli obiettivi della BM, sono quelle di assistere i Paesi che chiedono aiuto per combattere la corruzione; introdurre politiche anti-corruzione come criterio di valutazione per le concessioni di aiuti finanziari; sostenere le iniziative per contrastare il fenomeno; finanziare progetti finalizzati alla prevenzione degli episodi corruttivi. La BM si avvale del supporto del Dipartimento per la Diminuzione delle Povertà e la Gestione Economica, dell'Istituto della BM, del Dipartimento Affari Legali; delle banche regionali, dell'Ufficio di etica e Conflitti, del Dipartimento di Integrità Istituzionale. D. Kaufmann, *Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World*, Global Competitiveness Report 2004/2005, The World Bank Institute, Washington DC, 2004. D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*, The World Bank, Washington DC, 2004. Banca Mondiale e Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo, *Business Environment and Enterprise Performance Survey*.

⁸⁵ L'attività di sorveglianza sulle politiche economiche dei Paesi, l'attività di supporto finanziario ai programmi di aggiustamento strutturale e l'assistenza tecnica finalizzata al rafforzamento della gestione economica e finanziaria sono ambiti strettamente connessi ai fenomeni di corruzione. Nell'autunno del 2001, il FMI ha dato inizio ad un nuovo programma indirizzato alla lotta contro il riciclaggio di denaro sporco, l'*Anti-money Laundering and Combating the Financing of Terrorism* (AML/CFT). L'iniziativa è condotta in collaborazione con il *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF), fondato nel 1989, e con la Banca Mondiale.

⁸⁶ R. Bontempi, *Prefazione* a E. U. Savona, L. Mezzanotte, *La corruzione in Europa*, Carocci, Roma, 1998, p.12. M. Arnone, E. Iliopoulos, *La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali*, Vita e Pensiero, 2005, pp.193 ss.

A. Marra, *Successi della Convenzione OCSE contro la corruzione ed ostacoli al suo enforcement*, pubblicazione TI- Italia, reperibile on-line su <http://www.transparency.it>.

Alcuni di questi testi si fondano su un approccio selettivo al problema, proponendosi di intervenire su alcuni aspetti-chiave; altri invece affrontano la corruzione in termini generici, occupandosi tanto delle misure di prevenzione, quanto dei meccanismi sanzionatori nonché dei profili di controllo della corruzione, prevedendo altresì meccanismi di assistenza tecnica nell'applicazione delle norme convenzionali ai Paesi che ne facciano richiesta.

L'adozione delle convenzioni è solo un primo passo significativo nella lotta comune alla corruzione: la volontà espressa deve essere seguita da un'effettiva azione nazionale di mantenimento degli impegni assunti in sede convenzionale.

In particolare si rileva un atteggiamento contraddittorio del governo del nostro paese nel conformarsi agli impegni assunti in ambito internazionale se si pensa al c.d. scudo fiscale, già trattato nella Parte I. Il provvedimento in questione, costituisce una contraddizione rispetto alle intenzioni di contrastare il riciclaggio di denaro sporco, manifestate contemporaneamente a livello internazionale (*Action Plan to Combat the Financing of Terrorism*, 2001; *FMI; Banca Mondiale*, 2002).

Analoghe considerazioni valgono per la legge di depenalizzazione del falso in bilancio e per quella di ostacolo alle rogatorie internazionali, approvate in contraddizione con la lettura e lo spirito degli accordi internazionali⁸⁷ e delle raccomandazioni OCSE.

In ambito europeo⁸⁸, non si mira ad una completa armonizzazione delle normative nazionali anti-corruzione ma alla ricerca di un consenso multilaterale finalizzato ad agevolare un'applicazione uniforme ed effettiva degli strumenti giuridici adottati.

L'abolizione delle frontiere ha in effetti rivelato un preoccupante paradosso: il mantenimento delle barriere normative in uno spazio politico quale quello europeo, in cui la competenza penale è strettamente riservata alle autorità nazionali, ha per-

⁸⁷ M. Arnone, E. Iliopoulos, *op.cit.*, pp.180 ss.

⁸⁸ 10C. R. Calderone, *Lotta alla corruzione in campo comunitario ed internazionale* in Riv. Tr. Dir. Pen. Ec.

Anno XIV, n. 3, luglio-settembre 2001. L. Ferola, *Spazio giudiziario europeo e lotta alla corruzione* in Liuc Papers n. 73, Serie Impresa e Istituzioni, 14 aprile 2000. J. Peterson, *The EU: Pooled sovereignty, divided accountability*, Political Studies, 1997, XLV, 559-578. D. Ruimschotel, *The EC budget: ten per cent fraud? A policy analysis approach*, Journal of Common Market Studies, 32, 1994, 319-42. J. La Palombara, *Structural and institutional aspects of corruption*, Social Research, 61, 1994. A. Sherlock, C. Harding, *Controlling fraud within the European Community*, European Law review, 16, 1991.

Deloitte & Touche, *Fraud without frontiers a study for the European Commission of international fraud within the EU*, 1997. UK House of Commons, European Standing Committee B, *Detection of frauds and irregularities*, London, HMSO, 1996. *The fight against corruption: Is the tide now turning?*, Transparency International, Berlin, April, 1997. K.A. Elliott, *Corruption and the Global Economy*, Institute for International Economics, Washington, 1997. P. J. Perry, *Political corruption and political geography*, Ashgate, 1997.

messo al crimine organizzato di sfruttare spazi di azione all'interno delle asimmetrie derivanti dall'esistenza di diversi sistemi giuridici.

Si è quindi riconosciuta la necessità di armonizzare le normative nazionali. L'Unione Europea è sprovvista di una potestà punitiva diretta, prerogativa degli Stati Membri in quanto espressione della sovranità nazionale. Tuttavia il Trattato di Amsterdam ha previsto una precisa base legale per contrastare la corruzione, includendola esplicitamente tra le materie oggetto di cooperazione in materia penale (art. 29 TUE).

3.1.1. La definizione di corruzione nelle fonti internazionali

Le fonti internazionali si preoccupano di fornire delle definizioni sintetiche idonee ad operare nei vari ordinamenti, compatibilmente con le previsioni delle legislazioni nazionali, e che per lo più prescindono dalla distinzione tra corruzione attiva e passiva.

Ricordiamo le definizioni principali di corruzione nelle diverse fonti internazionali.

Ai sensi dell'art. 15 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, sono da considerare reato, se commesse intenzionalmente, la promessa, l'offerta o la concessione ad un pubblico ufficiale, direttamente o indirettamente, di un beneficio indebito, per l'ufficiale stesso o per un'altra persona o ente, per far sì che l'ufficiale compia certi atti, o si astenga dal compierli, nell'esercizio delle proprie funzioni ufficiali, nonché la sollecitazione o l'accettazione da parte di un pubblico ufficiale, direttamente o indirettamente, di un beneficio indebito, per l'ufficiale stesso o per un'altra persona od ente, per far sì che l'ufficiale compia certi atti, o si astenga dal compierli, nell'esercizio delle proprie funzioni ufficiali.

Principio	Fonte	Descrizione
Indipendenza ed autonomia delle istituzioni anticorruzione	United Nations Convention against Corruption, Art. 6 and 36, Council of Europe Criminal Law Convention, Art.20, Council of Europe Resolution (97) 24, Art. 3	Gli standard internazionali professano l'importanza dell'indipendenza delle autorità anticorruzione perché queste possano operare senza pressioni esterne.
Accountability	United Nations Convention against Corruption, Art. 1, 5 and 10	L'Accountability delle istituzioni anticorruzione è essenziale per garantire la loro credibilità e trasparenza nei confronti dell'opinione pubblica.
Previsione di adeguate responsabilità per chi compie reati di frodi	United Nations Convention, Art. 15-19, Council of Europe Criminal Law Convention, Art. 2-4, 8, and 12-15, Council of Europe Resolution (97) 24, Art. 2	Per permettere alle istituzioni anticorruzione di disporre di mezzi efficaci per il loro operare e per facilitare la cooperazione a livello internazionale, è opportuno sancire l'illegalità di determinati comportamenti, che devono essere puniti in ogni Paese.
Coordinamento e cooperazione delle forze anticorruzione a livello nazionale	United Nations Convention against Corruption, Art. 5 and 38, Council of Europe Criminal Law Convention, Art.21	Gli organismi anticorruzione non possono combattere da soli. Le convenzioni internazionali incoraggiano la cooperazione ed il coordinamento tra tutte le istituzioni, pubbliche e private, che, a livello nazionale, si occupano di lotta alla corruzione.
Rafforzamento della cooperazione internazionale	United Nations Convention against Corruption, Art. 43, 48 and 49, Council of Europe Criminal Law Convention, Chapter IV, Council of Europe Resolution (97) 24, Art.20	Lo scambio di esperienze ed il contatto continuo a livello internazionale è fortemente incoraggiato dalle convenzioni internazionali.

Fig. 3.1 - I fondamentali principi derivati dalla convenzioni internazionali

(Fonte: Alto Commissariato)

Secondo l'organizzazione non governativa Transparency International, la corruzione "è l'insieme di comportamenti di pubblici ufficiali o di impiegati pubblici finalizzati all'arricchimento personale (o di persone vicine), e che si realizzano attraverso l'abuso dei poteri preposti al loro ufficio; tale abuso comporta necessariamente una violazione dell'insieme dei doveri d'ufficio": in questo caso il concetto di arricchimento è ristretto alla sola dazione di risorse economiche.

Per la Banca Mondiale⁸⁹ esistono due tipologie fondamentali di corruzione: la prima, la corruzione amministrativa, si riferisce all'insieme di azioni effettuate da un agente pubblico al fine di imporre distorsioni intenzionali nello stadio di implementazione di regole o leggi in cambio di una ricompensa, effettiva, promessa o attesa e riguarda tutti gli atti che garantiscono al privato cittadino eccezioni a regole o una priorità rispetto a certi servizi; la seconda, cosiddetta *state capture*⁹⁰, comprende tutti gli atti di uno o più agenti finalizzati a influenzare il processo di formazione di regole o leggi.

⁸⁹ World Bank, *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate*, Washington DC, 2000.

⁹⁰ Raccomandazione OCSE 27 maggio 1994.

Modello	Esempi di istituzioni internazionali
Agenzia multiscopo	HONG KONG: Independent Commission Against Corruption SINGAPORE: Corrupt Practices Investigation Bureau LITHUANIA: Special Investigation Service LATVIA: Corruption Prevention and Combating Bureau NEW SOUTH WALES, AUSTRALIA: Independent Commission Against Corruption
Istituzioni con funzioni di polizia (law enforcement)	SPAGNA: Special Prosecutors Office for the Repression of Corruption-Related Economic Offences GERMANIA: Department of Internal Investigation BELGIO: Central Office for the Repression of Corruption NORVEGIA: The Norwegian National Authority for Investigation and Prosecution of Economic and Environmental Crime (Økokrim) REGNO UNITO: Serious Fraud Office
Istituzione di prevenzione, sviluppo di politiche e coordinamento	FRANCIA: Central Service for Prevention of Corruption USA: Office of Government Ethics CANADA: Office of the Public Sector Integrity Commissioner and Public Service Commission MALTA: Permanent Commission Against Corruption QUEENSLAND, AUSTRALIA: Crime and Misconduct Commission

Fig. 3.2 - Modelli internazionali di istituzioni anticorruzione

(Fonte: Alto Commissariato)

Secondo la definizione fornita dall'Organizzazione di Cooperazione e Sviluppo Economico, la corruzione consiste nell'offerta o nella prestazione diretta o indiretta di ogni vantaggio non dovuto, pecuniario o di altro genere, ad un pubblico ufficiale, in violazione dei doveri d'ufficio del funzionario, allo scopo di ottenere o continuare a mantenere un affare.

Secondo il Corruption Perception Index (CPI)⁹¹ redatto da Transparency Interna-

⁹¹ Il CPI è un indice che determina la percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica in numerosi Paesi del mondo, attribuendo a ciascuna Nazione un voto che varia da 0 (massima corruzione) a 10 (assenza di corruzione). Si tratta di un indice composito, ottenuto sulla base di varie interviste/ricerche ad esperti del mondo degli affari e a prestigiose istituzioni. La metodologia viene modificata ogni anno al fine di riuscire a dare uno spaccato sempre più attendibile delle realtà locali. Le ricerche vengono svolte da Università o Centri di Studio, su incarico di Transparency International. La metodologia viene elaborata congiuntamente all'interno di un Comitato esecutivo composto da esperti internazionali nei campi della corruzione, econometria e statistica, lasciando al Direttivo di TI la decisione finale. Si consideri che il CPI riferibile a ciascun anno è solo parzialmente comparabile con quello dell'anno precedente: tale indice infatti non è concepito per elaborare un trend sulla diffusione della corruzione in un Paese. Il numero e il contenuto delle interviste proposte a ciascun Paese variano ogni anno, così come la metodologia e le fonti impiegate nonché il numero delle nazioni esaminate. Per maggiori informazioni sulle metodologie applicate per ottenere il CPI è possibile consultare il sito <http://www.transparency.org/surveys/index.html> oppure <http://www.icgg.org>.

Altri indici sono il Global Corruption Barometer (GCB) e il Bribe Payers Index (BPI) - Indice di Propensione alla Corruzione. Il primo indaga sull'atteggiamento dei cittadini nei confronti della corruzione e la sua influenza (0 equivale a non corrotto, 5 equivale ad estremamente corrotto); realizzato dalla Gallup International, il Barometro rappresenta un sondaggio sulla percezione del livello di corru-

tional, l'Italia, costituisce il fanalino di coda dell'Europa ante-allargamento, in tema di prevenzione e contrasto della corruzione. Tali questione saranno dettagliatamente trattate nel successivo paragrafo 4.

3.2. L'Alto Commissariato

Della creazione di un'autorità preposta a vigilare sulla p.a. avverso comportamenti illeciti si era a lungo parlato nelle precedenti legislature ma senza che tali intenzioni⁹² avessero avuto seguito concreto.

Considerata la concomitante situazione politica, è tuttavia legittimo chiedersi se alla creazione della figura dell'*Alto Commissario* (alle dirette dipendenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri) corrisponda una reale ed effettiva volontà politica di fronteggiare efficacemente il problema della corruzione o se non si tratti piuttosto di un'operazione strategica volta a dissimulare la realtà dei fatti, quasi come se la creazione di un organismo anti-corruzione fosse rappresentativa di una assoluta trasparenza del vertice del potere politico e della sua totale estraneità rispetto alle vicende processuali con le accuse di frode fiscale, falso in bilancio, appropriazione indebita e riciclaggio.

L'*Alto Commissariato* costituisce "un forte deterrente" ai fenomeni corruttivi nella PA, in quanto preposto alla prevenzione e al contrasto della corruzione e degli illeciti in seno alla p.a., confermando che la prevenzione è logicamente antecedente rispetto alla repressione e che la funzione preventiva dell'organismo è prevalente. Esso deve tuttavia assicurare anche che siano perseguiti fatti e comportamenti dei pubblici dipendenti nei quali siano ravvisabili eventuali responsabilità, sia attraverso la denuncia all'Autorità Giudiziaria dei fatti costituenti reato, sia attraverso la denuncia alla Corte dei Conti, ove previsto, dei fatti nei quali sia ravvisabile danno erariale.

L'art. 2 c. 1 del d.P.R. 258/2004, precisa che "l'*Alto Commissario* esercita le sue funzioni nell'ambito della pubblica amministrazione".

La conoscenza del "fenomeno corruzione" ha una rilevanza strategica per lo svolgimento della missione istituzionalmente affidata all'Alto Commissario in termini di prevenzione e contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito.

L'individuazione delle cause e delle diverse forme di manifestazione del fenomeno va, peraltro, accompagnata da un'attenta considerazione delle conseguenze della

zione nei vari settori e sulle esperienze ed aspettative della società civile rispetto al fenomeno della corruzione. L'Indice di Propensione alla Corruzione invece evidenzia la graduatoria dei paesi corruttori e si fonda su interviste condotte tra dirigenti senior di aziende nazionali e multinazionali, ma anche tra dirigenti e responsabili finanziari, Camere di Commercio, banche commerciali nazionali e straniere e studi legali commerciali; le domande dell'indagine si riferiscono alle impressioni delle aziende multinazionali dei Paesi corruttori.

⁹² M. Amone, E. Iliopoulos, *La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali*, Ed. Vita e Pensiero, 2005, p.108:

“corruzione” (intesa in senso ampio), in termini di costi, di sottrazione di risorse, di rinuncia ad opportunità e, più in generale, di effetti distorsivi per la stessa vita democratica del Paese.

La riflessione sulle ripercussioni negative della corruzione per lo Stato, sino all'incidenza sulle diverse circostanze quotidiane in cui il cittadino si ritrova a misurare il suo rapporto con l'agire pubblico, aiuta a promuovere e ad alimentare la coscienza dell'elevato disvalore sociale del fatto, quale fattore essenziale per sostenere un'efficace azione di prevenzione.

La conoscenza del fenomeno appare, poi, strumentale per il consapevole orientamento dell'attività repressiva, anche sotto il profilo della individuazione delle più efficaci tecniche di svolgimento delle indagini.

Si ripropongono nei box 8 e 9 che seguono, rispettivamente la missione istituzionale, i compiti e le funzioni dell'Alto Commissariato e del SAeT (Servizio Anticorruzione e Trasparenza) per la prevenzione della corruzione nella PA.

Segue nel box 10 il dettaglio dell'organigramma dell'Alto Commissariato con l'individuazione delle risorse umane impiegate nel perseguimento delle strategie anticorruptive, preventive e di controllo. Nel box 11, sono illustrate le indagini svolte dall'Autorità, nei sette anni di attività (2004/2010).

Box 3.1

Missione

La sempre maggiore consapevolezza nelle strutture pubbliche di dover rispettare alti standard di efficienza e correttezza nei confronti del cittadino, della società civile e delle altre istituzioni ha determinato (in numerosi contesti nazionali e internazionali) l'esigenza di creare strutture tecniche specializzate in materia di trasparenza, prevenzione e contrasto della corruzione e di altre forme di illecito perpetrate nel settore della pubblica amministrazione. La costituzione in Italia del Servizio Anticorruzione e Trasparenza ha come fine quello di sviluppare una strategia sistematica di prevenzione dei diversi tipi di illecito.

Tale disegno si concretizza in tre azioni:

- *valutazione periodica dell'attualità degli strumenti giuridici e delle prassi amministrative;*
- *individuazione delle criticità del sistema normativo;*
- *verifica della vulnerabilità della pubblica amministrazione alla corruzione e alle condotte criminali a questa connesse.*

Riferimenti normativi

- Legge 6 agosto 2008, n. 133

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica

- Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112

Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria - (www.anticorruzione.it).

Box 3.2

Indagini conoscitive all'interno della P.A. in settori specifici (sanità, appalti, sistema degli acquisti, etc.)

Analisi e studi su adeguatezza e congruità del quadro normativo e delle prassi

Emanazione linee guida alle P.A. (standard, programmi di internal auditing, adozione di codici etici, numeri verdi, etc.)

Monitoraggio procedure di spesa e dei tempi di pagamento

Collaborazione tecnologica con il CNIPA finalizzata alla interconnessione di tutti i dati che confluiscono nella struttura

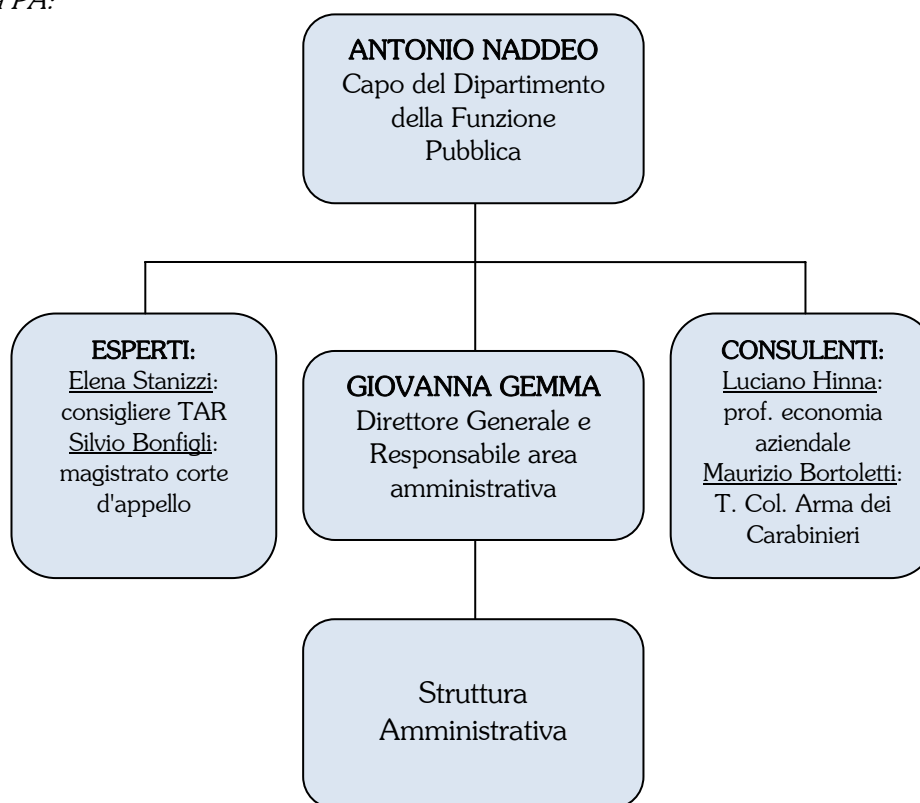
Collaborazione internazionale con i paritetici organismi impegnati nella lotta alla corruzione

Rappresentanza presso organizzazioni internazionali di settore espressamente competenti in materia di trasparenza e corruzione

(Fonte:Alto Commissariato)

Box 3.3

Organigramma della struttura dell'Alto Commissariato per la prevenzione della Corruzione nella PA:



(Fonte:Alto Commissariato)

L'alto Commissariato nasce formalmente nel 2003 in seguito agli obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia ad organizzazioni internazionali quali l'Osce e l'Onu. L'Osce in particolare, ha raccomandato l'istituzione dell'ufficio e l'Onu si è fatta promotrice di fatto "di una Convenzione contro la corruzione - firmata a Meri-

da, in Messico, nel dicembre 2003 anche dall'Italia – che prevede l'impegno per i paesi membri a sviluppare una strategia nazionale anticorruzione, anche attraverso l'istituzione di appositi organismi”.

La legge istitutiva approvata dal Governo Berlusconi indicava come finalità dell'ufficio il “contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione”. Tale legge prevedeva inoltre una spesa annua massima di 582.000 € e la stesura di un successivo regolamento “volto a determinare la composizione e la funzione dell'Alto Commissario al fine di garantirne l'autonomia e l'efficacia operativa”. Il Regolamento, non risulta essere stato approvato, e il comma 6 dell'art. 68 del DL 112/08, ne ha previsto la soppressione, nonostante le indicazioni del GRECO (Group of States against Corruption).

Le funzioni che gli erano proprie sono state definitivamente affidate al Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione – Dipartimento della Funzione Pubblica. Inoltre sul sito dell'ente è possibile leggere che tra i compiti (non meglio specificati) del nuovo dipartimento ci sarà quello di “predisposizione annuale di un piano nazionale per la trasparenza dell'azione amministrativa e la mappatura del fenomeno della corruzione nella pubblica amministrazione”.

Box 3.4

Indagini conoscitive e accertamenti

Ufficio scolastico provinciale di Napoli

Comitato provinciale Croce Rossa Italiana di Roma - centro di educazione motoria

II Università di Napoli - Facoltà di Studi Jean Monnet

Asl Vibo Valentia

Test universitari

Agenzia per le erogazioni in agricoltura - AGEA

Accademia di Belle Arti di Lecce

Cartolarizzazioni INPS

Policlinico Umberto I - Roma

Ufficio provinciale di Roma - Agenzia del territorio

Asl Napoli 5 - Castellammare

Pagamenti fatture passive nella PA

Anas

Asl Lecce 2 - Gallipoli

Cattedre universitarie

Federazione Italiana Giuoco Calcio

Box 3.5

Riferimenti legislativi:

1- *Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 agosto 2008.*

2. *Nella legge n.133 del 6 agosto 2008 all'articolo 68 (Riduzione degli organismi collegiali e di duplicazioni di strutture) comma 6 e 6 bis è possibile leggere rispettivamente:*

- *In particolare sono soppresse le seguenti strutture:*
- a) *Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione di cui all'articolo 1 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 e successive modificazioni;*
- *Le funzioni delle strutture di cui al comma 6 lettere a) e b) sono trasferite al Ministro competente che può delegare un sottosegretario di Stato.*

(Fonte: www.anticorruzione.it)

Per le mappe della corruzione (5) e le relazioni semestrali sul livello di corruzione nel Paese al Presidente del Consiglio dei Ministri (4) del 2006 e del 2007, sono disponibili sul sito.

3.3. New Public Management e State Capture

La fine degli anni '70 ha segnato l'avvio di una lunga stagione di riforme in senso manageriale delle burocrazie pubbliche. Queste hanno investito, in misura e tempi diversi, la maggioranza dei paesi industrializzati.

Pur con specificità nazionali, le diverse esperienze hanno mostrato significative similarità. Tale convergenza sembra imputabile a due principali fattori (Ingraham, 1997):

1. L'influenza di cicli macroeconomici e politici comuni;
2. Dinamiche imitative.

A cavallo tra gli anni '70 ed '80, la contemporanea affermazione di maggioranze conservatrici in alcune grandi democrazie anglosassoni ha innescato una serie di riforme senza precedenti. A fronte di diffuse situazioni di tensione nello stato delle finanze pubbliche, la riqualificazione degli apparati burocratici – in molti casi perseguita attraverso la drastica contrazione del loro perimetro d'intervento nell'economia – è assurta a priorità assoluta.

Dal gruppo di stati pionieri, l'onda del *New Public Management* si è propagata alla maggioranza dei paesi industrializzati, ibridandosi con specificità nazionali e generando approcci originali alle riforme (Pollitt e Bouckaert, 2004).

Dinamiche imitative e mode gestionali hanno accelerato la propagazione di principi e metodologie.

Che i principi ispiratori delle riforme degli anni '80 e '90 rappresentino un nuovo paradigma o meno, essi hanno avuto una matrice comune nella cosiddetta “mana-

gerializzazione” della pubblica amministrazione. Tale neologismo indica convenzionalmente l'importazione nelle aziende pubbliche di principi e pratiche gestionali in uso nel settore privato. “*Managerialism relies on an essentially private-sector set of techniques and practices, amply leavened [...] by public choice and market theories*” (Ingraham, 1997: 326).

I contributi teorici che hanno ispirato e studiato i processi di managerializzazione delle pubbliche amministrazioni degli ultimi trenta anni sono riconducibili a quattro filoni fondamentali (Terry, 1998):

1. Quantitative/analytic management – I fautori di questo approccio hanno tradizionalmente incoraggiato l'applicazione ai processi decisionali in ambito pubblico di metodi – quali la *cost-benefit analysis* – sviluppati dagli studi di *public policy* (Lynn, 1996). Il tentativo di ridurre l'incertezza attraverso l'impiego di tecniche sofisticate ha una matrice razionalistica, che il *quantitative/analytic management* condivide con lo *scientific management* e parte delle teorie organizzative classiche;
2. Political management – Premessa logica di questo approccio – del quale gli accademici della *Kennedy School of Government* sono tradizionalmente stati i principali fautori – è l'assenza di dicotomia tra politica ed amministrazione. In ottica positiva, il *political management* riconosce la sostanziale impossibilità di impedire un intervento attivo dei *civil servant* nella definizione delle politiche pubbliche. In ottica normativa, i fautori del *political management* auspicano che il perimetro di azione dei *manager* pubblici si estenda fino alla definizione degli obiettivi. In questo senso, il *political management* rappresenta un approccio alternativo alla *public administration* classica: “[...] in contrast, our conception of ‘public management’ adds responsibility for goal setting and political management to the traditional responsibilities of public administration” (Moore, 1983: 2-3);
3. Market-driven management – Il *market-driven management* si fonda su tre idee. In primo luogo, l'esposizione alle forze competitive del mercato è ritenuta una condizione necessaria per la massimizzazione dei livelli di efficienza di qualsiasi organizzazione. Tale convincimento, di stampo neo-classico, ha ispirato la creazione di meccanismi di mercato (o quasi-mercato) all'interno del settore pubblico, nel tentativo di riformarlo dall'interno (Peters, 1996). La seconda idea fondamentale è che la bontà di una pratica gestionale non dipende dalla natura – pubblica, privata o *non-profit* – di un'organizzazione: “*management is management*” (Peters, 1996: 28). Il terzo pilastro concettuale dell'approccio *market-driven* è la fede nella superiorità del settore privato. Da qui, la promozione di un'importazione massiccia all'interno delle organizzazioni pubbliche di metodologie e tecniche gestionali in uso nelle imprese. L'approccio *market-driven* è stato il riferimento teorico dominante per le ri-

forme avviate, per esempio, dal governo laburista neozelandese a partire dal 1984;

4. Liberation management – L'espressione "*liberation management*" fu coniata da Thomas Peters nel 1992, ma acquisì popolarità nella seconda metà degli anni '90, dopo che Paul Light la utilizzò in *The Tides of Reform: Making Government Work* del 1997. Come il *market-driven management*, il *liberation management* si colloca a pieno titolo nel più ampio filone del *New Public Management* (Kettl, 1997; Löffler, 1997). Idea centrale di questo approccio è che i vincoli e le disfunzioni degli apparati burocratici tradizionali impediscono ai *manager* pubblici di esprimere il loro potenziale. Da qui lo *slogan* "*let managers manage*" (Boston, Martin, Pallot e Walsh, 1996). Assumendo che la maggioranza dei dirigenti pubblici siano "*good people trapped in bad systems*" (Gore, 1993), il miglioramento della pubblica amministrazione non può che transitare attraverso la de-burocratizzazione dei processi e la razionalizzazione degli assetti organizzativi. Osborne (1997) auspica la transizione ad un paradigma manageriale "*based on liberating employees and citizens to do their best and using new management methods to get the most out of what government does*". Per snellire le burocrazie pubbliche, i fautori del *liberation management* propongono soluzioni quali il decentramento delle funzioni di *budgeting* e gestione del personale, la semplificazione delle procedure e l'*outsourcing* massiccio. (Light, 1997; Osborne and Gaebler, 1992).

Le riforme pubbliche degli anni '80 e '90 hanno preso le mosse da raccomandazioni di commissioni e gruppi di studio governativi. In Canada, la *Glasso Commission*, istituita nel 1960, concluse che la burocrazia pubblica era eccessivamente centralizzata e non consentiva una sufficiente discrezionalità manageriale ai suoi dirigenti. Nel Regno Unito, il *Fulton Report* del 1968 evidenziò una generalizzata insufficienza delle capacità manageriali dell'alta dirigenza pubblica. In Australia, la *Royal Commission on Australian Government Administration*, istituita nel 1974, giudicò la burocrazia statale eccessivamente centralizzata e gerarchica ("*better decisions will be made and better service given to people if authority and responsibility are devolved to officials close to where the action occurs*") ed il *management* pubblico scarsamente flessibile e dinamico. In Italia, il *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato* – presentato al Parlamento dal Ministro della Funzione Pubblica Giannini nel 1979 – aprì un'ampia riflessione sulle fragilità della macchina amministrativa. Negli Stati Uniti, il rapporto presentato nel 1984 dalla *Grace Commission* raccomandò che il governo federale iniziasse ad essere amministrato "*like a business*" (Ingraham, 1995).

Pur con significative differenze d'approccio, riformare le amministrazioni pubbliche per riqualificare la capacità d'azione del governo anche dai rischi della corruzione e della Cattura dello Stato, è stata una priorità per schieramenti politici opposti.

In Nuova Zelanda, è stato un governo laburista a promuovere la radicale riforma del settore pubblico. In molti casi (Stati Uniti, Regno Unito, Canada, *etc.*) sono state amministrazioni conservatrici a dare l'impulso iniziale al cambiamento (Ingraham, 1995). In altri paesi ancora – tra questi l'Italia – si sono cercate ampie convergenze politiche fin dalla fase progettuale. In tutti i casi, l'orizzonte temporale delle riforme ha abbracciato cicli politici successivi. Anche se il passaggio della staffetta tra maggioranze di segno opposto ha portato a correzioni di rotta anche significative, l'irreversibilità del cambiamento ha chiamato tutti i governi in carica negli ultimi due decenni ad un impegno significativo su questo fronte.

Allo stato attuale è possibile infatti ricondurre alla PA l'assolvimento di tre grandi macro-attività che si sostanziano nell'attuazione di⁹³:

- *politiche per lo sviluppo*, al fine di garantire un adeguato livello della qualità della vita in relazione alla crescente richiesta di benessere da parte dei cittadini;
- *politiche di redistribuzione* della ricchezza prodotta nell'interesse di tutte le classi della comunità amministrata;
- *politiche di stabilizzazione* in caso di squilibri congiunturali (inflazione, disoccupazione), quegli stessi squilibri che da diversi anni caratterizzano l'andamento della nostra economia.

Questo evidenzia la forte correlazione che esiste tra l'attività svolta dalla PA e la crescita, la competitività del Paese in una economia di mercato sempre più dinamica e imprevedibile.

Un governo proteso allo sviluppo dell'interesse collettivo, infatti, organizza una PA capace di monitorare efficacemente i fenomeni sociali, erogare adeguati servizi pubblici, definire politiche soddisfacenti per l'intera comunità. È legittimo pertanto considerare la PA come “tecnostuttura”⁹⁴ su cui poggia l'intero sistema delle istituzioni pubbliche, le quali perseguono come obiettivo ultimo e finalizzato quello di *coordinare i diversi attori per fare emergere strategie sociali di successo allo scopo di conciliare interessi spesso divergenti* e promuovere e migliorare la qualità della vita della comunità amministrata⁹⁵. Si passa in questo modo dal *Welfare State*, da uno Stato sociale, ad uno Stato dei servizi⁹⁶, caratterizzato dalla forte diversificazione di funzioni e di attività che la PA si trova a dover assolvere⁹⁷. Il delicato equilibrio tra ricchezza creata e poi distribuita alla comunità in un'ottica di generale interesse pub-

⁹³ D'ALESSIO L., VERMIGLIO C., VIRGINILLO M., *Accountability nel sistema di programmazione dello Stato*, in *Innovazione e accountability nella Pubblica Amministrazione. I drivers del cambiamento*, RIREA, 2008, p. 35.

⁹⁴ BORGONOV E. *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2005.

⁹⁵ Sarebbe infatti corretto parlare di istituzione pubblica quale sistema organizzato che esercita un potere sovraordinato sui soggetti insediati in un determinato territorio, in BORGONOV E. *Management delle istituzioni pubbliche*, Egea, Milano, p. 11 - 15.

⁹⁶ BORGONOV E. *Management delle istituzioni pubbliche*, op. cit., p. 86.

⁹⁷ MENEGUZZO M., REBORA G., *Strategie delle amministrazioni pubbliche*, UTET, Torino, 1990.

blico, consente di perseguire uno sviluppo sostenibile a durare nel tempo⁹⁸ che, come vuole la tradizione aziendale, si sostanzia nel principio di economicità, che insieme all'efficienza ed all'efficacia, rappresentano gli assunti di base del movimento riformatore del *New Public Management* volto appunto ad una gestione manageriale della macchina amministrativa⁹⁹. L'esigenza, sempre più urgente e necessaria, di innovare il sistema della PA italiana può essere ricondotta a fattori provenienti dall'ambiente esterno (esogeni) ma anche a ragioni di natura "dimensionale"¹⁰⁰ che rendono sempre più lungo l'iter decisionale e sempre più complesso l'elefantico sistema della PA sia a livello nazionale che locale¹⁰¹. Spostando il campo di osservazione a livello locale, sugli enti pubblici territoriali, la spinta al cambiamento deriva non solo da fattori esterni ma anche e soprattutto da fattori interni alla stessa organizzazione.

Tra i principali fattori esterni, determinante è stata l'azione di decentramento amministrativo con l'attribuzione di nuove e più incisive funzioni agli enti locali dove, la stessa elezione diretta del Sindaco, crea un forte legame tra l'ente la sua comunità di riferimento, diventando propulsore e promotore dello sviluppo e della competitività locale. È il Comune infatti ad incidere sul grado di scolarizzazione, sulla destinazione delle risorse pubbliche raccolte, sui livelli di tassazione e di redistribuzione della ricchezza prodotta, sull'efficienza dei servizi offerti. Basti pensare ai servizi sanitari e socio-assistenziale, o ancora di più, ai servizi pubblici locali, il settore dell'acqua, dei rifiuti, del trasporto pubblico, tutto rimesso al potere ed alle decisioni del "politico di turno". L'operare e l'agire delle istituzioni pubbliche locali esprimono quindi l'identità di quel territorio e della comunità che sono chiamati ad amministrare. I fattori interni di cambiamento a livello locale discendo invece proprio dalla cattiva gestione sia delle nuove che delle tradizionali funzioni che competono all'ente locale. Oggetto di analisi del presente studio vuole essere proprio questa continua distorsione che si manifesta nella gestione di un ente locale e delle sue ex-municipalizzate, oggi società per azioni, nell'assolvere a quelle funzioni che la stessa Costituzione ritiene di legittima competenza provinciale e comunale, e quali possono essere gli strumenti, le

⁹⁸ GIANNESI E., *Interpretazione del concetto di azienda pubblica*, Pisa, Cursi, 1961.

⁹⁹ Per un approfondimento sui principi e gli assunti di base del *New Public Management* si veda MUSSARI R., *Public sector financial management reform in Italy*, in GUTHRIE J. et al. (a cura di), *International public financial management reform: progress, contradictions, and challenges*, Information Age Publishing Inc., 2005; POLLITT C., BOUCHAERT G., *La riforma del management pubblico*, Università Bocconi Editrice, Milano, 2002; JONES, L. L., THOMPSON, F., *L'implementazione strategica del New Public Management*, Azienda Pubblica, n. 2, 1997; JAMES P., KENNETH K., *Public Management: Public and Private Perspectives*, Mayfield Publishing Company, 1983.

¹⁰⁰ D'ALESSIO L., VERMIGLIO C., VIRGINILLO M., *Accountability nel sistema di programmazione dello Stato*, op. cit., p. 17.

¹⁰¹ Il sistema istituzionale italiano è macchinoso: ministeri, agenzie e enti pubblici nazionali, enti e agenzie regionali, province, comunità montane, comuni, unioni, associazioni, consorzi intercomunali, circoscrizioni, aziende sanitarie e altro ancora. La ripartizione dei compiti e poteri è disordinata e in molti casi irrazionale, con duplicazioni di funzioni e sovrapposizioni di competenze. ASTRID, *Semplificare l'Italia*, a cura di BASSANINI F., CASTELLI L., Passigli Editore, Firenze, 2008.

proposte delle recenti riforme istituzionali e strutturali per ovviare il più presto possibile a questa persistente situazione di corruzione o addirittura cattura dello Stato a cui ci si sta sempre di più avvicinando.

L'abuso del potere politico e la continua ricerca del consenso tramite spregevoli interventi ad personam e clientelari, eclissano completamente il più generale interesse pubblico che dovrebbe invece rappresentare il "filo conduttore" di tutte le scelte e le decisioni di una PA che si dichiara democratica.

Il prevalere in questi ultimi decenni di interessi particolari a tutto discapito di quelli generali, va ad inquinare, ad inficiare anche il più noto e fondante principio Costituzionale dell'"imparzialità e della buona amministrazione" della cosa pubblica (art. 97 Cost.) assumendo sempre di più i caratteri e la forma di una vera e propria piaga della società italiana (non più solo il Mezzogiorno, ma anche "i tempi" della buona amministrazione dell'Italia centro-settentrionale).

3.3.1. Gli aspetti patologici della PA italiana tra "isomorfismo normativo e paradossi manageriali asincronici".

Verrebbe immediatamente da chiedersi da cosa nascono questi comportamenti opportunistici e perversi? La risposta a tale fenomeno è molto semplice: il controllo del territorio in concorrenza con l'autorità statale tanto da arrivare a definire questo filone sotterraneo e nascosto una PA2, una autorità parallela che opera e si organizza con gli stessi strumenti della PA tradizionale, ovvero legittimità, risorse pubbliche, sovraordinazione verso quei soggetti ormai inficiati e cooptati nel circolo vizioso della corruzione. Lo stesso Procuratore generale della Corte dei Conti, presenta così l'Italia di oggi alla cerimonia inaugurale dell'anno giudiziario 2010: *la corruzione - ha detto - è ormai una patologia e va vista come una nebbia che sovrasta e avvolge il tessuto più vitale e operoso della società*¹⁰². La "zona grigia" tra le due PA si è allargata a dismisura in questi ultimi anni testimoniata da una crescita vorticoso dei reati per corruzione (le denunce sono aumentate del 229% rispetto al 2008) e concussione. È la mala gestione della cosa pubblica a preparare il terreno alla corruzione. La corruzione è *un tumore maligno che avvolge il tessuto più vitale e operoso del paese e non accenna neppure lentamente a dissolversi*¹⁰³, è quanto afferma il Presidente Lazzaro della Corte dei Conti sempre alla cerimonia inaugurale dell'anno giudiziario, questo fenomeno non risente neanche delle situazioni di squilibrio congiunturale in quanto proprio nelle situazioni di maggiore crisi e confusioni il patrimonio delle organizzazioni criminali dilaga. La mala sanità, inquadramenti illegittimi, la crescita delle procedure negoziate, l'opaco sistema degli appalti pubblici, e ancora le frodi alla Ue e le truffe interne della riscossione dei tributi, illegittimità negli affidamenti di servizi pubblici locali che fin dagli anni '70 hanno sempre rappresentato in

¹⁰² Tratto da Il Sole24Ore del 18 febbraio 2010, p. 6.

¹⁰³ La stessa visione della corruzione fornita da Senior .

maniera eclatante forse il più evidente tra i cosiddetti “costi della democrazia”, in quanto tali imprese, a totale o prevalente partecipazione pubblica, sorrette dai politici, si prestavano con molta facilità a scandali finanziari e a strategie industriali fallimentari¹⁰⁴.

Questi rappresentano i tanti esempi di scarsa responsabilità pubblica e soprattutto politica o come li definirebbe ancora Gallino, esempi di irresponsabilità sociale¹⁰⁵ che mai come per la cosa pubblica, la responsabilità sociale dovrebbe essere invece una virtù innata¹⁰⁶. Il potere politico del nostro paese è molto debole, se si guarda alle riforme istituzionali, tralasciando invece i processi di selezione della classe politica. Pensare infatti di aumentare le sanzioni elettorali e accrescere l'autonomia degli esecutivi (attraverso l'elezione diretta o il federalismo fiscale) senza migliorare la qualità del personale politico può generare gravi effetti perversi: attribuire più forza ai soggetti di bassa qualità; di livello culturale e morale non troppo elevato, li rende più inclini all'opportunismo ed alle lusinghe di “truffatori e maneggioni” (come li definiva Schumpeter a proposito delle democrazie di successo) a tutto discapito degli interessi collettivi¹⁰⁷. Afferma Pezzani nel suo Patto di Lucidità: *andrebbero sostenute strenuamente nuove politiche di gestione del personale, finalizzate a rafforzare la componente professionale nella selezione e valutazione e a diffondere un nuovo sistema di valori condiviso e legato a principi di natura etica e morale*¹⁰⁸. Altro elemento determinante ma fortemente inadeguato nel nostro paese è il sistema di programmazione e controllo in un'ottica di completa separazione tra indirizzo politico e autonomia gestionale. Nella realtà non avviene mai una netta separazione tra organo politico e management pubblico anzi la stessa letteratura (Mussari, 2004) ha abbondantemente superato tale dicotomia, in quanto, se pur gli amministratori politici, espressione degli elettori, sono deputati ad interpretare i bisogni della collettività, traducendoli in obiettivi e il *management* pubblico solo a tradurre gli stessi obiettivi in risultati, quest'ultimo resta sempre legato al primo da un rapporto critico di fiducia e di nomina (sistema dello *spoil system*). Ne deriva che le decisioni vengono assunte non in base a criteri di convenienza economico (come dovrebbe essere in ambito manageriale) bensì in funzione dei “tempi” della politica (durata dei mandati elettorali). La dipendenza dei tempi e dei ritmi della gestione dai tempi e ritmi istituzionali (Borgonovi: 2002), comporta un forte orientamento della gestione al breve periodo.

I politici assumono decisioni anticipandone i benefici e differendone i costi, atten-
tando così al principio di equità intergenerazionale, ma salvaguardando invece quello del consenso politico¹⁰⁹. In un modello corretto e trasparente la complementarietà

¹⁰⁴ GALLINO L., *L'impresa irresponsabile*, Einaudi, 2005, p. XVI.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, op. cit..

¹⁰⁷ TRIGILIA C., *I cervelli giusti per le riforme*, da *Il Sole24Ore* del 2 gennaio 2010, p. 13.

¹⁰⁸ PEZZANI F., *Il patto di lucidità. Come avvicinare istituzioni e paese reale*, Egea, Milano, 2008, p. 8.

¹⁰⁹ Interessante a tal riguardo l'opinione di Graham T. Allison Jr, il quale sostiene che: *i tentativi di tracciare una linea netta tra “politica” e “amministrazione”, come i più recenti sforzi di segnare un*

sistemica tra politica e burocrazia consente di distinguere senza equivoci le funzioni di indirizzo e di controllo da quelle di gestione inducendo ciascuno a svolgere il proprio ruolo con chiarezza, competenza, professionalità e soprattutto responsabilità delle proprie azioni¹¹⁰. In un contesto organizzativo, quale quello della PA oggi, è ricorrente il fatto che *tutti fanno tutto e nessuno è responsabile di ciò che solo lui dovrebbe fare*¹¹¹, non c'è responsabilità, moltiplicando burocrazie, conflitti di competenza, complicazioni procedurali.

Il problema della deresponsabilizzazione alimenta in maniera esponenziale il proliferare di occasioni e situazioni di corruzione, sempre più spesso, infatti, gli scandali economici e politici non vengono rilevati dal buon funzionamento della magistratura o dei sistemi di controllo pubblico ma vengono denunciati direttamente da coloro che ne sono stati vittime o talvolta da coloro che non hanno potuto trarre alcun vantaggio personale dal fatto doloso¹¹². Crescente invece, è negli ultimi anni, il controllo politico-sociale attivato da parte delle diverse opposizioni politiche appunto, nelle numerosissime denunce ai diversi organi e alle diverse istituzioni di controllo (Corte dei Conti, Procura della Repubblica, Guardia di Finanza, ecc.), al fine di ripristinare il rispetto delle regole in *una Pa commissariata e schiacciata tra un isomorfismo, un valniloquio normativo e paradossi manageriale asincronici*, che saranno peraltro dovutamente trattati nel prossimo capitolo.

Occorrerebbe:

- a) Passare da un reclutamento della quantità ad un reclutamento per merito, qualità e professionalità;
- b) Migliorare i meccanismi di controllo;
- c) Garantire la certezza della pena in caso di scarsa responsabilità e di reati amministrativi e penali (legalità).

L'analisi del fenomeno richiede nella sua specificazione uno studio sul campo, un'analisi dei sistemi e dei documenti contabili adottati a livello di amministrazione locale, per scovare le cause di tali situazioni perverse di corruzione e di elusione delle norme di legge che, mai come per il settore pubblico, disciplinano ogni singola fase della "vita amministrativa" della cosa pubblica.

Verificare la trasparenza dei processi di reclutamento pubblico, di affidamento delle consulenze, procedure di acquisto e affidamento degli appalti e della gestione dei servizi pubblici e, soprattutto, verificare come sia stato adottato il sistema di con-

simile spartiacque tra "policy-making" ed "implementazione", riflette una comune ricerca di una semplificazione che permetta di porre i problemi di valore della politica da una parte (chi fa cosa, quando, come), e focalizzare il più limitato problema di come assolvere i compiti più efficientemente. Ma può qualcuno realmente negare che il "come" influenza sostanzialmente il "chi", il "che cosa" e il "quando"? in MUSSARI R., *Il management delle aziende pubbliche. Profili teorici*, Cedam, Padova, 1994, nota p. 118.

¹¹⁰ Ivi, p. 119.

¹¹¹ ASTRID, *Semplificare l'Italia*, a cura di BASSANINI F., CASTELLI L., op. cit..

¹¹² PEZZANI F., *Il patto di lucidità. Come avvicinare istituzioni e paese reale*, op. cit., p. 22.

trollo di gestione alla luce del nuovo Codice delle Autonomie locali (artt. 147 e ss. D. L. 135/2009) per comprenderne i limiti e le inefficienze al fine di proporre un modello condiviso ed accettato di *Public governance*, con l'obiettivo di creare consenso attorno ad alcune scelte e superare il malcontento legato alla mancata condivisione di alcuni obiettivi imposti da pochi organi/soggetti sovraordinati, e un sistema adeguato di *accountability* volto a garantire il necessario coordinamento dell'azione pubblica (Pulejo, 2001) nello svolgimento dei propri doveri e di rendere conto del proprio operato assumendone la responsabilità di risultato (Buccellato, 2004). Tale dovere viene adempiuto con riferimento al modo in cui le risorse economiche e finanziarie sono utilizzate, al grado di correttezza con cui hanno agito i soggetti coinvolti nella gestione, alla adeguatezza e alla rispondenza dei comportamenti assunti rispetto agli obiettivi stabiliti, e ai risultati effettivamente conseguiti nei tempi di osservazione (Ricci, 2005).

3.4. La diffusione della corruzione nel mondo: costi sociali, politiche, decisioni pubbliche e manageriali di contrasto.

I dati della corruzione in Italia, sono allarmanti: il costo della corruzione nel nostro paese, è pari a circa settanta miliardi di euro, equivalenti al 2,5% del nostro prodotto interno lordo. Il nostro Paese è nella classifica mondiale stilata da Transparency International relativa alla trasparenza indietro a paesi come Hong Kong e Taiwan ,(siamo penultimi in Europa, preceduti solo dalla Grecia).

L'amministrazione pubblica è il luogo privilegiato della corruzione, in modo particolare nella gestione di beni e servizi condivisa con privati: concessioni edilizie, licenze, autorizzazioni al commercio, concessioni di crediti o finanziamenti agevolati.

Box 3.6

Transparency International Annual Report 2008
Bribe Payers Index 2008 (BPI)

Rank - BPI Score - Standard Deviation

1 Belgium 8.8 2.00 8.5 9.0
 1 Canada 8.8 1.80 8.5 9.0
 3 Netherlands 8.7 1.98 8.4 8.9
 3 Switzerland 8.7 1.98 8.4 8.9
 5 Germany 8.6 2.14 8.4 8.8
 5 Japan 8.6 2.11 8.3 8.8
 5 UK 8.6 2.10 8.4 8.7
 8 Australia 8.5 2.23 8.2 8.7
 9 France 8.1 2.48 7.9 8.3
 9 Singapore 8.1 2.60 7.8 8.4
 9 USA 8.1 2.43 7.9 8.3
 12 Spain 7.9 2.49 7.6 8.1
 13 Hong Kong 7.6 2.67 7.3 7.9
 14 Republic of Korea 7.5 2.79 7.1 7.8
 14 South Africa 7.5 2.78 7.1 8.0
 14 Taiwan 7.5 2.76 7.1 7.8
 17 Brazil 7.4 2.78 7.0 7.7
 17 Italy 7.4 2.89 7.1 7.7
 19 India 6.8 3.31 6.4 7.3
 20 Mexico 6.6 2.97 6.1 7.2
 21 China 6.5 3.35 6.2 6.8
 22 Russia 5.93 6.65 26.6

(Fonte: Transparency International)

Dal box sul ranking mondiale della corruzione percepita, stilata nel 2008, emerge che la carenza di legalità è strettamente connessa alla bassa competitività, come ha ben spiegato Transparency: le prime sedici nazioni in testa alla classifica della trasparenza sono le stesse in testa alla classifica della competitività e questo incide anche sul livello di investimenti stranieri che in Italia, a causa della corruzione, è inferiore del 64% rispetto alle attese.

Da studi economici della Banca Mondiale, risulta che abbassando l'incidenza della corruzione cresce il tasso di investimenti: per l'esattezza, recuperando due punti in un'ipotetica scala della corruzione da 10 a 1 (bassa vs alta incidenza), il tasso di investimenti/PIL crescerebbe di almeno quattro punti percentuali e lo stesso PIL pro capite crescerebbe di almeno mezzo punto percentuale l'anno. Gli stessi studi, rivelano che l'istruzione è il settore della spesa pubblica più dipendente dall'indice di corruzione, con una significatività del 95%: ad un miglioramento della deviazione standard dell'indice di corruzione è associato un aumento della spesa pubblica per l'istruzione, pari circa a mezzo punto di Pil.

Transparency International ha misurato questa disponibilità su una scala da uno (massima) a dieci (minima). I risultati sono presentati da Senior. Con il punteggio di 8 o più, vale a dire limitatissima propensione a pagare tangenti, troviamo, nell'ordine, Australia, Svezia, Svizzera, Austria e Canada. La Gran Bretagna è a 6.9; gli

USA a 5.3; l'Italia a 4.1. La situazione non cambia, in particolare per quel che riguarda i primi posti, secondo i dati del 2006 (riportati da *Global Corruption*), tranne che Gran Bretagna e Stati Uniti migliorano significativamente le loro posizioni e anche l'Italia fa qualche passo avanti, perso secondo i dati del 2007. Nel complesso, però, quando si guarda alla classifica dei paesi redatta con riferimento alla percezione della corruzione, l'Italia occupa il quarantacinquesimo posto, mentre la Francia sta al diciottesimo, la Spagna al ventitreesimo, il Portogallo al ventiseiesimo¹¹³.

Per dovere di documentazione, mi pare assolutamente opportuno sottolineare che ai vertici virtuosi di questa graduatoria si trovano tutti i paesi scandinavi nonché quelli della diaspora anglosassone (Nuova Zelanda, Australia, Canada): unico intruso Singapore, il cui autoritarismo politico si accompagna a un rigoroso controllo sulle possibilità di corruzione e a pesanti sanzioni. Senior, documenta come a ogni allargamento nel numero degli Stati-membri alla UE, la percezione della corruzione è cresciuta (ricordo che i punteggi elevati segnalano poca corruzione, quelli bassi molta corruzione): 7.36 nell'Europa dei Quindici; 7.03 nell'Europa dei Venticinque; 6.28 nell'Europa che, oltre alle appena entrate, Bulgaria e Romania, includesse anche Croazia e Turchia. Non è però da escludere che proprio l'appartenenza all'Unione Europea possa consentire una più ampia ed efficace azione di contrasto nei confronti della corruzione.

La misurazione della propensione non deve però portare alla indebita conclusione che la corruzione sia una questione legata esclusivamente al carattere nazionale. Anche se *Global Corruption* mette in evidenza che in troppi casi e contesti, in special modo nel continente africano, l'accettazione della corruzione è enorme, appare opportuno guardare ad alcuni elementi strutturali. Questi elementi sono sintetizzati da Della Porta e Vannucci: «La corruzione tende a crescere con la complessità e il grado di discrezionalità nella regolazione, l'inefficienza dell'amministrazione pubblica, il tempo richiesto alle imprese per gestire i loro rapporti con lo Stato, la sfiducia nel funzionamento della democrazia; essa tende invece a diminuire quanto più elevati sono la qualità dello Stato sociale (e la quantità di servizi pubblici forniti), i livelli di libertà economica, il rispetto dello Stato di diritto, la libertà d'informazione, l'entità delle sanzioni penali attese».

La sfiducia nel funzionamento della democrazia potrebbe essere non una variabile che spiega la corruzione, ma che dipende dall'esistenza di un alto tasso di corruzione. In maniera alquanto ingegnosa, Senior ha individuato quindici variabili che potrebbero influenzare l'esistenza e il grado di corruzione e con un'analisi di regressione è riuscito a stilare la graduatoria.

La ONG Transparency International compila ogni anno una classifica dei paesi

¹¹³ (*Global Corruption*, pp. 325-330)

del mondo per corruzione, in base alla percezione del fenomeno ricavata dai sondaggi realizzati presso esperti autorevoli da 12 organismi indipendenti, che raccolgono opinioni documentate, statisticamente rappresentative e validate.

L'indice di percezione della corruzione nel mondo, riguarda il settore pubblico e definisce questo comportamento illegale come l' "abuso di un potere istituzionale per fini personali". Considera perciò la corruzione dei funzionari pubblici, per gli incarichi pubblici, lo sviamento dei fondi pubblici e include la corruzione amministrativa e quella politica.

La classifica di quest'anno considera 180 paesi, 17 in più rispetto al 2006 e nella stessa misura del 2007.

Le opinioni raccolte vengono ponderate e tradotte in un punteggio complessivo per ogni paese, che può andare da un massimo di 10 (correttezza elevata) a un minimo di 0 (forte corruzione).

Come mostra la tabella seguente, 8 paesi hanno avuto un punteggio da 9,4 a 9,0, vicino al massimo e 7 da 8,7 a 8,1. 15 si collocano in fondo alla classifica con punteggi che vanno da un minimo di 1,4 a 2,0.

Ordine	Paese	Punti	Ordine	Paese	Punti
1	Danimarca	9,4	179	Somalia	1,4
2	Finlandia	9,4	178	Myanmar	1,4
3	Nuova Zelanda	9,4	177	Irak	1,5
4	Singapore	9,3	176	Haiti	1,6
5	Svezia	9,3	175	Uzbekistan	1,7
6	Islanda	9,2	174	Tonga	1,7
7	Paesi Bassi	9,0	173	Sudan	1,8
8	Svizzera	9,0	172	Ciad	1,8
9	Canada	8,7	171	Afghanistan	1,8
10	Norvegia	8,7	170	Laos	1,9
11	Australia	8,6	169	Guinea	1,9
12	Lussemburgo	8,4	168	Guinea Equatoriale	1,9
13	Regno Unito	8,4	167	Congo	1,9
14	Hong Kong	8,3	166	Venezuela	2,0
15	Austria	8,1	165	Turkmenistan	2,0

Tab. 3.1 - Classifica IPC 2007
(I 15 paesi più virtuosi e i 15 più corrotti)

L'Italia è 42^a, con 5,2 punti, dietro la Cechia e davanti alla Malesia. Era 45^a nel 2006.

Tra i G8 il Regno Unito è 12 con 8,4 punti, la Germania è 16^a con 7,5, il Giap-

pone è 18 con lo stesso punteggio, la Francia è 19^a con 7,3, gli USA sono al 20 posto con 7,2, la Spagna è 25^a con 6,7, la Russia è 143^a con 2,3.

3.4.1. Trasparency International

Transparency International ha misurato questa disponibilità su una scala da uno (massima) a dieci (minima). I risultati sono presentati da Senior (p. 192). Con il punteggio di 8 o più, vale a dire limitatissima propensione a pagare tangenti, troviamo, nell'ordine, Australia, Svezia, Svizzera, Austria e Canada. La Gran Bretagna è a 6.9; gli USA a 5.3; l'Italia a 4.1. La situazione non cambia, in particolare per quel che riguarda i primi posti, secondo i dati del 2006 (riportati da *Global Corruption*), tranne che Gran Bretagna e Stati Uniti migliorano significativamente le loro posizioni e anche l'Italia fa qualche passetto avanti (*Global Corruption*, pp. 325-330).

Transparency International - CPI –posizione dell'Italia nel periodo 1997 -2007

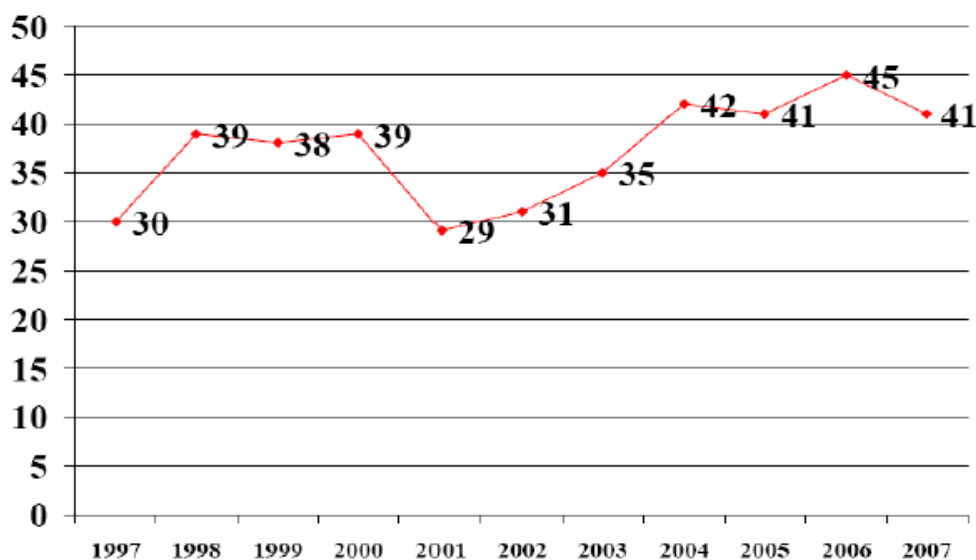


Fig. 3.3 - CPI – 1997-2007 – Transparency International

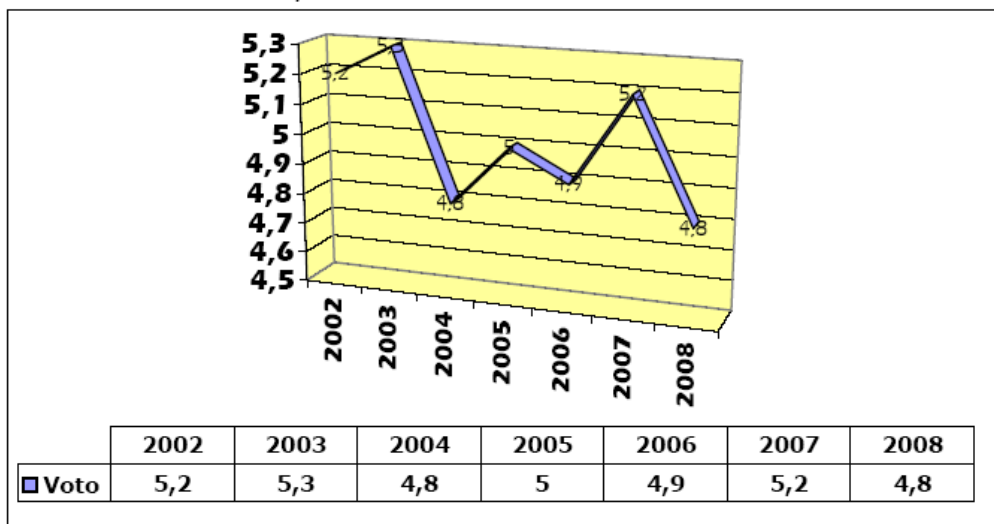
(Fonte: Alto Commissariato)

L'andamento del grafico mette in luce il fatto che la percezione del problema corruzione rimane alta anche immediatamente dopo il periodo di "mani pulite". L'Italia di fronte a questa situazione ha adottato diverse strategie, sia di natura repressiva che preventiva.

La prima ha portato a numerosi processi e condanne, senza però determinare una complessiva repressione del problema. Nonostante i scarsi risultati, in un primo momento l'Ordinamento Giuridico basava tutte le sue proposte su un approccio "repressivo"; un esempio di tale tendenza è la nascita dell'Autorità Nazionale di lotta alla corruzione, i cui primi risultati vedono una lieve diminuzione sulla percezione dei fenomeni di corruzione nel 2008. (nella figura che segue).

ITALIA

	Posizione	Voto
2002	31	5,2
2003	35	5,3
2004	42	4,8
2005	40	5
2006	45	4,9
2007	41	5,2
2008	55	4,8



CLASSIFICA 2008 NELLA UE

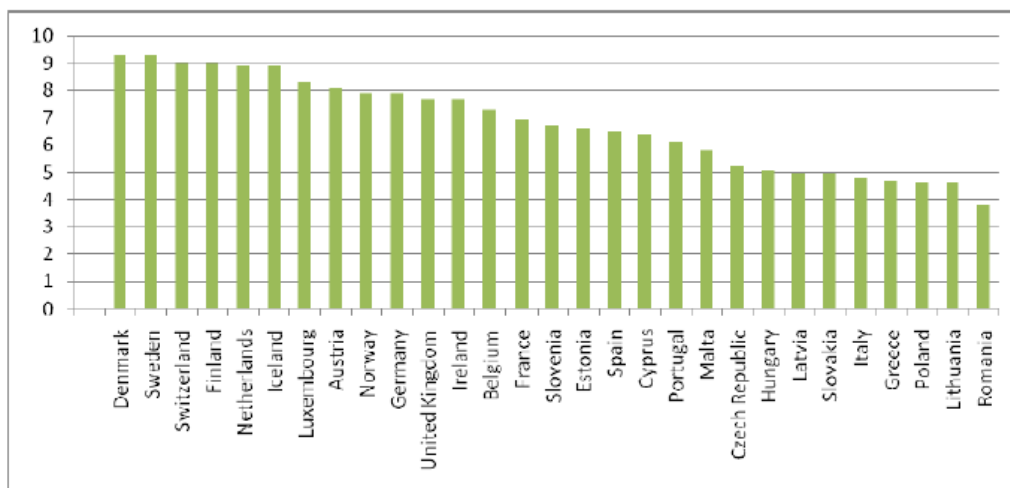


Fig. 3.4 - CPI – Posizione Italia, UE – Trasparency International

(Fonte: Alto Commissariato)

3.4.2. BPI 2008 – Indice di Propensione alla Corruzione 2008

Il Bribe Payers Index (BPI – Indice di Propensione alla Corruzione) del 2008 classifica 22 tra i paesi più ricchi ed economicamente influenti a seconda della probabilità con cui le loro aziende si trovino implicate in episodi di corruzione all'estero.

E' basato su due domande poste a 2.742 alti dirigenti d'azienda di 26 diverse nazioni. Per valutare quale sia la richiesta di tangenti internazionali, viene chiesto agli alti dirigenti d'azienda qual è la probabilità che aziende straniere con cui sono in affari prendano parte ad episodi di corruzione mentre operano nel loro paese.

CORRELATION COEFFICIENTS BETWEEN CORRUPTION AND INSTITUTIONAL INDICATORS

Variable	GRAFT ^a	Trade System Index	Infrastructure Rating	Entry Barriers	Soft Budget Constraint	Legal Effectiveness	Bankruptcy Law Index	Democratic Reform Index	GDP per capita
GRAFT ^a	1	0.5529** (25)	0.7913** (25)	-0.5191** (19)	-0.346* (20)	0.5603** (24)	0.5183** (24)	0.88696** (25)	0.82321** (26)
Trade System Index		1	0.6893** (25)	-0.041 (19)	0.2199 (20)	0.4962** (24)	0.4734** (24)	-0.7233** (25)	0.3941** (26)
Infrastructure Rating			1	-0.3699 (19)	-0.2421 (20)	0.6892** (23)	0.5393** (23)	-0.8641** (25)	0.5568** (25)
Entry Barriers				1	0.2985 (19)	-0.1595 (19)	-0.0938 (19)	0.3482 (19)	-0.4793** (19)
Soft Budget Constraint					1	-0.4441** (20)	-0.20 (20)	0.271 (20)	-0.1185 (20)
Legal Effectiveness						1	0.8545** (24)	-0.5378** (23)	0.4905** (24)
Bankruptcy Law Index							1	-0.511** (23)	0.5208** (24)
Democratic Reform Index								1	-0.6774** (25)
GDP per Capita									1

Number of observations in parentheses

** significant at the 5%

* significant at the 10%

^a Graft is measured on a scale of -2.5 to 2.5 with higher values corresponding to lower corruption. To make the results more intuitive however we use the inverse of Graft

Fig. 3.5 - Coefficienti di correlazione tra corruzione ed indicatori istituzionali

(Fonte: Broadman, Recanatini, 2000)

In sintesi, gli alti dirigenti d'azienda forniscono la loro percezione sulle origini della corruzione dall'estero, e questi punti di vista formano la base del BPI.

Classifica	Nazione	BPI 2008	Dati raccolti	Deviazione Standard	Confidence Interval 95%	
					Minimo	Massimo
1	Belgio	8.8	252	2.00	8.5	9.0
1	Canada	8.8	264	1.80	8.5	9.0
3	Paesi Bassi	8.7	255	1.98	8.4	8.9
3	Svizzera	8.7	256	1.98	8.4	8.9
5	Germania	8.6	513	2.14	8.4	8.8
5	Regno Unito	8.6	506	2.10	8.4	8.7
5	Giappone	8.6	316	2.11	8.3	8.8
8	Australia	8.5	240	2.23	8.2	8.7
9	Francia	8.1	462	2.48	7.9	8.3
9	Singapore	8.1	243	2.60	7.8	8.4
9	Stati Uniti	8.1	718	2.43	7.9	8.3
12	Spagna	7.9	355	2.49	7.6	8.1
13	Hong Kong	7.6	288	2.67	7.3	7.9
14	Sud Africa	7.5	177	2.78	7.1	8.0
14	Sud Corea	7.5	231	2.79	7.1	7.8
14	Taiwan	7.5	287	2.76	7.1	7.8
17	Italia	7.4	421	2.89	7.1	7.7
17	Brasile	7.4	225	2.78	7.0	7.7
19	India	6.8	257	3.31	6.4	7.3
20	Messico	6.6	123	2.97	6.1	7.2
21	Cina	6.5	634	3.35	6.2	6.8
22	Russia	5.9	114	3.66	5.2	6.6

Tab. 3.2 - Bpi, 2008

(Fonte: *Transparency International*)

La Tabella in esame sul BPI nel 2008, , mostra i risultati del BPI 2008 con delle ulteriori informazioni statistiche. Il punteggio varia da 0 a 10, indicando la probabilità che aziende di questi paesi diano tangenti mentre operano all'estero. Più alto è il punteggio di una nazione, più bassa è la propensione delle aziende di quella nazione a corrompere quando operano all'estero. Viene fornita la deviazione standard in modo da dare un'indicazione del grado di accordo tra le varie risposte relativamente ad ogni nazione: più è piccola la deviazione standard, più è ampio il consenso fra le risposte. Gli intervalli di confidenza mostrano il range dei valori minimi e massimi tra i quali, con il 95% di sicurezza, si situa il punteggio reale.

Per offrire una rappresentazione più dettagliata di come la corruzione colpisce il settore privato, Transparency International ha utilizzato i dati provenienti dal suo *Bribe Payers Survey* per creare due graduatorie per settori industriali. La Tabella successiva, classifica i settori industriali secondo il livello di probabilità con cui le aziende di un determinato settore corrompono pubblici ufficiali.

CORRUZIONE DI PUBBLICI UFFICIALI PER SETTORE

Settore industriale	Dati raccolti	Punteggio 2008	Deviazione Standard	Confidence Interval 95%	
				Minimo	Massimo
Lavori pubblici e costruzioni	477	5.2	3.29	4.9	5.5
Edilizia e promozione immobiliari	402	5.7	3.08	5.4	6.0
Petrolio e gas	305	5.9	3.18	5.5	6.2
Industria pesante	333	6.0	2.93	5.7	6.3
Estrazione	117	6.0	3.13	5.4	6.5
Industria farmaceutica e cure mediche	376	6.2	3.16	5.9	6.5
Servizi	639	6.3	3.06	6.1	6.6
Aeronautica civile	109	6.4	3.13	5.8	7.0
Energia (produzione e distribuzione)	274	6.4	3.03	6.0	6.7
Settore Forestale	99	6.5	3.19	5.8	7.1
Telecomunicazioni e strumenti	836	6.6	2.74	6.4	6.8
Trasporti e logistica	941	6.6	2.91	6.4	6.7
Armi e difesa	99	6.7	3.31	6.0	7.3
Settore turistico	446	6.7	2.85	6.4	7.0
Agricoltura	348	6.9	2.91	6.6	7.2
Industria leggera	644	6.9	2.69	6.7	7.1
Tecnologia informatica	697	7.0	2.75	6.8	7.2
Pesca	92	7.1	3.07	6.4	7.7
Banche e finanza	1325	7.1	2.77	7.0	7.3

Tab. 3.3 - Corruzione di Pubblici ufficiali per settore

(Fonte: Alto Commissariato)

La scala di voti da 0 a 10 indica la probabilità con cui aziende operanti in questi settori corrompono all'interno del loro paese. Più è alto il voto, più è bassa la propensione delle compagnie operanti nel settore a corrompere pubblici ufficiali. Viene fornita la deviazione standard in modo da dare un'indicazione del grado di accordo tra le varie risposte relativamente ad ogni nazione: più è piccola la deviazione standard, più è ampio il consenso fra le risposte.

Gli intervalli di confidenza mostrano il *range* dei valori minimi e massimi tra i quali, con il 95% di sicurezza, si situa il punteggio reale.

"STATE CAPTURE" PER SETTORE

La Tabella successiva, classifica i settori secondo la probabilità con cui le aziende operanti in un determinato settore elargiscono contributi a politici e partiti per ottenere un'indebita influenza su politiche di governo, leggi e regolamenti, fenomeno a cui spesso ci si riferisce con il termine "*State capture*".

Settore Industriale	Dati Raccolti	Punteggio 2008	Deviazione Standard	Confidence Interval 95%	
				Minimo	Massimo
Lavori pubblici e costruzioni	447	5.6	3.23	5.3	5.9
Petrolio e gas	296	5.7	3.15	5.3	6.0
Estrazione	112	5.8	3.35	5.2	6.5
Edilizia e promozione immobiliare	393	5.9	3.10	5.6	6.2
Industria pesante	323	6.1	3.01	5.8	6.5
Industria farmaceutica e cure mediche	368	6.2	3.15	5.9	6.5
Aeronautica civile	105	6.3	2.92	5.7	6.9
Armi e difesa	92	6.4	3.21	5.8	7.1
Energia (produzione e distribuzione)	272	6.5	3.01	6.1	6.8
Telecomunicazioni e strumenti	811	6.5	2.87	6.3	6.7
Servizi	599	6.5	3.07	6.3	6.8
Banche e finanza	1298	6.6	2.95	6.5	6.8
Settore forestale	93	6.7	3.17	6.1	7.4
Trasporti e logistica	889	6.7	2.83	6.5	6.9
Settore turistico	425	7.0	2.75	6.7	7.3
Tecnologia informatica	666	7.0	2.78	6.8	7.2
Agricoltura	324	7.1	2.81	6.8	7.4
Pesca	89	7.1	2.87	6.5	7.7
Industria leggera	598	7.2	2.75	7.0	7.4

Tab. 3.4 - Settori oggetto di State Capture

(Fonte: Alto Commissariato)

La scala di voti da 0 a 10 indica la probabilità con cui le aziende operanti in questi settori industriali utilizzino lo "state capture" o esercitino un'eccessiva influenza sul processo politico. Più è alto il voto, più è bassa la propensione delle compagnie operanti nel settore a dare contributi a politici e partiti per ottenere un'indebita influenza su politiche di governo, leggi e regolamenti.

3.4.3. Indice di Percezione della Corruzione (IPC)

L'indice di percezione della corruzione (in inglese Corruption Perception Index (CPI)) è un indicatore pubblicato annualmente a partire dal 1995 da Transparency International ordinando i paesi del mondo sulla base del "livello secondo il quale l'esistenza della corruzione è percepita tra pubblici uffici e politici". L'organizzazione definisce la Corruzione come "l'abuso di pubblici uffici per il guadagno privato".

Nel 2003 il sondaggio includeva 133 paesi; nel 2007, 180. Un punteggio più alto significa una minore corruzione (percepita). I risultati mostrano che sette paesi su dieci (e nove su dieci tra i paesi in via di sviluppo) hanno un indice di meno di 5 punti su 10.

La classifica non ha un vero significato in quanto salire o scendere di posizione potrebbe dipendere da miglioramenti in altri paesi. Tuttavia, grazie all'utilizzo di strumenti statistici molto sofisticati, il CPI è una stima di grande rilievo per le scienze economiche e sociali.

ISTITUZIONI	FONTI	ANNO DI RIFERIMENTO	TIPOLOGIA DI SOGGETTI INTERVISTATI	QUESITI POSTI
Economist Intelligence Unit (EIU)	Country Risk Service and Country Forecast	2008	Personale esperto	L'abuso di una carica pubblica per trarre un guadagno privato o di partito politico
Global Insight (GI)	Country Risk Ratings	2008	Personale esperto	La probabilità di incontrare soggetti corrotti sia a livello burocratico sia politico
The International Institute for Management Development (IMD)	IMD World Competitiveness Yearbook	2007 e 2008	Top e middle management di imprese nazionali ed internazionali	Categoria Framework istituzionale- Efficienza dello Stato: "ci sono oppure no tangenti e corruzione"
Merchant International Group (MIG)	Grey Area Dynamics Ratings	2007	Personale esperto e rete di corrispondenti locali Senior business leaders di imprese nazionali ed internazionali	Corruzione declinata a vari livelli: dal pagamento di tangenti ai vertici politico-amministrativi alla corruzione di impiegati Sono frequenti/assenti pagamenti occulti o tangenti nell'ambito di: 1) esportazioni e importazioni; 2) public utilities; 3) riscossione di imposte; m2) contratti pubblici; 5) processi giudiziari
World Economic Forum (WEF)	Global Competitiveness Report	2007		

Fonte: Transparency international (TI) and University of Passau (2008), *The Methodology of the Corruption Perceptions Index 2008*

Fig. 3.6 - Le fonti utilizzate per il calcolo del CPI con riferimento all'Italia

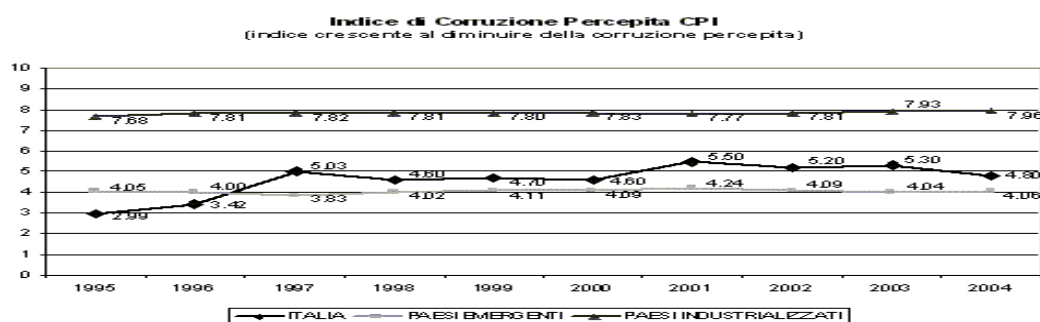
Per la classifica del CPI (Indice di Percezione della Corruzione), dal 2002 al 2009, pubblicato da Transparency International, si fa rinvio per maggiori dettagli agli allegati al presente contributo.

3.5. Corruzione percepita e variabili di governance

In Italia la corruzione "percepita" è al livello dei paesi emergenti, con costi enormi per la nostra economia. Il problema non è disgiunto da quello della supervisione bancaria. Gli schieramenti politici contrapposti dovrebbero porre la lotta alla corruzione come tema prioritario della campagna elettorale, insieme alla questione morale e alla governance della Banca d'Italia., non solo per motivi etici, ma perché la corruzione diffusa è un ostacolo allo sviluppo e una determinante della sempre più bassa competitività del nostro paese. La Banca Mondiale ha identificato la corruzione come l'impedimento più importante allo sviluppo economico e sociale¹¹⁴. Sulla base di dati pubblicati da Transparency International relativi a quasi tutti i paesi del mondo - già analizzati nel precedente paragrafo - in fatto di corruzione "percepita" l'Italia è più vicina ai paesi emergenti che non a quelli Ocse. Dopo i miglioramenti seguiti a "Mani Pulite", dal 2001 assistiamo a un chiaro peggioramento. Un segno tangibile della lotta alla corruzione nel nostro paese è caratterizzato dal fatto che l'Alto Commissariato contro la Corruzione è alle dipendenze funzionali della presidenza del

¹¹⁴ I dati presentati in questo articolo sono solo un limitato sottoinsieme del numero di variabili istituzionali che negli ultimi anni si è sviluppata nella letteratura sulla governance. Si veda Kaufmann, Kraay e Mastruzzi della Banca Mondiale e il cap III, "Building Institutions" del World Economic Outlook del Fondo monetario internazionale (settembre 2005).

Consiglio, in assoluta confliggenza rispetto al principio secondo il quale una Autorità dovrebbe essere indipendente dal potere politico ed un eventuale commistione tra controllato e controllore.



Tab. 3.5- CPI - Italia

Fonte: *Transparency International, 2004.*

Nota: CPI=10 indica assenza di corruzione mentre CPI=0 indica il massimo livello di corruzione.

Come i recenti scandali finanziari e bancari hanno evidenziato, supervisione e regolamentazione dei mercati sono elementi necessari di una buona governance in quanto impediscono lo sviluppo di comportamenti e attività anticoncorrenziali. Per la sua importanza, il mercato bancario è stato oggetto di una particolare attenzione da parte delle istituzioni finanziarie multilaterali e internazionali, oltre che delle autorità nazionali.

Corruzione e livello qualitativo della supervisione bancaria sono negativamente correlati: a paesi con una migliore supervisione bancaria è associato un minor livello di corruzione.

Inoltre, la trasparenza è una condizione necessaria per una buona governance della cosa pubblica. Difatti, se l'azione dei policy maker non è vincolata da regole di trasparenza e chiarezza, diminuisce la capacità delle istituzioni di controllo e dei cittadini di sorvegliare le decisioni prese in ambiti discrezionali. La globalizzazione dei mercati ha anche messo in evidenza che alcuni paesi sono più propensi di altri a "esportare" corruzione. Alcune multinazionali sono infatti più inclini di altre a corrompere i pubblici ufficiali del paese dove operano, "esportando" quindi episodi di corruzione. Esiste una relazione positiva tra livello di corruzione interna e livello di corruzione esportata dai singoli paesi: dove il grado di corruzione è alto, gli operatori tendono a esportare questa tipologia di cultura di impresa nel resto del mondo. La possibilità che i paesi corrotti possano contagiare gli altri rappresenta un pericolo per la comunità internazionale nel suo complesso e rende sempre più necessarie politiche nazionali e sovranazionali per combattere il fenomeno. Pur avendo ratificato la Convenzione Ocse sulla corruzione di pubblici ufficiali stranieri, l'Italia si situa fra i massimi "esportatori di corruzione", e i valutatori dell'Ocse hanno espresso il loro disappunto perché il Governo italiano ha impedito una piena valutazione

dell'implementazione della Convenzione nel nostro paese¹¹⁵. L'approvazione in Parlamento della legge ex-Cirielli (ed ex salva-Previti), che taglia sostanzialmente i tempi di prescrizione di moltissimi reati economici, compresi corruzione, concussione, estorsione, truffa, falso in bilancio, usura; l'uso dei condoni fiscali; la mancata definizione della legge sul "risparmio" a qualche anno di distanza dal crack Parmalat: sono elementi che delineano indirizzi e politiche sul modo di gestire i rapporti economici in chiaro contrasto con le disposizioni internazionali.

3.6. Bad Governance e Rendicontazione a Sociale: *causae causarum* di corruzione e State Capture?

Le amministrazioni pubbliche sono state chiamate ad un cambiamento di ruolo, per il quale, in molti casi, non erano attrezzate. Le criticità amministrative e gli insuccessi gestionali riscontrati e nelle relazioni annuali della Corte dei Conti e dell'AVLP, hanno riguardato in particolare:

- La staticità dei modelli organizzativi e delle politiche del personale rispetto alle rinnovate esigenze di flessibilità della macchina amministrativa;
- La conseguente difficoltà di declinazione delle leve gestionali disponibili all'esercizio del nuovo ruolo e delle nuove funzioni;
- La tendenza alla gestione emergenziale attraverso l'aumento di interventi per atti singoli;
- La commistione tra responsabilità politiche e gestionali;
- L'assorbimento della dirigenza in attività operative;
- La sclerotizzazione dei circoli viziosi congeniti al modello burocratico;
- La crescente divaricazione tra obiettivi sociali e risultati gestionali;
- La progressiva riduzione del grado di efficacia sociale dell'azione amministrativa e conseguente perdita di legittimazione;
- La difficoltà di indirizzo della macchina amministrativa verso i rinnovati obiettivi Strategici;
- La prevalenza di logiche incrementalistiche ed una scarsa capacità di lettura strategica degli spazi d'azione comunque consentiti dalle innovazioni normative;

¹¹⁵ Il riferimento alla valutazione dell'Ocse sull'implementazione della relativa Convenzione è pubblicato sul sito dell'organizzazione: "Report on the Application of the Convention on Combating Bribery of Public Officials in International Business Transactions and the 1997 Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions", 29 novembre 2004.



Sources: GCI is based on 2005 data of the World Economic Forum; control of corruption is for 2004, from Kaufmann et al. 2005.

Fig. 3.7 - Correlazione tra buona governance e crescita competitiva dei paesi

(Fonte: Kaufmann, 2005)

Il processo di rinnovamento che ne è seguito si è sviluppato lungo due direttrici: la riforma dell'apparato normativo e la riqualificazione delle competenze manageriali. In questa fase, a fronte della diffusione di una cultura organizzativa meno autoreferenziale, si è registrata una notevole difficoltà di traduzione dei nuovi modelli teorici generali in concreti interventi applicativi. Si è trattato di un fenomeno imputabile principalmente alla fragilità delle competenze organizzative dei soggetti che avrebbero dovuto realizzare il cambiamento – amministratori eletti, dirigenti e quadri – ed al permanere di forti vincoli normativi.

Lo sviluppo di tale modello di intervento si è integrato con le tipicità gestionali della pubblica amministrazione per quanto riguarda i sistemi di rilevazione e di organizzazione creando una sorta di circolo perverso che ha alimentato la crescita del debito e la bassa produttività dello stesso.

Box 3.7

Esempi di State Capture e strategie manageriale di corruzione legale

Esempi di State Capture – Esempi di Legal Corruption

a) Gruppo Angelucci

Acquisizione dell'Ospedale S. Raffaele nel 2000 ad 270 mld lire dalla Regione Lazio →

Realizzazione dei contratti di servizio con aziende dello stesso gruppo →

Rivendita nei successivi 30 gg. alla Regione Lazio, l'Ospedale per 350 mld lire →

con un arbitrato, la Regione Lazio è obbligata al subentro nei contratti di servizio stipulati con le aziende dello stesso Gruppo Angelucci senza gara pubblica →

assunzione con contratto pubblico, senza concorso di 260 unità di lavoro dipendente →
default del controllo sociale da parte dei media →
il gruppo Angelucci è nel Cda de Il Riformista e di Libero (altri imprenditori della sanità nel Cda del Corriere della Sera) →
Il Gruppo Angelucci con la Fondazione Silvana Paolini Onlus, ottiene dalla Regione Lazio, l'utilizzo di un immobile di proprietà dell'Ospedale con un contratto di fitto di 1 euro l'anno per 99 anni →
Il cittadino privo di controllo sociale, ma attivo attore nella contribuzione al gettito tributario erariale per la copertura anche di cattiva gestione.

b) Società Miste, Partecipate, aggiramento del Patto di Stabilità

I modelli burocratici di amministrazione si fondano in estrema sintesi nell'ipotesi che individuando una forma ottimale e astratta di funzionamento del sistema sia possibile codificarla in norme che, se applicate, portano al raggiungimento dei risultati desiderati; di conseguenza diventa importante la definizione della norma che illustra in modo analitico il processo, l'insieme di atti e di operazioni, da percorrere per arrivare a quei risultati — mentre il controllo deve necessariamente concretizzarsi nella verifica puntuale del rispetto nello svolgimento delle attività e delle norme previste perché in quell'ipotesi iniziale il loro rispetto garantirebbe il raggiungimento dei risultati attesi. Certamente l'esigenza di tutelare i cittadini da comportamenti discrezionali degli operatori pubblici, unitamente alla necessità di generare comportamenti uniformi su tutto il territorio nazionale — specie all'inizio per consolidare un modello di stato unitario centrale —, sono stati elementi che hanno contribuito a rafforzare quest'orientamento di fondo.

Proprio la natura dei controlli giuridico amministrativi orientati a verificare la legittimità degli atti, essendo finalizzata a tutelare l'interesse della collettività, è attenta alle esigenze di erogazione del servizio — tutela del cittadino ad avere il servizio — e all'esigenza del rispetto di certe modalità di gestione delle risorse pubbliche mentre è scarsamente attenta alle esigenze di uno sviluppo organizzativo maggiormente legato a esigenze di responsabilizzazione sui risultati e alle relazioni con l'ammontare delle risorse necessarie per ottenerli. Conseguentemente gli assetti organizzativi e il loro disegno hanno seguito le esigenze normativo-giuridiche rispondenti alla costruzione di determinati processi ideali sviluppando una cultura amministrativa molto legata al rispetto degli adempimenti formali ma meno attenta ai principi di funzionalità che portano le responsabilità maggiormente sulle relazioni tra volumi di risorse impiegate e risultati ottenuti.

Anche il disegno del sistema delle rilevazioni contabili basati sulla contabilità finanziaria e su principi autorizzativi e formali è stato visto come elemento atto a regolare il rapporto tra la collettività e i soggetti a cui la stessa collettività delega il ruolo di governo. In particolare tale rapporto deve mirare a definire le modalità e la misura di prelievo di ricchezza in modo coattivo o sotto altre forme impositive rispetto alla sua destinazione nell'ambito dell'intervento pubblico. Il sistema di contabilità pubblica assume quindi ruolo di strumento di controllo finalizzato a rilevare i flussi

finanziari (entrate e uscite) che sono più facilmente misurabili e determinabili rispetto a quelli economici. Assume, inoltre, particolare rilevanza l'aspetto autorizzativo e la predominanza delle determinazioni preventive — bilancio preventivo autorizzativo — rispetto a quelle consuntive; conseguentemente è rilevante l'attenzione a regole e procedure di carattere formale e legale idonee a verificare il rispetto dei limiti e dell'equilibrio previsti nelle indicazioni prospettiche. Tale sistema porta quindi a concentrare maggiormente l'attenzione sul rispetto di vincoli procedurali e di spesa — la definizione dei tetti di spesa — piuttosto che sulle conseguenze e sugli effetti delle decisioni di gestione dell'attività pubblica. Tale strutturazione contabile ha efficacia quando oggetto di misurazione sono procedure e attività semplici ma quando, come visto nel caso italiano, l'intervento dello Stato assume dimensione ed estensione rilevante, le procedure contabili così strutturate non consentono più di regolare e rappresentare correttamente il rapporto tra ricchezza acquisita e/o prelevata e il suo impiego.

Di conseguenza lo strumento contabile perde la capacità di rappresentare correttamente la realtà amministrativa.

Inoltre la sistematica tendenza a manovrare la formazione di bilanci preventivi tramite sovrastima di stanziamenti, sottostima delle spese correnti, non corrette previsioni (specie negli enti locali) di entrate e uscite al fine di intervenire sui flussi di trasferimenti statali o per spostare il livello di responsabilità politica ha finito per generare un processo di crescita della spesa unitamente alla difficoltà di controllare la dinamica dei flussi finanziati.

I limiti della contabilità pubblica stanno anche nell'impossibilità di conoscere in modo puntuale e di avere informazioni sui processi interni di trasformazione (modalità attraverso le quali avviene l'impiego della ricchezza e si formano risultati correlati in termini di beni e servizi erogati). In questo modo risulta difficile attuare decisioni di contenimento dei costi poiché non si hanno strumenti idonei per la loro rilevazione e conoscenza.

Il ruolo del bilancio consuntivo finisce per assumere natura prevalente di adempimento formale e una quasi inesistente utilità ai fini di correlare i risultati ottenuti con le previsioni per verificarne gli scostamenti, le carenze e le aree di responsabilità. La presentazione di tale documento consuntivo ha assunto caratteristiche di bassa trasparenza informativa, bassa diffusione come elemento di valutazione delle politiche attuate e inadeguato strumento di evidenziazione delle responsabilità della gestione. Certamente le specificità gestionali delle amministrazioni pubbliche come un'elevata eterogeneità di prodotti e servizi erogati, la mancanza di prezzi di mercato, la non responsabilizzazione nel conseguimento dell'equilibrio economico come condizione per la loro sopravvivenza e infine la difficoltà di esprimere sulle prestazioni giudizi di efficienza, efficacia ed economicità hanno contribuito a generare complessivamente quel basso livello di *accountability* a cui abbiamo inizialmente accennato.

Nonostante la condivisione di un impianto comune, gli stati OECD si differenziano in misura significativa per il grado di impermeabilità dell'amministrazione nei confronti della politica. Il livello di isolamento degli apparati burocratici dalle ingerenze politiche ha qualificato in modo determinante la natura delle riforme manageriali implementate nei diversi paesi e la tipologia dei sistemi operativi orientati alla *performance*. “*The broad separation of politics and administration is a proven foundation for the current performance management reforms. Where political and administrative tasks cannot be distinguished from each other, efforts are re-directed towards influencing the selection of performance targets rather than achieving them*”. (OECD, 2007: p. 11).

	La costituzione od altre leggi sanciscono la separazione tra politica ed amministrazione	Disposizioni amministrative limitano il coinvolgimento della politica nell'amministrazione
Nuova Zelanda*	Si	Si
Belgio*	Si	Si
Corea	Si	nd
Danimarca*	No	Si
Francia	Si	Si
Italia	Si	Si
Messico	Si	Si
Polonia	Si	Si
Regno Unito*	Si	Si
Stati Uniti	Si	Si
Svezia*	No	No

Fonte: ns. elaborazione dati OECD (2004).

* Paesi nei quali il principio di neutralità dell'amministrazione nei confronti della politica è profondamente radicato nella cultura istituzionale.

Tab. 3.6 - Separazione tra politica ed amministrazione in undici paesi OECD, 2004.

La Tabella 3.6, riporta, per undici paesi OECD, i dati relativi alle seguenti variabili *dummy*:

1. Esistenza di esplicite previsioni costituzionali o legislative che impongono la separazione tra sfera politica ed attività amministrativa.
2. Esistenza di disposizioni amministrative che limitano l'ingerenza delle cariche politiche nelle scelte amministrative.

	Livello 1	Livello 2	Livello 3	Livello 4	Livello 5
Stati Uniti	Politico	Politico	Politico	Politico/Ibrido	Politico/Ibrido
Svezia	Politico	Politico	Politico	Politico	Amm.
<i>Italia</i> ⁹	-	-	<i>Politico</i>	<i>Politico</i>	<i>Amm.</i>
Messico	Politico	Politico	Amm.	Amm.	Amm.
Francia	Politico	Ibrido	Ibrido	Ibrido	Amm.
Belgio	Ibrido	Ibrido	Ibrido	Ibrido	Ibrido
Polonia	Politico	Ibrido	Amm.	Amm.	Amm.
Corea	Politico	Amm.	Amm.	Amm.	Amm.
Nuova Zelanda	Ibrido	Amm.	Amm.	Amm.	Amm.
Danimarca	Ibrido	Amm.	Amm.	Amm.	Amm.
Regno Unito	Amm.	Amm.	Amm.	Amm.	Amm.

Fonte: ns. elaborazione dati OECD (2004).

Tab. 3.7 - Livello di separazione tra ruoli politici ed attività amministrative in undici paesi OECD, 2004.

Fonte: ns. elaborazione dati OECD (2004).

La Tabella che segue riporta, per lo stesso gruppo di paesi, i dati relativi a due variabili complementari:

1. L'intensità delle restrizioni allo svolgimento di attività politiche da parte dei *civil servant*.

2. L'intensità delle restrizioni allo svolgimento di attività gestionali da parte dei titolari di cariche politiche.

Le tabelle che seguono evidenziano una significativa eterogeneità nel livello formale di isolamento dell'amministrazione dalla politica.

Quest'ultimo deve essere corredato dal dato sostanziale relativo al radicamento del principio di neutralità dei *civil servant* nella cultura istituzionale. In paesi quali la Svezia, ad esempio, pur in assenza di principi formali di separazione tra politica ed amministrazione, si registra un'elevata impermeabilità tra le due sfere.

	Livello 1	Livello 2	Livello 3	Livello 4	Livello 5
Stati Uniti	Politico	Politico	Politico	Politico/Ibrido	Politico/Ibrido
Svezia	Politico	Politico	Politico	Politico	Amm.
<i>Italia</i> ⁹	-	-	<i>Politico</i>	<i>Politico</i>	<i>Amm.</i>
Messico	Politico	Politico	Amm.	Amm.	Amm.
Francia	Politico	Ibrido	Ibrido	Ibrido	Amm.
Belgio	Ibrido	Ibrido	Ibrido	Ibrido	Ibrido
Polonia	Politico	Ibrido	Amm.	Amm.	Amm.
Corea	Politico	Amm.	Amm.	Amm.	Amm.
Nuova Zelanda	Ibrido	Amm.	Amm.	Amm.	Amm.
Danimarca	Ibrido	Amm.	Amm.	Amm.	Amm.
Regno Unito	Amm.	Amm.	Amm.	Amm.	Amm.

Fonte: ns. elaborazione dati OECD (2004).

Tab. 3.8 - Natura formale dell'incarico per i cinque più elevati livelli dirigenziali in undici paesi OECD, 2004.

Una seconda dimensione che influenza profondamente natura e funzionamento dei sistemi operativi orientati alla *performance* adottati nei paesi OECD è rappresentata dai criteri che regolano gli incarichi dirigenziali (nelle tabelle che seguono). Si fa qui riferimento sia alla tipologia formale della designazione (*spoils system vs. career-based system*), sia al coinvolgimento sostanziale della politica nelle scelte di nomina, revoca e carriera dei manager pubblici. Il combinato disposto delle tabelle che seguono evidenzia una significativa simmetria tra livelli di influenza formale e sostanziale della sfera politica nella scelta dei dirigenti apicali delle amministrazioni centrali.

	Coinvolgimento della politica sulle scelte di...		
	... nomina	... revoca	... promozione
Stati Uniti	Alto	Alto	Alto
<i>Italia</i>	<i>Alto</i>	<i>Alto</i>	<i>Alto</i>
Messico	Medio	Medio	Alto
Francia	Medio	Medio	Medio
Polonia	Medio	Medio	Medio
Belgio	Medio	Medio	Medio
Svezia	Medio	nd	nd
Nuova Zelanda	Basso	Medio	Basso
Corea	Basso	Basso	Basso
Danimarca	Basso	Basso	Basso
Regno Unito	Nulla	Nulla	nd

Fonte: ns. elaborazione dati OECD (2004).

Tab. 3.9 - Grado di coinvolgimento sostanziale della politica nell'attribuzione degli incarichi dirigenziali apicali in undici paesi OECD, 2004.

Ai fattori di complessità appena richiamati, si aggiunge il fatto che la traiettoria del cambiamento non è stata coincidente ai diversi livelli di governo. In primo luogo, la revisione dell'architettura istituzionale del Paese, da un lato, e la contrattualizzazione del pubblico impiego, dall'altro, hanno reso fisiologica la progressiva differenziazione delle discipline di comparto. In secondo luogo, gran parte delle nuove regole sono state inizialmente pensate per i dirigenti ministeriali. Ciò ne ha limitato l'applicabilità integrale e diretta agli altri livelli amministrativi. La declinazione a regioni ed enti locali è stata spesso imperfetta. In molti casi, il tentativo di estendere le medesime regole ad aziende strutturalmente diverse ha generato paradossi e forzature. Altre volte, al contrario, la differenziazione è stata probabilmente eccessiva e non dettata da criteri di razionalità gestionale. In questi casi, la frammentazione che ne è derivata sembra solo in parte riconducibile all'esercizio consapevole dell'accresciuta autonomia istituzionale riconosciuta ai diversi livelli di governo.

CAPITOLO IV

Il Commissariamento degli EE.LL. Tra Corruzione, “Poor governance” e Rendicontazione Asociale

SOMMARIO: Introduzione. 1. Economia della corruzione; 2. I dati del Ministero e dell'Alto Commissariato (Autorità dell'anticorruzione) sui fenomeni di corruzione; 3. Il Commissariamento degli EE.LL.: cenni introduttivi; 4. Riferimenti normativi; 5. La Mappa degli Scioglimenti; 6. Il Controllo della Corte dei Conti. Alcune riflessioni sulle risultanze della magistratura contabile e dell'AVLP.

INTRODUZIONE

Riconosciuta la centralità della conoscenza del fenomeno “corruzione” nell'impostazione della strategia di contrasto, ne consegue che il livello di partenza dell'analisi della situazione nel Paese è costituito dalla valutazione iniziale circa l'estensione (in senso quantitativo) e la natura (in senso qualitativo) della corruzione, rivolgendo particolare attenzione ai punti di forza e di debolezza delle istituzioni specificamente chiamate all'azione di prevenzione e contrasto. In esito a tale preliminare valutazione oggetto di trattazione nei paragrafi 1 e 2, può disegnarsi la mappa degli scioglimenti degli organi elettivi degli Enti Locali italiani ai sensi dell'art. 143 del Tuel, nei paragrafi 3, 4, 5 e 6.

I dati e gli elementi raccolti in questa fase costituiscono il patrimonio di riferimento per stimare in seguito l'efficacia delle azioni intraprese ed i progressi raggiunti rispetto alla linea evolutiva tracciata dall'Alto Commissariato. La stima è effettuata in base a rilevazioni di tipo periodico che valgono ad aggiornare la base dati iniziale, fornendo elementi di valutazione correttivi o riallineamenti dell'azione. In questo senso, lo studio e l'analisi del livello di corruzione nel Paese, per essere realmente utili, non possono costituire un esercizio da svolgere su base occasionale, ma debbono essere condotti in maniera sistematica e continua, privilegiando metodi che presentino caratteristiche di ripetibilità e validità nel tempo, al fine di consentire anche l'elaborazione di tendenze ed andamenti dei fenomeni sotto esame.

Oggetto di osservazione del lavoro condotto, sono quei comuni campani soggetti per “almeno una volta” a scioglimento per presunta infiltrazione mafiosa e con una popolazione superiore ai 15 mila abitanti, per poter verificare i documenti di programmazione disciplinati dal Testo Unico degli enti locali (PEG, PGS, RPP, Piano Triennale OOPP) e delimitare il campione, considerato un universo molto esteso di situazioni manifeste (circa la metà, precisamente il 44,3%, dei provvedimenti di scioglimento adottati in Italia dal '91 ad oggi, ha interessato enti campani, sessantuno in tutto, dodici dei quali sciolti ben due volte).

Dopo la disamina del fenomeno trattato nel Capitolo 4, ha seguito la rilevazione e l'interpretazione dei dati successivamente alla somministrazione del questionario elaborato, che sarà approfondita nel Capitolo 5.

L'osservazione si sviluppa su un arco di tempo ben definito (tre anni) e non dall'entrata in vigore della legge 221/1991, legge che consente di sciogliere i Consigli Comunali e Provinciali quando: *emergono elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori stessi, che compromettono la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati ovvero che risultano tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica* (art. 2, comma 1, oggi art. 143 del Tuel) con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministero dell'Interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

L'obiettivo del provvedimento è di coinvolgere i massimi organi costituzionali dei diversi poteri dello Stato al fine di garantire maggiore trasparenza e partecipazione a tutti i livelli di governo.

L'analisi si basa sulla raccolta di documenti contabili ed extra-contabili, interviste dirette a Segretari Comunali e dirigenti pubblici dei settori ec. finanziari, somministrazione di un questionario con domande guidate aperte e a risposta multipla articolato in quattro anime:

- a) Identità dell'ente e caratteristiche socio-economiche (popolazione, servizi, ecc.)
- b) Sistemi contabili e sistemi di controllo
- c) Gestione economico-finanziaria
- d) Situazioni patologiche pregresse accertate.

4.1. Economia della corruzione

Occorre distinguere fra la rilevazione della natura, del livello, delle cause e dei costi della corruzione in base ad indicatori oggettivi e soggettivi, dal monitoraggio dell'adeguamento di uno specifico Paese agli standard internazionali in materia, come, ad esempio, quello condotto in ambito GRECO (Group of States against corruption) e OCSE (già ampiamente trattati nel precedente Capitolo 3).

Peraltro, i due aspetti, pur concettualmente distinti, sono naturalmente destinati ad interagire fra loro, non essendovi dubbio che l'adeguamento o meno agli standard internazionali (soprattutto quelli di carattere obbligatorio) possa costituire un utile indice di valutazione, ad esempio, per stimare l'impegno del Paese nel contrasto alla corruzione e, correlativamente, la concreta rilevazione del livello di corruzione

nello Stato da sottoporre ad esame possa offrire importanti elementi di apprezzamento circa la pratica attuazione e applicazione di un quadro normativo di riferimento apparentemente in linea con i parametri.

Nei paragrafi successivi, è stata sviluppata un'analisi specifica riferita al pericolo di condizionamento della pubblica amministrazione da parte della criminalità organizzata nonché in ordine all'adeguatezza delle fattispecie normative rispetto alla fenomenologia emersa a seguito delle inchieste di "mani pulite".

In questo senso, l'analisi economica¹¹⁶ può costituire una chiave interpretativa particolarmente rilevante, non solo per comprendere le dinamiche dello scambio corruttivo nel singolo caso oggetto di indagine (e dunque anche al fine di indirizzare la fase di ricerca della prova), ma anche e soprattutto per capire come la spinta degli interessi sottesa alla corruzione è in grado di orientare e condizionare le stesse scelte politiche-istituzionali, economiche e sociali, anche a livello macro.

Comprendere questi meccanismi di interesse, pertanto, è essenziale anche nell'indirizzare le attività manageriali di contrasto, nella duplice valenza preventiva e repressiva.

La considerazione e il calcolo dei costi della corruzione, la comprensione delle dinamiche che sottendono certe scelte di allocazione di risorse o di politica economica, costituiscono anche terreno per svegliare le coscienze e sollecitare l'attenzione della dottrina economico-aziendale in generale sulle variabili che condizionano la qualità della spesa pubblica e, in ultima analisi, lo sviluppo economico del Paese e la qualità della vita dei cittadini.

E' possibile ricondurre l'attività di analisi sull'economia della corruzione, e più specificatamente le decisioni pubbliche sul tema, quanto meno a cinque ambiti:

¹¹⁶ Assai esplicito, sul punto Jorge F. Malem Segna, "Globalizzazione, commercio internazionale e corruzione", ed. Il Mulino 2004, p. 200, laddove l'autore, nell'esprimere le proprie perplessità circa la reale efficacia dei codici di condotta aziendale, nel senso che, nell'alternativa se rispettare i principi aziendali ben definiti o massimizzare i propri benefici, si preferisce la seconda opzione, riporta una frase davvero significativa "L'etica è bella, ma gli affari sono affari" (citata da F. Vincke, "The State and the Civil Society in the Fight against Corruption", in the Eighth International Anticorruption Conference, Lima, 7 novembre 1997)

I Ambito

Le *decisioni* sulle regole del gioco: i gruppi di interesse cercano di influenzare politiche di intervento a sé favorevoli (monopoli, tetti di importazioni, tassazione, etc.); se aumenta l'influenza politica può aumentare la possibilità di creare rendite di posizione, con massimizzazione degli investimenti definiti di tipo improduttivo (ad esempio, consulenze, intermediazioni, etc.) piuttosto che di tipo produttivo (ricerca, innovazione, etc.).

II Ambito

La *decisione* sulla allocazione delle risorse economiche pubbliche in un settore piuttosto che in un altro ovvero in un'area geografica piuttosto che in un'altra.

III Ambito

La *decisione* sul tipo di investimenti pubblici (tipicamente, in Paesi con alti livelli di corruzione si privilegiano importanti investimenti per la realizzazione di nuove opere piuttosto che azioni di manutenzione e razionalizzazione dell'esistente, e si trascura pressoché completamente la spesa per l'istruzione).

IV Ambito

La *decisione* sulle modalità di affidamento delle opere pubbliche e dei servizi (trattative private, procedure di urgenza, proroghe di affidamenti, etc.).

V Ambito

Le modalità e l'effettività dei *controlli* sulle opere e sui servizi (problema del controllo sulla qualità fornita rispetto a quella contrattualizzata, ovvero aumenti del corrispettivo aggiudicato a seguito di gara attraverso l'uso distorto della prassi delle varianti in corso d'opera).

Sul *piano economico*, può affermarsi che la corruzione, se alimentata da infiltrazioni della criminalità organizzata nella pubblica amministrazione, produce una serie di effetti distorsivi quali:

- a) l'alterazione del funzionamento dei prezzi sul sistema dei mercati (I e V Ambito);
- b) ostacolo del libero esercizio della concorrenza (I e V Ambito);
- c) reclutamento delle risorse umane (IV e V Ambito);
- d) l'alterazione del mercato dell'offerta di lavoro (II e V Ambito);
- e) la prospettiva di facili guadagni in attività illegali (III e V Ambito);
- f) la chiusura di imprese sane; (IV e V Ambito);
- g) l'inibizione dell'avvio e dello sviluppo di nuove attività (IV e V Ambito);
- h) l'inquinamento degli appalti pubblici (III e V Ambito);
- i) inefficacia della spesa pubblica (recente è il dibattito circa l'utilizzo funzionale dei fondi per il Mezzogiorno - (IV e V Ambito);
- j) la distorsione dell'allocazione delle risorse finanziarie (II , III e V Ambito);

Sul piano delle analisi di impatto della corruzione sull'economia, rileva dunque in

maniera determinante il sistema dei controlli.

La corruzione nella burocrazia appare diffusa in maniera *sistemica*, e in assenza di contrappesi istituzionali, si autoalimenta e si dilata; favorita paraltro da alcune caratteristiche di fondo del nostro sistema amministrativo, rappresentate dai meccanismi di reclutamento e di carriera dei pubblici dipendenti, dalla vischiosità e dalla inefficienza delle procedure.

Dall'esame delle vicende di corruzione venute alla luce negli ultimi anni, appare evidente che gli scambi corrotti che sono facilitati da :

- meccanismi stabili di regolazione;
- l'osservanza di una serie di regole informali, a seconda del ruolo predominante svolto dai diversi centri di potere (politico, burocratico, imprenditoriale e mafioso);
- alto livello grado di discrezionalità regolativa;
- complessità delle leggi e all'inflazione normativa;
- all'inefficienza dell'amministrazione pubblica;
- macchinosità burocratica che condiziona l'attività delle imprese;
- carico fiscale;
- basso grado di libertà economica;
- bassa qualità dello Stato di diritto;
- lieve entità delle sanzioni penali attese ed effettivamente eseguite.

4.2. I dati del Ministero e dell'Alto Commissariato (Authority dell'anticorruzione) sui fenomeni di corruzione.

In questa parte della ricerca, si intende riportare e commentare alcuni dati statistici resi disponibili dall'Alto Commissariato per la prevenzione della corruzione, che rappresentano un riferimento utile al fine di misurare l'incidenza dei reati contro la pubblica amministrazione nel nostro Paese e la loro dimensione complessiva.

I dati assunti come riferimento, rielaborati dall'Authority anticorruptiva, sono stati rispettivamente ottenuti dal c.d. Sistema SDI (ove confluiscono le segnalazioni di denuncia delle Forze di Polizia) e dal Casellario giudiziale centrale.

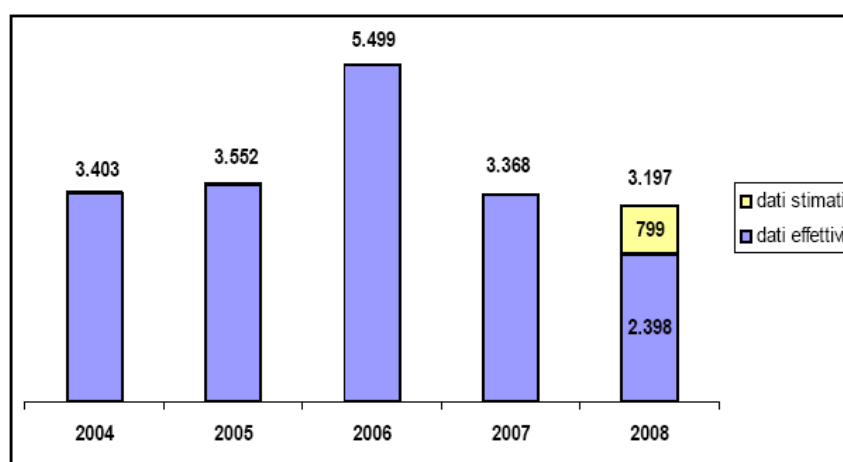
	2004		2005		2006		2007		2008*	
Delitti registrati	3.403		3.552		5.499		3.368		3.197	
Persone denunciate	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
	2.774	9.708	2.914	10.611	5.634	14.342	3.516	10.844	2.423	8.423
	12.482		13.525		19.976		14.360		10.846	
(*) nota: i dati del 2008 sono dati operativi non consolidati e sono stimati per il solo ultimo trimestre.										

Tab. 4.1 - Denunce di reato connesse al fenomeno corruttivo dato aggregato a livello nazionale, anni 2004-2008)*

(Fonte: Alto Commissariato per la prevenzione della corruzione)

I dati relativi alle denunce del quinquennio 2004/2008, forniscono un'immagine attuale del fenomeno, cristallizzando il dato al momento della scoperta del reato, quelli sulle condanne devono essere interpretati tenendo in considerazione la durata dei procedimenti penali e dei diversi gradi di giudizio, cosicché i dati relativi ad un anno, di fatto, fanno riferimento a reati commessi anche molti anni prima. Per questo motivo i dati non sono tra loro confrontabili o sovrapponibili, ma ciascun gruppo è portatore di una diversa informazione che può contribuire alla comprensione dell'entità dei fenomeni corruttivi.

Con riferimento ai dati sulle denunce relativamente ai fenomeni di corruzione, si riporta nella tabella che segue, il trend delle denunce dal 2004 al 2008, con un picco di denunce nell'anno 2006.



* i dati del 2008 sono dati operativi non consolidati e sono stimati per il solo ultimo trimestre

Fig. 4.1 - Trend delle denunce di reato connesse al fenomeno corruttivo (dato aggregato a livello nazionale, anni 2004-2008)*

(Fonte: Alto Commissariato per la prevenzione della corruzione)

Si riportano perciò, di seguito il totale de dati statistici relativi ai reati all'annualità 2006 , afferenti direttamente o indirettamente (cioè strumentalmente quali reati mezzo) all'area tematica dei reati contro la pubblica amministrazione , che rappresentano un dato preoccupante relativo al reato di truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche, pari al 30 dei reati legati ai fenomeni di corruzione.

Art.	Reato	Frequenza	Percentuale
640-BIS	TRUFFA PER IL CONSEGUIMENTO DI EROGAZIONI PUBBLICHE	5912	31,08
323	ABUSO DI UFFICIO	5189	27,28
316-TER	INDEBITA PERCEZIONE DI EROGAZIONI A DANNO DELLO STATO	2663	14
314	PECULATO	1326	6,97
322	ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE	962	5,06
353	TURBATA LIBERTA' DEGLI INCANTI	602	3,17
317	CONCUSSIONE	593	3,12
319	CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO	505	2,66
356	FRODE NELLE PUBBLICHE FORNITURE	467	2,46
355	INADEMPIMENTO DI CONTRATTI DI PUBBLICHE FORNITURE	269	1,41
316-BIS	MAL VERSAZIONE A DANNO DELLO STATO	224	1,18
318	CORRUZIONE PER UN ATTO D'UFFICIO	91	0,48
316	PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI	78	0,4
320	CORRUZIONE DI UNA PERSONA INCARICATA DI UN PUBBLICO SERVIZIO	60	0,32
319-TER	CORRUZIONE IN ATTI GIUDIZIARI	36	0,19
354	ASTENSIONE DAGLI INCANTI	33	0,17
322-BIS	PECULATO, CONCUSSIONE, CORRUZIONE E ISTIGAZIONE ALLA CORRUZIONE DI MEMBRI DEGLI ORGANI DELLE COMUNITA' EUROPEE E DI FUNZIONARI DELLE C. E. DI STATI ESTERI	9	0,05
TOTALE		19.019	100

Tab. 4.2 - Le tipologie più frequenti di denunce di reato (in ordine decrescente, anni 2004-2008)*

(Fonte: Alto Commissariato per la prevenzione della corruzione)

Le denunce di reato più frequenti nel periodo 2004/2008, sono riferibili a reati contro il patrimonio della Pa; sull'argomento in questione, l'ultimo paragrafo di questo capitolo evidenzierà l'utile ruolo investigativo della Corte dei Conti su questo tipo di reati.

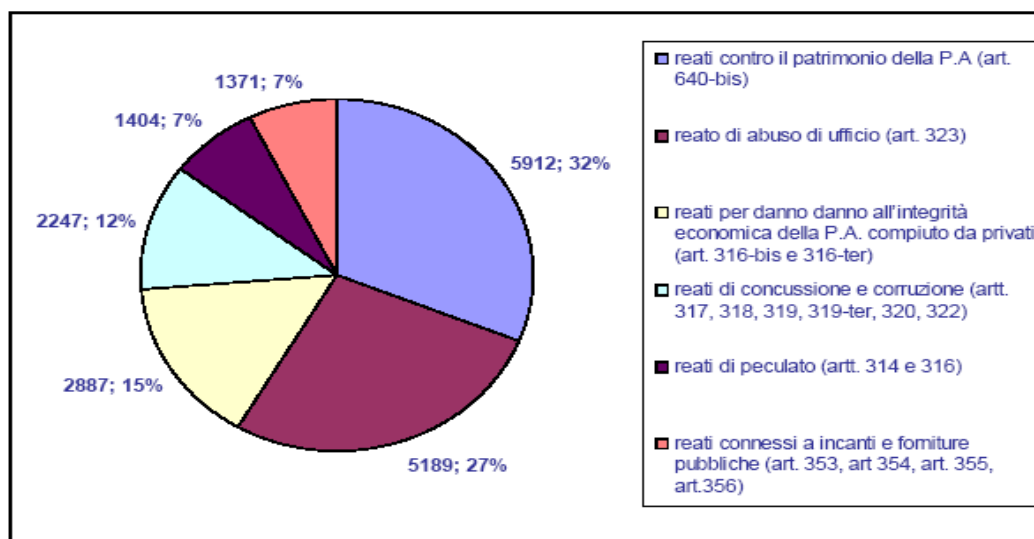


Fig. 4.2 - Le tipologie più frequenti di denunce di reato (aggregate per natura, 2004-2008)*

(Fonte: Alto Commissariato per la prevenzione della corruzione)

La successiva Tabella, invece ripartisce le denunce dei reati collegati alla corruzione per valori assoluti, sempre nel periodo esaminato che va dal 2004 al 2008. Appare in evidenza il dato regionale della Campania e della Sicilia, che insieme, rappresentano il 25% dei reati denunciati sull'intera scala nazionale.

Regione	Numero reati (assoluto)	Percentuale (sul totale nazionale)	Numero reati ogni 10.000 abitanti (*)	Numero reati ogni 1.000 dipendenti pubblici (**)
ABRUZZO	509	2,68	3,9	6,14
BASILICATA	488	2,57	8,2	12,03
CALABRIA	1557	8,19	7,8	11,19
CAMPANIA	2179	11,46	3,8	6,04
EMILIA ROMAGNA	636	3,34	1,5	2,71
FRIULI VENEZIA GIULIA	395	2,08	3,3	4,61
LAZIO	1269	6,67	2,4	2,84
LIGURIA	391	2,06	2,4	3,57
LOMBARDIA	1786	9,39	1,9	4,25
MARCHE	418	2,20	2,7	4,66
MOLISE	234	1,23	7,3	9,88
PIEMONTE	1263	6,64	2,9	5,59
PUGLIA	1795	9,44	4,4	7,69
SARDEGNA	465	2,44	2,8	4,00
SICILIA	2486	13,07	5	7,48
TOSCANA	963	5,06	2,7	4,29
TRENTINO ALTO ADIGE	405	2,13	4,1	28,78
UMBRIA	408	2,15	4,7	7,07
VALLE D'AOSTA	95	0,50	7,7	7,80
VENETO	1277	6,70	2,7	5,47
Totale/media	19.019	5,00	4,11	7,30

(*) media pop residente anni 2004-2008
(**) Personale effettivo in servizio al 31 dicembre 2003, dati tratti da Istat, *Statistiche delle amministrazioni pubbliche*.

Tab. 4.3 - Denunce di reati collegati alla corruzione per regione (valori assoluti, percentuali e ponderati; anni 2004-2008)

(Fonte: Alto Commissariato per la prevenzione della corruzione)

La successiva figura, fornisce un utile quadrangolo di rappresentazione dell'incidenza regionale del numero di denunce di reati connessi al fenomeno della corruzione.

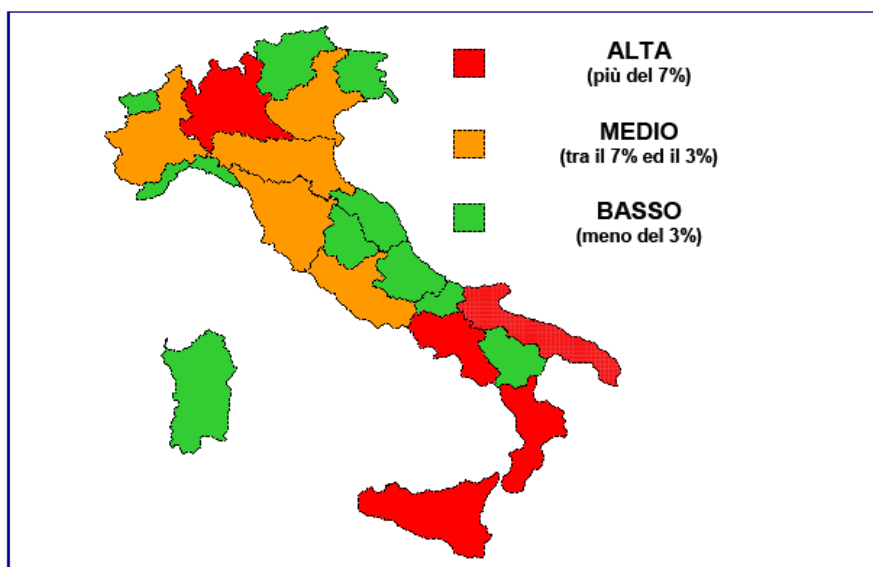


Fig. 4.3 - Numero di denunce (incidenza per regione; anni 2004-2008)

(Fonte: Alto Commissariato per la prevenzione della corruzione)

Di particolare interesse, sono anche i dati riportati nell'ultima colonna, aventi ad oggetto il numero di reati in percentuale, rispetto al numero di dipendenti pubblici.

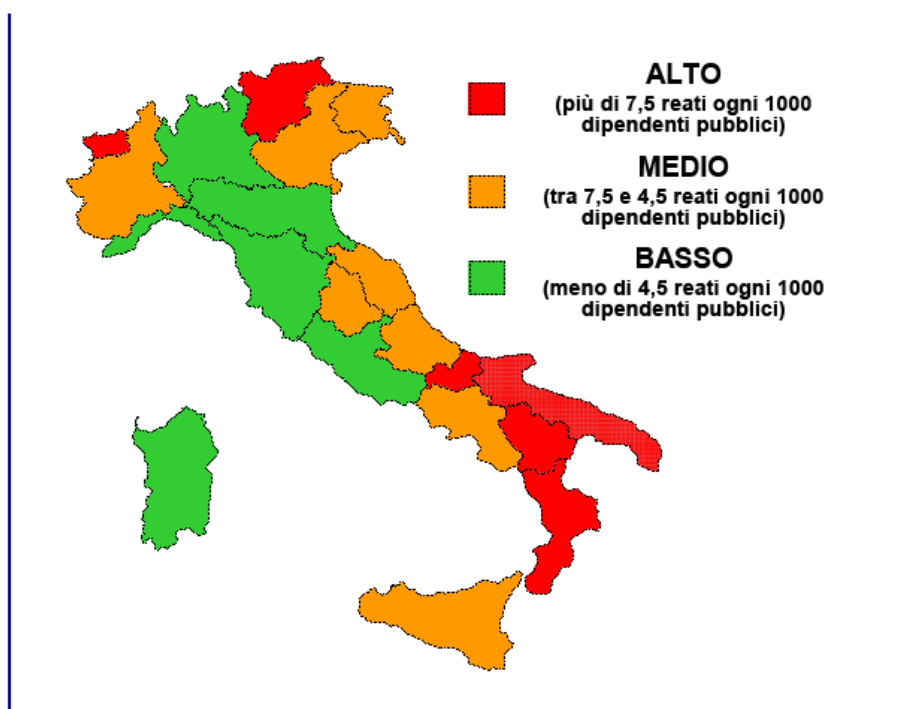


Fig. 4.4 - Tasso di denunce di reati collegati alla corruzione ogni 1000 dipendenti pubblici (per regione; anni 2004-2008)

(Fonte: Alto Commissariato per la prevenzione della corruzione)

Di particolare interesse, sono anche i dati riportati nell'ultima colonna, aventi ad oggetto il numero di reati in percentuale, rispetto al numero di dipendenti pubblici.

I dati delle sentenze definitive di condanna nelle materie di interesse per il periodo 1996-2006, sviluppati, nel dettaglio, nei grafici che seguono, rappresenta la seguente situazione:

Corruzione n. 6603 reati
Peculato n. 4737 reati
Abuso d'ufficio n. 4634 reati
Concussione n. 2579 reati

Si rileva come a fronte di un totale di 18.553 di reati oggetto di sentenza di condanna passata in giudicato, rispetto al dato complessivo, la corruzione costituisce il 35,5%, il peculato il 25,5%, l'abuso d'ufficio il 24,9% e la concussione il 13,9%.

Con specifico riferimento alla corruzione è il caso di rilevare che si sono avute 6091 sentenze di condanna per corruzione per atto contrario ai doveri del proprio ufficio, n. 348 per casi di corruzione per atto d'ufficio, n. 83 per corruzione in atti giudiziari e n. 81 sentenze di condanna per corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio.

Con riferimento alle ipotesi di corruttela "strictu sensu", si nota come la corruzione per atto contrario ai doveri del proprio ufficio si attesta dal 1996 al 2000 su valori alti, assorbendo ben il 72 % del dato complessivo riferito all'intero decennio e oscillando rispetto al parametro massimo del 1996 (1041) in una soglia compresa tra il 7,3% e il 48,3 %.

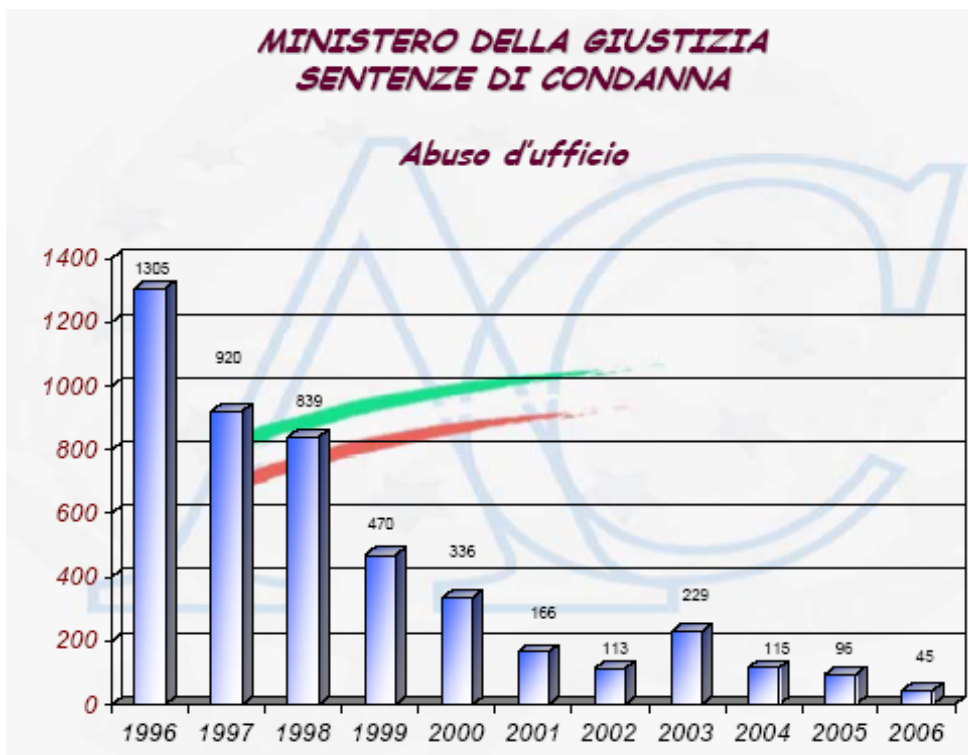


Fig. 4.5 - Reati di abuso d'ufficio – 1996-2006

(Fonte: Alto Commissariato per la prevenzione della corruzione)

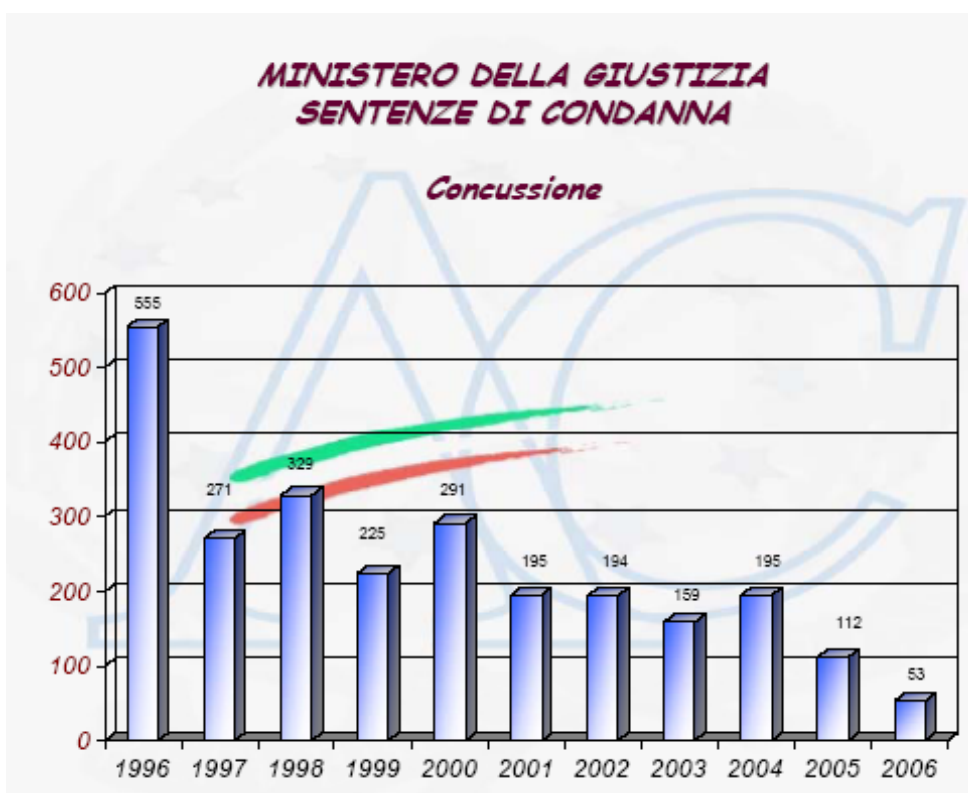


Fig. 4.6 - Reati di concussione – 1996-2006

(Fonte: Alto Commissariato per la prevenzione della corruzione)

Rappresentiamo di seguito, i dati elaborati grazie ad un pool di esperti, relativo alla sperimentazione del nucleo speciale tutela pubblica amministrazione della Guardia di Finanza con l'Authority Anticorruptiva, in uno sforzo comune di *intelligence*. Si tratta di una graduatoria generale che tiene conto del numero complessivo delle persone denunciate nelle diverse regioni per reati o illeciti amministrativi contro la pubblica amministrazione potendo così individuare le realtà più o meno esposte.

Infine, sempre a livello regionale, viene effettuata la distinzione relativa ai settori della pubblica amministrazione cui appartenevano le persone denunciate. L'esiguità del dato di riferimento consiglia di puntare l'attenzione solo su quei dati che a livello statistico mostrano percentuali d'interesse e per i quali vi è ragione di ritenere una maggiore frequenza.

Ritenendo opportuno ribadire a questo punto la parzialità del dato in riferimento si formulano alcune considerazioni di merito.

Partendo dall'esame dei settori della pubblica amministrazione che a livello nazionale sembrano mostrare una maggiore criticità, il dato che balza subito all'attenzione è quello riferito al personale del mondo sanitario denunciato raffrontato al totale delle denunce.

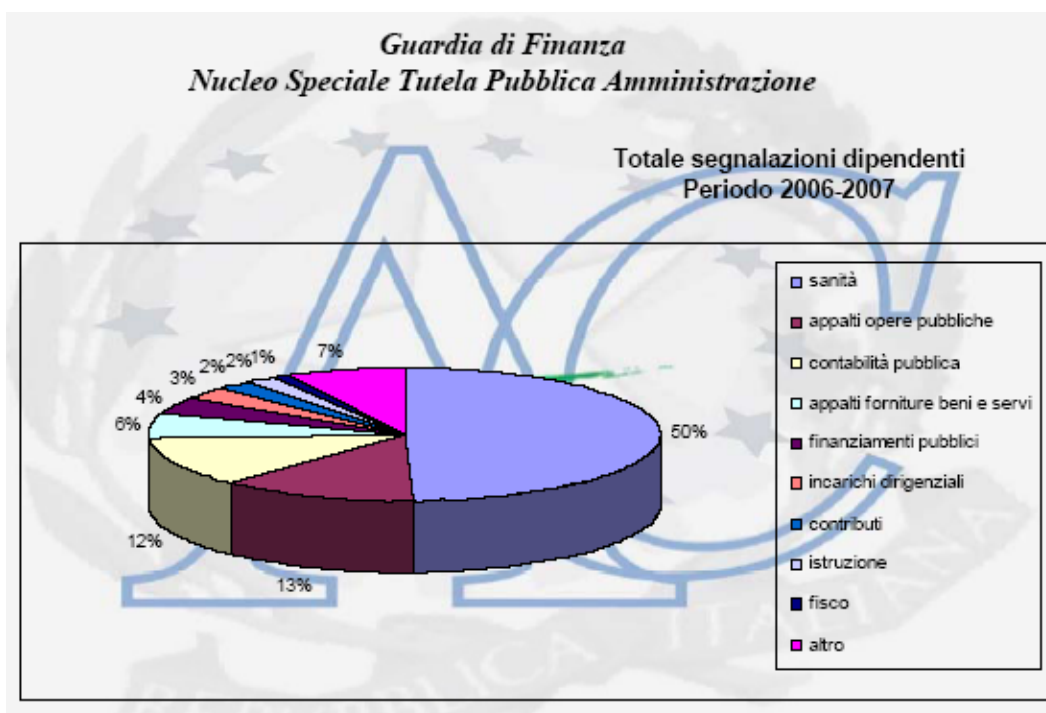


Fig. 4.7 - Denunce alla Guardia di Finanza 2006/2007

(Fonte: Alto Commissariato per la prevenzione della corruzione)

Emerge infatti che nel periodo di riferimento su 6.752 persone denunciate nella pubblica amministrazione, 3.219 sono riferibili alla sanità.

La più volte ricordata parzialità del dato suggerisce di astenersi da ulteriori considerazioni annotando, a questo punto, esclusivamente l'osservazione che tra appalti di opere e servizi, finanziamenti, contributi e alterazione della contabilità pubblica si raggiunge un numero di dipendenti pubblici denunciati pari al 38 per cento del totale di quelli segnalati da parte della Guardia di Finanza.

Quanto all'aspetto territoriale, risalta il dato dei dipendenti pubblici denunciati riferito alla Calabria (1.759 su un totale nazionale di 6.752).

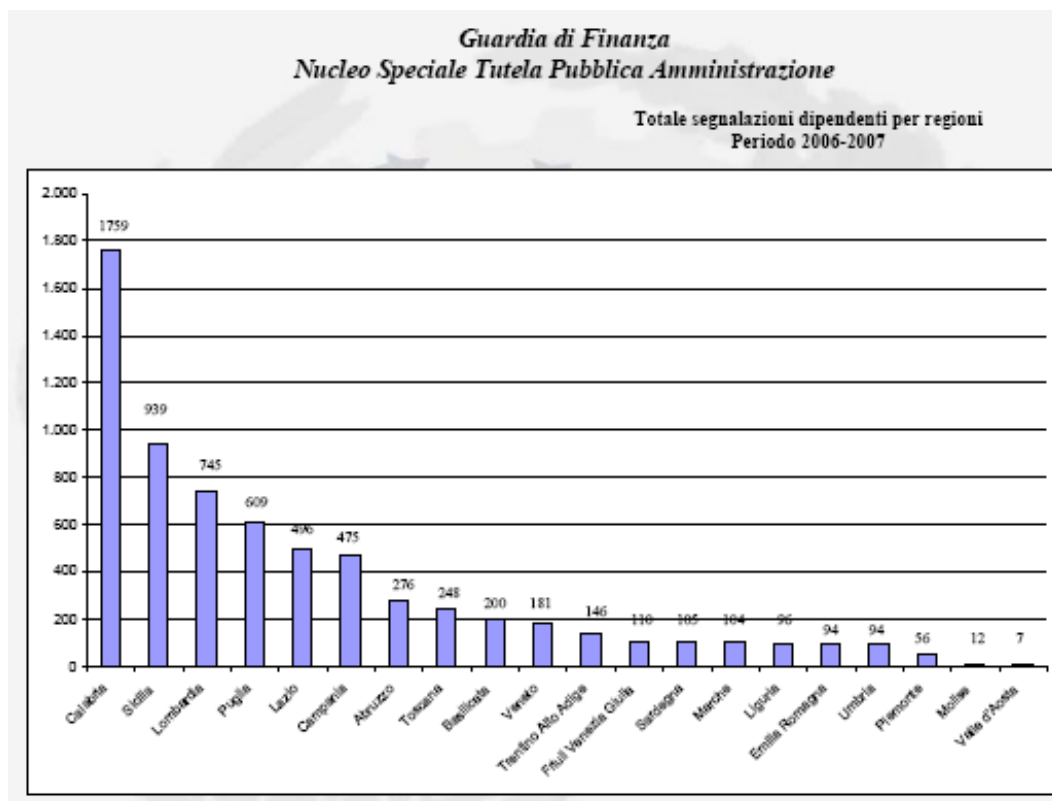


Fig. 4.8 - Segnalazione dipendenti per regione

(Fonte: Alto Commissariato per la prevenzione della corruzione)

Allo stesso modo merita di essere segnalata l'ulteriore informazione concernente il numero delle denunce riconducibili al settore della sanità (1.491) in Calabria. Come dire che il 22% delle segnalazioni effettuate dalla Guardia di Finanza su tutto il territorio nazionale e conseguentemente inserite nello SDI sono riferite a personale della sanità operante in Calabria. In questo quadro va letta anche la specifica iniziativa assunta dall'Alto Commissario verso la ASL di Vibo Valentia, proprio attraverso il Nucleo speciale Tutela della Pubblica Amministrazione. I risultati dell'indagine sono riportati nella relazione del primo semestre 2007 al Parlamento, consultabile sul sito istituzionale.

Guardia di Finanza
Nucleo Speciale Tutela Pubblica Amministrazione

1 anno di regolamentazione assegni
Periodo 2006-2007

Regione	Totale dipendenti	Sanità	Appalti opere pubbliche	Contabilità pubblica	Appalti forniture beni e servizi	Finanziamenti pubblici	Incarichi dirigenziali	Contributi	Istruzioni
Calabria	1.759	1.491	94	14	31	31	2	26	
Sicilia	939	276	172	165	47	13	11	34	54
Lombardia	745	622	40	14	16	2	19	6	9
Puglia	609	152	91	157	29	45	21	17	5
Lazio	496	138	68	42	44	26	65	20	8
Campania	475	199	23	92	71	3	5	12	
Abruzzo	276	87	29	63	3	38	2	9	
Toscana	248	64	55	5	1	85	7	1	4
Basilicata	200	1	98	25	6	7	34	5	17
Veneto	181	7	86	34	22		5		
Trentino Alto Adige	146	2	8	13	44	5		4	4
Friuli Venezia Giulia	110	42	10		6	3	1	3	14
Sardegna	105	2	3	69	1	7	6	5	
Marche	104	9	9	66	9	7			
Liguria	96	25	22	10	2	1	9		2
Emilia Romagna	94	73		1	3		4		2
Umbria	94	13		3	45		3	6	4
Piemonte	56	12	6	5	4	1			
Molise	12	2		7					
Valle d'Aosta	7	2	1	1	1				
Totale	6.752	3.219	815	786	385	274	194	148	123

Fig. 4.9 - settori oggetto di denuncia alla GdF

Fonte: Alto Commissariato per la prevenzione della corruzione

Il livello di occupazione nella pubblica amministrazione non sembra attuire l'impatto di questo dato statistico, se si considera che la Calabria figura al decimo posto nella graduatoria delle regioni con maggior numero di occupati nella pubblica amministrazione.

Altro dato statistico d'interesse attiene alla Lombardia che su un totale di 745 persone denunciate (terza regione a livello nazionale) registra 622 di queste nel settore sanitario, vale a dire che le persone denunciate in Lombardia per reati o illeciti amministrativi commessi a danno della pubblica amministrazione operano nell'83% dei casi nel settore sanitario.

Si riporta di seguito una cartina dell'Italia nella quale è indicata la percentuale dei dipendenti pubblici denunciati in ogni regione rispetto al dato nazionale.

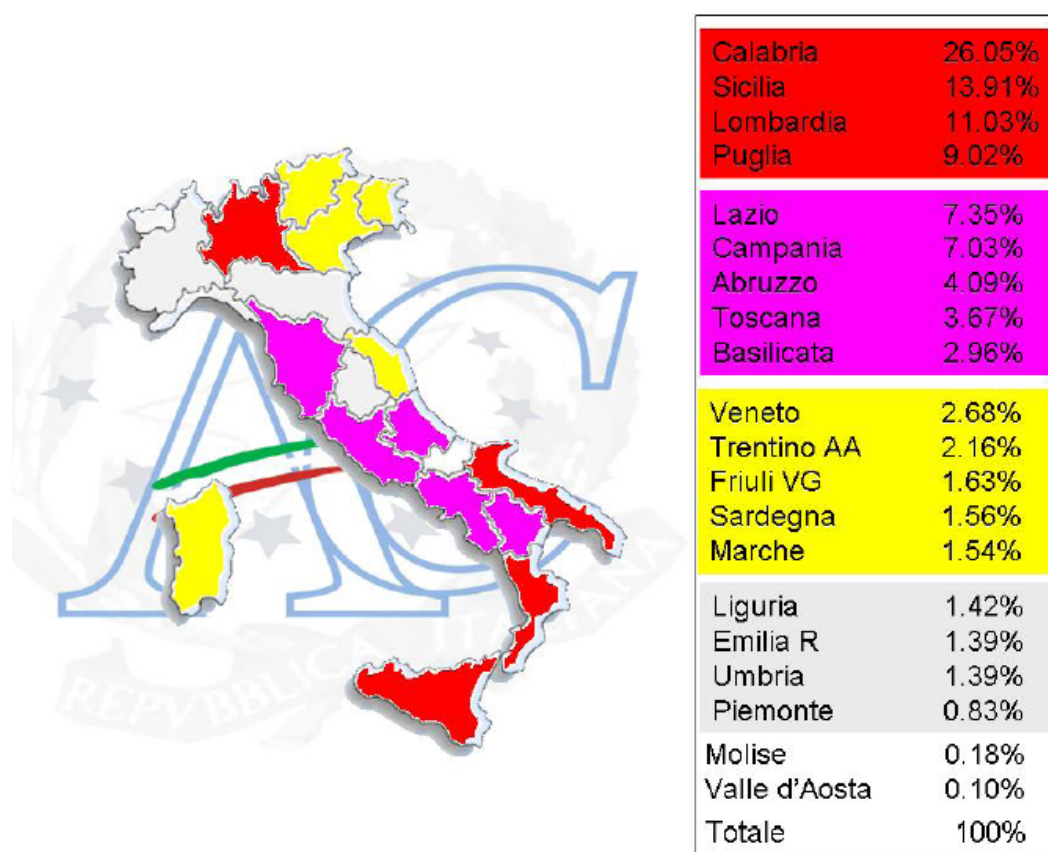


Fig. 4.10 - Distribuzione regionale dei reati corruttivi

(Fonte: Alto Commissariato per la prevenzione della corruzione)

A questo punto, emerge chiaramente come la conoscenza qualitativa del fenomeno sia essenziale anche per orientare le scelte operative del contrasto alla corruzione.

4.3. Il Commissariamento degli EE.LL.: cenni introduttivi.

L'evoluzione della normativa di contrasto alle infiltrazioni mafiose nelle istituzioni non è risultata al passo rispetto al dilagare del fenomeno criminale.

Infatti solo negli anni Novanta è stata inserita nel sistema normativo una specifica disposizione di legge capace di contrastare le infiltrazioni nelle istituzioni, specie su base locale e territoriale.

Lo scioglimento degli organi rappresentativi degli enti locali è stato oggetto di dubbi giuridici circa l'aderenza ai principi costituzionali ma la Corte costituzionale, nella sostanza, ha sostenuto gli intendimenti del legislatore, poggiando le sue argomentazioni sul carattere straordinario ed urgente delle misure, finalizzate, nella loro essenza, a contrastare l'aggressione della criminalità organizzata in un contesto terri-

torialmente distinto.

Si è sostenuto, difatti, che la natura del provvedimento di scioglimento non mira a sanzionare direttamente il comportamento dei singoli eletti, bensì la promiscuità dell'intero organo elettivo con i segmenti criminali della società.

Nell'ambito dei controlli statali sugli enti locali, disciplinati dal titolo VI della parte prima del testo unico sugli enti locali (T.U.E.L.) approvato con decreto legislativo 267/2000, una disciplina particolare (contenuta negli articoli da 143 a 146) è prevista per contrastare le infiltrazioni e i condizionamenti di tipo mafioso.

L'articolo 143 del D.Lgs. 267/2000 prevede lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso.

Tale misura viene adottata qualora emergano elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento nei riguardi degli amministratori stessi, che compromettano la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni, nonché il regolare funzionamento dei servizi, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica. Lo scioglimento del consiglio comporta la cessazione dalla carica di consigliere, di sindaco e di componente di giunta e di ogni altro incarico comunque connesso alle cariche ricoperte (comma 1).

Lo scioglimento del consiglio è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, che viene trasmessa alle Camere (comma 2). La responsabilità dell'avvio del procedimento è del prefetto della provincia interessata con la predisposizione di una relazione. La relazione tiene conto anche degli elementi acquisiti da prefetto con i poteri a lui delegati dal Ministro dell'Interno ai sensi dell'art. 2, comma 2-quater, del D.L. 345/1991.

L'art. 2, comma 2-quater, del D.L. 345/1991 ha trasferito al ministro dell'interno i compiti dell'Alto commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa previsti dal D.L. 629/1982, che ha istituito tale organismo. La medesima disposizione dà al Ministro dell'Interno la facoltà di delegare tali compiti ai prefetti.

Se il Prefetto, nel corso dell'attività istruttoria, dispone accertamenti su fatti oggetto di procedimento penale, può chiedere informazioni al procuratore della Repubblica competente. Quest'ultimo, a meno che non ritenga che le informazioni debbano rimanere segrete per esigenze del procedimento, le comunica al prefetto in deroga all'obbligo di tenere segreti gli atti d'indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari (segreto investigativo o di indagine: art. 329 del codice di procedura penale).

Il decreto di scioglimento esplica i suoi effetti per un periodo da dodici a diciotto

mesi, prorogabili fino ad un massimo di ventiquattro mesi in casi eccezionali, al fine di assicurare il buon andamento delle amministrazioni e il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati (comma 3). La proroga non può essere disposta nei 50 giorni che precedono le elezioni dei consigli interessati (comma 4).

Nelle more dell'emanazione del provvedimento di scioglimento, il prefetto, qualora ravvisi motivi di urgenza, dispone la sospensione degli organi. L'attività corrente è assicurata da un commissario nominato dal prefetto stesso (comma 5). La sospensione non può avere durata superiore a 60 giorni.

Nel caso in cui in una medesima realtà siano presenti sia fenomeni di infiltrazione mafiosa, sia elementi perturbativi del regolare funzionamento degli organi di tipo diverso (indicati dall'art. 141 del testo unico), il procedimento di scioglimento per mafia prevale e si applica anche in queste situazioni (comma 6).

L'articolo 144 dispone che con il decreto di scioglimento sia nominata una commissione straordinaria per la gestione dell'ente. Essa è composta di tre membri, scelti tra funzionari dello Stato, in servizio o in quiescenza, e tra magistrati della giurisdizione ordinaria o amministrativa in quiescenza. La commissione rimane in carica fino allo svolgimento del primo turno elettorale utile.

Un comitato istituito presso il Ministero dell'interno ha il compito di sostenere e monitorare l'attività delle commissioni straordinarie. Le modalità di organizzazione e funzionamento delle commissioni straordinarie e del comitato sono definite con regolamento ministeriale.

L'articolo 145 reca una serie di disposizioni relative alle modalità di gestione straordinaria degli enti colpiti dal provvedimento di scioglimento, quali:

- l'assegnazione in via temporanea, in posizione di comando o distacco, di personale amministrativo e tecnico di amministrazioni ed enti pubblici, previa intesa con gli stessi, anche in deroga alle norme vigenti;
- l'adozione a parte della commissione straordinaria di un piano di priorità degli interventi relativi a servizi ed opere pubbliche indifferibili;
- l'eventuale revoca, da parte della commissione, previa verifica della loro regolarità, degli appalti di lavori pubblici e di pubbliche forniture e degli affidamenti delle concessioni di servizi pubblici locali;
- la partecipazione, in forma consultiva, all'attività della commissione delle realtà locali (partiti politici, associazioni di volontariato ecc.) e delle strutture associative degli enti locali (ANCI, UPI).

Le facoltà di cui ai primi due punti sono estese alle amministrazioni comunali e provinciali i cui organi siano rinnovati al termine del periodo di scioglimento, per tutta la durata del mandato elettivo.

L'articolo 145-bis (inserito dall'art. 6, co. 1-bis, del D.L. 80/2004), ha introdotto disposizioni speciali per la gestione finanziaria dei comuni con popolazione inferiore

a 20.000 abitanti, i cui organi siano stati sciolti a causa di fenomeni d'infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso.

Per tali enti, l'articolo definisce una procedura speciale finalizzata alla gestione e al risanamento finanziario dei predetti comuni, che prevede l'erogazione, da parte del Ministero dell'interno, di un'anticipazione straordinaria, subordinata all'approvazione di un piano di risanamento predisposto con le stesse modalità previste per gli enti in stato di dissesto finanziario.

L'articolo 146 delimita l'ambito di applicazione delle disposizioni di cui sopra individuando gli enti locali interessati (comma 1). Essi sono:

- i comuni;
- le province;
- le città metropolitane;
- le comunità montane;
- le comunità isolate;
- le unioni di comuni;
- i consorzi di comuni e province;
- le aziende sanitarie locali ed ospedaliere;
- le aziende speciali dei comuni e delle province;
- i consigli circoscrizionali.

Infine, il comma 2 dell'art. 146 prevede la presentazione di una relazione annuale al Parlamento da parte del Ministro dell'interno sull'attività svolta da ciascuna gestione straordinaria.

Si ricorda infine che la recente legge finanziaria 2010, come già avvenuto con la L.F. 2007 (L. 296/2006), ha introdotto alcune disposizioni di natura finanziaria destinate agli enti locali commissariati per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso. In particolare, il co. 688 dell'art. 1 della legge dispone che le regole del patto di stabilità interno si applicano a tali enti a partire dall'anno successivo a quello della rielezione degli organi istituzionali. Si intendono inoltre esclusi (co. 689) per gli anni 2006 e 2007 dal rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno, gli enti locali per i quali negli anni 2004 e 2005, anche per frazione di anno, l'organo consiliare sia stato commissariato per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso (ovvero nelle ipotesi previste dall'articolo 141 del T.U.E.L., di scioglimento degli organi consiliari).

Il c. 704 pone a carico dello Stato, a decorrere dal 2007, gli oneri relativi alle Commissioni straordinarie nominate a seguito dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni di tipo mafioso.

Il c. 705 prevede l'erogazione in unica soluzione dei trasferimenti erariali in favore degli enti locali i cui organi consiliari siano stati sciolti per infiltrazioni di tipo ma-

fioso.

Il c. 706 autorizza la spesa di 5 milioni di euro, a valere sulle risorse del fondo ordinario, a copertura degli oneri derivanti dall'assegnazione, in via temporanea, in posizione di comando o distacco, di personale amministrativo e tecnico di amministrazioni ed enti pubblici, al fine di assicurare il regolare funzionamento dei servizi degli enti i cui organi consiliari siano stati sciolti per infiltrazioni di tipo mafioso.

Il c. 707 autorizza un contributo di 30 milioni di euro per ciascuna annualità 2007, 2008 e 2009, a valere sulle risorse del fondo ordinario, per la realizzazione e la manutenzione di opere pubbliche nei comuni i cui organi consiliari siano stati sciolti per infiltrazioni di tipo mafioso.

Il c. 708 pone gli oneri recati dai commi precedenti a carico del Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli enti locali.

I provvedimenti, nella sostanza, sono stati giudicati come un legittimo strumento di intervento da proporsi in presenza di accertate situazioni di fatto, che evidenziano le collusioni e le connivenze del crimine organizzato sugli organi di governo locale e che, per ciò stesso, richiedono una risposta rapida ed efficace, idonea a ristabilire la trasparenza, la legalità e l'imparzialità dell'Amministrazione.

I 157 Comuni e le Aziende Sanitarie Locali sciolti dal 1991 al 2005 – nella quasi totalità nel Mezzogiorno del Paese, secondo la Commissione Parlamentare Antimafia, rappresentano la dimensione di un fenomeno robusto ed allarmante.

I dati relativi al più recente periodo mostrano come la mafia non abbia predilezioni ideologiche né partitiche: per farsi potere ha bisogno del rapporto con chiunque rappresenti il potere.

Un dato eloquente è dimostrato dai dati relativi allo scioglimento dei consigli comunali, riportati in tabella (desunta dalla relazione della Commissione Antimafia), relativi al triennio 2003 – 2005.

	2003	2004	2005	2006	Totale
CALABRIA					
Catanzaro	2				2
Crotone	2				2
Reggio Calabria	3	1		2	4
Vibo Valentia	1		1		2
Totale	8	1	1	2	12
CAMPANIA					
Napoli		2	6	3	8
Salerno	1				1
Caserta			1	1	1
Totale	1	2	7	4	14
SICILIA					
Agrigento		1	1	1	2
Caltanissetta		1		1	1
Catania	1				1
Messina			1		1
Palermo	1	1	2	2	4
Trapani	1			1	1
Totale	3	3	4	5	15
LAZIO					
Roma			1		
Totale			1		1
Totale Generale	12	6	13	11	42

Tab. 4.4 - Consigli comunali e ASL sciolti in conseguenza a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso nel periodo 2003-2006 articolati per Regione e raggruppati a livello provinciale.

(Fonte: Alto Commissariato per la prevenzione della corruzione)

Nel triennio 2003/2005, sono stati sciolti i seguenti consigli comunali:

Box 4.1

2003:

Pantelleria (TP), Briatico (VV), Misilmeri (PA), San Giovanni la Punta (CT), Botricello (CZ), Isola Capo Rizzuto (KR), Strongoli (KR), Monasterace (RC), Roccaforte del Greco (RC), Africo (RC), Guardavalle (CZ) e Montecorvino Pugliano (SA).

2004:

Niscemi (CL), Villabate (PA), Marano (NA), Canicatti (AG), Volla (NA) e Calanna (RC)

2005:

Burgio (AG), Nicotera (VV), Vicari (PA), Tufino (NA), Crispano (NA), Casoria (NA), Torre del Greco (NA), Torretta (PA), Nettuno (RM), San Tammaro (CE), Terme Vigliatore (ME), Pozzuoli e Melito (NA).

Il tema della legalità, sarà meglio analizzato sotto il profilo dei tentativi della criminalità organizzata di conseguire il controllo delle fonti di arricchimento e di conquistare il potere economico attraverso condizionamenti delle strutture politiche ed amministrative nel Capitolo successivo.

L'analisi dei dati e delle informazioni raccolte, che trovano riscontro nei lavori portati a termine dalla Commissione Parlamentare Antimafia, evidenzia che:

- la quasi totalità dei provvedimenti si riferisce a Comuni del Mezzogiorno;
- la Regione maggiormente colpita, da condizionamenti di tipo mafioso di Consigli comunali e provinciali è risultata la Campania;
- i legami tessuti dai vertici dei sodalizi criminali con rappresentanti politici sono motivati da interesse di natura economica;
- il 2005 è stato connotato da due elementi di novità, lo scioglimento, per la prima volta, di un Consiglio comunale nel Lazio e di una ASL in provincia di Napoli;
- i rapporti tra politica, burocrati e criminalità organizzata coinvolgono rappresentanti di partiti, strutture amministrative e dirigenti;
- l'inefficienza dei servizi e la cultura della illegalità sono agevolate da "parentele, affinità, amicizie, frequentazioni tra amministratori ed esponenti delle organizzazioni criminali";
- "appaiono sempre più decisivi i meccanismi di assunzione del personale con metodi clientelari, in prossimità delle competizioni elettorali";
- "l'alterazione dolosa o colposa della regolarità amministrativa nelle procedure di gara per gli appalti di fornitura di beni, servizi per la realizzazione di opere pubbliche".

4.4. Riferimenti normativi

La legge n. 55 del 19.03.90 ha cercato di migliorare gli strumenti di contrasto alla mafia con specifico riferimento alla trasparenza delle Amministrazioni Locali, mentre la riforma dell'ordinamento delle autonomie locali introdotta con la L. n. 142 dell'8.06.90, nell'attribuire autonomia statutaria e potestà regolamentare agli Enti Locali, ha introdotto, in maniera organica ed incisiva, la possibilità di intervenire, oltre che nei confronti di singoli amministratori, anche nei confronti di intere amministrazioni elettive. L'articolo 39, infatti, prevede un intervento sostitutivo nei confronti di quegli enti che dovessero caratterizzarsi per *"gravi e persistenti violazioni di legge"* e/o per *"gravi motivi di ordine pubblico"*.

Il Decreto Legge n. 152 (convertito in legge n. 203 del 12.07.91), mediante l'istituzione del *"Collegio degli Ispettori"* di nomina prefettizia e l'introduzione del potere del Prefetto di sottoporre a controllo le delibere delle Giunte in materia di contratti, delinea la chiara volontà del legislatore di sottoporre ad attenta osservazione le scelte operate dagli enti locali quando esse appaiano dubbie, ampliando così i poteri per contrastare le irregolarità e le indebite interferenze negli appalti degli enti pubblici. Il 31.05.91 entra in vigore una normativa specifica che consente, per la prima volta, lo scioglimento di interi consessi elettivi, in relazione alla specifica causa di infiltrazione e/o condizionamento da parte della criminalità organizzata.

Attualmente la normativa è confluita nel D.Lgs 18.08.00, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Il D.Lgs. 267/2000 ha formalmente abrogato il D.Lgs. 164/1991.

Si tratta di una normativa di particolare incidenza, che muove il passo dall'esigenza di evitare la collusione tra organizzazioni criminali e parti corrotte della Pubblica Amministrazione; si è avvertita, in sostanza, l'esigenza di colpire l'insidioso mercato nel quale si incontrano il mafioso ed il politico. Si è verificato in molti casi che il primo offre voti, cioè, in ultima analisi, consenso, il secondo garantisce, tacitamente o anche apertamente, di rendere sensibili le funzioni pubbliche agli interessi dell'organizzazione mafiosa.

È stato sottolineato come la scelta del legislatore in favore di un organo collegiale sia maggiormente aderente alle necessità di immediato ripristino della legalità e della credibilità dello Stato in aree fortemente condizionate dalla prevaricazione criminale.

L'azione intrapresa per il ritorno a normali condizioni di gestione viene monitorata dal Ministero dell'Interno, presso cui è costituito un apposito Comitato di sostegno e di supporto all'attività delle Commissioni Straordinarie e dei Comuni nuovamente affidati alla gestione ordinaria. Situazioni di urgente necessità possono indurre il Prefetto, in attesa del decreto di scioglimento, a sospendere gli organi dalla carica ricoperta, nonché da incarichi ad essa connessi, per un periodo non superiore a sessanta giorni, garantendo la funzionalità dell'ente con l'invio di commissari. Particolari

accorgimenti sono assicurati per la conduzione dell'ente durante la gestione commissariale: difatti, allorché sia necessario assicurare il regolare funzionamento dei servizi, il Prefetto, sulla scorta di richiesta avanzata dalla Commissione, può disporre l'assegnazione, in via temporanea ed in posizione di comando o di distacco, di personale amministrativo e tecnico di Amministrazioni ed Enti Pubblici, previa intesa con gli stessi, anche in posizione di sovraordinazione.

Il provvedimento poggia sulla necessità di ridurre i pesanti condizionamenti attuati anche nei confronti del personale degli enti per evitare le reticenze nei confronti dei Commissari esercitate da talune unità del comparto burocratico degli stessi enti commissariati.

4.5. La Mappa degli Scioglimenti dell'Alto Commissario Anticorruzione. Dallo State Capture al Society Capture: le Bad Practices o Practices dominanti negli EELL sciolti per infiltrazioni della criminalità organizzata.

Dall'analisi svolta sulle singole realtà territoriali, e dall'attenta lettura delle risultanze delle commissioni di accesso in Enti locali sciolti per infiltrazione mafiosa, si è avuto modo di constatare che i fattori che favoriscono lo sviluppo dell'azione criminale possono essere classificati nella:

Box 4.2

- *mancata adozione di piani regolatori edilizi (con ampi margini di arbitrio, nella carenza o talvolta assoluta mancanza di controlli e di adeguate reazioni rispetto a fenomeni di abusivismo);*
- *ricorso sclerotico a professionisti esterni per la realizzazione di opere pubbliche e servizi; in questo settore, si riscontra quel fenomeno di progressivo reclutamento, in forza effettiva o secondo il modello del "concorso esterno", di professionisti - veri e propri manager - per l'efficace gestione e l'effettivo inserimento nella c.d. "economia legale"¹¹⁷.*

¹¹⁷ E' interessante notare che in questo settore, si riscontra una pluralità di metodologie di condizionamento dell'appalto, che può intervenire nei diversi momenti della procedura, a partire dalla stessa ideazione e progettazione dell'appalto (dove si agisce, ad esempio, già a livello di individuazione dell'opera o del servizio da appaltare, di predisposizione del bando con l'inserimento di requisiti soggettivi e/o oggettivi assolutamente peculiari o intesi ad escludere concorrenti sgraditi, consentendo la presentazione di offerte plurime riconducibili tutte ad un unico centro di interesse), passando allo svolgimento della procedura di aggiudicazione (come, ad esempio, non tutelando la segretezza delle offerte, non vigilando sulle anomalie dei ribassi nelle offerte, non verificando la documentazione presentata o non rispettando la normativa in materia di certificazione antimafia), per finire con la fase di esecuzione dell'opera e del servizio (assenza di controlli sull'esecuzione, subappalti non autorizzati, adozione di varianti spesso di valore superiore a quello di aggiudicazione). Le relazioni al Parlamento, dell'Authority, registrano una strategia diversificata a seconda del valore dell'appalto, laddove si riscontrano veri e propri "cartelli" o meccanismi di turnazione per quelli di importo particolarmente elevato (resi evidenti anche dai ribassi minimi rispetto alla base d'asta e nettamente inferiori alla media nazionale), mentre, per quelli di minore entità, si assiste al coinvolgimento e condizionamento dei livelli bassi dell'amministrazione (il direttore dei lavori, il sovrintendente, etc.) per intervenire anche solo a livello di svolgimento dell'attività appaltata.

- *finanziamenti pubblici e della Comunità Europea, che registrano una pluralità di metodologie e di condotte, variabili a seconda del tipo di fondo e di programma. Inquietante, il crescente interesse per i finanziamenti della Comunità Europea (particolare vigilanza si pone per le opportunità offerte dai Fondi Strutturali, soprattutto in considerazione dell'avvio della nuova programmazione 2007-2013), in parallelo con il rapido sviluppo del carattere transnazionale della criminalità.*
- *gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Sul punto, si è ormai raggiunto il convincimento della centralità della lotta ai patrimoni illeciti nella strategia del contrasto antimafia, sia per la particolare efficacia dell'azione, volta a colpire al cuore gli interessi che muovono la criminalità, sia per il valore anche simbolico della ri-appropriazione di tali beni da parte della collettività. In questo senso, a parte la esigenza di opportuni riallineamenti della legislazione in tema (sotto il profilo del coordinamento di alcune disposizioni, ma, più in generale, di una generale rivisitazione della materia che a valga a ricondurre a sistema i diversi tipi di sequestro e confisca), è da salutare con favore l'introduzione della norma che ha esteso l'applicabilità delle disposizioni di cui all'art. 12 sexies d.l. 306/92 anche ai reati in materia di corruzione, estensione prevista nella legge finanziaria 2007, che ha altresì ampliato l'ambito delle possibili destinazioni sociali dei beni in questione oltre che dei possibili soggetti destinatari.*
- *riciclaggio e investimenti nell'economia legale. Essenziale per "l'economia aziendale" delle organizzazioni criminali. Anche in questo caso si registra una estrema varietà di forme per realizzare lo scopo del re-impiego del denaro illecito, con una "fioritura" di attività commerciali, anche di taglio minuto, nei settori dell'abbigliamento, dell'arredamento, dei prodotti alimentari tipici, delle aziende florovivaistiche, della ristorazione, etc.*

L'analisi dei dati e delle informazioni raccolte, che trovano riscontro nei lavori portati a termine dalla Commissione Parlamentare Antimafia, evidenzia che la quasi totalità dei provvedimenti si riferisce a Comuni del Mezzogiorno.

Sotto il profilo dell'andamento statistico, si registra una apprezzabile utilizzazione dello strumento, con 167 comuni e 2 aziende sanitarie locali sciolti dal 1991 al 2006, evidenziandosi, tuttavia, una flessione della frequenza, abbastanza significativa, nel periodo più prossimo, a partire dal 2003.

Partendo da considerazioni di ordine generale, si è poi proceduto alla realizzazione di una mappatura suddivisa per aree geografiche (Sicilia, Calabria, Campania) e per famiglie criminali insistenti sul territorio.

In parallelo con le aree tematiche "sensibili" sopra enucleate, nei vari casi di scioglimento, e che saranno meglio trattate nel Capitolo 5, si riscontrano i seguenti motivi ricorrenti:

Box 4.3

- *frequentazioni, parentele, contiguità, rapporti con persone affiliate o riconducibili ad organizzazioni criminali;*
- *ricorrenza di precedenti penali o carichi pendenti;*
- *illegittimità nel rilascio di licenze in materia edilizia o nel settore commerciale;*
- *inerzia protratta in materia di grave abusivismo edilizio o di smaltimento dei rifiuti;*
- *illegittimità gravi e ripetute in materia di appalti pubblici (mancato rispetto della normativa antimafia, affidamenti diretti, abuso del ricorso alla procedura di somma urgenza, irregolarità nelle gare o affidamento ad imprese in odore di mafia, gare andate deserte, ribassi anomali);*
- *assenza di controlli doverosi, anche in ordine ai lavori di esecuzione delle opere pubbliche;*
- *assunzioni clientelari;*
- *concessione di erogazioni e contributi al di fuori regole;*
- *irregolarità palesi nelle assegnazioni di alloggi;*
- *mancata riscossione di tributi e canoni.*

Accanto a questi casi che, per la loro ripetitività, potrebbero essere addirittura assunti come indicatori di ricorrenza del fenomeno, vengono in rilievo, ovviamente, casi particolari, dovuti a contingenze e peculiarità locali che, nell'ipotesi di specie, sono valsi a sostanziare i presupposti normativi di riferimento.

Per quanto attiene alla localizzazione del fenomeno, non può non rimarcarsi l'assoluta preponderanza dei casi nelle Regioni meridionali, soprattutto in Campania.

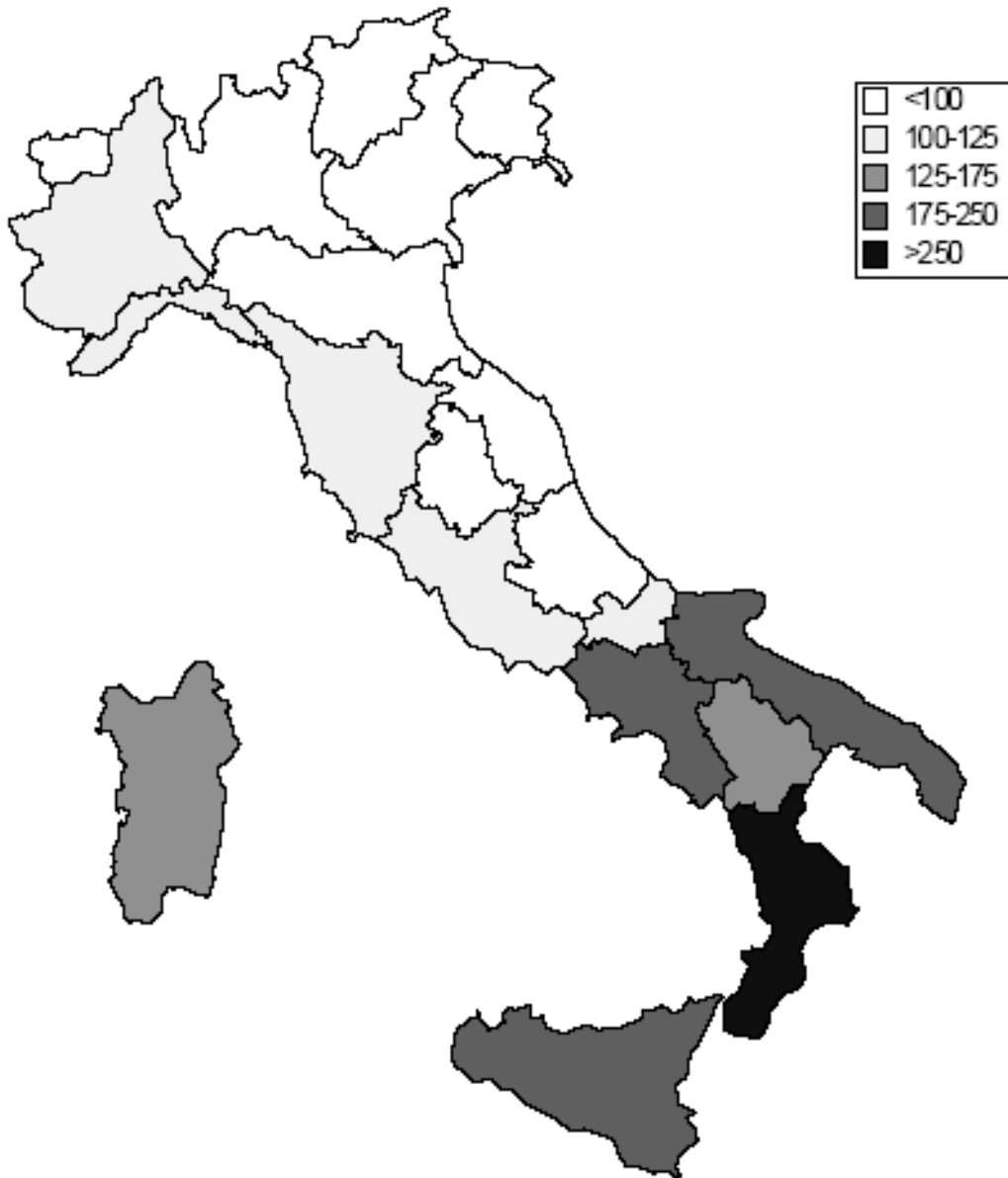


Fig. 4.11 - La Mappa delle famiglie mafiose

(Fonte: Commissione Antimafia 2008)

4.6. Il Controllo della Corte dei Conti. Alcune riflessioni sulle risultanze della magistratura contabile e dell'AULP.

Secondo la Corte dei Conti, all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2009, per i conti pubblici restano numerose le fonti di sperpero e preoccupanti i fenomeni di corruzione, delle tangenti e della permeabilità della PA da parte delle organizzazioni criminali.

La relazione tratteggia i caratteri di un'Italia *malata e malconcia*, non solo per i

“tagli agli investimenti” che “frenano lo sviluppo”.

Il presidente Lazzaro, accusa il paese di “vivere un momento di diffuso malessere e incertezza”. È il risultato del “non agire”, un trend protratto per molti anni e che sta generando “danni incalcolabili”. Quindi, sebbene i primi risultati di cassa del solo Stato appaiono “in netto miglioramento”, il Presidente della Corte mette in luce “sacche di inefficienza” che hanno raggiunto “livelli tali da suggerire la necessità di attribuire alla Corte dei Conti di poter disporre l'immediato blocco delle risorse che si stanno sperperando, rimettendo al ministero dell'Economia e delle finanze ogni successiva decisione in ordine all'eventuale prosecuzione dell'attività sospesa”.

Fra i principali esempi di cattiva gestione delle risorse, la magistratura contabile, rappresenta in maniera analitica le seguenti criticità rilevate:

- i maggiori costi e l'inappropriatezza della gestione straordinaria dell'emergenza rifiuti;
- la mancata liquidazione degli enti inutili;
- la scarsa trasparenza delle operazioni di cartolarizzazione;
- *“l'assoluta negazione di appartenenza ad una comunità nell'utilizzo degli strumenti derivati”.*

Un altro esempio negativo per l'organo di controllo contabile è quello della formazione di debito implicito e di altre gravi distorsioni legate alla creazione di società pubbliche, soprattutto locali: “...tali società sono costituite allo scopo non già di accrescere l'efficienza gestionale, ma solo di eludere i vincoli del patto di stabilità interno o di fare nuove assunzioni senza concorsi...”.

All'interno della pubblica amministrazione, la Corte dei Conti nota inoltre, come la dinamica delle retribuzioni superi sistematicamente gli obiettivi programmatici di volta in volta prefissati.

A questo risultato negativo concorrono i ritardi nei rinnovi contrattuali, il dilagare dei contratti a termine, l'aumento di posizioni dirigenziali nelle riorganizzazioni di amministrazioni locali e centrali. “...assistiamo per tanti aspetti al crescere confuso di strutture, di modelli amministrativi, di sovrapposizione di competenze tra amministrazioni centrali ed enti locali, disarmonicità, conflitti irrisolti...”.

Il procuratore generale della magistratura contabile, con l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2009, ha descritto il “quadro di corruzione ampiamente diffusa” nei settori pubblici: “profili di patologie” sono evidenti “nel settore dei lavori pubblici e delle pubbliche forniture, nonché nella materia sanitaria”.

In particolare, risultano in aumento le condanne per danni materiali e per danni all'immagine della pubblica amministrazione pronunciate dalla Corte dei Conti in se-

guito al pagamento di tangenti (per concussione o corruzione) durante la stipula di contratti.

L'illecito pagamento di prezzi superiori al dovuto viene realizzato anche attraverso "fittizie sovrapprezzazioni di lavori pubblici, false attestazioni sull'accelerazione dei lavori con conseguente erogazione di premi non dovuti e fatturazione di opere in tutto o in parte ineseguite".

A questi danni, se ne aggiungono altri causati "dal disinteresse, dall'inerzia e da comportamenti omissivi" da parte di chi, invece, è preposto alle procedure di appalto di opere o all'acquisizione di servizi e forniture che si sono tramutati in altrettanti atti di citazione in giudizio. Contratti, sanità, forniture, ma anche consulenze, costi della politica, uso dei derivati, spese degli enti locali, frodi comunitarie, ed in particolare l'accento è posto con attenzione allo scandalo dei rifiuti e delle gestioni commissariali fallimentari in Campania, tra tangenti, danni erariali e sprechi.

Dagli accertamenti della Corte dei Conti emerge «...un quadro di corruzione ampiamente diffusa... il non agire protratto per anni può provocare danni di tale entità per i quali nessun giudice, probabilmente, riuscirà mai a pervenire a una quantificazione, tanto meno a ottenere il risarcimento».

Intanto la Corte dei conti chiede generalmente di poter «disporre direttamente e con efficacia immediata il blocco delle risorse che si stanno sperperando». Di più, ribadisce la magistratura contabile: serve la totale indipendenza finanziaria della Corte dal Governo, una norma contro i possibili conflitti d'interesse, come non s'è fatto con la Finanziaria. Si riportano per esempio i dati e le cifre dei danni emersi dalle motivazioni delle sentenze di primo grado della Corte nel 2007:

- il 16,5% per danni al patrimonio al primo posto;
- al secondo posto poi la voce «*corruzione, tangenti, concussione e altri reati*» con l'11,4% del totale;
- 1.085 citazioni, dove spiccano al 20% i reati commessi da dipendenti pubblici, con citazioni che vedono in testa i ministeri (35,4%), i Comuni (32,7) quindi le Asl (11,3).

Le «patologie» elencate sono diffusissime; le *tangenti*, secondo il Procuratore della Corte, sono «*correlate ad artifici e irregolarità*» di tutti i generi:

- procedure contrattuali alterate;
- trattamenti «preferenziali» per gli appalti;
- collusione coi fornitori;
- «illecita aggiudicazione»;
- false accelerazioni di lavori e conseguenti premi-truffa.

Nell' analisi rappresentata dai magistrati contabili , sono inoltre riportate alcune *causae causarum* dei fenomeni posti alla base del sistema corruttivo nella PA:

- creazione di società pubbliche costituite non per migliorare la gestione e i servizi, ma per eludere il patto di stabilità interno;
- eccesso smodato di consulenze e di esternalizzazioni;
- irregolarità contabili, i debiti fuori bilancio, gestioni fuori bilancio;.

Segue, una rappresentazione maggiormente sistematica e rappresentativa classificate in *cinque ambiti* delle criticità rilevate dai dati del 2008 della Corte dei Conti:

Box 4.4

Criticità 2008 – Corte dei Conti

I Ambito

Opere incompiute: Pagg. 37/38

Carenza di programmazione, eccessiva frammentazione dei centri decisionali, complessità delle procedure amministrative, inadeguatezza della progettazione, dilatazione dei tempi di esecuzione imputabile sia alle amministrazioni committenti che alle imprese esecutrici, carenze e inadeguatezze dei controlli tecnici e amministrativi, sono solo alcune delle cause di un fenomeno complesso che da anni è oggetto di studi e di numerosi interventi legislativi volti alla semplificazione ed accelerazione delle procedure ed al rifinanziamento delle opere ancora da completare.

II Ambito

La spesa sanitaria: Pagg.40/42

L'attività illecita in questo settore si manifesta attraverso molteplici tipologie di condotte anti-giuridiche, quali esemplificativamente:

- 1) gli incarichi illegittimi conferiti a personale estraneo alle aziende sanitarie;
- 2) gli acquisti non autorizzati di apparecchiature medicali;
- 3) la mancata utilizzazione, i mancati completamenti oppure le mancate o inadeguate ristrutturazioni di strutture ospedaliere già realizzate;
- 4) le irregolarità nella spesa causate dalla iperprescrizione di farmaci;
- 5) le irregolarità nella spesa causate da doppia e/o fraudolenta fatturazione;
- 6) le indebite e fraudolente acquisizioni di risorse pubbliche per corsi di formazione mai espletati, espletati solo in parte ovvero sforniti in tutto o in parte di rendiconto o documentazione giustificativa;
- 7) gli indebiti compensi percepiti dai medici di base;
- 8) le irregolari gestioni di case di cura convenzionate;
- 9) le irregolarità sulle esenzioni dei tickets;
- 10) le illegittime nomine fiduciarie di dirigenti apicali;
- 11) le corresponsioni di indennità non dovute.

III Ambito

Frodi comunitarie - OLAF - Quote Latte: Pagg. 46/48

Per quanto in particolare attiene alle spese, il profilo del danno connesso a fenomeni di irregolarità e frode determina rilevanti conseguenze negative:

- di tipo economico, considerato che le risorse dirottate per fini diversi ed illeciti determinano il mancato ottenimento dell'obiettivo di sviluppo o sostegno all'economia cui sono diretti i finanziamenti comunitari;
- di sicurezza pubblica, in quanto tali risorse finiscono per finanziare circuiti criminali;
- di tipo sociale, in quanto tali fenomeni minano la credibilità delle istituzioni pubbliche nazionali e comunitarie;
- di responsabilità dello Stato membro che deve dimostrare la non imputabilità della frode a proprie carenze di gestione e controllo, pena il mancato discarico della somma corrispondente all'importo frodato, secondo i principi indicati negli articoli 274, comma 1 e 280, comma 2 del Trattato. Tali norme rispettivamente prevedono che gli stati membri devono "...cooperare con la Commissione per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della sana gestione finanziaria..." (art. 274, 1 comma) ed utilizzare "...per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari della Comunità, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari..." (art. 280, 2 comma).

IV Ambito

Società partecipate: Pagg. 57/58

Il giudizio giurisdizionale contabile sulle indicate entità soggettive si realizza su due linee:

- a) l'impiego di risorse pubbliche da parte del soggetto (pubblico o privato);
- b) controllo pubblico sull'ente societario; tuttavia non è stata ritenuta sufficiente la mera gestione di risorse pubbliche per radicare la cognizione giuscontabile; è necessario, invece, che tali risorse siano finalizzate al perseguimento di un programma di interesse pubblico secondo modalità di gestione che conferiscano, anche se in misura attenuata, al gestore la configurazione di organo indiretto della P.A.. Tutti gli amministratori dell'ente partecipato sono, quindi, soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti se nella impresa con partecipazione finanziaria pubblica ricorrono gli elementi per qualificarlo organo indiretto della P.A..

V Ambito

Strumenti finanziari derivati: Pagg.66/68

Va evidenziato, in particolare, che l'anomalia per lo più sanzionabile, concerne l'ipotesi di impiego per far fronte all'incremento della spesa corrente o per riportare i bilanci in pareggio.

L'esame dei vari casi, che costituiscono fenomeno generalizzato su base nazionale, ha poi indotto più volte la Corte a mettere in rilievo la sproporzione tra il rischio assunto dall'ente locale rispetto a quello ricadente sull'operatore finanziario, attestato dai limiti del meccanismo di determinazione dei tassi che sono spesso molto stringenti.

Numerose sono le indagini in corso e quelle già definite dalla Corte, nell'ambito del controllo sulla gestione, al fine di monitorare il fenomeno, nel tentativo di arginare il ricorso sconsiderato a tali strumenti finanziari.

Va segnalata, altresì, l'iniziativa ispettiva assunta dalla Ragioneria dello Stato mediante un'apposita task force nonché, da ultimo, l'impegno assunto dalla Commissione Finanze del Senato, che è in procinto di avviare un'indagine su ampia base territoriale.

In particolare, la valutazione concerne i possibili vizi genetici della causa del contratto nonché i vizi della volontà in relazione alle effettive cognizioni tecniche sussistenti in capo all'ente, talora conoscibili dall'operatore finanziario, secondo parametri di normale diligenza. Criticità, si rinvengono anche nella mancanza di una specifica previsione sulle condizioni per recedere da contratti, già stipulati in epoca remota, che rischiano di essere lasciate a scelte meramente potestative del contraente.

La Corte de Conti ha individuato inoltre, alla radice del fenomeno una vera e propria *cultura dell'emergenza* : "...il permanere di difficoltà di gestione delle procure e degli appalti produce una fuga dalle regole ed una ricerca sistematica dell'eccezionalità..." (come nel caso dell'emergenza rifiuti in Campania ed il relativo Commissariato per la situazione temporaneamente emergenziale di durata ventennale o il Commissariato ventennale sempre in Campania, per l'emergenza idrogeologica, divenuto Agenzia nell'ultima Finanziaria regionale del 2008 con la successiva stabilizzazione di lavoratori socialmente utili e contrattisti salutari e o a progetto ventennali trasformati e stabilizzati in lavoratori a tempo indeterminato senza concorsi pubblici - CC, p.407).

Inoltre, i limiti alla possibilità di affidare i lavori attraverso meccanismi di gara informale – la trattativa privata- derivano dai più ampi margini di discrezionalità delegati ai decisori pubblici che "... potrebbero non garantire qualità, trasparenza, efficacia, efficienza, del sistema dei lavori pubblici ed adeguato livello di concorrenzialità tra i soggetti coinvolti, che invece la riformata disciplina del settore intende rimuovere anche in ambito comunitario..."AVLP, p. 48, 2003). Rischi analoghi (e simili occasioni di corruzione) si presentano nel caso di varianti in corso d'opera e perizie suppletive, che possono essere deliberate senza gara per importi non superiori a determinati ammontari economici, in favore dell'impresa aggiudicataria. All'interno dei differenti meccanismi di aggiudicazione di aggiudicazione dei contratti pubblici e nel corso di altre fasi della corrispondente procedura, infatti, esiste la possibilità per i decisori pubblici di creare e di influenzare l'assegnazione dei diritti di proprietà su *rendite politiche* , consistenti in una remunerazione delle risorse scambiate nell'appalto superiore al loro costo-opportunità (corrispondente al prezzo di mercato) , che viene garantita grazie all'esercizio di poteri pubblici. La formazione di *rendite decisionali o informative nella procedure di appalti necessarie anche alla creazioni di consenso politico*, è in effetti una pre-condizione necessaria affinché si presentino occasioni di scambio corrotto e di cattura dello Stato. Nella sua struttura elementare la corruzione consiste, infatti, in uno scambio tra l'assegnazione formale dei diritti di proprietà su tale rendita ad un soggetto privato, sancita attraverso l'assegnazione dell'appalto (nonché attraverso meccanismi alternativi come le varianti in corso d'opera, le peri-

zie suppletive, etc.), ed il trasferimento occulto di una quota di tale rendita, sotto forma di tangente, all'agente pubblico (o gli agenti pubblici) che ne decidono o ne influenzano l'assegnazione (Della Porta e Vannucci 1994, 1999, 2002).

E' possibile dunque quantificare con una certa approssimazione la dimensione delle rendite politiche create attraverso la corruzione confrontando i prezzi di alcune opere pubbliche *prima e dopo* gli effetti dissuasivi delle inchieste giudiziarie di "mani pulite". Queste ultime, infatti, almeno in una prima fase, hanno presumibilmente accentuato la percezione dei rischi ed indotto ad una più intensa competizione nell'aggiudicazione delle gare, con una conseguente erosione delle posizioni di rendita garantite dalle intese collusive o dalla protezione dei decisori corrotti. La riduzione media dei prezzi di aggiudicazione è pari al 40% del costo delle opere pubbliche per gli appalti banditi da enti pubblici milanesi, con alcuni casi particolarmente eclatanti: da 150-200 a 75-125 mln di euro per km per la metropolitana, da 2110 a 995 mln di euro per l'aeroporto di Malpensa 2000, dai 995 ai 745 mln di euro per il passante ferroviario (Transparency International, 2000); con un danno difficilmente stimabile anche per i saldi di finanza pubblica nazionale ed il mantenimento degli stessi all'interno dell'Unione Europea (*il danno arrecato dal Patto degli Appalti sul Patto di Stabilità Interno*). Appaiono condivisibili in questa prospettiva, le conclusioni di una ricerca sul sistema degli appalti coordinata dal magistrato Gherardo Colombo, nelle quali si sottolinea la rilevanza cruciale di questa dimensione culturale: "il sistema degli appalti, e più in generale della contrattazione pubblica, potrà avere un'altra incidenza, altra efficacia, soltanto quando sarà recuperato il senso dello Stato da parte della pubblica amministrazione" (Colombo, p. 115, 1995; 2004).

Inoltre, ipotizzando che le imprese che si sono aggiudicate gli appalti *dopo* mani pulite non abbia formulato offerte di prezzo tali da farle lavorare in perdita, la quota oscillante tra il 20% ed oltre il 50% del valore dell'appalto era dunque una rendita politica utile per una chiusa *creazione di catena di consensi politici, sociali, economici* che *prima* di mani pulite gli appaltatori milanesi potevano garantirsi con l'aggiudicazione del contratto e che non solo in parte veniva redistribuito ai decisori politici e burocratici sotto forma di tangenti.

Se i primi due fattori considerati riflettono specifiche caratteristiche delle politiche pubbliche e dell'assetto istituzionale – *quante* risorse sono allocate tramite procedure di appalto e *come* – un terzo elemento di cruciale importanza è costituito dal sistema dei valori e delle preferenze degli attori potenzialmente coinvolti nella corruzione. Norme e convinzioni interiorizzate trovano espressione "nel senso dello Stato" o spirito di corpo degli agenti pubblici, così come nella cultura civica e "*nell'etica degli affari*", nella cultura di lobbyng e di costruzione di strutture reticolari che dovrebbero regolare le condotte dei cittadini e degli imprenditori di fronte alle occasioni di profitto in situazioni di palese illegalità o illiceità amministrativa (Della Porta e Vannucci,

2004; Pizzorno, 1992). Nonostante le caratteristiche istituzionali ed i livelli di spesa pubblica comparabili, le significative divergenze tra i livelli di diffusione della corruzione nei paesi occidentali sono, infatti, riconducibili a differenze in questa variabile fondamentale, di natura “culturale”, e alle modalità con cui le aspettative condivise di un’estesa (o, viceversa, marginale) diffusione del fenomeno si “auto-avverano”. In questa prospettiva, diventa possibile associare gli alti livelli di corruzione percepita in Italia alle ricorrenti analisi dei sistemi di valori e del tipo di cultura politica prevalenti, che sistematicamente rilevano modelli improntati al “familismo amorale”, alla debolezza delle virtù civiche, alla scarsità di capitale sociale (Banfield, 1958; Putnam, 1993). Queste variabili “culturali”, d’altra parte, condizionano la diffusione delle pratiche illecite e corrotte nell’intero tessuto politico e sociale, in modo specifico nel settore degli appalti. Per questo motivo, nell’analisi delle relazioni tra meccanismi di contrattazione e occasioni di corruzione, ci si concentra soprattutto sulle prime due variabili, di tipo istituzionale, nella consapevolezza che, *ceteris paribus*, per una qualsiasi data struttura di valori interiorizzati, solo riformando queste ultime si potrà rendere la corruzione meno vantaggiosa a breve termine (Vannucci, 2004). In questo contributo sono impiegate fonti giudiziarie (oltre che, in misura assai più limitata, fonti di natura giornalistica) per analizzare le caratteristiche degli scambi occulti nel sistema degli appalti, facendo particolare attenzione alle risorse utilizzate come contropartita nelle diverse fasi delle procedure contrattuali. La notevole quantità di informazioni rese disponibili dalle inchieste giudiziarie a partire dal 1993 ad oggi, rende l’analisi del caso italiano particolarmente interessante, anche in prospettiva comparata, per esaminare appunto i fattori di rischio e le condizioni di vulnerabilità amministrativa, gestionale, istituzionale alla corruzione dei diversi meccanismi di spesa e di allocazione delle risorse pubbliche. Emerge inoltre la dubbia utilità degli attuali sistemi di rendicontazione, lontani dai cittadini, che definirei quasi *asociale, rendicontazione asociale*. La diffusione capillare della corruzione come patologia dei corpi sociali, infatti, sembra resistere ai reiterati interventi, in special modo normativi, di arginare il fenomeno, sperimentando meccanismi alternativi e procedure diverse di aggiudicazione e gestione degli appalti (testimoniati dall’imponente stratificazione e dal tilt del traffico giuridico esistente tra norme, regolamenti e controlli locali, regionali, statali, comunitari che regolano il settore) ma che si sono però ugualmente rivelati – anche se con intensità e conseguenze differenti – a rischio corruzione. Una misura approssimativa e davvero singolare dello scarso valore assegnato dai diversi governi che si sono succeduti in Italia negli ultimi vent’anni nella lotta alla corruzione, ci viene offerto dalla scarsa presenza del tema nelle agende politiche di governo succedutisi e nella vicenda per l’istituzione *dell’Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e di altre forme di illecito nella pubblica amministrazione* istituito con la L.15/2003.

L’Alto Commissario per un verso è stato posto alle dirette dipendenze funzionali

del Presidente del Consiglio dei Ministri (imputato di corruzione in diverse inchieste giudiziarie), con scarse garanzie di autonomia dal potere politico su cui dovrebbe esercitare i propri controlli (controlli svolti anche in via preventiva per l'appalto servizio di global service del Comune di Napoli poi divenuti oggetto di controllo dell'inchiesta giudiziaria della procura della repubblica partenopea), per un altro è stato autorizzato alla spesa di una cifra annua massima pari a 582.000,00 euro, irrisoria disponibilità economica rispetto alla complessità e all'ampiezza delle sue potenziali funzioni.

Sempre con riferimento alle nostre Istituzioni si è poi verificato che i controlli esterni fossero assai deboli, non in grado di comprendere le necessità che conseguivano dalla riforma della pubblica amministrazione. Essi sono pertanto intervenuti in termini repressivi (interventi delle Procure) solamente di fronte alle più gravi patologie e non sempre; patologie che si sono verificate proprio perché si è operato in un quadro di sostanziale disapplicazione delle norme, particolarmente degli aspetti più innovativi propri di questo periodo di riforme. Oggi in Italia il quadro normativo è un "optional", ad esempio: nel programmare e nel dare conto dei risultati, nell'osservare la norma costituzionale circa l'indebitamento, nell'informare correttamente (sotto il profilo sia della completezza dell'informazione, sia di quello della regolarità contabile), nella gestione del personale.

In questo quadro non ci si può meravigliare che la spesa corrente cresca e che la produttività del sistema della p.a. non si sviluppi come dovrebbe, riflettendosi negativamente su quella del "sistema Italia".

I controlli esterni possono certamente al riguardo svolgere una funzione di "utile" rispetto al circuito perverso che abbiamo delineato. Non è un caso che, per quanto riguarda le amministrazioni locali, il controllo collaborativo della Corte dei Conti stia avendo effetti assai positivi, anche perché di carattere generale e rivolto ai Consigli degli Enti. Questa è certamente una strada da seguire e può costituire un primo esempio sul cosa si può fare per iniziare a individuare una concreta soluzione. Tanto più che siamo agli inizi di questa sperimentazione. Essa ad esempio non si è ancora rivolta in modo organico all'analisi del funzionamento del sistema dei controlli interni, che si rende necessario, come una priorità assoluta.

Le sollecitazioni da parte dei controlli esterni sono sì indispensabili, ma non possono essere sostitutive di quelli interni. Nei controlli interni (la denominazione "controlli" non deve fare pensare ai controlli di tipo tradizionale, in quest'ambito si sta infatti utilizzando, prevalentemente, la terminologia anglosassone, che vede il controllo come "guida") vi è infatti il riferimento alla programmazione e al controllo, sia nella dimensione strategica sia in quella di breve termine, dunque alla delineazione degli obiettivi (in grado di affermare i principi di efficienza, efficacia ed economicità della gestione) e alla verifica dei risultati. Ma vi è anche il riferimento a una corretta, completa e trasparente informazione rivolta ai cittadini. Così come vi è quello di un'effettiva valutazione dei risultati e dunque anche delle indennità (parte variabile

dello stipendio) che possono al riguardo essere riconosciute ai responsabili.

C'è un punto, ancora, che dovrebbe esprimere una consapevolezza ancora non compiuta. Il nuovo quadro normativo è d'ispirazione manageriale. E' cambiato in conseguenza il concetto di legalità. Si deve comprendere questa nuova realtà, ma vi sono resistenze e difficoltà culturali da parte dei diversi operatori. Oggi, infatti, rispettare le norme non implica solamente verificare la correttezza formale degli adempimenti, ma l'analisi della loro capacità, in quanto momenti dell'azione amministrativa, di produrre i concreti risultati che la normativa si propone. L'economicità della gestione è sintesi del buon governo, non è un fatto meramente tecnico, o solamente di capacità professionale, ma invece di effettivo rispetto del quadro normativo. La responsabilità di questa mancata cura, di questa disattenzione, è certamente nel deficit culturale di cui si è detto, di una politica che cerca il consenso sul quotidiano e che rifiuta qualsiasi forma di programmazione e di controllo e di un management poco professionale, demotivato, succube della politica, abituato ad operare per adempimenti e non per risultati; abituato ad utilizzare gli strumenti contabili, a partecipare ai processi di programmazione e controllo, a realizzare una gestione del personale, il tutto in termini formali, nominalistici, deresponsabilizzanti.

Una prima responsabilità, anch'essa di tipo culturale è da attribuire al mondo accademico, a quello delle imprese (al settore privato cioè) e a quello delle professioni. Si è così continuato a non "curare" il settore pubblico, considerato come un mondo a parte, condannato all'inefficienza, dominato e condizionato dalla politica, al quale si applicano canoni interpretativi e decisionali, ognuno rispetto alle aree di propria competenza, di tipo diverso rispetto a quelli che formano il proprio tradizionale bagaglio culturale (Farneti, 2008).

Si è pertanto verificato, ad esempio, che nel mondo accademico vi fosse un deficit di analisi; che i professionisti facenti parte degli organismi di controllo interno si adeguassero a forme di sostanziale disapplicazione del nuovo quadro normativo; che le imprese fornitrici di software non fossero spesso in grado di rispondere alle nuove esigenze, imponendo prodotti obsoleti.

Ma la responsabilità è anche, forse soprattutto, delle nostre Istituzioni che, fatta la riforma, non ne hanno curato la manutenzione e non si sono preoccupate che fosse applicata. Anzi, che hanno anche remato "contro", come si è verificato spesso, ad esempio con i vari provvedimenti relativi al rinvio dei termini per l'approvazione dei bilanci negli enti locali¹¹⁸.

Dall'analisi dei documenti esaminati, emerge come l'unico federalismo compiuto in alcuni enti locali del Mezzogiorno, non sia il federalismo fiscale quanto un federalismo criminale.

¹¹⁸ G. Farneti, Burocrazia: Customer Satisfaction, che cos'è? Fatta la riforma della PA, le Istituzioni non ne hanno curato né la manutenzione né l'applicazione, Civicum, 29 settembre 2008.

CAPITOLO V

(S.C.A.M.O.R.R.A.) - Strategie di Cambiamento, Aspetti Metodologici ed Organizzativi per il Ripristino delle Regole Amministrative nella PA Commissariata. Dallo “State Capture” alla “Society Capture”.

SOMMARIO: *Introduzione. 1. Le degenerazioni patologiche della Pa: un modello razionale - manageriale di sviluppo; 1.1. Settori di interesse economico e motivi di scioglimenti degli Enti Locali del Mezzogiorno; 1.2. Le frodi comunitarie; 1.3 La gestione dei beni confiscati alla mafia; 2. Il DNA dei Comuni sciolti; 2.1. Dallo State Capture al Society Capture: le Bad Practices o Practices dominanti negli EELL sciolti per infiltrazioni della criminalità organizzata nella Provincia di Napoli dal 1991 ad oggi; 3. Il questionario; 4. La rilevazione dei dati; 5. Dallo State Capture al Society Capture; 6. Enti Locali sciolti, quadro normativo, disposizioni finanziarie e saldi di finanza pubblica: Enti Locali, patti di instabilità e bilanci associati; 7. Corruzione e Esternalizzazione: La Consip tra contraddizioni e miti razionali; 8. La PA Commissariata e lo Stato Acefalo; 9. Bacco, tabacco e Venere: Quali strumenti manageriali per una gestione pagana?. Osservazioni non conclusive.*

INTRODUZIONE

La realtà della PA italiana si caratterizza per una visione di governo multidimensionale, cioè orientato verso tutti quei fattori e quei soggetti che ruotano intorno alla macchina amministrativa e che ne condizionano e ne influenzano le decisioni e le scelte¹¹⁹. Tale approccio, che si differenzia da quello internazionale del *NPM*, prende in Italia il nome di *Public Governance* proprio perché caratterizzato da¹²⁰:

- a) centralità delle interazioni con gli attori presenti ai veri livelli nel contesto politico e sociale;
- b) governo e coordinamento di *network* e reti;
- c) orientamento all'esterno, in particolare verso l'ambiente economico e sociale.

L'attività della PA rappresenta “l'anello di congiunzione” tra le richieste dei cittadini e le istituzioni pubbliche (dello Stato), le uniche capaci di dar seguito a tali necessità, anche mediante l'esercizio dei propri poteri sovraordinati. Pierre, studioso

¹¹⁹Esposito P., Landi T., Cillo V., *Anticorruption Management, State Capture, Governance and Accountability in the Local Public Administrations: a case study (Paper presentato all'EuroMed Reseach Busines Institute ed accettato per il 2nd Euromed Conference - Università di Salerno-10/2009). Si veda anche Esposito P. "Il Bilancio si è fermato ad Eboli. Limiti e Prospettive di Sviluppo degli Enti Locali del Mezzogiorno" in "Lo standard G.B.S. per la rendicontazione sociale nella Pubblica Amministrazione - Riflessioni a confronto" - (in Paolo Ricci, Franco Angeli, 2006); e Ricci P., Landi T., *La governance delle società per azioni di servizi pubblici locali: attualità e prospettive*, Azienda Pubblica, n.2, 2009.*

¹²⁰ Meneguzzo M., *Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale*, in Azienda Pubblica, n. 6, 1997, pp. 587 e ss..

francese¹²¹, considera infatti la PA come “*output linkage*” perché consente allo Stato di trasmettere i suoi *output* alla società civile, cioè informazioni e risorse, e alla società civile di trasmettere *input* ovvero richieste e domande verso lo Stato. In questo modello Pierre utilizza un livello di generalizzazione molto elevato, considerando l'intero apparato della PA come unità di analisi capace di produrre *output*. Tale istituzione viene costituita per far fronte a specifici bisogni socio-economici; in base a questi bisogni vengono poi definiti degli obiettivi e acquisiti gli *input* necessari allo svolgimento delle attività per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. I processi sono tutte le attività che la PA svolge per generare *output* intermedi e *outcome* finali.

L'intervento pubblico passa quindi dal livello di singola organizzazione pubblica (“micro”) e di sistema di aziende e di organizzazioni pubbliche (“meso”) a quello di *governance* del livello “macro” relativo all'intero sistema socio-economico in cui la PA è responsabile delle *performance* di un sistema complesso di organizzazioni¹²² dove soggetti e istituzioni si influenzano vicendevolmente. In particolare, autorevole dottrina¹²³, sintetizza in tre sistemi di regole i fattori chiave da cui discende l'attività concreta della PA:

- *il sistema istituzionale*, nel quale si definiscono le “regole del gioco”, diritti e doveri delle istituzioni pubbliche nell'esercitare poteri e funzioni “sovraordinate”, il sistema elettorale, gli organi e i rispettivi ruoli;
- *il sistema politico*, da cui discendono le regole del confronto tra rappresentati e rappresentanti, del rapporto tra maggioranze e minoranze, le modalità e le forme tramite cui acquisire, conservare, aumentare il consenso politico;
- *il sistema aziendale*, da cui discendono le regole e i comportamenti tramite i quali perseguire e mantenere una equilibrata razionalità economica nella gestione delle risorse collettive disponibili da cui tratte quanti più benefici sociali possibili.

Dai tre sistemi, che interagiscono e sono in continua correlazione, nasce il complesso processo decisionale della PA, detto anche *black box*¹²⁴, da cui scaturiscono le politiche, le decisioni, le azioni pubbliche (*output*) e gli effetti sociale ad essi collegati (*outcome*). L'assetto istituzionale definisce i caratteri di trasparenza dell'azione pubblica, la struttura organizzativa, il tipo di rapporti tra quest'ultima e gli organi politici; il sistema politico definisce gli obiettivi dell'intervento pubblico e le modalità del loro perseguimento¹²⁵ intrecciando, grazie alle regole ed alla presenza del sistema

¹²¹ Pierre J., (1995) *Bureaucracy in the modern State: an introduction to comparative public administration*, by Bookcraft, Bath, Great Britain.

¹²² Meneguzzo M., *Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale*, op. cit..

¹²³ Borgonovi E. *Management delle istituzioni pubbliche*, op. cit., pp. 102 e ss.

¹²⁴ Pasquino C., *Nuovo corso di scienze politiche*, Il Mulino, Bologna, 2004.

¹²⁵ Pavan A., Reginato E., *Programmazione e controllo nello Stato e nelle altre amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 55-56.

aziendale, i cosiddetti “valori theta” (equità ed onestà) con i valori di tipo “sigma” (efficienza, efficacia, economicità) senza sacrificare quelli di tipo “lampada” (sicurezza ed elasticità)¹²⁶. Ciò significa quindi che a livello di PA, sia essa centrale che locale, è importante individuare soluzioni non necessariamente “ottimali” sul piano dell’efficienza, della produttività, del contenimento della spesa e del disavanzo, ma che siano invece in grado di creare un miglioramento, una crescita compatibile con il corretto funzionamento delle istituzioni, sostenibile sul piano sociale e del consenso, coerente con le dinamiche politiche attuali e potenziali¹²⁷. In un modello ideale di PA democratica le istituzioni pubbliche dovrebbero reggersi a loro volta su un adeguato sistema di *governance* e di *accountability* per programmare prima e rendicontare poi, i risultati e gli obiettivi da perseguire nel medio/lungo periodo.

In questo modello tutte le componenti organizzative, compresa quella politica, sono finalizzate al perseguimento di un interesse collettivo generale che è quello di interpretare prima e soddisfare poi le crescenti richieste della comunità di riferimento; il livello di qualità e di buona amministrazione si misura in termini di grado di soddisfazione dei cittadini, di *performance* realizzate, di *outcome* prodotti.

5.1. Le degenerazioni patologiche della Pa: un modello razionale - manageriale di sviluppo

La Pubblica Amministrazione è chiamata ad assolvere un ruolo cruciale nel processo di sviluppo e di innovazione che sta interessando l’economia moderna a livello nazionale e internazionale. Già negli anni ‘90, gli interventi legislativi comunitari e nazionali erano rivolti alla creazione di istituzioni più efficienti e responsabili per il miglioramento dello Stato democratico¹²⁸, nonché per la regolamentazione dell’economia e della gestione della macchina amministrativa¹²⁹.

Ad oggi è possibile ricondurre alla PA l’assolvimento di tre grandi macro-attività che si sostanziano nell’attuazione di¹³⁰:

¹²⁶ Hood C., Jackson M. W., *Administrative argument*, Dartmouth, Aldershot, 1991.

¹²⁷ Borghonovi E. *Management delle istituzioni pubbliche*, op. cit., pp. 102 e ss.

¹²⁸ Per la definizione di Stato, maggiormente utilizzata in letteratura, si veda Weber, (1922, pp.29-30). Per le funzioni di protezione dello Stato nei confronti dei cittadini da atti di violenza, furti e frodi, si consulti Rawls (1971), Stiglitz (1988), Hayek (1960), Sen (1999); e per l’irrobustimento dei contratti, si consulti Nozick (1974) e Balcerowicz (2004).

¹²⁹ GRINDLE MERILEE S. (2000) *Ready or Not: The Developing World and Globalization* in Joseph S. Nye and John D. Donahue (eds) (2000) *Governance in a Globalizing World*, Washington, DC: Brookings Institution Press, p. 189. Nel suo *Rapporto sullo Sviluppo* la Banca Mondiale sul finire degli anni ‘90 espone infatti: *Uno Stato efficace è essenziale per lo sviluppo, le giuste regole e le buone istituzioni permettono ai mercati di prosperare ed alle persone di condurre una vita sana, una vita più felice. Senza di essa, lo sviluppo sostenibile, sia economico che sociale, è impossibile. Lo Stato è fondamentale per lo sviluppo economico e sociale, non come un fornitore diretto di crescita, ma come partner, catalizzatore e facilitatore.* Cfr. Hughes O. E., *Public management and Administration. An introduction*, third edition, Palgrave MacMillen, New York, 2003, p. 229.

¹³⁰ D’ALESSIO L., VERMIGLIO C., VIRGINILLO M., *Accountability nel sistema di programmazione dello Stato*, in AA.VV., Gruppo di studio e attenzione dell’Accademia Italiana di Economia A-

- *politiche per lo sviluppo*, al fine di garantire un adeguato livello della qualità della vita in relazione alla crescente richiesta di benessere da parte dei cittadini;
- *politiche di redistribuzione* della ricchezza prodotta nell'interesse di tutte le classi della comunità amministrata;
- *politiche di stabilizzazione* in caso di squilibri congiunturali (inflazione, disoccupazione, crisi finanziarie, instabilità politica), quegli stessi squilibri che da diversi anni caratterizzano l'andamento della nostra economia.

Questo evidenzia la forte correlazione che esiste tra l'attività svolta dalla PA e la crescita, la competitività del Paese in una economia di mercato sempre più dinamica e difficilmente prevedibile.

Un governo proteso allo sviluppo dell'interesse collettivo, infatti, organizza una PA capace di monitorare efficacemente i fenomeni sociali, erogare adeguati servizi pubblici, dirimere conflitti e tensioni sociali, definire politiche soddisfacenti per l'intera comunità. È legittimo pertanto considerare la PA come "tecnostuttura"¹³¹ su cui poggia l'intero sistema delle istituzioni pubbliche, le quali perseguono come obiettivo ultimo e finalizzato quello di *coordinare i diversi attori per fare emergere strategie sociali di successo allo scopo di conciliare interessi spesso divergenti e promuovere e migliorare la qualità della vita della comunità amministrata*¹³². Si passa in questo modo dal *Welfare State* (Glaeser, Schleifer, 2001; Bresser Pereira, 1999; Scott, 2003), da uno Stato sociale, ad uno Stato dei servizi¹³³, caratterizzato dalla forte diversificazione di funzioni e di attività che la PA si trova a dover assolvere¹³⁴. Il delicato equilibrio tra ricchezza creata e poi distribuita alla comunità in un'ottica di generale interesse pubblico, consente di perseguire uno sviluppo sostenibile a durare nel tempo¹³⁵ che, come vuole la tradizione aziendale, si sostanzia nel principio di economicità, che insieme all'efficienza ed all'efficacia, rappresentano gli assunti di base del movimento riformatore del *New Public Management* (Meneguzzo, 1996, 1997; Meneguzzo, Lega, 1999) volto ad una gestione manageriale della macchina amministrativa¹³⁶. L'esigenza, sempre più ricorrente, di innovare il siste-

ziendale, *Innovazione e accountability nella pubblica amministrazione. I drivers del cambiamento*, RIREA, Roma, 2008 p. 35.

¹³¹ BORGONOVÌ E. *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2005.

¹³² Sarebbe infatti corretto parlare di istituzione pubblica quale sistema organizzato che esercita un potere sovraordinato sui soggetti insediati in un determinato territorio, in BORGONOVÌ E., FATTORE L., LONGO E., *Management delle istituzioni pubbliche*, Egea, Milano, p. 11 - 15.

¹³³ BORGONOVÌ E., FATTORE L., LONGO E., *Management delle istituzioni pubbliche*, op. cit., p. 86.

¹³⁴ MENEGUZZO M., REBORA G., *Strategie delle amministrazioni pubbliche*, UTET, Torino, 1990.

¹³⁵ GIANNESSE E., *Interpretazione del concetto di azienda pubblica*, Pisa, Corsi, 1961.

¹³⁶ Per un approfondimento sui principi e gli assunti di base del *New Public Management* si veda MUSSARI R., *Public sector financial management reform in Italy*, in GUTHRIE J. et al. (a cura di), *International public financial management reform: progress, contradictions, and challenges*, Information Age Publishing Inc., 2005; POLLITT C., BOUCHAERT G., *La riforma del management pubbli-*

ma della PA italiana può essere ricondotta a fattori provenienti dall'ambiente esterno (esogeni) ma anche a ragioni di natura "dimensionale"¹³⁷. Spostando il campo di osservazione a livello locale, sugli enti pubblici territoriali, la spinta al cambiamento deriva non solo da fattori esterni ma anche e soprattutto da fattori interni alla stessa organizzazione¹³⁸.

Tra i principali fattori esterni, determinante è stata l'azione di decentramento amministrativo con l'attribuzione di nuove e più incisive funzioni agli enti locali dove, la stessa elezione diretta del Sindaco, crea un forte legame tra l'ente e la sua comunità di riferimento, diventando propulsore e promotore dello sviluppo e della competitività locale. È il Comune infatti ad incidere sul grado di scolarizzazione, sulla destinazione delle risorse pubbliche raccolte, sui livelli di tassazione e di redistribuzione della ricchezza prodotta, sull'efficienza dei servizi offerti, e a garantire con il proprio concorso, al contenimento della spesa pubblica attraverso il rispetto del Patto di Stabilità Interno. Basti pensare ai servizi sanitari e socio-assistenziale, o ancora di più, ai servizi pubblici locali, il settore dell'acqua, dei rifiuti, del trasporto pubblico, tutto rimesso al potere ed alle decisioni del "politico di turno". L'operare e l'agire delle istituzioni pubbliche locali esprimono quindi l'identità di quel territorio e della comunità che sono chiamati ad amministrare. I fattori interni di cambiamento a livello locale discendo invece proprio dalla cattiva gestione sia delle nuove che delle tradizionali funzioni che competono all'ente locale. L'attività della PA rappresenta l'"anello di congiunzione" tra le richieste dei cittadini e le istituzioni pubbliche (dello Stato), le uniche capaci di dar seguito a tali necessità, anche mediante l'esercizio dei propri poteri sovraordinati. Pierre, studioso francese¹³⁹, considera infatti la PA come "*output linkage*" perché consente allo Stato di trasmettere i suoi *output* alla società civile, cioè informazioni e risorse, e alla società civile di trasmettere *input* ovvero richieste e domande verso lo Stato. Le istituzioni vengono costituite per far fronte a specifici bisogni socio-economici; in base a questi bisogni vengono poi definiti degli obiettivi e acquisiti gli *input* necessari allo svolgimento delle attività per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. I processi sono tutte le attività che la PA svolge

co, Università Bocconi Editrice, Milano, 2002; JONES, L. L., THOMPSON, F., *L'implementazione strategica del New Public Management*, Azienda Pubblica, n. 2, 1997; JAMES P., KENNETH K., *Public Management: Public and Private Perspectives*, Mayfield Publishing Company, 1983.

¹³⁷ D'ALESSIO L., VERMIGLIO C., VIRGINILLO M., *Accountability nel sistema di programmazione dello Stato*, op. cit., p. 17. Confronta anche ASTRID, *Semplificare l'Italia*, a cura di BASSANINI F., CASTELLI L., Passigli Editore, Firenze, 2008, *Il sistema istituzionale italiano è macchinoso: ministeri, agenzie e enti pubblici nazionali, enti e agenzie regionali, province, comunità montane, comuni, unioni, associazioni, consorzi intercomunali, circoscrizioni, aziende sanitarie e altro ancora. La ripartizione dei compiti e poteri è disordinata e in molti casi irrazionale, con duplicazioni di funzioni e sovrapposizioni di competenze. Ciò rende sempre più lungo l'iter decisionale e sempre più complesso l'elefantico sistema della PA sia a livello nazionale che locale.*

¹³⁸ RICCI P., ESPOSITO P. LANDI T., *L'Accountability per il fronteggiamento dello Stato Capitale nel management delle amministrazioni pubbliche locali*, paper presentato al IV Workshop Nazionale di "Azienda Pubblica", Roma, 26/26 Marzo 2010.

¹³⁹ PIERRE J., (1995) *Bureaucracy in the modern State: an introduction to comparative public administration*, by Bookcraft, Bath, Great Britain.

per generare *output* intermedi e *outcome* finali.

L'intervento pubblico passa quindi dal livello di singola organizzazione pubblica ("micro") e di sistema di aziende e di organizzazioni pubbliche ("meso") a quello di *governance* (Cepiku, 2005) del livello "macro" relativo all'intero sistema socio-economico in cui la PA è responsabile delle *performance* di un sistema complesso di organizzazioni¹⁴⁰ in cui soggetti e istituzioni si influenzano vicendevolmente. In particolare, autorevole dottrina¹⁴¹, sintetizza in tre sistemi le regole chiave da cui discende l'attività concreta della PA:

- *il sistema istituzionale*, nel quale si definiscono le "regole del gioco", diritti e doveri delle istituzioni pubbliche nell'esercitare poteri e funzioni "sovraordinate", il sistema elettorale, gli organi e i rispettivi ruoli;
- *il sistema politico*, da cui discendono le norme per regolamentare il confronto tra rappresentati e rappresentanti, il rapporto tra maggioranze e minoranze, le modalità e le forme tramite cui acquisire, conservare, aumentare il consenso politico;
- *il sistema aziendale*, da cui discendono le regole e i comportamenti tramite i quali perseguire e mantenere una equilibrata razionalità economica nella gestione delle risorse collettive disponibili da cui trarre il maggior beneficio possibile.

Dai tre sistemi, che interagiscono e sono in continua correlazione, nasce il complesso processo decisionale della PA, cosiddetta *black box*¹⁴², da cui scaturiscono le politiche, le decisioni, le azioni pubbliche (*output*) e gli effetti sociali ad essi collegati (*outcome*). L'assetto istituzionale definisce i caratteri di trasparenza dell'azione pubblica, la struttura organizzativa, il tipo di rapporti tra quest'ultima e gli organi politici; il sistema politico definisce gli obiettivi dell'intervento pubblico e le modalità del loro perseguimento¹⁴³ intrecciando, grazie alle regole ed alla presenza del sistema aziendale, i cosiddetti "valori theta" (equità ed onestà) con i valori di tipo "sigma" (efficienza, efficacia, economicità) senza sacrificare quelli di tipo "lampada" (sicurezza ed elasticità)¹⁴⁴. Ciò significa quindi che a livello di PA, sia essa centrale che locale, è importante individuare soluzioni non necessariamente "ottimali" sul piano dell'efficienza, della produttività, del contenimento della spesa e del disavanzo, ma che siano invece in grado di creare un miglioramento, una crescita compatibile con il corretto funzionamento delle istituzioni, sostenibile sul piano sociale e del consenso,

¹⁴⁰ MENEGUZZO M., *Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale*, in Azienda Pubblica, n. 6, 1997, pp. 587 e ss..

¹⁴¹ BORGONOV E., FATTORE L., LONGO E., *Management delle istituzioni pubbliche*, op. cit., p. 102.

¹⁴² PASQUINO C., *Nuovo corso di scienze politiche*, Il Mulino, Bologna, 2004.

¹⁴³ PAVAN A., REGINATO E., *Programmazione e controllo nello Stato e nelle altre amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 55-56.

¹⁴⁴ HOOD C., JACKSON M. W., *Administrative argument*, Dartmouth, Aldershot, 1991.

coerente con le dinamiche politiche attuali e potenziali¹⁴⁵. In un modello ideale di PA democratica le istituzioni pubbliche dovrebbero reggersi a loro volta su un adeguato sistema di *governance* e di *accountability* (Pezzani, 2003; Ricci, 2005; Cardillo 2008)¹⁴⁶ per programmare prima e rendicontare poi, i risultati e gli obiettivi da perseguire nel medio/lungo periodo.

WORLD BANK	LETTERATURA INTERNAZIONALE	LETTERATURA NAZIONALE
<p><i>Uno Stato efficace è essenziale per lo sviluppo, le giuste regole e le buone istituzioni permettono ai mercati di prosperare ed alle persone di condurre una vita sana, una vita più felice.</i></p> <p><i>Senza di essa, lo sviluppo sostenibile, sia economico che sociale, è impossibile. Lo Stato è fondamentale per lo sviluppo economico e sociale, non come un fornitore diretto di crescita, ma come partner, catalizzatore e facilitatore.</i></p>	<p><i>La PA come "output linkage" perché consente allo Stato di trasmettere i suoi output alla società civile, cioè informazioni e risorse, e alla società civile di trasmettere input ovvero richieste e domande verso lo Stato.</i></p>	<p><i>La Pa è un catalizzatore della comunità amministrata attuando:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>politiche per lo sviluppo, al fine di garantire un adeguato livello della qualità della vita in relazione alla crescente richiesta di benessere da parte dei cittadini;</i> - <i>politiche di redistribuzione della ricchezza prodotta nell'interesse di tutte le classi della comunità amministrata;</i> - <i>di stabilizzazione in caso di squilibri congiunturali (inflazione, disoccupazione), quegli stessi squilibri che da diversi anni caratterizzano l'andamento della nostra</i>

Tab. 5.1 - L'importanza del ruolo svolto dalla Pubblica Amministrazione

Fonte: Nostra elaborazione

Secondo autorevole dottrina (Moore, 1995) i manager pubblici e le loro organizzazioni svolgono un ruolo di primo piano nella "creazione di valore pubblico", inteso non solo come produzione di beni e servizi efficienti ed efficaci capaci di aggiungere valore alla società amministrata, ma anche e soprattutto come perseguimento di finalità e di obiettivi di natura strettamente sociale, etica (Masini, 1970) quale attività istituzionale di qualsivoglia istituzione pubblica. Il soggetto pubblico deve rappresentare il garante dell'interesse pubblico, mettendo il benessere dei propri cittadi-

¹⁴⁵ BORGONOV E., FATTORE L., LONGO E., *Management delle istituzioni pubbliche*, op. cit., p. 103.

¹⁴⁶ Si veda anche ESPOSITO P. "Il Bilancio Sociale si è fermato ad Eboli. Limiti e Prospettive di Sviluppo degli Enti Locali del Mezzogiorno" in RICCI P., (a cura di) *Lo standard G.B.S. per la rendicontazione sociale nella Pubblica Amministrazione - Riflessioni a confronto*, Franco Angeli, Milano, 2006.

ni/utenti/clienti prima di ogni interesse personale. Nell'attuale sistema della PA italiana, però, la gestione della "macchina amministrativa" è tutt'altro che ispirata a principi di equità, socialità ed etica (Borgonovi, Giavazzi, 1994; Cavaliere, 2002); si sono create nel tempo alterazioni e distorsioni a causa di uno squilibrato rapporto tra il riconoscimento di maggiore autonomia e potere alle autorità locali e l'attribuzione delle conseguenti responsabilità nella gestione delle risorse pubbliche. Il perseverare di questi squilibri ha prodotto negli ultimi anni distonie e lacerazioni profonde, al punto di corrodere alle "radici", i processi di pianificazione, amministrazione, gestione e finanche controllo, delle "cosa pubblica" e dei poteri sovraordinati ad essa riconducibili¹⁴⁷. L'effetto più comune di questo fallimento dei meccanismi di gestione della PA, è la corruzione, quando si manifesta il disprezzo per il bene comune ed è preferibile trasformare gli affari pubblici in affari privati, e le organizzazioni pubbliche in beni personali.

La corruzione è un fenomeno diffuso, capillare, troppo spesso trascurato o addirittura giustificato e perdonato. Solo di recente sembra si stia diffondendo la consapevolezza della gravità e degli effetti negativi che questo fenomeno può comportare in tutti i settori in cui si manifesta: nell'economia, nella società, nella politica. Ne è dimostrazione della diffusa consapevolezza del governo attuale il Decreto - Anticorruzione¹⁴⁸ che introduce «l'ineleggibilità alle cariche di deputato e senatore per coloro che sono stati condannati, con sentenza passata in giudicato, per i reati di cui alla lettera b) dell'articolo 58 del Tuel (ossia quelli sulla corruzione, ndr) per un periodo di 5 anni» ed è articolato secondo tre principali direttrici di intervento (vedi tabella n.):

I Direttrice	II Direttrice	III Direttrice
il Piano nazionale anticorruzione , predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica sulla base dei singoli Piani di azione	Una rete nazionale anticorruzione , formata dai referenti individuati dalle diverse Amministrazioni, che fornirà al Dipartimento della funzione pubblica elementi per valutare l'idoneità degli strumenti adottati e monitorare l'effettiva attuazione dei singoli Piani	Presso il Dipartimento della funzione pubblica viene istituito l' Osservatorio sulla corruzione e gli altri illeciti nella pubblica amministrazione , con compiti di analisi e informazione
In attuazione dell'articolo 5 della Convenzione ONU contro la corruzione cata con Legge n. 116 del 3 agosto 2009). Esso	In attuazione del D. Lgs. 150/2009 (Riforma ta) valorizzando il ruolo dell'AULP (Autorità e Vigilanza Lavori Pubblici) con	Ha il compito di informare il Governo, il Parlamento, gli organismi internazionali nonché la Commissione per la valutazione, la trasparenza e

¹⁴⁷ Cfr. ESPOSITO P., CILLO V., LANDI T., *Anti-Corruption Management, State Capture, Governance and Accountability in the local Public Administrations: a case study*, in Vrontis D., Weber Y., Kaufmann R. and Tarba S. (a cura di), *Managerial and Entrepreneurial Developments in the Mediterranean Area*, EuroMed Press, Cyprus, 2009, ISBN 978-9963-634-76-7, DOI 10.3292, pp. 555 - 572.

¹⁴⁸ DDL-Anticorruzione approvato dal Consiglio dei Ministri il 2 marzo 2010.

<p>vede che le Amministrazioni pubbliche debbano:</p> <p>a) valutare e 'mappare' il livello di corruzione dei diversi uffici</p> <p>b) definire misure idonee a presidiare il rischio corruzione e prevenire le potenziali minacce all'integrità del sistema</p> <p>c) integrare i programmi di formazione continua con azioni informative dedicate</p>	<p>particolare riguardo a:</p> <p>a) autorizzazione o concessione;</p> <p>b) scelta del contraente per l'affidamento dei lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta;</p> <p>c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili</p> <p>d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera.</p>	<p>l'integrità delle Pubbliche Amministrazioni riguardo a:</p> <p>a) le statistiche della delittuosità, originate grazie al Sistema di indagine del Ministero dell'Interno: fotografano il numero dei casi denunciati da parte di tutte le forze di polizia, la regione nella quale è stato accertato l'illecito, il genere e</p> <p>b) le statistiche sulla criminalità o giudiziarie predisposte dal Ministero della Giustizia e dall'Istat, con l'indicazione dei dati relativi all'esercizio dell'azione penale e alle condanne;</p> <p>c) l'attività in materia di responsabilità svolta dalla Corte dei Conti.</p>
---	---	--

Tab. 5.2 - Decreto – Anticorruzione

Anche le organizzazioni internazionali cercano di recente di monitorare e prevenire il verificarsi di questi fenomeni. Transparency International¹⁴⁹ presenta ogni anno il ranking mondiale dell'indice di percezione della corruzione (CPI) su 180 Stati, grazie alla presenza di istituzioni (World Bank, ONU, Asian Development Bank) che svolgono sistematicamente indagini riguardanti la corruzione negli Stati o in specifiche aree geografiche. Data la suggestività dei dati statistici e degli indicatori di *corruzione percepita*, sarebbe opportuno che tali valori fossero comprovati da contributi scientifici assolutamente indipendenti. Per rendere l'idea di quanto è oramai diffuso solo in Europa il fenomeno della corruzione si riporta il ranking per l'anno 2009 (tabella n. 2)¹⁵⁰:

¹⁴⁹ Organizzazione non governativa no-profit fondata nel 1993 con lo scopo specifico di combattere la corruzione nel mondo collaborando con le istituzioni internazionali, gli Stati e le imprese.

¹⁵⁰ Per la tabella completa dell'indice di percezione della corruzione nel mondo consultare inoltre il sito: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table.

Rank	Regional Rank	Country / Territory	CPI 2009 Score	Confidence Interval		Surveys Used
				Lower bound	Upper bound	
2	1	Denmark	9.3	9.1	9.5	6
3	2	Sweden	9.2	9.0	9.3	6
5	3	Switzerland	9.0	8.9	9.1	6
6	4	Finland	8.9	8.4	9.4	6
6	4	Netherlands	8.9	8.7	9.0	6
8	6	Iceland	8.7	7.5	9.4	4
11	7	Norway	8.6	8.2	9.1	6
12	8	Luxembourg	8.2	7.6	8.8	6
14	9	Germany	8.0	7.7	8.3	6
14	9	Ireland	8.0	7.8	8.4	6
16	11	Austria	7.9	7.4	8.3	6
17	12	United Kingdom	7.7	7.3	8.2	6
21	13	Belgium	7.1	6.9	7.3	6
24	14	France	6.9	6.5	7.3	6
27	15	Cyprus	6.6	6.1	7.1	4
27	15	Estonia	6.6	6.1	6.9	8
27	15	Slovenia	6.6	6.3	6.9	8
32	18	Spain	6.1	5.5	6.6	6
35	19	Portugal	5.8	5.5	6.2	6
45	20	Malta	5.2	4.0	6.2	4
46	21	Hungary	5.1	4.6	5.7	8
49	22	Poland	5.0	4.5	5.5	8
52	23	Czech Republic	4.9	4.3	5.6	8
52	23	Lithuania	4.9	4.4	5.4	8
56	25	Latvia	4.5	4.1	4.9	6
56	25	Slovakia	4.5	4.1	4.9	8
63	27	Italy	4.3	3.8	4.9	6
71	28	Bulgaria	3.8	3.2	4.5	8
71	28	Greece	3.8	3.2	4.3	6
71	28	Romania	3.8	3.2	4.3	8

Tab. 5.3 – Classifica CPI (Corruption Perceptions Index) 2009 in Europa

Nel definire il concetto di corruzione, sia nel settore pubblico che privato, è importante distinguere due specifiche fattispecie: la condotta corruttiva attiva, quando si elargisce denaro o si promettono altri vantaggi illeciti ad un soggetto in modo che compia un atto non conforme o contrario ai propri doveri d'ufficio; la condotta corruttiva passiva, quando il soggetto che ha subito l'intimidazione accetta spregiudicatamente i suddetti vantaggi (concussione). Ciò determina alti costi sociali in quanto, sempre più spesso, quel denaro, è denaro pubblico, e il soggetto che accetta tali benefici ponendo in essere azioni a favore di una ristretta cerchia di persone e contro i propri vincoli morali e d'ufficio, si trova quasi sempre a livelli apicali della politica o delle stesse istituzioni pubbliche. Il beneficio immediato di chi corrompe e di chi si lascia corrompere sottrae ingiustamente risorse alla collettività, mentre l'accumulo di ricchezza per i primi comporta l'aumento di potere e la possibilità di reiterare in maniera protetta i loro comportamenti illeciti innescando così un circolo vizioso irreversibile. Gli individui che non appartengono ai gruppi sociali "protetti", accedono più difficilmente a quei servizi e benefici pubblici che invece spetterebbero di diritto cre-

ando enormi problemi di equità e giustizia sociale¹⁵¹.

Oggetto di analisi del presente studio sono i meccanismi perversi che si manifestano nella gestione di un ente locale nell'assolvere a quelle funzioni che la stessa Costituzione ritiene di legittima competenza degli enti locali, e quali possono essere gli strumenti, le proposte delle recenti riforme istituzionali e strutturali per ovviare il più presto possibile a questa persistente situazione di corruzione o addirittura *cattura dello Stato* che caratterizza in maniera sempre più frequente, il contesto socio-economico delle istituzioni locali ormai dissacrate e delegittimate.

L'abuso del potere politico e la continua ricerca del consenso elettorale attraverso interventi *ad personam*, oscurano completamente il più generale interesse pubblico che dovrebbe invece rappresentare il "filo conduttore" di tutte le scelte e le decisioni di una PA che si dichiara democratica. Il prevalere in questi ultimi decenni di interessi particolari a tutto discapito di quelli generali, va ad inquinare, ad inficiare anche il più noto e fondante principio Costituzionale dell'"imparzialità e della buona amministrazione" (art. 97 Cost.) assumendo sempre di più i caratteri e la forma di una vera e propria piaga della società moderna (in Italia riguarda non più solo il Mezzogiorno, ma anche "i santuari" della buona amministrazione dell'area centro-settentrionale). La studio parte dalla consapevolezza che sia la letteratura teorica, sia la letteratura empirica italiana riguardo questi fenomeni corruttivi, è molto scarsa, se non del tutto assente, mentre nel resto d'Europa è già possibile parlare di *Anti-Corruption Management*¹⁵². L'obiettivo è quello, non solo di evidenziare la rilevanza e l'importanza del tema, ma anche sensibilizzare la letteratura aziendalistica italiana a trovare un rapido rimedio a tali situazioni di squilibrio e abuso di potere pubblico attraverso politiche mirate e soprattutto una diffusione della cultura della trasparenza democratica, della ricostruzione del sistema fiduciario e del sistema valoriale di riferimento, del senso di appartenenza alla nostra comunità, della lealtà, della giustizia ed equità. Il successo dei programmi anti-corruzione dipendono da informazioni disponibili al pubblico, da un'abile *leadership* politica, da azione collettiva, dal supporto dei *mass-media* e attraverso il cosiddetto "effetto annuncio" (Borgonovi, 2004).

Al quesito di ricerca, è premessa pertanto la convinzione che si potrebbe effettivamente dare una svolta a tale sistema perverso attraverso un modello di *Public Governance* capace di porre un freno allo sperpero di risorse pubbliche, ai monopoli politici, migliorando i livelli di trasparenza e di *accountability* dei soggetti chiamati a gestire e a dirigere la macchina amministrativa in un'ottica di crescita sostenibile¹⁵³. Lo scopo del presente lavoro è pertanto verificare l'esistenza di correlazioni, dirette e indirette, tra livello di *accountability* che una PA può manifestare e consolidare, e presenza o assenza di situazioni perverse di corruzione, di lacerazione del rapporto

¹⁵¹ BORGONOV E., FATTORE L., LONGO E., *Management delle istituzioni pubbliche*, op. cit., p. 193.

¹⁵² ESPOSITO P., CILLO V., LANDI T., *Anti-Corruption Management, State Capture, Governance and Accountability in the local Public Administrations: a case study*, op. cit..

¹⁵³ ANSELMI L., *Percorsi aziendali per le Pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, 2003.

fiduciario *elettore-eletto* o addirittura *State Capture*¹⁵⁴.

Ponendo un filtro agli attuali sistemi di governo nella gestione delle aziende pubbliche in particolare l'azienda pubblica locale, è possibile ovviare a persistenti situazioni di arbitrio e abuso di potere pubblico, nel rispetto invece delle crescenti esigenze di controllo, di rendicontazione e di monitoraggio imposti dal legislatore nazionale e internazionale in materia di PA e servizi pubblici locali. Attuando processi decisionali e amministrativi semplici e trasparenti, lasciando ai cittadini la possibilità di controllare le azioni politiche, comparando i risultati con *standard* predefiniti, sarebbe più difficile "infiltrarsi" in una sana e corretta gestione pubblica¹⁵⁵. L'obiettivo della ricerca è capire se realmente a maggiori livelli di *accountability* degli enti che si andranno ad osservare corrisponda un maggior grado di rigore e trasparenza dell'azione pubblica limitando in tal modo, comportamenti opportunistici ed elusivi di una "buona e corretta amministrazione".

Il contributo che si vorrebbe dare e le valutazioni propositive sono incentrate su di una proposta di modello generale di *Public governance*¹⁵⁶ nel cui ambito le funzioni decisionali, di amministrazione, di programmazione e di controllo siano incentrate su alti livelli di *accountability* e trasparenza dell'azione amministrativa posta in essere nell'interesse di tutti gli *stakeholders*, e non per il soddisfacimento di soli particolari categorie di interessi o *lobby*. Le riflessioni critiche afferiscono al ruolo cruciale ed al contributo che un adeguato sistema di *accountability*, inteso come capacità dell'ente pubblico di "render conto" della gestione e dell'impiego delle risorse pubbliche¹⁵⁷, potrebbe apportare alla gestione della "cosa pubblica" ed alla creazione di un valore aggiunto per tutti i fruitori e i destinatari dell'azione amministrativa, stimolando riflessioni sul tema *dell'Anti-Corruption Management* anche nella letteratura economico-aziendale italiana.

A tal fine oggetto di osservazione sono quei Comuni Campani sciolti per presunta infiltrazione mafiosa ai sensi dell'art. 143 del D. Lgs. 267/2000 e con una popolazione superiore ai 15 mila abitanti, in quanto obbligati alla redazione dei documenti contabili di programmazione disciplinati dal Testo Unico degli enti locali (PGS, RPP, BPP). Data la diffusione capillare del fenomeno, come precedentemente ac-

¹⁵⁴ La cattura dello Stato è la collusione da parte di attori privati con pubblici ufficiali o politici per ottenere un reciproco beneficio privato. In questa forma di corruzione, il settore privato "Cattura" lo Stato, cioè il potere legislativo, esecutivo, giudiziario e gli strumenti pubblici (risorse, uffici, ecc) per il perseguimento di propri fini. La cattura dello Stato quindi potrebbe essere considerata una particolare forma di corruzione che caratterizza ormai la società moderna. Cfr. SHAH A., *Performance accountability and combating corruption*, The World Bank, Washington DC, 2007, pp. 235 e ss.

¹⁵⁵ BORGONOV E. FATTORE L., LONGO E., *Management delle istituzioni pubbliche*, op. cit., p. 197.

¹⁵⁶ MENEGUZZO M., *Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale*, op. cit., pp. 587 e ss.; CEPIKU D., *Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della p.a.?*, in Azienda Pubblica n. 1, Maggioli Editore, Rimini, 2005, pp. 105-123.

¹⁵⁷ RICCI P. (a cura di), *Enti strumentali regionali e loro accountability. Il caso Campania*, Franco Angeli, Milano, 2005.

cennato, l'universo di riferimento si presenta molto esteso (circa la metà, precisamente il 44,3%, dei provvedimenti di scioglimento adottati in Italia dal '91 ad oggi, ha interessato enti campani, sessanta in tutto, dodici dei quali sciolti ben due volte).

Il fenomeno osservato è disciplinato dalla Legge 221/1991, legge che consente di sciogliere i Consigli Comunali e Provinciali quando *emergono elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori stessi, che compromettono la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati ovvero che risultano tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica* (art. 2, comma 1, oggi art. 143 del Tuel) con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministero dell'Interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. L'obiettivo del provvedimento è evidentemente proprio quello di coinvolgere i massimi organi costituzionali dei diversi poteri dello Stato al fine di garantire maggiore trasparenza e partecipazione a tutti i livelli di governo.

5.1.1. Settori di interesse economico e motivi di scioglimenti degli Enti Locali del Mezzogiorno.

Nelle diverse circostanze esaminate dalle relazioni delle commissioni di accesso per la valutazioni dello scioglimento degli organi elettivi degli Enti Locali esaminati, è stata evidenziata la sussistenza della persistente capacità della criminalità organizzata di realizzare *Joint Venture* con le strutture pubbliche, intrecciando rapporti con gli organi gestionali degli uffici comunali (in particolare delle Aree Generali di Amministrazione e delle Aree dei Lavori e Opere Pubbliche) , per distrarre a proprio profitto somme destinate ad interventi di pubblica utilità, in un quadro complesso e variegato di "federalismo criminale".

Box 5.1

Motivi di scioglimento degli EE.LL.

Regione CAMPANIA

Aree maggiormente colpite:

- provincia di Napoli
- provincia di Caserta

Settori di interesse economico ai fini del condizionamento della PA:

- il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani;
- rilascio delle concessioni edilizie e nelle assegnazioni delle aree per gli insediamenti produttivi (gravi carenze di controllo);
- la sanità;

La Campania ha avuto la prima Azienda Sanitaria Locale sciolta per infiltrazione camorristica, la ASL NAPOLI 4 con sede in Pomigliano d'Arco, commissariata con D.P.R. 25 ottobre

2005, con gestione affidata ad una commissione straordinaria, essa stessa commissariata con un successivo commissario straordinario.

Regione CALABRIA

Aree maggiormente colpite:

- *provincia di Reggio Calabria*
- *scalo marittimo di Gioia Tauro*
- *area industriale di Rosarno*

Settori di interesse economico ai fini del condizionamento della PA:

- *sanità (commissariata la ASL nr. 9 di Locri);*
- *appalti (in particolare per i lavori di rifacimento dell'autostrada Sa-Rc);*
- *ambiente (sversamento nelle fogne dei Comuni rivieraschi, sprovvisti di depuratori);*

Regione SICILIA

Aree maggiormente colpite:

Le province più esposte sono Palermo e Agrigento.

Settori di interesse economico ai fini del condizionamento della PA:

- *Concorsi (gravi illegittimità nelle procedure per la selezione di volontari per il servizio civile e nelle procedure di aggiudicazione delle borse di lavoro in materia sanitaria);*
- *settore urbanistico e piani di lottizzazione degli Enti Locali.*

Fonte: Alto Commissariato

Si riepilogano i settori di interesse economico oggetto delle ingerenze della criminalità organizzata, rilevate nelle relazioni finali di scioglimento delle commissioni ministeriali di accesso agli enti oggetto di apposito decreto di scioglimento:

- *il ciclo dei rifiuti che comprende le fasi della raccolta, del trasporto e dello smaltimento¹⁵⁸;*
- *i finanziamenti pubblici della Comunità Europea – frodi Olaf¹⁵⁹;*

¹⁵⁸ In particolare la Magistratura di Messina, ha accertato come il servizio di raccolta dei rifiuti venisse gestito da una società mista formata da due società, una delle quali facente capo al Comune di Messina, mentre l'altra ad una società di Enna. Seguendo i collegamenti di quest'ultima, gli investigatori hanno potuto accertare connessioni fra la stessa ed il clan mafioso facente capo a Benedetto Santapaola. La società sospettata di connivenze con la locale mafia, in effetti esclusa in un primo momento, veniva riammessa a seguito del parere espresso dal direttore tecnico del servizio della Net-tezza Urbana di Messina. La successiva aggiudicazione della gara d'appalto da parte di quest'ultima società, l'assunzione di numerosissimi appartenenti alla criminalità organizzata, non disgiunta da un'emorragia di parte dei profitti a favore delle organizzazioni criminali, inducevano gli amministratori locali a valutare l'opportunità di rescindere il contratto con la società ennese, osteggiata apertamente dai mafiosi del luogo, che si presentarono deliberatamente al Consiglio Comunale riunito. E' stato dimostrato come la società vincitrice dell'appalto in argomento sia inserita in una *holding* che opera in molte regioni italiane e all'estero, non solo nel settore dei rifiuti, ma anche in altri segmenti tra cui figurano quello delle costruzioni e dei trasporti (Alto Commissariato).

¹⁵⁹ Per frode, ai sensi della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione del 26 luglio 1995, si intende *"qualsiasi condotta intenzionale che provochi minori entrate o maggiori spese di bilancio per effetto della presentazione di documenti o dichiarazioni incompleti, falsi o inesatti, ovvero per la mancata comunicazione di informazioni determinanti e per la distrazione di benefici o fondi lecitamente ottenuti"*.

- appalti pubblici con particolare riferimento a gare di pulizia, riscossione tributi, refezione scolastica, raccolta rifiuti, manutenzione plessi scolastici;
- forniture di beni e servizi nel settore sanitario.

5.1.2. Le Frodi Comunitarie

I fondi comunitari si ripartiscono in risorse gestite direttamente dalla Commissione europea e in risorse la cui gestione è demandata agli Stati membri attraverso le amministrazioni centrali e periferiche.

Box 5.2

Le Frodi Comunitarie

I sistemi di frode in ambito comunitario sono riconducibili a sperimentate metodologie e si estrinsecano, oltre quelle accennate, a seconda del settore in cui vengono consumati, in:

- √ *presentazione di domande di finanziamento relative a quantitativi superiori a quelli effettivamente conferiti supportate da documentazioni ideologicamente false;*
- √ *manomissione di dispositivi di pesatura;*
- √ *presentazione di molteplici richieste di finanziamento in relazione ai quantitativi di prodotto ottenuti da una medesima unità produttiva;*
- √ *utilizzo di contratti di affitto fittizi;*
- √ *simulazione di produzioni maggiorate rispetto al reale;*
- √ *emissione e/o utilizzazione di fatture relative ad operazioni inesistenti allo scopo di documentare acquisti di materie prime ovvero cessioni di prodotto finito confezionato a clienti compiacenti o inesistenti;*
- √ *ricorso a fatturazioni fittizie o in parte inesistenti nonché ad altra documentazione ideologicamente o materialmente falsa comprovante l'impiego del prodotto negli usi per i quali è stato concesso il finanziamento;*
- √ *utilizzo di falsi numeri IVA;*
- √ *utilizzo di attestazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegue la percezione o la ritenzione indebita di fondi comunitari;*
- √ *la mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegue lo stesso effetto;*
- √ *la distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi.*

In attuazione dell'art. 280 del Trattato Comunità Europea, l'OLAF è l'organismo deputato alla tutela degli interessi economico finanziari dell'Unione contro la frode, la corruzione ed ogni altro illecito. Esso si propone di divenire "il motore dell'Europa della legalità contro l'internazionale del crimine", per offrire ai Paesi aderenti una piattaforma di servizi che spazia dalla condivisione dell'intelligence, alla promozione di una costante collaborazione tra le autorità nazionali preposte al contrasto alla frode, fino al concorso nella definizione di iniziative legislative in materia di prevenzione e contrasto ad ogni illecito economico-finanziario.

Fonte: Alto Commissariato

Essa si distingue pertanto dalla "irregolarità" per il carattere intenzionale dell'infrazione e per l'utilizzo di mezzi illeciti che comportano, normalmente, riflessi di carattere penale, mentre le irregolarità gravi causate da negligenza possono comportare sanzioni amministrative (Alto Commissariato).

Sull'utilizzo del Fondo Europeo Sviluppo Regionale, Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia, dai dati dell'Alto Commissariato per la prevenzione e repressione della corruzione, risulta che nelle regioni meridionali, risulta essere stato indebitamente percepito o richiesto ben oltre l'80% dell'ammontare dei fondi comunitari oggetto di contestazione.

In Campania risultano essere state contestate indebite erogazioni del Fondo Agricoltura – Sezione orientamento, risorse comunitarie di cui ne è stata riconosciuta l'eleggibilità per la conseguente certificazione, ammontanti a circa l'83% di quanto contestato nell'intero territorio nazionale per quella annualità.

5.1.3. La gestione dei beni confiscati alla mafia

Le misure di prevenzione patrimoniali (L. 31 maggio 1965 n. 575 e successive modifiche ed integrazioni) mirano a garantire oltre alla sottrazione di patrimoni al crimine, anche la loro restituzione al circuito economico lecito affidando all'Agenzia del Demanio la gestione dei beni dopo la confisca definitiva e in vista della loro destinazione .

Dal 1983 ad oggi, secondo gli ultimi dati tratti dalla “Relazione sullo stato della gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata”¹⁶⁰, presentata nel 2005, dal direttore dell'Agenzia del Demanio alla Commissione Parlamentare Antimafia, sono stati confiscati alle Mafie 6.556 cespiti di cui soltanto 2962 sono stati destinati.

¹⁶⁰ La Direzione Distrettuale Antimafia solo nell'ultimo anno ha presentato 185 proposte di misure di prevenzione patrimoniali, 68 delle quali già definite. Nel 2006, il procuratore Generale di Palermo durante la sua prolusione enunciatà in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario, ha fatto menzione dell'imponente procedimento a carico dell'imprenditore Piazza Vincenzo instaurato dalla Procura della Repubblica di Palermo nel 1994, definito in primo grado con tre distinti decreti di confisca e proseguito in appello, al termine del quale è stata confermata, in data 25.11.05, la confisca di un patrimonio del valore, secondo le stime dell'amministratore giudiziario, di circa un miliardo di euro, pari a circa 2.000 miliardi di lire, intestato all'imprenditore e ad una trentina di soggetti – per lo più appartenenti alla sua cerchia familiare - ritenuti suoi prestanome. Il Procuratore ha inoltre sottolineato che il Tribunale e la Procura della Repubblica di Palermo sono stati individuati, nell'ambito del Progetto Operativo Nazionale come uffici pilota per la realizzazione di una banca dati per l'automazione dei registri di cancelleria e segreteria dei relativi uffici, che consentirà una più efficace gestione dei provvedimenti, una più razionale amministrazione dei beni sequestrati ed un'accelerazione del procedimento di destinazione dei beni definitivamente confiscati.

Regione	Beni destinati dal 1.01.2007 al 31.12.2007		Beni destinati dal 1.01.2008 al 31.10.2008		Tendenza %
	Totale	Media mensile	Totale	Media mensile	
Sicilia	267	22,25	271	27,10	+ 21,80%
Campania	81	6,75	143	14,30	+ 111,85%
Calabria	83	6,92	206	20,60	+ 197,83%
Puglia	88	7,33	99	9,90	+ 35,00%
Lombardia	68	5,67	165	16,50	+ 191,18%
Lazio	62	5,17	38	3,80	- 26,45%
Altre Regioni	35	2,92	44	4,40	+ 50,86%
TOTALE	684	57,00	966	96,60	+ 69,47%

Fonte: Agenzia del Demanio

Fig. 5.1 – Confronto tra i beni immobili confiscati alla criminalità organizzata destinati nel 2007 e nei primi 10 mesi del 2008

L'84% degli immobili confiscati è localizzato in Sicilia, Calabria, Campania e Puglia. La regione Sicilia, risulta essere la regione con il maggior numero di beni confiscati, con oltre il 50% dei beni.

Sul complesso dei beni destinati, sempre dalla relazione in esame, emerge che l'89% è stato trasferito al patrimonio dei Comuni per fini istituzionali o sociali, mentre la restante parte è rimasta allo Stato per finalità di giustizia, ordine pubblico e protezione civile.

Per quanto concerne la situazione descritta, si riportano di seguito i grafici del Demanio, dai quali si evince nonostante il finanziamento del PON 2007/2013, l'incapacità da parte degli Enti Locali affidatari dei beni confiscati a rendere funzionanti i beni immobili a causa della scarsità di risorse umane e di risorse finanziarie di cui dispongono gli Enti Locali del Mezzogiorno

Regione	Provincia	Comune	Progetto
Sicilia	Siracusa	Lentini	Progetto " <u>Leontinoi</u> ". Creazione di una cooperativa sociale che crei una azienda agricola capace di operare nel settore agrituristico e formativo denominato fattoria didattica "La fattoria della legalità"
Sicilia	Palermo	Palermo	Recupero e riuso di due complessi immobiliari con lo scopo di realizzare residenze universitarie per un totale di 80 posti alloggio, dotate di opportuni servizi e spazi comuni
Sicilia	Palermo	Palermo	Progetto " <u>Villa Pantelleria</u> ". Recupero di una villa storica da destinare alla Facoltà di Architettura dell'Università di Palermo
Calabria	Reggio Calabria	Gioia Tauro/Oppido Mamertina	Progetto " <u>Valle del Marro</u> ". Recupero di alcuni terreni agricoli e ristrutturazione di due fabbricati al fine di creare una azienda agricola biologica
Calabria	Reggio Calabria	Gioia Tauro	Progetto nella villa del boss Mammoliti. Completamento della nuova Caserma della Compagnia e della Stazione dei Carabinieri di Gioia Tauro
Puglia	Lecce	Squinzano	Realizzazione della nuova Caserma dei Carabinieri di Squinzano
Campania	Napoli	Giugliano in Campania	Progetti " <u>Consorzio SOLE</u> ". Il primo progetto prevede il completamento di un centro sportivo. Il secondo progetto prevede la realizzazione di aule didattiche nell'ambito del progetto complessivo di riconversione del complesso denominato "Parco Ammaturo", il quale prevede anche la costruzione della nuova Università

Fig. 5.2 – Progetti esaminati preliminarmente ai fini dei finanziamenti PON 2007/2013

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, novembre 2008

Si riportano nel box di seguito le disposizioni normative attualmente vigenti in materia, costituite principalmente dagli artt. 2 *bis* e 2 *ter* della L. 575/1965:

Box 5.3**Normativa sulla confisca dei beni mafiosi**

Artt. 2 bis e 2 ter della L. 575/1965: e successive modifiche ed integrazioni, dagli artt. 18 e 19, L. 152/1975, leggi da ultimo modificate dalla L. 24.07.2008, n. 125 – “Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica” -, e dall’art. 12 sexies L. 356/1992 (sequestro e confisca di beni nei confronti di condannati per determinati gravi reati tra i quali l’associazione di tipo mafioso), rispettivamente nell’ambito di applicazione delle misure di prevenzione di carattere patrimoniale (L. 575/1965) ovvero nell’ambito di procedimenti penali (art. 12 sexies L.356/1992).

La destinazione ed utilizzazione di tali beni è definita dall’articolo 2 undecies della L. 575/1965 per il quale i beni immobili sono:

a) mantenuti al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile e, ove idonei, anche per altri usi governativi o pubblici, connessi allo svolgimento delle attività istituzionali di amministrazioni statali, agenzie fiscali, università statali, enti pubblici e istituzioni culturali di rilevante interesse, salvo che si debba procedere alla vendita degli stessi finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso;

b) trasferiti per finalità istituzionali o sociali, in via prioritaria, al patrimonio del comune ove l’immobile è sito, ovvero al patrimonio della provincia o della regione. Gli enti territoriali possono amministrare direttamente il bene o assegnarlo in concessione a titolo gratuito a comunità, ad enti, ad associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali, ad organizzazioni di volontariato di cui alla L. 11.08.1991, n. 266, e successive modificazioni, a cooperative sociali di cui alla L. 8.11.1991, n. 381, e successive modificazioni o a comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti di cui al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti o sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al D.P.R. 9.10.1990, n. 309 e successive modificazioni, nonché alle associazioni ambientaliste riconosciute ai sensi dell’art. 13 della L. 8.07.1986, n. 349 e successive modificazioni. Se entro un anno dal trasferimento l’ente territoriale non ha provveduto alla destinazione del bene, il Prefetto nomina un commissario con poteri sostitutivi.

c) trasferiti al patrimonio del comune ove l’immobile è sito, se confiscati per il reato di cui all’art. 74 del citato T.U. approvato con D.P.R. 9.10.1990, n. 309. Il comune può amministrare direttamente il bene oppure, preferibilmente, assegnarlo in concessione, anche a titolo gratuito, secondo i criteri di cui all’art. 129 del medesimo T.U., ad associazioni, comunità o enti per il recupero di tossicodipendenti operanti nel territorio ove è sito l’immobile.

Nel caso in cui il bene confiscato costituisca, invece, un bene aziendale esso è mantenuto al patrimonio dello Stato e può essere destinato:

a) all’affitto, quando vi siano fondate prospettive di continuazione o di ripresa dell’attività produttiva, a titolo oneroso a società e ad imprese pubbliche o private, ovvero a titolo gratuito, senza oneri a carico dello Stato, a cooperative di lavoratori dipendenti dell’impresa confiscata. Nella scelta dell’affittuario deve essere privilegiata la soluzione che garantisce il mantenimento dei livelli occupazionali;

b) alla vendita, per un corrispettivo non inferiore a quello determinato dalla stima del competente Ufficio del territorio del Ministero delle Finanze, a soggetti che ne abbiano fatto richiesta, qualora vi sia una maggiore utilità per l’interesse pubblico o qualora la vendita medesima sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso;

c) alla liquidazione, qualora vi sia una maggiore utilità per l’interesse pubblico o qualora la liquidazione medesima sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso.

Per le somme di denaro sequestrate e per i proventi comunque derivanti dai beni il legislatore ha nel tempo previsto varie destinazioni anche di recente modificate.

Fonte: Commissario Straordinario di Governo

Nonostante la semplificazione delle procedure amministrative e la previsione di

tempi più brevi per l'assegnazione dei beni, da destinare con modalità differenziate a seconda della tipologia (beni immobili, beni mobili, aziende), le difficoltà, i ritardi ed i problemi connessi alla applicazione di tali nuovi meccanismi, avevano portato dapprima alla costituzione di un osservatorio permanente sui beni confiscati ed alla nomina di un "Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali" con D.P.R. 28.7.1999; con D.P.R. 19.1.2001, ai sensi dell'art. 11 della L. 23.8.1988, venne nominato un successivo "Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali" con il compito, tra gli altri, di coordinamento operativo tra le amministrazioni interessate alla destinazione e gestione dei beni ed il loro monitoraggio, attività illustrate nelle rispettive relazioni finali (Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Il Commissario straordinario ha operato sino al 31.12.2003 formulando proposte di riforma della disciplina, monitorando i beni ed i relativi procedimenti con la elaborazione di una banca dati dei beni confiscati e sollecitando le procedure per la destinazione ed assegnazione dei beni.

Con decreto del 23.12.2003 l'Ufficio del Commissario è stato soppresso; la gestione dei beni, che era attribuita alla competenza del Ministero delle Finanze, è passata all'Agenzia del Demanio (riforma D.L.vo 30.7.1999, n. 300) con il coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri; all'Agenzia del Demanio è quindi affidata a livello centrale e regionale la gestione dei beni confiscati ed al Direttore centrale l'emanazione del provvedimento di destinazione.

Il D.L.vo del 3.7.2003, n. 173, ha ratificato l'intestazione ed il 31.12.2003 l'Agenzia del Demanio è stata trasformata in ente pubblico economico. Infine, con D.P.C.M. 18.4.2005 (G.U. n. 129 del 6.6.2005) l'Agenzia del Demanio è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti.

Il funzionamento del procedimento di gestione e destinazione è stato oggetto di indagini e approfondimenti conoscitivi di diverse istituzioni.

La Corte dei conti con deliberazione n. 17/2005/G dell'1.7.2005 "Attuazione delle disposizioni sulla riutilizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata - L. 109/1996", ha preso in esame l'attività svolta dall'Agenzia del Demanio dall'1.1.2001 (data in cui la competenza è passata a tale organo) al 31.12.2003 (data della trasformazione dell'Agenzia in ente pubblico economico) e pur dando atto di iniziative volte allo snellimento delle procedure ed alla predisposizione di un monitoraggio dei beni anche nelle fasi giurisdizionali precedenti alla irrevocabilità della confisca, ha evidenziato i tempi occorsi per emettere il decreto di destinazione, di gran lunga superiori a quelli previsti dalla legge e, in numerosi casi, il riscontrato mancato utilizzo del bene o perché non materialmente consegnato o per problematiche rilevate nelle fase giurisdizionale (errori su indicazioni catastali e/o tardiva trascrizione dei

decreti di sequestro o confisca, mancato accertamento di gravami sugli immobili, di procedure concorsuali nei confronti di società), nonché le difficoltà nella gestione dei beni (immobili occupati a vario titolo, sussistenza di diritti di terzi sui beni, in particolare ipoteche, coesistenza di sequestro penale ex art. 321 c.p.p., possesso per quote indivise del bene).

Le conclusioni della Magistratura contabile, hanno riguardato:

- l'assenza di programmazione della attività di gestione;
- scarso coordinamenti con gli altri soggetti inter-istituzionali;
- scarsa presenza di criteri di produttività e redditività;
- necessità di controlli ispettivi sulle filiali periferiche dell'Agenzia del Demanio;

Dal database nazionale, in cui l'Agenzia del Demanio registra e monitora i beni confiscati e lo stato di avanzamento del processo di destinazione, risulta che i beni immobili confiscati ammontano a complessivi 7.875 così ripartiti per tipologia (figura)

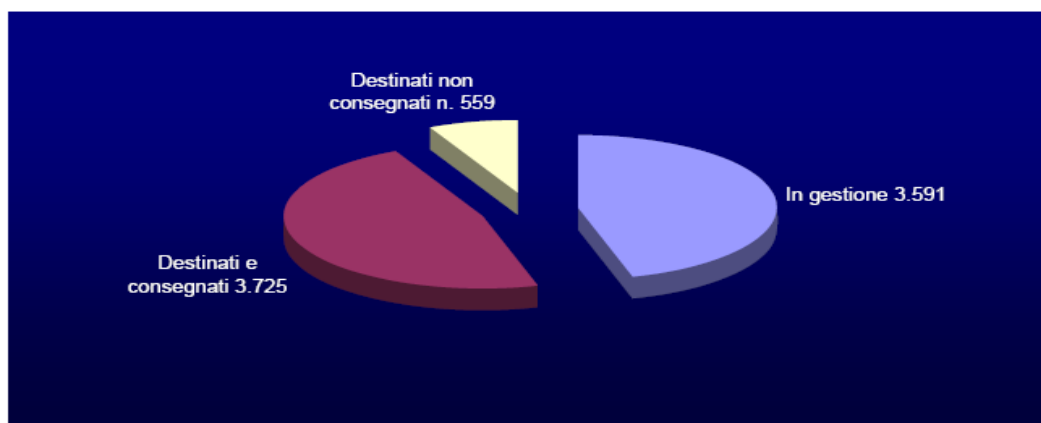


Fig. 5.3 - Percentuale di beni consegnati

Fonte: Agenzia del Demanio

Un dato di estrema importanza è rappresentato dal fatto che il 47,30% dei beni immobili confiscati è costituito da quelli destinati e consegnati agli enti territoriali.

Di seguito la rappresentazione grafica delle destinazioni dei beni confiscati alla mafia per le diverse regioni

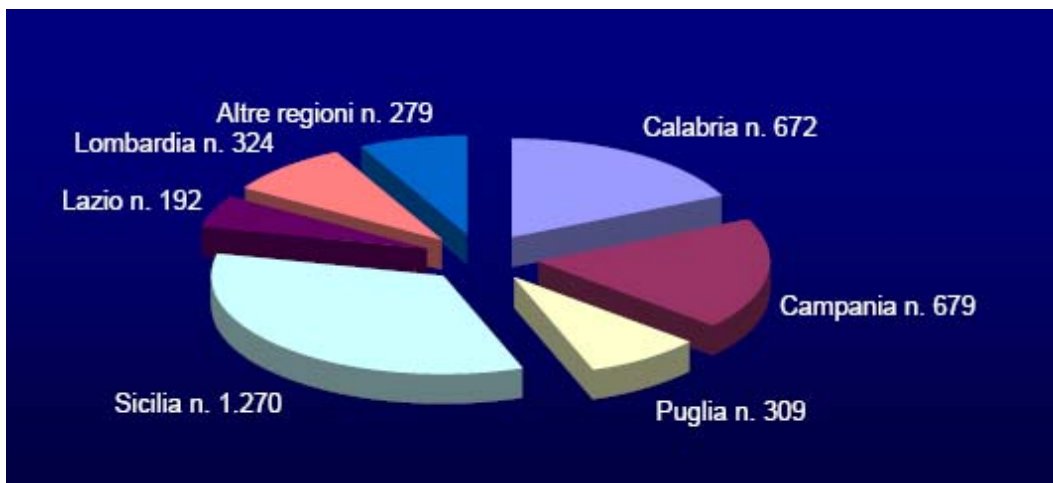
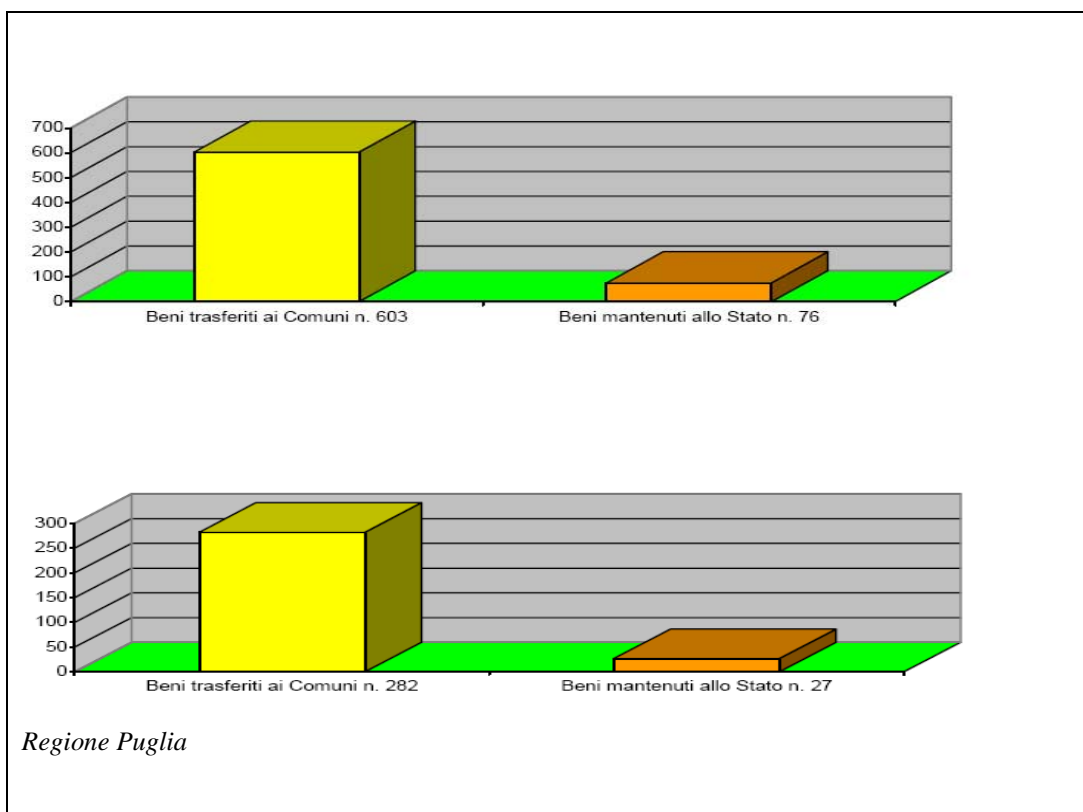


Fig. 5.4 - Consegna dei beni confiscati per regione

Fonte: Agenzia del Demanio

Raffrontando le ultime due figure, si rileva che il 78,65% dei beni immobili confiscati e destinati è concentrato nelle regioni Campania, Calabria, Puglia e Sicilia.

In particolare per ogni singola Regione la distinzione dei beni destinati e consegnati è la seguente:



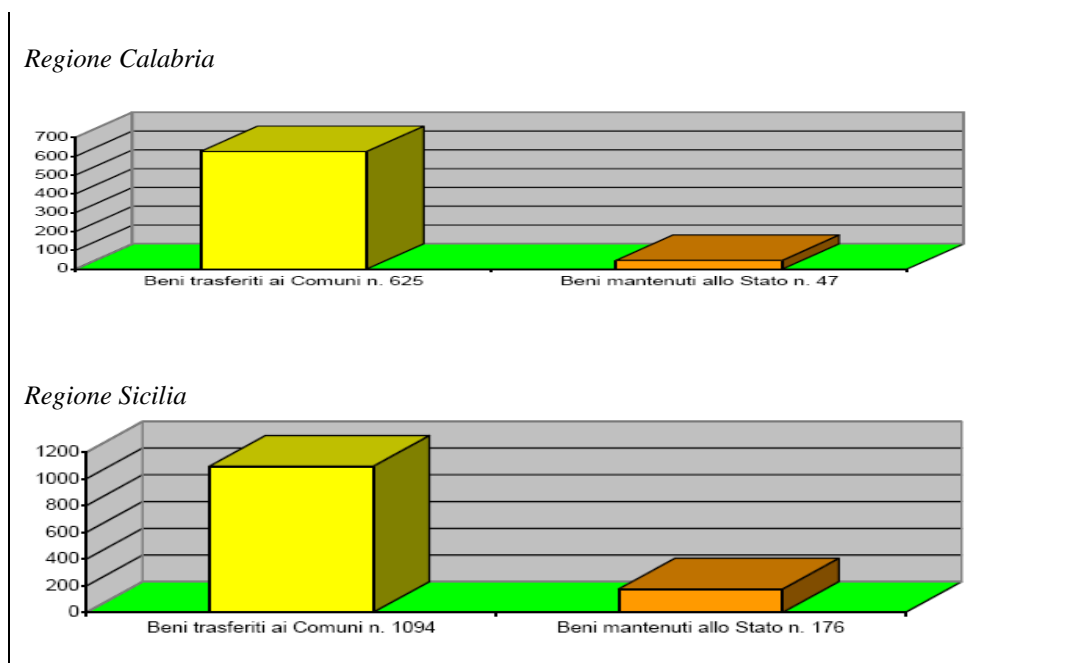


Fig. 5.5 - Ripartizione territoriale dei beni trasferiti ai comuni

Fonte: Agenzia del Demanio

Da un'analisi condotta dal Commissario Straordinario di Governo, in collaborazione con i Sindaci dei Comuni delle Regioni Obiettivo 1 convergenza, risulta la seguente situazione in merito a:

- immobili occupati (immobili che sono stati occupati nel periodo intercorrente fra la consegna materiale all'ente assegnatario e l'effettivo utilizzo oppure consegnati dall'Agenzia del Demanio già occupati);
- immobili con procedure da perfezionare/in fase di conferimento;
- immobili in stato di abbandono/inutilizzabile/da ristrutturare/in fase di progettazione/lavori di adeguamento in corso;
- immobili in attesa di finanziamenti regionali/fondi PON/contrazione mutui ipotecari;
- immobili inutilizzati a causa di problematiche non evidenziate;
- immobili gravati da procedure giudiziarie e/o ipoteche;

Nella fattispecie, è stata espressamente segnalata da alcuni Sindaci, la mancanza di un apposito fondo a cui accedere nel caso in cui si pervenga alla definizione di un accordo di transazione.

Dai dati raccolti e rielaborati, emerge l'inutilizzo del 40% degli immobili confiscati a causa di pignoramenti posti in essere dalle Banche a seguito di erogazione dei mutui da parte delle stesse ai diversi esponenti dei clan arrestati o loro prestanomi. Il circolo vizioso di sottosviluppo innescato, pone in capo alle comunità una duplicazione di pagamento per acquistare gli immobili prima, e per liberarli poi. Sarebbe

singolare analizzare il comportamento di massimizzazione dei profitti degli istituti di credito sia in merito alla concessione di facile merito creditizio a soggetti inadeguati (e senza richiedere certificati CCIAA antimafia) e nel vendere prodotti e servizi finanziari agli EELL impreparati nel programmare, gestire, trattare tali strumenti, peraltro in situazioni di evidenti confliggenze di interesse (le banche erano spesso anche *advisors* finanziari degli enti).

Regione	Beni in gestione al Demanio	Beni destinati ma non consegnati			Beni destinati e consegnati			Totale beni confiscati
		Trasferiti ai Comuni	Mantenuti allo Stato	Totale	Trasferiti ai Comuni	Mantenuti allo Stato	Totale	
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	24	11	6	17	44	15	59	100
Lombardia	183	52	8	60	248	96	344	587
Trentino - Alto Adige	0	0	0	0	14	1	15	15
Veneto	4	0	0	0	52	15	67	71
Friuli - Venezia Giulia	3	0	2	2	4	5	9	14
Liguria	10	1	0	1	15	1	16	27
Emilia - Romagna	27	2	0	2	24	4	28	57
Totale Nord	251	66	16	82	401	137	538	871
Toscana	7	1	3	4	17	0	17	28
Marche	3	0	0	0	1	0	1	4
Umbria	0	0	0	0	0	0	0	0
Lazio	106	15	4	19	152	52	204	329
Abruzzo	10	0	0	0	8	6	14	24
Molise	2	0	0	0	0	0	0	2
Totale Centro	128	16	7	23	178	58	236	387
Campania	346	103	32	135	654	78	732	1.213
Puglia	214	57	17	74	297	27	324	612
Basilicata	2	0	1	1	7	1	8	11
Calabria	265	185	17	202	655	47	702	1.169
Totale Sud	827	345	67	412	1.613	153	1.766	3.005
Sicilia	2.224	217	23	240	1.141	178	1.319	3.783
Sardegna	15	6	0	6	48	14	62	83
Totale Isole	2.239	223	23	246	1.189	192	1.381	3.866
TOTALE	3.445	650	113	763	3.381	540	3.921	8.129

Fonte: Agenzia del Demanio

Dati aggiornati al 30/06/2008

Tab. 5.4 - Ricognizione dei beni confiscati

Nel corso della ricognizione si sono esaminati anche i tempi che decorrono dal momento della destinazione del bene al suo effettivo utilizzo.

Sulla scorta dei dati contenuti nel database dell'Agenzia del Demanio, è emerso che ad oggi risultano ancora non utilizzati beni che sono stati destinati agli enti locali a far data dal 1989.

Regione	Beni occupati o locati	Beni gravati da ipoteca o pignorati	Beni in quota indivisa	Beni con procedure giudiziarie in corso	TOTALE
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0
Piemonte	5	14	4	4	27
Lombardia	71	69	16	13	169
Trentino - Alto Adige	0	0	0	0	0
Veneto	2	2	0	2	6
Friuli - Venezia Giulia	3	3	0	0	6
Liguria	5	4	5	4	18
Emilia - Romagna	14	2	18	4	38
Totale Nord	100	94	43	27	264
Toscana	0	4	1	2	7
Marche	2	3	0	0	5
Umbria	0	0	0	0	0
Lazio	50	36	9	51	146
Abruzzo	0	2	0	3	5
Molise	0	0	0	0	0
Totale Centro	52	45	10	56	163
Campania	134	164	49	56	403
Puglia	122	52	22	22	218
Basilicata	1	0	2	1	4
Calabria	98	77	77	55	307
Totale Sud	355	293	150	134	932
Sicilia	687	1.307	285	399	2.678
Sardegna	9	3	0	5	17
Totale Isole	696	1.310	285	404	2.695
TOTALE	1.203	1.742	488	621	4.054

Fonte: Agenzia del Demanio

Dati aggiornati al 30.06.2008

Tab. 5.5 - Problematiche sui beni immobili confiscati

Regione	Aziende in gestione al Demanio	Aziende destinate	Totale aziende confiscate
Sicilia	129	293	422
Campania	57	153	210
Calabria	18	60	78
Puglia	19	57	76
Lombardia	33	124	157
Lazio	14	85	99
Altre Regioni	14	35	49
TOTALE	284	807	1.091

Fonte: Agenzia del Demanio

Dati aggiornati al 31.10.2008

Tab. 5.6 - Aziende confiscate alla criminalità organizzata

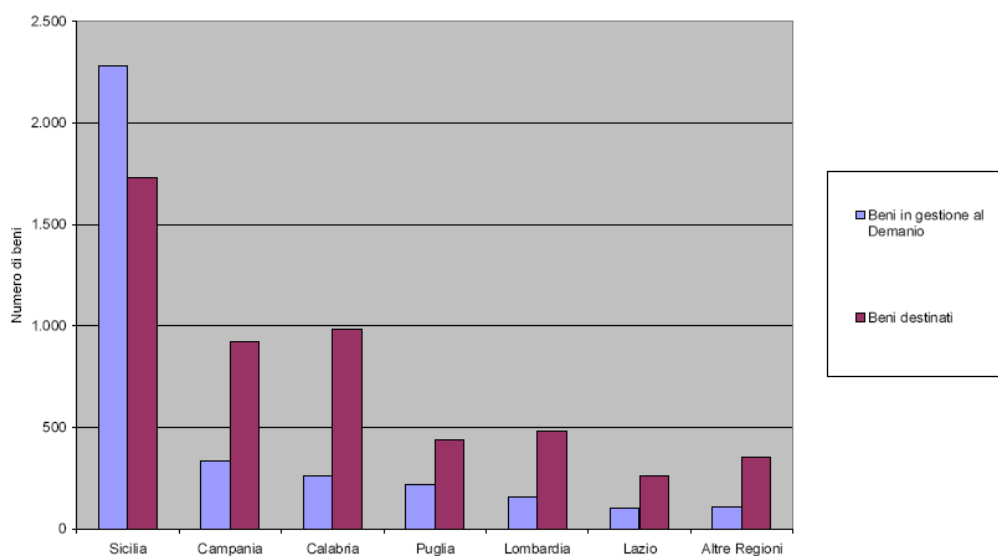
In merito le Amministrazioni comunali hanno rappresentato, al fine di rendere più snelle ed efficaci le procedure per il trasferimento dei beni confiscati, la necessità, non solo di partecipare a tavoli tecnici nei quali determinare gli indirizzi e le finalità dell'azione, coordinare le iniziative per il riutilizzo dei beni confiscati e riaffermare il

principio della legalità, attraverso un impiego socialmente ed economicamente utile dei beni confiscati alla criminalità organizzata, ma anche di evitare che le criticità vengano trasferite agli Enti locali stessi che spesso si trovano a fronteggiare problemi e disfunzioni che vanno oltre l'ordinario svolgimento dell'amministrazione locale.

Nella maggioranza dei casi, gli Enti Locali del Mezzogiorno, affidatari dei beni, non disponendo delle risorse economiche per il recupero del bene, cercano di assegnarlo nelle condizioni in cui l'hanno ricevuto.

D'altra parte i soggetti sociali, economicamente deboli, non sono spesso in grado di accedere al bene in quanto non in grado di far fronte con proprie risorse ad ingenti investimenti, su un immobile per il quale non hanno adeguate garanzie sulla assegnazione in proprio favore.

Infatti, l'immobile confiscato viene acquisito al patrimonio indisponibile del Comune viene assegnato alla cooperativa sociale o all'associazione con contratto di comodato d'uso gratuito. Ciò fa sì che l'immobile non possa costituire una garanzia per gli istituti bancari che intendessero concedere un credito al soggetto che sostiene il peso economico del recupero e non fornisce sufficienti garanzie a causa della debolezza giuridica dell'istituto del comodato d'uso gratuito.



Fonte: Agenzia del Demanio

Grafico 1 bis

Dati aggiornati al 31.10.2008

Fig. 5.6 - Beni immobili confiscati alla criminalità organizzata

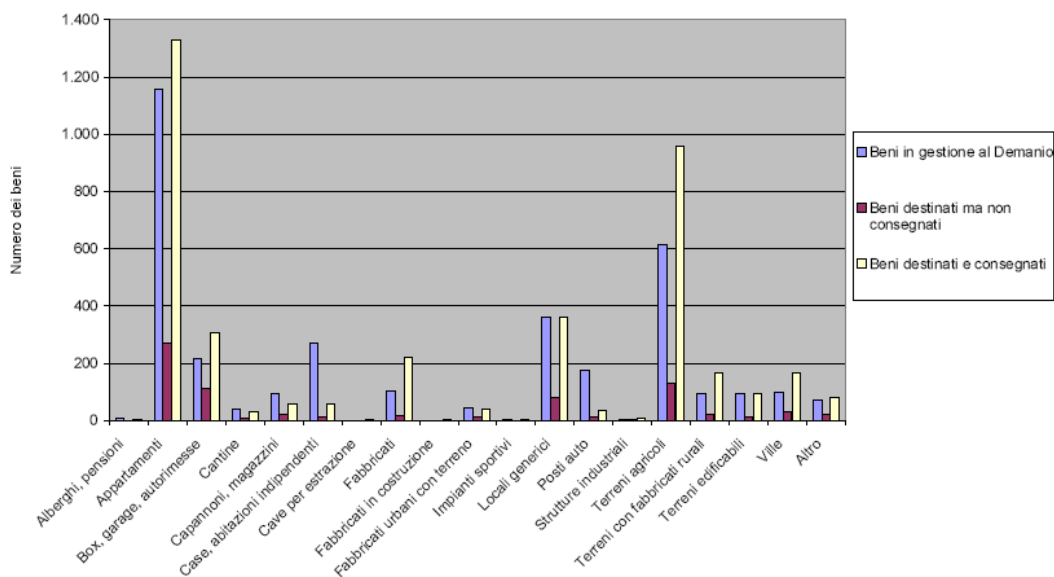


Fig. 5.7 - Tipologie dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata

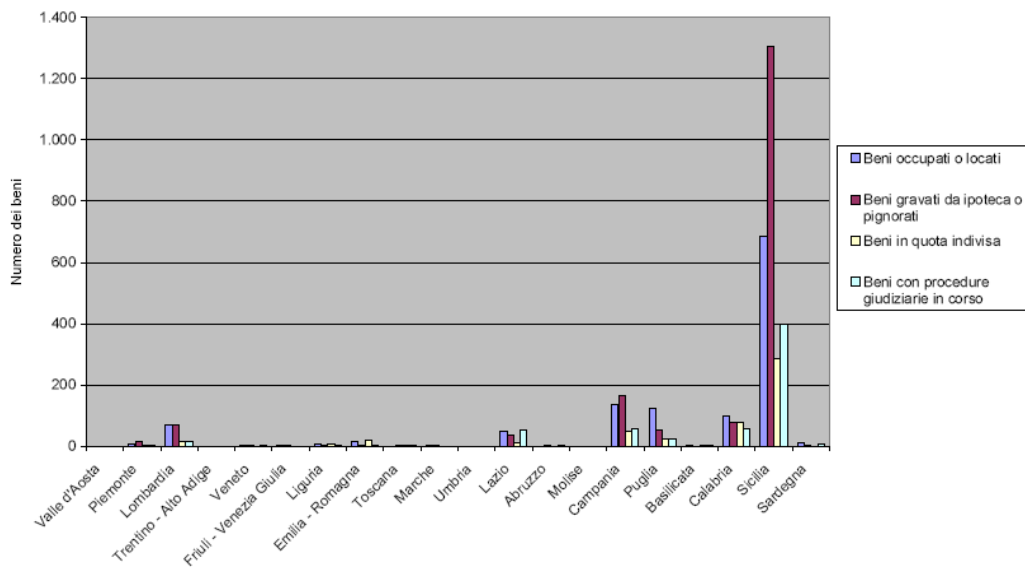


Fig. 5.8 - Problematiche sui beni immobili confiscati in gestione al demanio

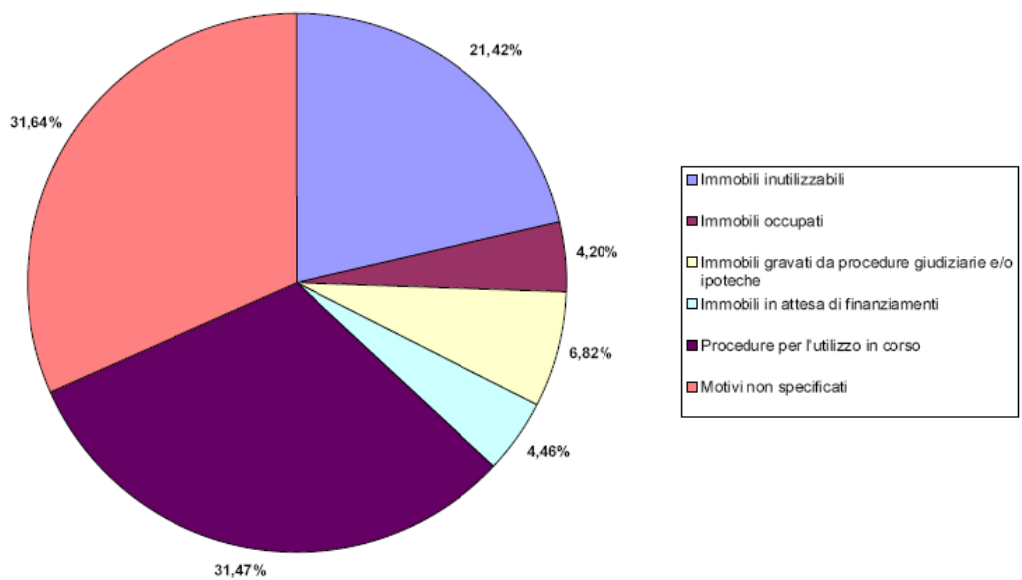


Fig. 5.9 - Motivo del mancato utilizzo degli immobili confiscati, destinati e consegnati ai comuni, nella 4 regioni obiettivo convergenza

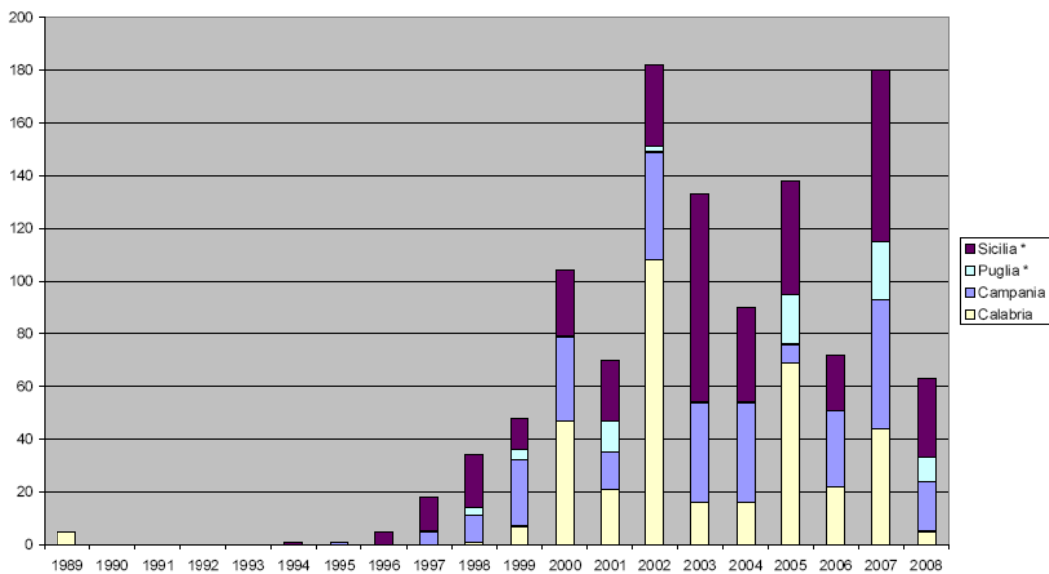


Fig. 5.10 - Beni immobili confiscati, non utilizzati dai comuni

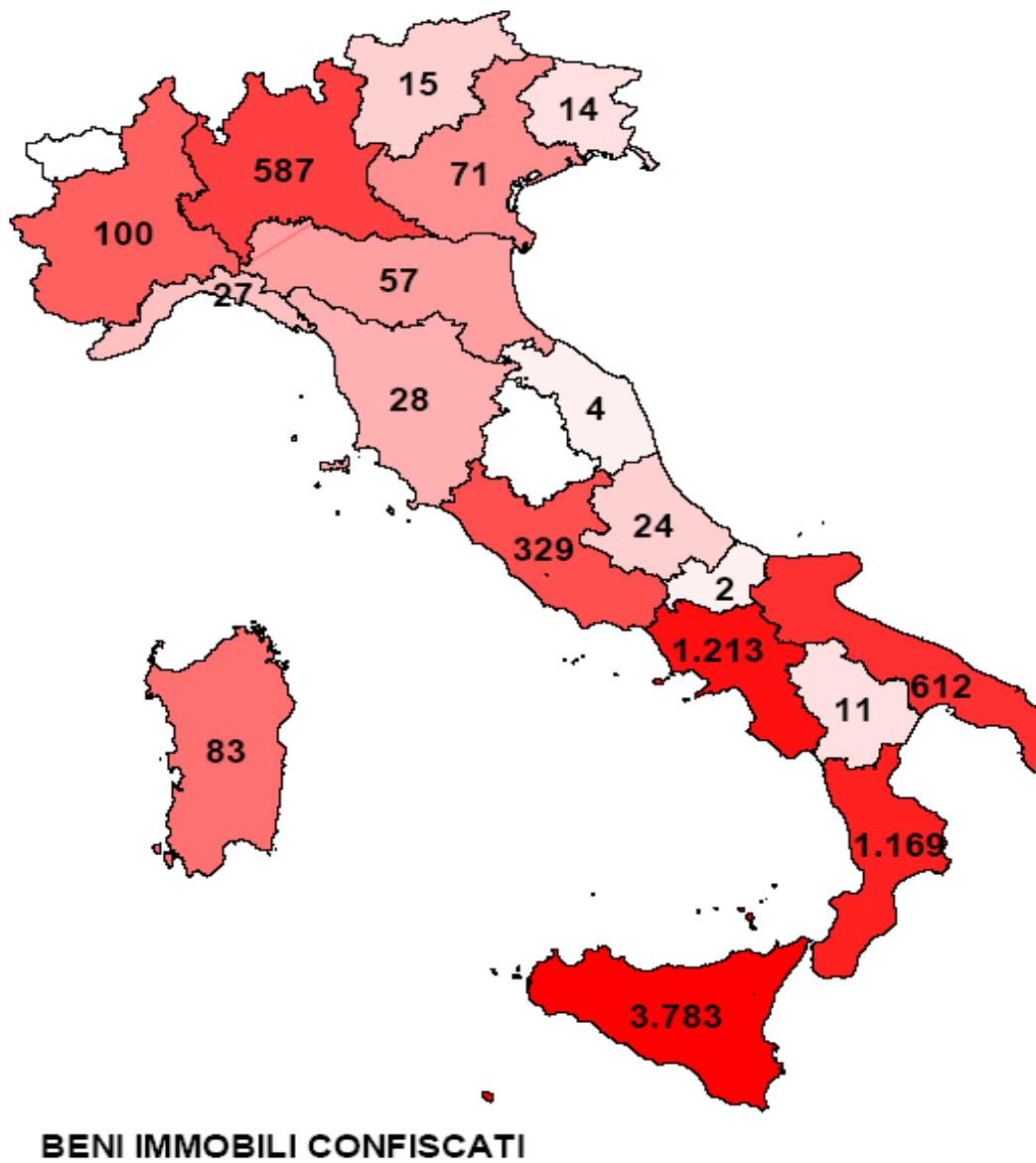
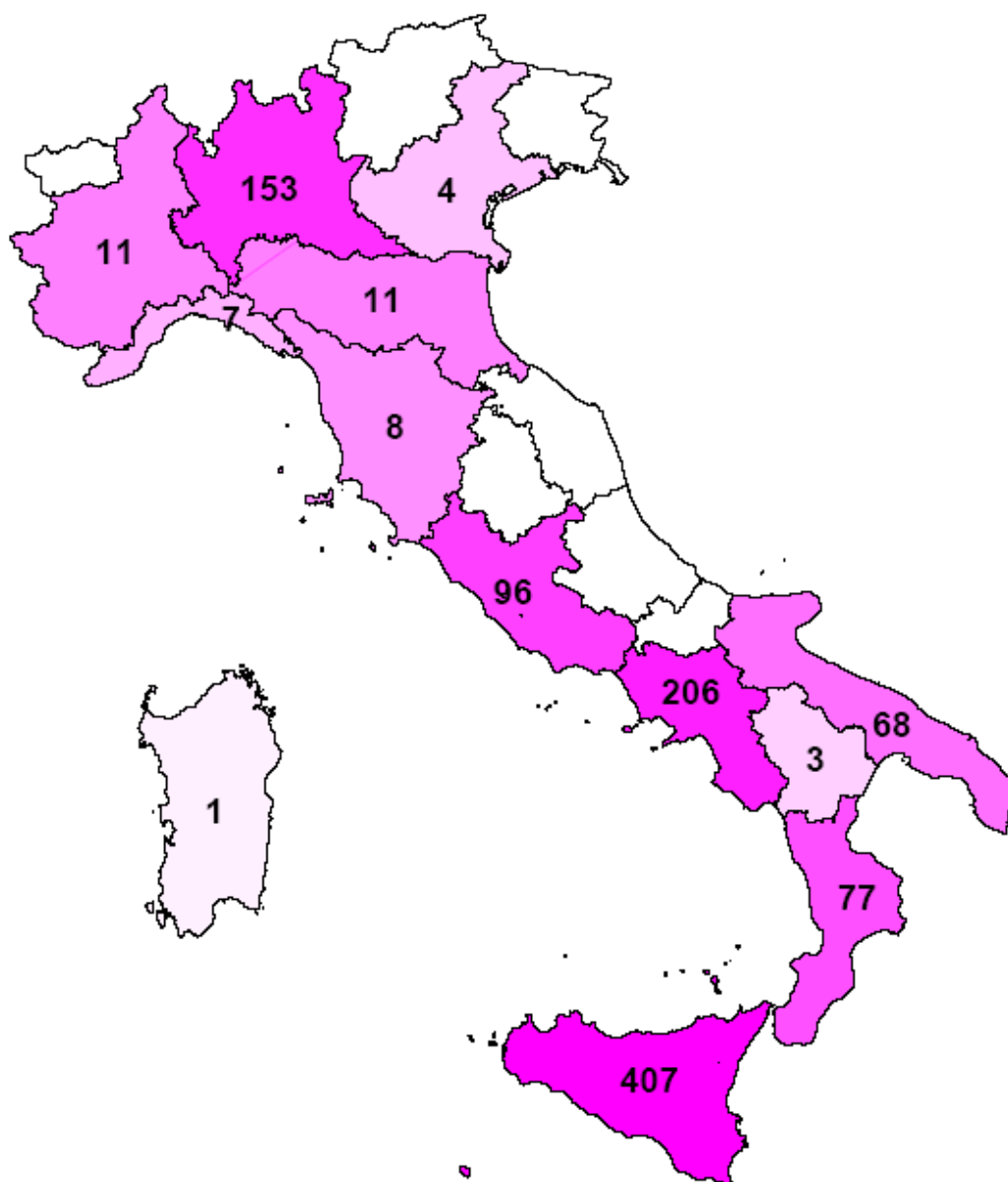


Fig. 5.11

(Fonte: Agenzia del Demanio, 2008)



AZIENDE CONFISCATE

Fig. 5.12

(Fonte: Agenzia del Demanio, 2008)

Dalla rappresentazione e rielaborazione dei dati esposti, emerge una gravità acuta delle aziende e dei beni confiscati anche delle regioni a nord del nostro paese. La Regione Lombardia, per esempio, risulta essere la quinta regione per beni confiscati.

5.2. Il DNA dei Comuni sciolti

L'analisi del fenomeno richiede nella sua specificazione uno studio sul campo,

un'analisi dei sistemi e dei documenti contabili adottati a livello di amministrazione locale, per scovare le cause di tali situazioni perverse di corruzione e di elusione delle norme di legge che, mai come per il settore pubblico, disciplinano ogni singola fase della "vita amministrativa" della cosa pubblica. Verificare la trasparenza dei processi di reclutamento pubblico, di affidamento delle consulenze, procedure di acquisto e affidamento degli appalti e della gestione dei servizi pubblici e, soprattutto, verificare come sia stato adottato il sistema di controllo di gestione alla luce del nuovo Codice delle Autonomie locali (artt. 147 e ss. D. L. 135/2009) per comprenderne i limiti e le inefficienze al fine di proporre un modello condiviso ed accettato di *Public governance*, con l'obiettivo di creare consenso attorno ad alcune scelte e superare il malcontento legato alla mancata condivisione di alcuni obiettivi imposti da pochi organi/soggetti sovraordinati, e un sistema adeguato di *accountability* volto a garantire il necessario coordinamento dell'azione pubblica (Pulejo, 2001) nello svolgimento dei propri doveri e di rendere conto (Tanese, 2004) del proprio operato assumendone la responsabilità di risultato (Buccellato, 2004). Tale dovere viene adempiuto con riferimento al modo in cui le risorse economiche e finanziarie sono utilizzate, al grado di correttezza con cui hanno agito i soggetti coinvolti nella gestione, alla adeguatezza e alla rispondenza dei comportamenti assunti rispetto agli obiettivi stabiliti, e ai risultati effettivamente conseguiti nei tempi di osservazione (Ricci, 2005).

A tal fine oggetto di osservazione sono quei Comuni Campani soggetti per ben due volte a scioglimento per presunta infiltrazione mafiosa e con una popolazione superiore ai 15 mila abitanti, per poter verificare i documenti di programmazione disciplinati dal Testo Unico degli enti locali (PEG, PGS, RPP) e delimitare il campione, considerato un universo molto esteso di situazioni manifeste (circa la metà, precisamente il 44,3%, dei provvedimenti di scioglimento adottati in Italia dal '91 ad oggi, ha interessato enti campani, cinquantanove in tutto, dodici dei quali sciolti ben due volte).

L'osservazione si sviluppa su un arco di tempo ben definito (tra anni) e non dall'entrata in vigore della legge 221/1991, legge che consente di sciogliere i Consigli Comunali e Provinciali quando: *emergono elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori stessi, che compromettono la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati ovvero che risultano tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica* (art. 2, comma 1, oggi art. 143 del Tuel) con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministero dell'Interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. L'obiettivo del provvedimento è di coinvolgere i massimi organi costituzionali dei diversi poteri dello Stato al fine di garantire maggiore trasparenza e partecipazione a

tutti i livelli di governo.

L'analisi si basa sulla raccolta di documenti contabili ed extra-contabili, interviste dirette a Segretari Comunali e dirigenti pubblici, somministrazione di un questionario con domande guidate aperte e a risposta multipla articolato in quattro anime:

- a) Identità dell'ente e caratteristiche socio-economiche (popolazione, servizi, ecc.)
- b) Sistemi contabili e sistemi di controllo
- c) Gestione economico-finanziaria
- d) Situazioni patologiche pregresse accertate

La minaccia di una criminalità sempre più pervasiva ha determinato analisi, approfondimenti con la ricerca sistematica di efficaci misure compensative, attraverso i contributi di forze sociali, economiche e politiche, a sostegno degli operatori di *law enforcement* e dei magistrati che lottano contro la criminalità organizzata.

La criminalità organizzata, per gestire i propri piani di accumulazione, riciclaggio ed investimento dei profitti illeciti conseguiti ha colto, con tempestività, le opportunità fornite dai processi di internazionalizzazione delle economie e dei servizi finanziari, la libera circolazione delle persone, i mutamenti geo-politici, l'impiego di mezzi di comunicazione più celeri e sofisticati, nonché le differenze, sostanziali, di ordinamenti giuridici nazionali.

La malavita organizzata ha aggiornato le tecniche criminali conquistando, attraverso una pressante e specialistica penetrazione nei meccanismi di produzione e amministrazione della ricchezza, importanti fasce di attività economiche e spazi di mercato più vasti, stabilendo accordi di "cartello" e basi logistiche a livello internazionale, attuando condizionamenti di rami della Pubblica Amministrazione e forme di collusione con esponenti politici, amministratori di enti locali, pubblici ufficiali ed incaricati di pubblici servizi (Alto Commissariato).

Ai fini dell'analisi condotta, sono stati acquisiti numerosi documenti prodotti da istituzioni ed organi deputati al contrasto ed all'analisi della criminalità organizzata, nonché documenti contabili (bilanci di previsione, rendiconti finanziari, report finanziari sul Patto di Stabilità Interno, relazioni finali delle commissioni di accesso) quali:

- Relazioni della Commissione Parlamentare Antimafia;
- Relazioni prefettizie, delle commissioni di accesso e del Ministero dell'Interno;
- Relazioni della Direzione Nazionale Antimafia e Direzione Investigativa Antimafia;
- Relazioni annuali dell'Autorità Lavori Pubblici;
- Relazioni annuali dell'Autorità Giudiziaria e della Corte dei Conti;

Nel successivo paragrafo, è stata elaborata una riclassificazione dei motivi oggetto di scioglimento degli organi elettivi degli Enti Locali in provincia di Napoli, riportate nelle singole relazioni conclusive predisposte dalle commissioni ministeriale di accesso agli Enti a compimento dell'attività investigativa "*pre-scioglimento*".

Al commento delle criticità e degli ispessimenti gestionali rinvenuti, saranno rie-

saminati le stesse criticità e la loro “eventuale e postuma” rimozione a seguito dell’attività commissariale da parte delle singole Commissioni straordinaria “*post-scioglimento*”.

Campania	75
Sicilia	49
Calabria	37
Puglia	7
Basilicata	1
Lazio	1
Piemonte	1
Totale	171

Tab. 5.7 - Comuni sciolti per infiltrazione mafiosa dal 1991 al 2007 (febbraio)

Fonte: Direzione nazionale antimafia

E’ Napoli con 44 scioglimenti la provincia in cui si registra il maggior numero di scioglimenti, seguita da Reggio Calabria e Palermo, entrambe con 33 scioglimenti, e Caserta con 22.

In 24 casi i Comuni sono stati sciolti più volte: 14 in Campania, 7 in Sicilia, 3 in Calabria.

Sia in Campania che in Calabria sono state sciolte anche delle ASL.

Verrebbe immediatamente da chiedersi da cosa nascono questi comportamenti opportunistici e perversi? La risposta a tale fenomeno è piuttosto complessa: il controllo del territorio in concorrenza con l’autorità statale tanto da arrivare a definire questo filone sotterraneo e nascosto come una autorità parallela che opera e si organizza con gli stessi strumenti della PA tradizionale, ovvero legittimità, risorse pubbliche, sovraordinazione verso quei soggetti ormai inficiati e cooptati nel circolo vizioso della corruzione¹⁶¹. La “zona grigia” tra le due autorità si è ampliata a dismisura in questi ultimi anni testimoniata da una crescita vorticoso dei reati per corruzione e concussione.

È la mala gestione della cosa pubblica a preparare il terreno alla corruzione. La corruzione è *un tumore maligno che avvolge il tessuto più vitale e operoso del paese e non accenna neppure lentamente a dissolversi*¹⁶².

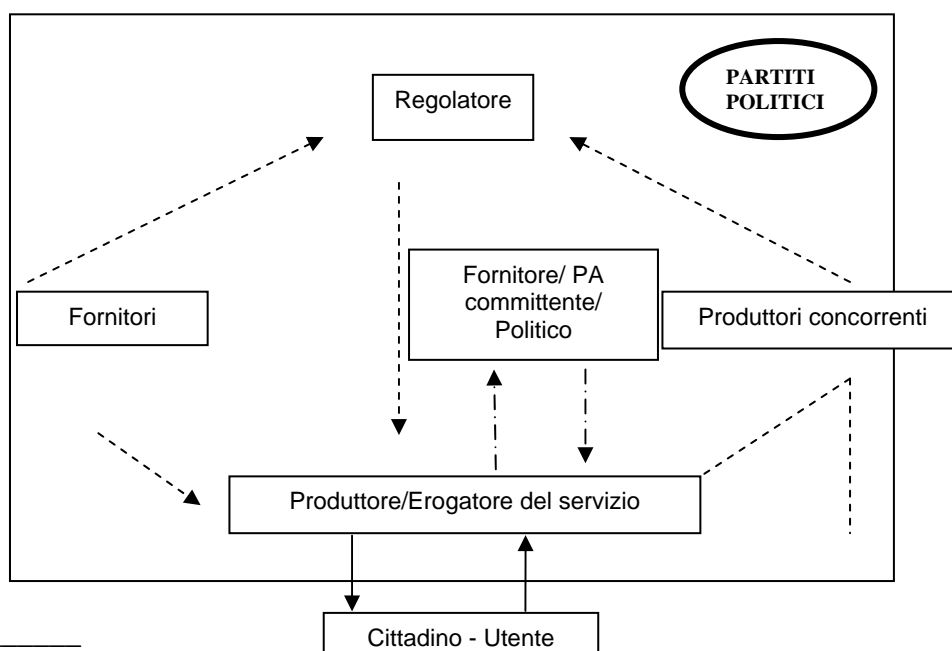
Questo fenomeno non risente neanche dell’influenza degli squilibrio congiunturali in quanto proprio nelle situazioni di maggiore crisi e confusioni, il patrimonio delle

¹⁶¹ Lo stesso Procuratore generale della Corte dei Conti, presenta così l’Italia di oggi alla cerimonia inaugurale dell’anno giudiziario 2010: *la corruzione - ha detto - è ormai una patologia e va vista come una nebbia che sovrasta e avvolge il tessuto più vitale e operoso della società*, Tratto da Il Sole24Ore del 18 febbraio 2010, p. 6.

¹⁶² Inaugurazione dell’anno giudiziario 2010, il Presidente Lazzaro.

organizzazioni criminali dilaga. L'instabilità segna una veloce e significativa usura del sistema politico-istituzionale e "ara il terreno" per la crescita di gruppi, *lobbies*, interessi particolari, leciti e soprattutto illeciti¹⁶³.

La cattiva gestione in sanità, gli inquadramenti illegittimi, la crescita delle procedure negoziate, l'opaco sistema degli appalti pubblici, e ancora le frodi alla Ue e le truffe interne della riscossione dei tributi¹⁶⁴, per non parlare poi dell'amara questione degli affidamenti di servizi pubblici locali che fin dagli anni '70 hanno sempre rappresentato in maniera eclatante forse il più evidente tra i cosiddetti "costi della democrazia", in quanto tali imprese, a totale o prevalente partecipazione pubblica, sorrette dai politici, si prestavano con molta facilità a scandali finanziari e a strategie industriali fallimentari¹⁶⁵ al fine di coltivare clientele politiche in grado di determinare continuità amministrative grazie a durevoli e collaudati cartelli elettorali. Si potrebbe rappresentare tale forma di corruzione seguendo questo schema (Figura 54)¹⁶⁶:



¹⁶³ CAVALIERE C., *Un vaso di coccio. Dai governi locali ai governi privati*, op. cit., p. 50.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 28.

¹⁶⁵ GALLINO L., *L'impresa irresponsabile*, Einaudi, 2005, p. XVI.

¹⁶⁶ Adattato da BORGONOV E., FATTORE L., LONGO E., *Management delle istituzioni pubbliche*, op. cit., p. 192.

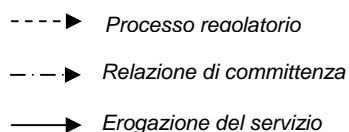


Fig. 5.13 – Le possibili forme di corruzione nell'erogazione di un servizio pubblico

Fonte: Nostro adattamento

Questi rappresentano i tanti esempi di scarsa responsabilità pubblica e soprattutto politica o come li definirebbe ancora Gallino, esempi di *irresponsabilità sociale*¹⁶⁷ che mai come per la cosa pubblica, la responsabilità sociale dovrebbe essere invece una virtù innata¹⁶⁸. La crescente rilevanza del sistema dei partiti politici (leggi elettorali) con le degenerazioni gestionali nelle situazioni patologiche suddette (appalti pubblici, gestione dei servizi pubblici) non trova giustificazione di alcun tipo nell'art. 49 della Costituzione il quale recita espressamente: *tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti politici per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*. Il diritto costituzionale della libera associazione in partiti politici, componente essenziale del sistema politico, è frutto di una idea positiva e protettiva del legislatore repubblicano volto a garantire il superamento dell'oggettiva impossibilità per il soggetto economico "cittadino" (utente/elettore) di imporsi individualmente. Il partito politico, "luogo" in cui si organizza il soggetto economico pubblico, esercita di fatto il potere supremo sull'azienda (dimensione sostanziale). Il soggetto economico "partito politico" dovrebbe però esprimere una volontà davvero superiore, ampiamente condivisa e generale, e allo stesso tempo interpretare e rappresentare, in modo trasparente e controllabile, la maggioranza delle esigenze e dei bisogni dei cittadini, consentendo alle amministrazioni pubbliche locali di funzionare secondo una logica ispirata all'efficienza e all'efficacia, attraverso scelte manageriali realizzate per mezzo di un management aziendale selezionato sulla base delle proprie competenze. Tale meccanismo o sistema di governo (vedi figura n.54) presenta però anche elevati rischi di "sovversione" dei principi di sana gestione aziendale. Il soggetto economico pubblico (il partito politico, i suoi dirigenti o i suoi *leader*), per rafforzare ancora di più il proprio consenso e per mantenere ed accrescere il proprio potere politico sulla comunità di riferimento, può assumere decisioni, costituenti vere e proprie patologie, che si discostano notevolmente dall'interesse generale, che si piegano alla dimensione personale o all'interesse particolare, che snaturano la PA nei suoi valori e nelle sue finalità¹⁶⁹.

¹⁶⁷ GALLINO L., *L'impresa irresponsabile*, op. cit..

¹⁶⁸ BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, op. cit..

¹⁶⁹ RICCI P., LANDI T., *La governance delle società per azioni dei servizi pubblici locali*, in *Azienda Pubblica*, n. 2, 2009.

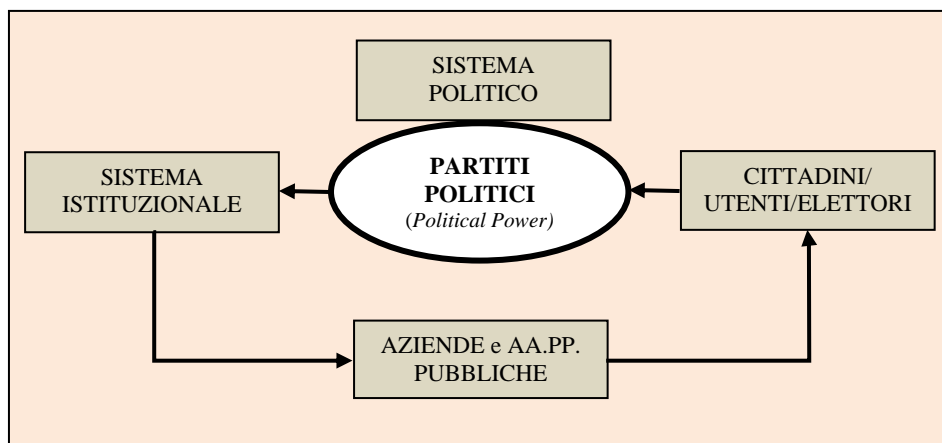


Fig. 5.14 – Sistema di governo delle aziende pubbliche italiane

Fonte: Nostro adattamento da Ricci,2009

Le riflessioni fatte, ci inducono a considerare il processo di reclutamento e selezione della classe dirigente del nostro paese assolutamente inadeguato¹⁷⁰, con eccessiva enfasi alle riforme ed all’aspetto normativo tralasciando invece i processi di selezione e di formazione della classe politica. Pensare infatti di aumentare le sanzioni elettorali e accrescere l’autonomia degli esecutivi (attraverso l’elezione diretta o il federalismo fiscale) senza migliorare la qualità del personale politico può generare gravi effetti perversi: attribuire più forza ai soggetti di discutibile livello culturale e morale, bassa qualità, tanto da renderli più inclini all’opportunismo ed alle lusinghe di “truffatori e maneggioni”, altri politici, dirigenti, imprese (come li definiva Schumpeter a proposito delle democrazie di successo) va a tutto discapito degli interessi collettivi¹⁷¹ (vedi Figura 55).

¹⁷⁰ CAVALIERE C., *Un vaso di coccio. Dai governi locali ai governi privati*, op. cit..

¹⁷¹ TRIGILIA C., *I cervelli giusti per le riforme*, da *Il Sole24Ore* del 2 gennaio 2010, p. 13.



Fig. 5.15 – Dalla corruzione alla cattura dello Stato

Fonte : P.Esposito

Il sistema politico italiano, è purtroppo ancora ispirato ad un modello di divisione del lavoro in cui i politici possono godere di ampi margini di autonomia e discrezionalità nell'interpretare i bisogni della comunità e non ad un modello di responsabilità (*responsivness*), quindi la cultura che prevale è troppo spesso il "compromesso a tutti i costi" e la "mediazione in ogni caso"¹⁷².

Afferma Pezzani nel suo Patto di Lucidità: *andrebbero sostenute strenuamente nuove politiche di gestione del personale, finalizzate a rafforzare la componente professionale nella selezione e valutazione e a diffondere un nuovo sistema di valori condiviso e legato a principi di natura etica e morale*¹⁷³. Sarebbe quindi legittimo pensare ancor prima di un Patto di lucidità ad un *Patto di moralità*¹⁷⁴, per diffondere la cultura dell'etica e della responsabilità morale.

Altro elemento determinante ma fortemente inadeguato nel nostro paese è il sistema di programmazione e controllo in un'ottica di completa separazione tra indirizzo politico e autonomia gestionale. Nella realtà non avviene mai una netta separazione tra organo politico e *management* pubblico, anzi, la stessa letteratura¹⁷⁵ ha abbondantemente superato tale dicotomia, in quanto, se pur i politici, espressione

¹⁷² RICCI P., *La rendicontazione sociale nelle Regioni e lo standard GBS: il documento di ricerca n. 6*, Azienditalia, n. 11, 2007.

¹⁷³ PEZZANI F., *Il patto di lucidità. Come avvicinare istituzioni e paese reale*, Egea, Milano, 2008, p. 8.

¹⁷⁴ RICCI P., *L'art. 41 della Costituzione Italiana e la responsabilità sociale d'impresa*, in Scritti in onore di Vittorio Coda, RIREA, , 2010.

¹⁷⁵ Cfr. MUSSARI R., *Il management delle aziende pubbliche*, Cedam, Padova, 1994; SANCINO A., *L'esercizio dello spoil system nella governance dell'ente locale: alcuni casi a confronto*, Azienda Pubblica, n. 3, 2009.

degli elettori, sono deputati ad interpretare i bisogni della collettività, traducendoli in obiettivi e il *management* pubblico solo a tradurre gli stessi obiettivi in risultati, quest'ultimo resta sempre legato al primo da un rapporto critico di fiducia e di nomina (sistema dello *spoil system*). La chiusura e l'alta informalità nelle procedure di selezione associate ad un basso livello di concentrazione della struttura del potere¹⁷⁶ identificano un modello di *contingency spoil system* (Jacobsen, 2006). Ne deriva che le decisioni vengono assunte non in base a criteri di convenienza economica (come dovrebbe essere in ambito manageriale) bensì in funzione dei "tempi" della politica (durata dei mandati elettorali). La dipendenza dei tempi e dei ritmi della gestione dai tempi e ritmi istituzionali¹⁷⁷, comporta un forte orientamento della gestione al breve periodo. I politici assumono decisioni anticipandone i benefici e differendone i costi, attendendo così al principio di equità intergenerazionale, ma salvaguardando invece quello del consenso politico¹⁷⁸. In un modello corretto e trasparente la complementarità sistemica tra politica e burocrazia consente invece di distinguere senza equivoci le funzioni di indirizzo e di controllo da quelle di gestione inducendo ciascuno a svolgere il proprio ruolo con chiarezza, competenza, professionalità e soprattutto responsabilità delle proprie azioni¹⁷⁹. Si tratterebbe in questo caso di un modello di applicazione dello *spoil system* di tipo *accountable* e competitivo¹⁸⁰, che presenti appunto un alto grado di formalità, apertura e competitività nel processo di nomina dei dirigenti pubblici (Amado, 2001; Borgonovi, 2002; Panozzo, 2007). In un contesto organizzativo, quale quello della PA oggi, è ricorrente il fatto che *tutti fanno tutto e nessuno è responsabile di ciò che solo lui dovrebbe fare*¹⁸¹, non c'è responsabilità, moltiplicando burocrazie, conflitti di competenza, complicazioni procedurali. Il problema della deresponsabilizzazione alimenta in maniera esponenziale il proliferare di occasioni e situazioni di corruzione, sempre più spesso, infatti, gli scandali economici e politici non vengono rilevati dal buon funzionamento della magistratura o dei sistemi di controllo interni ma vengono denunciati direttamente da coloro che

¹⁷⁶ SANCINO A., *L'esercizio dello spoil system nella governance dell'ente locale: alcuni casi a confronto*, op. cit..

¹⁷⁷ BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, op. cit..

¹⁷⁸ Interessante a tal riguardo l'opinione di Graham T. Allison Jr, il quale sostiene che: *i tentativi di tracciare una linea netta tra "politica" e "amministrazione", come i più recenti sforzi di segnare un simile spartiacque tra "policy-making" ed "implementazione", riflette una comune ricerca di una semplificazione che permetta di porre i problemi di valore della politica da una parte (chi fa cosa, quando, come), e focalizzare il più limitato problema di come assolvere i compiti più efficientemente. Ma può qualcuno realmente negare che il "come" influenza sostanzialmente il "chi", il "che cosa" e il "quando"?* in MUSSARI R., *Il management delle aziende pubbliche. Profili teorici*, Cedam, Padova, 1994, nota p. 118.

¹⁷⁹ Ivi, p. 119.

¹⁸⁰ SANCINO A., *L'esercizio dello spoil system nella governance dell'ente locale: alcuni casi a confronto*, op. cit..

¹⁸¹ ASTRID, *Semplificare l'Italia*, a cura di BASSANINI F., CASTELLI L., op. cit., citazione in FARNETI G., *"Tutti fanno tutto; nessuno è responsabile di ciò che solo lui dovrebbe fare" (Bassanini): perché e prime riflessioni su come rilanciare lo spirito propulsivo della riforma*, Convegno dell'Osservatorio sulle riforme e l'alta formazione della pubblica amministrazione, su *Il sistema delle autonomie: la sfida della semplificazione*, LUISS, Roma, 20 ottobre 2008.

ne sono stati vittime o talvolta da coloro che non hanno potuto trarre alcun vantaggio personale dal fatto doloso¹⁸².

5.2.1. Dallo State Capture al Society Capture: le Bad Practices o Practices dominanti negli EELL sciolti per infiltrazioni della criminalità organizzata nella Provincia di Napoli dal 1991 ad 2010

Negli ultimi anni sono stati sciolti 61 seguenti consigli comunali in Provincia di Napoli, dal 1991 ad oggi, su un totale di 95 presenti sul territorio, circa il 70%, che rappresentano più del 40% del dato nazionale. Passiamo ad una disamina dei diversi scioglimenti dall'analisi delle commissioni ministeriali di accesso:

Box 5.4

Alcuni Scioglimenti 2001/2010:

Marano (NA), Volla (NA) , Tufino (NA), Crispano (NA), Afragola (NA), Casoria (NA), Torre del Greco (NA), Pozzuoli(NA) , Melito (NA), Pomigliano(NA), Portici(NA); Boscotrecase (NA); Nola (NA); Marigliano (NA); Brusciano (NA); S.M, La Carità (NA); Pompei (NA); Arzano (NA); San Paolo Belsito (NA), Ottaviano (Na) Acerra (NA); Casandrino (NA); Casamarciano (NA); Casola di Napoli (NA); Liveri (NA); Pimonte (NA); Poggiomarino (NA); Quarto (NA); Ercolano (NA); Frattaminore (NA); San Giuseppe Vesuviano (NA); San Gennaro Vesuviano (NA); Sarno (NA); Sant'Antimo (NA); Sant'Antonio Abate (NA); Terzino (NA); Torre Annunziata (NA); Torre del Greco (NA);

Dall'analisi delle relazioni finali elaborate dalle commissioni ministeriali di accesso che hanno determinato lo scioglimento degli organi elettivi di quegli Enti Locali “*capturate*” da forme di condizionamento della Pubblica Amministrazione o da collusione con ambienti politici o con amministratori di enti locali, evidenziamo nella Tabella che segue, la ripetitività di elementi *degenerativi* del buon andamento di gestione della PA, e *generativi* di fenomeni di corruzione, legati a :

- “bad governance”;
- “bad accountability”;
- “bad relations” .

Dall'analisi e riclassificazione della Tabella precedente, si riportano i settori e le attività oggetto di interessi particolaristici da parte della criminalità organizzata:

- l'ambiente e l'edilizia;
- l'economia e il sistema degli appalti e dei lavori per la realizzazione delle opere pubbliche;
- i finanziamenti pubblici e della Comunità Europea;
- i beni sequestrati e confiscati – riciclaggio e investimenti nell'economia legale;

¹⁸² PEZZANI F., *Il patto di lucidità. Come avvicinare istituzioni e paese reale*, op. cit., p. 22.

- la sanità.

Nell'approfondire le singole materie di interesse, non sarà trattato il condizionamento "criminale" nel settore sanitario, sebbene di rilevante interesse, in quanto l'analisi condotta è riferita esclusivamente agli Enti Locali disciplinati dal D.Lgs. 267/2000 e non invece al settore sanitario, da materia a competenza concorrente Stato- Regioni, a materia a competenza esclusiva delle Regioni .

Dei comuni sciolti nella Provincia di Napoli, negli ultimi dieci anni, sono state esaminate le relazioni finali delle commissioni di accesso di venticinque comuni sciolti almeno una volta per infiltrazioni da parte delle organizzazioni criminali, ai sensi dell'art. 143 del TUEL. Risulta infatti che nove di questi comuni sono sciolti due volte per ingerenza della malavita organizzata nella vita della gestione amministrativa dell'Ente (il primo scioglimento è per tutti tra il 1991 ed il 1993, con l'introduzione dello specifico indirizzo normativo). A seguito del secondo scioglimento , alcuni di questi Enti, sono stati poi sciolti per una terza volta per dissesto finanziario (art. 244 TUEL), in quanto non più in grado di assolvere le spese ed i servizi indispensabili per l'Ente (Comune di Marano di Napoli, per esempio).

Nella tabella che segue, sono indicati gli enti sciolti "almeno una volta" per ingerenza della malavita organizzata nella vita e nella gestione delle Amministrazioni Comunali coinvolte. Sono altresì riportate dalle relazioni finali delle commissioni ministeriali di accesso agli atti, oltre alla densità demografica insistente sul territorio, il default degli strumenti di programmazione, gestione e controllo; i casi di proroga e rinnovo di appalti in assenza di gare; lo sfioramento al Patto di Stabilità Interno (si veda l'ultima circolare della RGS 2010 – in allegato); la presenza di un altro scioglimento a seguito della dichiarazione di dissesto ai sensi dell'art. 244 TUEL (si veda l'elenco degli enti dissestati in allegato al presente contributo); l'inadeguatezza di strumenti regolamentari; l'esistenza di collusioni con la malavita organizzata da parte di esponenti politici o di dipendenti comunali; il frequente ricorso a somme urgenze in assenza di gare.

Motivazione oggetto di scioglimento

	EE.LL.	ABITANTI	SCIoglIMENTO	DISSESTO	DEFAULT PROGRAMMAZIONE- GESTIONE-RPP-BPP- PEG	COLLUSIONI	PROROGHE	SOMME URGENZE	REGOLAMENTI	PATTO DI STABILITA'
1	ACERRA	55.000	@		@	@	@	@		@
2	AFRAGOLA	59.234	@		@	@	@	@	@	@
3	ARZANO	40.000	@		@	@	@	@		@
4	BOSCOREALE	27.381	@@		@	@	@	@		@
5	BRUSCIANO	15.202	@		@	@	@	@		@
6	CASALNUOVO	32.000	@@		@	@	@	@		@
7	CASANDRINO	12.725	@@		@	@	@	@		@
8	CASORIA	77.546	@		@	@	@	@		@
9	CRISPANO	12.072	@		@	@	@	@		@
10	ERCOLANO	54.993	@		@	@	@	@		@
11	FRATTAMAGGIORE	32.234	@		@	@	@	@		@
12	LIVERI	1.870	@		@	@	@	@		@
13	MARANO	49.138	@@@	@	@	@	@	@	@	@
14	MELITO	34.148	@		@	@	@	@		@
15	NOLA	32.000	@@		@	@	@	@	@	@
16	OTTAVIANO	22.000	@		@	@	@	@		@
17	POGGIOMARINO	17.000	@@		@	@	@	@		@
18	POMIGLIANO	41.000	@		@	@	@	@		@
19	POMPEI	27.751	@@		@	@	@	@		@
20	PORTICI	58.905	@		@	@	@	@		@
21	POZZUOLI	78.758	@		@	@	@	@		@
22	S. MARIA LA CARITA'	10.860	@		@	@	@	@		@
23	SAN GENNARO VESUVIANO	10.100	@@		@	@	@	@		@
24	SAN GIUSEPPE VESUVIANO	24.000	@		@	@	@	@		@
25	SAN PAOLO BEL SITO	3.371	@		@	@	@	@		@
26	TORRE ANNUNZIATA	48.000	@		@	@	@	@		@
27	TORRE DEL GRECO	90.255	@		@	@	@	@		@
28	TERZIGNO	18.000	@		@	@	@	@		@
29	TUFINO	3.000	@		@	@	@	@		@
30	VOLLA	21.407	@		@	@	@	@		@

**Tab. 5.8 - Patologie e degenerazioni gestionali – pre-scioglimento
(Dati delle Commissioni d'accesso)
Analisi dei fenomeni di corruzione e State Capture**

Fonte: Paolo Esposito

(@) Comuni sciolti di diverso/opposto orientamento politico dal soggetto che ne ha proposto lo scioglimento a seguito di denuncia dell'opposizione politica a livello locale (controllo sociale) riportata a livello centrale
 (@@) Doppio scioglimento
 (@@@) Triplo scioglimento. Due volte per infiltrazione mafiosa degli organi elettivi, ed uno per dissesto.

La complessità di gestione economico finanziaria di questi enti, rende maggiormente utile la riflessione sui motivi adottati dalle relazioni finali delle commissioni di accesso. Nel caso del Comune di Marano di Napoli, sciolto ai sensi dell'art. 143 nel 1991 la prima volta, per dissesto ai sensi dell'art. 244 nel 1993, per la terza volta nel 2004 sempre ai sensi dell'art. 143, e riannullato il terzo scioglimento con sentenza del Consiglio di Stato del 2004, lo scrivente, in qualità di dirigente dell'Area Economico Finanziaria, durante il periodo di Commissariamento, avendo accertato errori nella delibera di chiusura del dissesto del 1993, al fine di consentire il soddisfacimento di altri creditori dell'Ente, ha riaperto il dissesto e richiuso lo stesso a distanza di tredici anni.

L'art. 143 del TUEL sugli scioglimenti degli organi elettivi, è l'unica insieme all'art. 244 del TUEL sul dissesto, in grado di determinare rimozioni e cambiamenti delle maggioranze di governo elettivamente scelte.

Non a caso, quasi in tutti i comuni sciolti, gli organi elettivi sono tutti di diverso orientamento politico rispetto alla richiesta del Ministro di diversa posizione ideologico-partitico. Infatti, la denuncia di eventuali irregolarità amministrativo-gestionali o addirittura di ingerenze della criminalità organizzata, emerge, a seguito di un forte

controllo politico delle minoranze presenti nell'organo elettivo di indirizzo e controllo quale il Consiglio Comunale, non invece da parte dei dirigenti delle strutture organizzative apicali, né da parte di altri organi istituzionali (Corte dei Conti). E' stato altresì riscontrato che le denunce da parte di quasi il 90% degli Enti censiti, è avvenuta attraverso le iniziali interrogazioni consiliari, che si sono trasformate in interrogazioni parlamentari promosse da deputati eletti nel Collegio elettorale dei Comuni interessati dalle denunce, e che i decreti di scioglimento sono stati emessi a livello centrale da parti politiche avverse rispetto a quelle degli organi elettivi sciolti e rimossi. Il dato esaminato, farebbe presumere un utilizzo politico dello strumento degli scioglimenti degli organi elettivi previsti dall'art. 143 del Tuel, anche perché le ingerenze economiche della malavita organizzata all'interno della vita amministrativa di alcuni enti, fa capo ad alcuni clan che coltivano gli stessi interessi in settori economici in altri enti (Alto Commissariato) in cui le maggioranze sono le stesse di Governo.

Dunque, dall'analisi condotta, una prima importante riflessione è quella dalla quale, sembra sia stato fatto un uso politico dello strumento degli scioglimenti degli organi elettivi – dell'art. 143 del TUEL - delegittimando e spodestando della sovranità popolare e del diritto di cittadinanza attiva i cittadini nella scelta determinante del voto per l'elezione delle proprie rappresentanze assembleari nella conduzione e nella gestione della comunità di appartenenza.

Dall'analisi condotta attraverso la riclassificazione riportata nella precedente tabella, appare in evidenza quasi per tutte le Amministrazioni coinvolte, la persistenza dell'elemento collusivo di dipendenti comunali e politici con persone legate a clan locali. E ancora si rileva nelle relazioni ministeriali il richiamo continuo alla gravità del default dei sistemi di programmazione, gestione e controllo degli enti. E' altresì frequente il ricorso a somme urgenze, in assenza di gare specifiche e all'utilizzo di proroghe a contratti di servizio in assenza dell'espletamento delle apposite gare, in difformità al disposto del TULP.

Di particolare gravità poi, da parte di alcuni comuni (Portici, Melito, Afragola), risulta l'affidamento di servizi pubblici a società, in assenza del prescritto protocollo di legalità, o in assenza del certificato della CCIAA con dicitura antimafia, o addirittura in presenza di interdittive antimafia.

Inoltre, in molti degli enti coinvolti dallo scioglimento degli organi elettivi, i rispettivi legali rappresentanti, sono stati colpiti da provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria con riferimento all'accusa dell'art. 416 c.p.p. (reati di mafia).

Nella tabella seguente, invece, è riportata la tipologia di appalto oggetto di attenzione ed argomentazione nei rispettivi decreti di scioglimenti e rispettivamente:

- appalti di pulizia di plessi scolastici e manutenzione;
- appalti aventi oggetto l'attività di refezione scolastica;
- appalti per la raccolta rifiuti;
- appalti per la riscossione dei tributi;
- appalti per la pubblica illuminazione;
- appalti per la costruzione di loculi cimiteriali.

Analisi dei fenomeni di corruzione e State Capture

Appalti oggetto di scioglimento

EE.LL.	APPALTI PULIZIA	APPALTI REFEZIONE SCOLASTICA	APPALTI CIMITERIALI	APPALTI PUBBLICA ILLUMINAZIONI	APPALTI TRIBUTI	APPALTI NETTEZZA URBANA	TRIBUTI NON INCASSATI
ACERRA							
AFRAGOLA							
ARZANO							
BOSCOREALE							
BRUSCIANO							
CASALNUOVO							
CASANDRINO							
CASORIA							
CRISPANO							
ERCOLANO							
FRATTAMAGGIORE							
LIVERI							
MARANO							
MELITO							
NOLA							
OTTAVIANO							
POGGIOMARINO							
POMIGLIANO							
POMPEI							
PORTICI							
POZZUOLI							
S. MARIA LA CARITA'							
SAN GENNARO VESUVIANO							
SAN GIUSEPPE VESUVIANO							
SAN PAOLO BEL SITO							
TORRE ANNUNZIATA							
TORRE DEL GRECO							
TERZIGNO							
TUFINO							
VOLLA							

**Tab. 5.9 - Patologie e degenerazioni gestionali – pre-scioglimento
(Dati delle Commissioni d' accesso)**

Fonte: Esposito P.

Dall'analisi della seguente rappresentazione, si pone in evidenza il problema di somme contabili impegnate, per competenza e cassa, per appalti "guidati" dalla mano criminale e che di fatto insistono nei bilanci degli enti sciolti, ingessando gli stessi, e determinando talvolta lo sfioramento del Patto di Stabilità Interno, sia sulla competenza che sulla cassa.

Emerge altresì la frequenza di una pratica contabile caratterizzata dall'assunzione di impegni di spesa pluriennali, sul bilancio pluriennale che è autorizzatorio della spesa, ingessando e rendendo ingestibili le somme nei successivi esercizi; in luogo

dell'utili dell'assunzione delle "prenotazioni di impegno di spesa".

Nelle tabelle che seguono, sono riportate tra i motivi degli scioglimenti dei rispettivi enti locali le seguenti criticità:

- varianti al PRG su richiesta di clan camorristici;
- utilizzo frequenti di dirigenti delle strutture organizzative apicali, affidate all'esterno (intuitu personae);
- errato utilizzo degli istituti giuridici del Fondo incentivante (FUA);
- il mancato incasso di canoni di locazioni dei propri beni immobili;
- illegittime concessioni edilizie e licenze edilizie;
- illegittimità di debiti fuori bilanci;
- concessione di spazi e autorizzazioni amministrative di aree mercatali ittiche e orto-frutticole (Marano, Pozzuoli, Volla, Casoria, Portici, Pompei, Torre del Greco);

Licenze, Concessioni, Autorizzazioni oggetto di scioglimento

	E.E.L.	VARIANTE AL PRG	VARIAZIONI DI BILANCIO	DIRIGENTI ESTERNI > AL 5%	FUA	CANONI NON INCASSATI	LICENZE, AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	SOCIETA' MISTE	AREE MERCATALI
1	ACERRA								
2	AFRAGOLA								
3	ARZANO								
4	BOSCOREALE								
5	BRUSCIANO								
6	CASALNUOVO								
7	CASANDRINO								
8	CASORIA								
9	CRISPANO								
10	ERCOLANO								
11	FRATTAMAGGIORE								
12	LIVERI								
13	MARANO								
14	MELITO								
15	NOLA								
16	OTTAVIANO								
17	POGGIOMARINO								
18	POMIGLIANO								
19	POMPEI								
20	PORTICI								
21	POZZUOLI								
22	S. MARIA LA CARITA'								
23	SAN GENNARO VESUVIANO								
24	SAN GIUSEPPE VESUVIANO								
25	SAN PAOLO BEL SITO								
26	TORRE ANNUNZIATA								
27	TORRE DEL GRECO								
28	TERZIGNO								
29	TUFINO								
30	VOLLA								

**Tab. 5.10 - Patologie e degenerazioni gestionali pre-scioglimento
(Dati delle Commissioni d' accesso) Analisi dei fenomeni di corruzione e State Capture**

Fonte: Esposito P.

Nella Tabella che segue, emerge con evidenza la sintomatologia precoce della distorsione della contabilità finanziaria – sebbene autorizzatoria - e la mancanza del ricorso ai seguenti modelli organizzativi e sistemi informativo contabili:

- mancata implementazione della contabilità economica;

- mancata implementazione del controllo di gestione;
- assenza di cultura di social accountability;
- mancata implementazione della contabilità analitica;
- frequente ricorso alla riproposizione nelle Relazioni Previsionali Programmatiche, dei contenuti dei documenti approvati gli anni precedenti, qualora compilate;
- assenza di variazioni al Bilancio Pluriennale e alla Relazione Previsionale Programmatica in caso di variazioni in corso d'opera di attività diversamente programmate;

Strumenti di Programmazione, gestione, budgeting, controllo oggetto di scioglimento

	EELL.	CONTABILITA' ECONOMICA	CONTABILITA' ANALITICA	CENTRI DI RESPONSABILITA'	PEG	RPP NON VARIATE	BPP	BILANCIO SOCIALE	CONTROLLO DI GESTIONE	DISSESTO
1	ACERRA									
2	AFRAGOLA									
3	ARZANO									
4	BOSCOREALE									
5	BRUSCIANO									
6	CASALNUOVO									
7	CASANDRINO									
8	CASORIA									
9	CRISPANO									
10	ERCOLANO									
11	FRATTAMAGGIORE									
12	LIVERI									
13	MARANO									
14	MELITO									
15	NOLA									
16	OTTAVIANO									
17	POGGIOMARINO									
18	POMIGLIANO									
19	POMPEI									
20	PORTICI									
21	POZZUOLI									
22	S. MARIA LA CARITA'									
23	SAN GENNARO VESUVIANO									
24	SAN GIUSEPPE VESUVIANO									
25	SAN PAOLO BEL SITO									
26	TORRE ANNUNZIATA									
27	TORRE DEL GRECO									
28	TERZIGNO									
29	TUFINO									
30	VOLLA									

**Tab. 5.11 - Patologie e degenerazioni gestionali pre-scioglimento
(Dati delle Commissioni d' accesso) Analisi dei fenomeni di corruzione e State Capture**

Fonte: Esposito P.

In seguito al decreto di scioglimento degli organi elettivi degli Enti Locali commissariati per persistente ingerenza della criminalità organizzata, le rispettive commissioni straordinarie insediate, dall'analisi dei documenti oggetti del periodo di commissariamento, hanno:

- dato continuità al programma elettorale di mandato del Sindaco rimosso;
- dato continuità finanziaria, amministrativa e gestionale al Bilancio Pluriennale approvato dall'organo consiliare sciolto;
- dato continuità alla Relazione Previsionale Programmatica approvata dal Consiglio comunale sciolto;
- non annullato la RPP, laddove sono state poste in essere attività difformi da quelle prioritariamente programmate e poste alla base della linea strategica dell'Amministrazione politica rimossa;

- dato continuità all' ultimo Bilancio di Previsione annuale approvato dagli organi elettivi rimossi;
- approvato senza eccezioni di alcun genere, i rendiconti finanziari delle assemblee rimosse;
- gestito senza rimuovere criticità amministrative e gestionali di alcun genere il bilancio successivamente alla salvaguardia degli equilibri di bilancio e l'attuazione dei programmi e dei progetti;
- dato continuità strategica al Piano Triennale delle Opere Pubbliche programmate e approvate dalle Amministrazioni mafiose, favorendo il consenso degli interessi particolaristici dei gruppi di potere che avevano richieste determinate opere all'Amministrazione vincitrice delle elezioni;
- dato continuità al Piano Annuale delle Opere Pubbliche;ù
- non rimosso i dirigenti delle strutture organizzative apicali, esterni, sebbene motivo di scioglimento nelle relazioni ministeriali di accesso;
- dato continuità agli istituti della proroga dei servizi pubblici, in contrasto alle richieste delle commissioni di accesso, al fine di non interrompere i servizi di pubblica utilità ai cittadini;
- dato continuità ai dubbi istituti giuridici del Fondo Incentivante, continuando nelle valutazioni " a pioggia " ai dipendenti;
- non implementato durante il periodo commissariali il controllo di gestione, la contabilità analitica, la contabilità economica;
- non rimosso, allontanato, licenziato o reso oggetto di disposizioni e provvedimenti disciplinari i dipendenti imparentati o in frequenti e stabili relazioni con personaggi di spicco della malavita organizzata;
- talvolta hanno dato continuità all'esercizio di servizi di pubblica utilità da parte di aziende oggetto di dubbia interdittiva antimafia, motivo di scioglimento dell'organo elettivo;
- dato continuità alla politica dei condoni edilizi successivamente agli abusi realizzati e alla pratica diffusa dell'abusivismo edilizio (Comune di Casalnuovo);
- non rafforzato il sistema dei controlli interni;

Box 5.5

*Strumenti di programmazione dell'ente locale
Dallo state capture al society capture*

<u><i>Strategia di medio/lungo periodo</i></u>	<u><i>Gestione di breve periodo</i></u>
Consiglio Comunale sciolto → medio periodo	Commissione Straordinaria → breve periodo
Programma di Mandato	confermato
Piano Generale di Sviluppo	confermato
Bilancio Pluriennale	confermato
Relazione Previsionale Programmatica	confermato
Piano Triennale delle Opere Pubbliche	confermato
Bilancio di Previsione Annuale	confermato
Piano Annuale delle Opere Pubbliche	confermato

Fonte: P. Esposito

Le Commissioni Straordinarie, non sono riuscite a determinare scelte strategiche di inversione rispetto agli organi rimossi, al fine di ripristinare le regole dello Stato. Attraverso la mancanza degli strumenti di rimodulazione della programmazione strategica (BPP, RPP), sono emersi in evidenza i problemi di leadership dell'organo commissariale con le strutture dei dipendenti degli enti locali, talvolta ostaggio delle stesse, ed una visione di breve periodo che non ha consentito non solo la rimozione delle criticità e degli ispessimenti gestionali oggetto di scioglimento ma addirittura oggetti attuatori "involontari" dei disegni criminosi e degli strumenti strategici criminali ed inquinati degli Organi elettivi rimossi.

Le attuazioni gestorie delle precedenti programmazioni strategiche di mandato di medio e lungo termine, non hanno trovato interpreti di discontinuità nel breve periodo, né capacità da parte degli organi collegiali commissariali di innovazione e riconversione dei modelli organizzativi diversi, segnando una sorta di cattura dei cittadini avvinti in una perversa ed imm modificata realizzazione della catena di senso dell'attività amministrativa programmata dalle organizzazioni criminali: dallo *State Capture* al *Society Capture*.

Le attività che hanno invece visto un vivo interesse delle gestioni commissariali, sono state caratterizzate dalla realizzazione della ricostruzione delle strumentazioni amministrative e regolamentari imposte dalla norma (Regolamenti di contabilità Regolamenti economati, Regolamenti Tributi, Regolamento di accesso agli atti, Regolamenti alle sponsorizzazioni; Regolamenti finanziamenti alle associazioni; Regolamenti per l'utilizzo di beni comunali e spazi sportivi). Tale attenzione al dettato normativo sconta probabilmente anche una formazione tecnica e culturale delle commissioni straordinarie spiccatamente legale (prefetti o funzionari prefettizi in pensione/ a riposo) e non invece economico-manageriale; accrescendo talvolta i disagi, le devianze sociali e lasciando inevase le richieste dei cittadini che necessitavano di scelte spiccatamente manageriali.

Motivazione oggetto di scioglimento

	EE.LL.	ABITANTI	SCIOGLIMENTO	DISSESTO	DEFAULT PROGRAMMAZIONE- GESTIONE-RPP-BPP- PEG	COLLUSIONI	PROROGHE	SOMME URGENZE	REGOLAMENTI	PATTO DI STABILITA'
1	ACERRA	55.000	@		@	@	@	@		@
2	AFRAGOLA	59.234	@		@	@	@	@	@	@
3	ARZANO	40.000	@		@	@	@	@		@
4	BOSCOREALE	27.381	@@		@	@	@	@		@
5	BRUSCIANO	15.202	@		@	@	@	@		@
6	CASALNUOVO	32.000	@@		@	@	@	@		@
7	CASANDRINO	12.725	@@		@	@	@	@		@
8	CASORIA	77.546	@		@	@	@	@		@
9	CRISPANO	12.072	@		@	@	@	@		@
10	ERCOLANO	54.993	@		@	@	@	@		@
11	FRATTAMAGGIORE	32.234	@		@	@	@	@		@
12	LIVERI	1.870	@		@	@	@	@		@
13	MARANO	49.138	@@@	@	@	@	@	@	@	@
14	MELITO	34.148	@		@	@	@	@		@
15	NOLA	32.000	@@		@	@	@	@	@	@
16	OTTAVIANO	22.000	@		@	@	@	@		@
17	POGGIOMARINO	17.000	@@		@	@	@	@		@
18	POMIGLIANO	41.000	@		@	@	@	@		@
19	POMPEI	27.751	@@		@	@	@	@		@
20	PORTICI	58.905	@		@	@	@	@		@
21	POZZUOLI	78.758	@		@	@	@	@		@
22	S. MARIA LA CARITA'	10.860	@		@	@	@	@		@
23	SAN GENNARO VESUVIANO	10.100	@@		@	@	@	@		@
24	SAN GIUSEPPE VESUVIANO	24.000	@		@	@	@	@		@
25	SAN PAOLO BEL SITO	3.371	@		@	@	@	@		@
26	TORRE ANNUNZIATA	48.000	@		@	@	@	@		@
27	TORRE DEL GRECO	90.255	@		@	@	@	@		@
28	TERZIGNO	18.000	@		@	@	@	@		@
29	TUFINO	3.000	@		@	@	@	@		@
30	VOLLA	21.407	@		@	@	@	@		@

Tab.5.12 - Patologie e degenerazioni gestionali – post-scioglimento
(Dati delle Commissioni d'accesso) Analisi dei fenomeni di corruzione e State Capture

Fonte: Paolo Esposito

(@) Comuni sciolti di diverso/opposto orientamento politico dal soggetto che ne ha proposto lo scioglimento a seguito di denuncia dell'opposizione politica a livello locale (controllo sociale) riportata a livello centrale
 (@@) Doppio scioglimento
 (@@@) Triplo scioglimento. Due volte per infiltrazione mafiosa degli organi elettivi, ed uno per dissesto.

Appalti oggetto di scioglimento

EE.LL.	APPALTI PULIZIA	APPALTI REFEZIONE SCOLASTICA	APPALTI CIMITERIALI	APPALTI PUBBLICA ILLUMINAZION E	APPALTI TRIBUTI	APPALTI NETTEZZA URBANA	TRIBUTI NON INCASSATI
ACERRA							
AFRAGOLA							
ARZANO							
BOSCOREALE							
BRUSCIANO							
CASALNUOVO							
CASANDRINO							
CASORIA							
CRISPANO							
ERCOLANO							
FRATTAMAGGIORE							
LIVERI							
MARANO							
MELITO							
NOLA							
OTTAVIANO							
POGGIOMARINO							
POMIGLIANO							
POMPEI							
PORTICI							
POZZUOLI							
S. MARIA LA CARITA'							
SAN GENNARO VESUVIANO							
SAN GIUSEPPE VESUVIANO							
SAN PAOLO BEL SITO							
TORRE ANNUNZIATA							
TORRE DEL GRECO							
TERZIGNO							
TUFINO							
VOLLA							

Tab. 5.13 - Patologie e degenerazioni gestionali – post-scioglimento
(Dati delle Commissioni d'accesso) Analisi dei fenomeni di corruzione e State Capture

Fonte: Esposito P.

Licenze, Concessioni, Autorizzazioni oggetto di scioglimento

	EELL.	VARIANTE AL PRG	VARIAZIONI DI BILANCIO	DIRIGENTI ESTERNI > AL 5%	FUA	CANONI NON INCASSATI	LICENZE, AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI	SOCIETA' MISTE	AREE MERCATALI
1	ACERRA								
2	AFRAGOLA								
3	ARZANO								
4	BOSCOREALE								
5	BRUSCIANO								
6	CASALNUOVO								
7	CASANDRINO								
8	CASORIA								
9	CRISPANO								
10	ERCOLANO								
11	FRATTAMAGGIORE								
12	LIVERI								
13	MARANO								
14	MELITO								
15	NOLA								
16	OTTAVIANO								
17	POGGIOMARINO								
18	POMIGLIANO								
19	POMPEI								
20	PORTICI								
21	POZZUOLI								
22	S. MARIA LA CARITA'								
23	SAN GENNARO VESUVIANO								
24	SAN GIUSEPPE VESUVIANO								
25	SAN PAOLO BEL SITO								
26	TORRE ANNUNZIATA								
27	TORRE DEL GRECO								
28	TERZIGNO								
29	TUFINO								
30	VOLLA								

Tab. 5.14 - Patologie e degenerazioni gestionali – post-scioglimento
(Dati delle Commissioni d' accesso) Analisi dei fenomeni di corruzione e State Capture

Fonte: Esposito P.

Strumenti di Programmazione, gestione, budgeting, controllo, oggetto di scioglimento

	EELL.	CONTABILITA' ECONOMICA	CONTABILITA' ANALITICA	CENTRI DI RESPONSABILITA'	PEG	RPP NON VARIATE	BPP	BILANCIO SOCIALE	CONTROLLO DI GESTIONE	DISSESTO
1	ACERRA									
2	AFRAGOLA									
3	ARZANO									
4	BOSCOREALE									
5	BRUSCIANO									
6	CASALNUOVO									
7	CASANDRINO									
8	CASORIA									
9	CRISPANO									
10	ERCOLANO									
11	FRATTAMAGGIORE									
12	LIVERI									
13	MARANO									
14	MELITO									
15	NOLA									
16	OTTAVIANO									
17	POGGIOMARINO									
18	POMIGLIANO									
19	POMPEI									
20	PORTICI									
21	POZZUOLI									
22	S. MARIA LA CARITA'									
23	SAN GENNARO VESUVIANO									
24	SAN GIUSEPPE VESUVIANO									
25	SAN PAOLO BEL SITO									
26	TORRE ANNUNZIATA									
27	TORRE DEL GRECO									
28	TERZIGNO									
29	TUFINO									
30	VOLLA									

Tab. 5.15 - Patologie e degenerazioni gestionali – post-scioglimento
(Dati delle Commissioni d' accesso) Analisi dei fenomeni di corruzione e State Capture

Fonte: Esposito P.

Nelle tabelle precedenti, emerge altresì una singolarità caratterizzata dalla scarsa presenza di enti dissestati (si veda l'allegato al contributo), a seguito degli scioglimenti per infiltrazione mafiosa (seppure rilevate in alcuni enti). La singolarità è rappresen-

tata dalla discrasia tra norme e comportamenti in merito alla scarsa capacità di copertura finanziaria della spesa per beni e servizi indispensabili da parte di questi Enti. In particolare, si è riscontrato come a fronte di norme di indirizzo comunitario sui tempi di pagamento di 30 giorni dei decreti di liquidazione di fornitori di beni e servizi dalle prestazioni rese, queste Amministrazioni hanno liquidato i propri fornitori in periodi variabili tra i 180 giorni ed i 240 giorni dalle prestazioni rese, celando ai fini dell'istituto del dissesto, la propria incapacità finanziaria a far fronte a questi debiti legati a servizi indispensabili e spostando in avanti il debito, a carico delle generazioni future.

Box 5.6

Enti i cui decreti di scioglimenti sono stati annullati dalla Giustizia Amministrativa

Marano di Napoli

Portici

Enti i cui decreti di scioglimenti sono stati annullati dalla Giustizia Amministrativa TAR

Marano di Napoli *

Portici

Enti i cui decreti di scioglimenti sono stati annullati dalla Giustizia Amministrativa Consiglio di Stato

Marano di Napoli

Portici *

Scelte dei sindaci degli Enti i cui decreti di scioglimenti sono stati annullati dalla Giustizia Amministrativa

Continuazione del Mandato Dimissioni

Marano di Napoli *

Portici *

Mettere in moto il meccanismo che porta allo scioglimento è paradossalmente semplice. Il “meccanismo perverso”, si sviluppa a seguito di un’interrogazione parlamentare, che avanzi il sospetto di infiltrazioni in una amministrazione locale, in genere promossa da politici che sono stati eletti nello stesso collegio del Comune del quale si richiede lo scioglimento e che nel 95 % dei casi esaminati è minoranza in Consiglio Comunale, dunque parte politica avversa dello stesso territorio presuntivamente “inquinato”.

Il ministro competente, di solito, non la legge e la passa alla direzione del suo Ministero (Sindaco di Portici, commissariato e riammesso nella sua funzione dal Consiglio di Stato).

Se l’interrogazione è rivolta al Ministro dell’Interno, la direzione invia i carabinieri al Comune per un accertamento. Successivamente all’accertamento dei carabinieri si

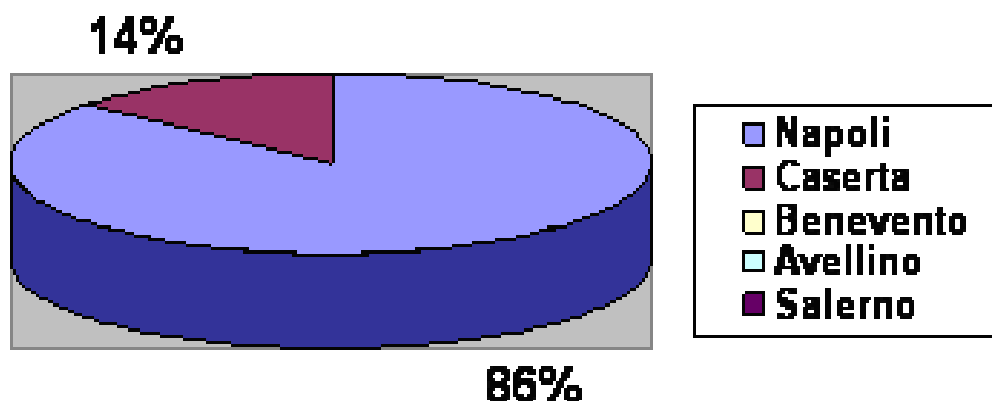
mette in moto la magistratura, che apre un procedimento. *Dopodiché altri parlamentari hanno gioco facile a dire che quell'amministrazione è sotto inchiesta: tecnicamente dicono la verità, e si moltiplicano le interrogazioni che sollecitano l'invio della Commissione d'accesso. A quel punto il Prefetto "esegue" e invia la Commissione, sulla base della cui relazione il Prefetto stesso chiede al Ministro lo scioglimento. E di solito il Ministro si guarda bene dal contraddire il Prefetto». Uno dei problemi dunque è nella Commissione d'accesso, che può, nella sua relazione, addurre elementi anche poco consistenti di prova. «Basta il "fumus", il sospetto di infiltrazioni – secondo l'ex Sindaco di Marano –. L'organo inquirente gode pressoché di assoluta discrezionalità, e l'amministrazione locale non può contro-dedurre elementi a sua discarico». Ovviamente, non possibile pretendere che il provvedimento amministrativo di scioglimento sia subordinato al conseguimento di prove in senso tecnico: tale onere si scontrerebbe con l'esigenza di un'azione celere ed efficace per l'attuazione di quello che, comunque, è un potere "preventivo" che la legge attribuisce al Governo per contrastare l'infiltrazione mafiosa. «Ma questa normativa era nata per i piccoli comuni della Sicilia, dove si aveva percezione dell'assoluta infiltrazione a tutti livelli. Non si può applicare in una grande città. Portici ha 500 dipendenti diretti più centinaia di dipendenti indiretti, come potevo conoscere la fedina penale di tutti? E queste responsabilità mi sono state imputate»¹⁸³.*

Per il questionario somministrato agli enti sciolti ai sensi dell'art. 143 si rinvia all'allegato a contributo.

5.3 Il questionario

L'osservazione del fenomeno indagato è avvenuta mediante la somministrazione di un questionario nell'ottica di recuperare informazioni tra loro omogenee e comparabili secondo una logica di semplicità, agilità, neutralità e comprensibilità dei quesiti onde evitare equivoci e soprattutto per invogliare i destinatari a rispondere velocemente ed in modo corretto. Dati i requisiti della ricerca, ovvero indagare i sistemi di gestione, controllo e rendicontazione (*governance e accountability*) dei Comuni campani sciolti ex art. 143 del Tuel con una popolazione superiore ai 15.000 ab., dall'universo di riferimento è emerso un campione di 29 Comuni concentrati nelle provincie di Napoli e Caserta (vedi tabella :

¹⁸³ Ex Sindaco di Portici, sciolto ai sensi dell'art. 143 del Tuel.



Tab. 5.16 – Composizione campione osservato

Sulla base degli obiettivi della ricerca, si è proceduto poi alla puntuale definizione dei dati da richiedere agli enti ponendo particolare attenzione a far emergere dalle risposte raccolte (risposte multiple guidate) le correlazioni, dirette e indirette, tra sistemi e strumenti di controllo e di rendicontazione adottati e orientamento o predisposizione ad un comportamento responsabile, aperto e partecipativo verso i propri cittadini onde evitare il replicarsi di manifeste situazioni di corruzione e abuso d'ufficio da parte di dirigenti e organi politici pubblici. Il questionario è stato strutturato nelle seguenti sezioni:

QUESTIONARIO

COMUNE DI _____ PROVINCIA DI _____

DATI ANAGRAFICI ENTE LOCALE

Indirizzo: _____

Popolazione: _____

Nome e Cognome del compilatore: _____

Telefono: _____ Fax: _____ E-mail: _____

Posizione _____

Consiglio Comunale sciolto ex art. 143 Tuel nell'anno/i _____

*CONTROLLI INTERNI***A) CONTROLLI INTERNI****CONTROLLO STRATEGICO**

1) Indicare se:

- previsto
 in corso di predisposizione
 istituito ma non attivato
 attivato (indicare l'anno) _____

CONTROLLO DI GESTIONE

8) Il controllo di gestione ex artt. 197 e ss. è:

- previsto
 in corso di predisposizione
 istituito ma non attivato
 attivato (indicare l'anno) _____

REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE

14) Qual è il ruolo che il Collegio dei revisori assume nel vostro ente locale:

- Mero controllore
 Collaborativo
 Entrambi
 Altro (specificare:) _____

VALUTAZIONE DEI DIRIGENTI

35) Ai dirigenti/apicali responsabili di servizio è applicata la valutazione dei dirigenti:

- Sì (indicare l'anno) _____
 No

*SISTEMI CONTABILI E DI RENDICONTAZIONE SOCIALE***B) SISTEMI CONTABILI E DI RENDICONTAZIONE SOCIALE**

42) Quali tipologie di Sistemi Contabili vengono utilizzate dall'Ente, per la rilevazione degli accadimenti gestionali:

- Solo Contabilità Finanziaria
 Contabilità Finanziaria e Contabilità Economico-Patrimoniale
 Contabilità Finanziaria e Contabilità Economico-Patrimoniale con rilevazione degli accadimento attraverso il metodo della partita doppia

43) Realizzate percorsi di Rendicontazione sociale:

- Sì
 No

44) A quali Linee Guida è stato ispirato il Vs. percorso di rendicontazione sociale:

- Nessuna
 Direttiva Baccini
 Gruppo di studio sul Bilancio Sociale
 Linee Guida dell'Osservatorio sulla contabilità e la finanza degli enti locali

*ALTRE QUESTIONI PER IL COMPLETAMENTO DELLA RICERCA***C) ALTRE QUESTIONI PER IL COMPLETAMENTO DELLA RICERCA**

49) Conoscete il significato di *State Capture*:

- Sì
 No

50) Se sì, registrate fenomeni di questo tipo nel Vs. Ente:

- Sì
 No

51) A quale organo li denunciate:

- Politico
 Manageriale
 Forze dell'ordine pubblico
 Alto Commissariato competente
 Corte dei Conti
 Altro (specificare autorità giudiziaria) _____

Come tecnica di indagine si è preferito contattare i Comuni (unità statistiche) del campione selezionato tramite invio del questionario per posta elettronica (prevalentemente indirizzate Segretario Generale). Con tale metodo di rilevazione, il rispondente riceve il questionario sulla propria casella di posta elettronica in formato Word, lo compila nelle parti di sua competenza e lo rinvia allo stesso indirizzo e-mail. I vantaggi di tale metodo sono evidenti: rapidità di lettura e compilazione da parte del rispondente; rapida raccolta dei questionari compilati. In realtà questa prima fase di somministrazione non ha prodotto i risultati sperati: molte e-mail sono addirittura tornate indietro perché rigettate dal server del destinatario (probabilmente intasato di e-mail non lette). Anche questo elemento è stato per noi oggetto di analisi: si evidenzia infatti la scarsa attenzione ai mezzi di comunicazione e la repulsione all'utilizzo delle nuove tecnologie. Questo è indice di scarsa trasparenza e di poca apertura al cambiamento e all'innovazione. Successivamente infatti, verrà proposto come elemento caratterizzante di un comportamento *accountable* e responsabile anche l'impiego apprezzabile delle tecnologie nei processi di comunicazione. Si è pensato quindi di passare ad una modalità di rilevazione alternativa, ovvero l'invio dei questionari a mezzo fax contattando preventivamente i Comuni telefonicamente per richiamare la loro attenzione.

5.4. La rilevazione dei dati

La ricerca condotta attraverso la somministrazione del questionario vuole far emergere lo stato dell'arte sui sistemi di rendicontazione e di controllo degli enti locali campani sciolti *ex art.* 143 Tuel. Infatti i quesiti posti hanno ad oggetto il grado di conoscenza e di utilizzo di specifici strumenti manageriale di controllo e di rendicontazione, quali il controllo di gestione, la contabilità economico-patrimoniale, la realizzazione di percorsi di rendicontazione sociale, il grado di conoscenza del manuale OCSE anticorruzione, da parte dei dirigenti delle strutture organizzative apicali dell'ente. Gli obiettivi del presente contributo è capire se l'adozione di questi strumenti e sistemi manageriali, che potrebbero, se effettivamente adottati, salvaguardare l'ente da comportamenti illeciti, illegali e fraudolenti nella gestione delle già scarse risorse pubbliche, è propria di un processo culturale interno, o è la determinante di scelte pubbliche di esternalizzazione. Nella parte conclusiva del questionario, i quesiti posti sono volti ad indagare il livello di *infrastruttura etica* di ogni ente, quale investimento irrinunciabile per rinsaldare il grado di fiducia e di legittimità da parte della comunità amministrata e del senso di appartenenza ad essa da parte di tutti i cittadini onesti, attraverso percorsi di trasparenza del processo democratico ed amministrativo di gestione.

5.5. Dallo State Capture al Society Capture

Per ovviare alle già citate situazioni di arbitrio persistente e discrezionale, diventa sempre più evidente la necessità per la PA, soprattutto per quella locale, di attuare politiche di direzione capaci di coniugare interessi, potenzialmente contrastanti, su obiettivi comuni e condivisi, il cui grado di perseguimento venga comunque continuamente monitorato, attraverso un rinnovato disegno dei sistemi di controllo interni ed esterni, e dimostrato all'esterno mediante innovativi strumenti di *accountability*¹⁸⁴. La realtà della PA italiana si caratterizza per una visione di governo multi-dimensionale, cioè orientato verso tutti quei fattori e quei soggetti che ruotano intorno alla macchina amministrativa e che ne condizionano e ne influenzano le decisioni e le scelte. Tale approccio, prende in Italia il nome di *Public Governance* proprio perché caratterizzato da¹⁸⁵:

- a) centralità delle interazioni con gli attori presenti ai veri livelli nel contesto politico e sociale;
- b) governo e coordinamento di *network* e reti;
- c) orientamento all'esterno, in particolare verso l'ambiente economico e sociale.

Data quindi la complessità del sistema e delle relazioni che si sviluppano nella PA l'adeguatezza degli interventi volti ad affrontare e, si spera, risolvere le situazioni patologiche innanzi descritte, si misura attraverso l'adozione di un modello di *governance* capace di contemperare contemporaneamente tutti i diversi interessi coinvolti¹⁸⁶ consentendo alla stesse istituzioni pubbliche locali di diventare *stakeholder* (portatore di interessi) del proprio sistema amministrativo¹⁸⁷. Il concetto di *governance* introdotto e importato dalla letteratura anglosassone, in Italia resta di non facile interpretazione dato il suo aspetto multi-dimensionale. A detta di alcuni studiosi¹⁸⁸, il segreto del suo successo è dovuto proprio alla vaghezza concettuale e alla flessibilità interpretativa che lo rendono "duttile" e adattabile a differenti contesti e situazioni accrescendo di volta in volta la sua utilità¹⁸⁹. Secondo un'interpretazione prettamen-

¹⁸⁴ RICCI P., LANDI T., *La governance delle società per azioni di servizi pubblici locali: attualità e prospettive*, op. cit..

¹⁸⁵ MENEGUZZO M., *Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale*, op. cit., pp. 587 e ss..

¹⁸⁶ Cfr. GARLATTI A., *Nuovi scenari e prospettive di evoluzione economico aziendale degli enti locali*, in Azienda Pubblica, n. 4, Maggioli, Rimini, 2004; D'ARIES C., SARCINA S., *Gli assetti organizzativi interni all'ente in ottica di governance*, in Azienditalia, n. 11, IPSOA, Milano, 2006.

¹⁸⁷ MULAZZANI M., *La governance dell'ente locale tra indirizzo politico e controllo strategico sulle società per azioni dei servizi pubblici locali*, in RIREA, n. 11-12, 2005, pp. 669-677.

¹⁸⁸ PIERRE J., PETERS G. B., *Governance, politics and the State*, New York, St. Martin's Press, 2000.

¹⁸⁹ "A key reason for the popularity of this concept is its capability to cover the whole range of institutions and relationship involved in the process of governing". PIERRE J., PETERS G. B., *Governance, politics and the State*, op. cit..

te anglosassone¹⁹⁰ la *governance* viene identificata con l'espressione *governing without government* che sta a significare il superamento dello Stato-Nazione, ritenuto troppo distante dai cittadini, appesantito da strutture burocratiche, insensibile alle esigenze dei cittadini, troppo orientato al rispetto della norma e non dei risultati e incapace di reagire agli stimoli dell'ambiente esterno¹⁹¹. Secondo la dottrina di stampo olandese¹⁹², sarebbe corretto parlare di *public governance* intesa come influenza che la PA riesce ad esercitare sui processi sociali che si sviluppano all'interno di reti complesse di attori autonomi ma allo stesso tempo interdipendenti tra loro. In questo contesto nessun attore è dominante ma solo influente, compresa la PA. La differenza tra i due approcci, consiste proprio nell'apertura della seconda impostazione (*public governance*) verso l'esterno, cioè verso tutti quei soggetti coinvolti nelle attività decisorie. Questo è il tipico approccio seguito anche dalla nostra tradizione italiana. Autorevole dottrina¹⁹³ afferma infatti che la *governance non è decidere sui problemi in modo autonomo, dopo aver consultato altri soggetti* ma *determinare i criteri e i processi per decidere sui problemi di interesse comune, tenendo conto delle diversità, per adottare politiche, indirizzi e scelte capaci di far convergere tutti gli interessi verso soluzioni reciprocamente accettabili*. In tal senso, la *governance* di impostazione italiana rappresenterebbe un superamento del "paradigma" del *NPM*¹⁹⁴ volta ad affinare gli strumenti di coinvolgimento degli *stakeholder* nella definizione e implementazione di politiche pubbliche e a migliorare gli aspetti di *accountability* della PA verso i cittadini/utenti (*accountability democratica*)¹⁹⁵. La *public governance* che l'ente locale dovrebbe adottare nel particolare caso in esame, si estende e si sviluppa su tre diversi livelli:

- a) *governance o governabilità interna*, ossia il complesso di strumenti e metodologie contabili e organizzative che consentono la gestione efficiente ed efficace della struttura amministrativa;
- b) *governance o governabilità esterna*, che consiste nell'insieme di strumenti e criteri che regolano proprio i rapporti tra Ente pubblico e propri "bracci operativi" (società partecipate) preposta alla gestione di quei servizi ritenuti meritori perché di interesse collettivo;
- c) *governance o governabilità inter-istituzionale*, che va a definire regole, procedure e strumenti da attivare per facilitare l'integrazione operativa e strategica

¹⁹⁰ SCHICK A., *The performing State: reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not*, OECD Journal on Budgeting, 2003.

¹⁹¹ CEPIKU D., *Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della p.a.?*, in Azienda Pubblica n. 1, Maggioli Editore, Rimini, 2005, pp. 105-123.

¹⁹² KICKERT W. J. M., *Distinctiveness of the Study of Public Management in France, Germany and Italy*, IRSPM VIII Conference, Budapest, 2004.

¹⁹³ BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, op. cit., pp. 36-37.

¹⁹⁴ MENEGUZZO M., *Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale*, op. cit..

¹⁹⁵ CEPIKU D., *Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della p.a.?*, op. cit., pp. 105-123.

di soggetti istituzionali che operano al servizio della comunità di riferimento.

La funzione dell'ente locale è quindi di pianificare attività, risultati ed effetti al fine di promuovere il progresso – in tutte le dimensioni – della collettività amministrata ed anche al fine di tutelare, trasformare, valorizzare il territorio e le sue istituzioni per conservarne ed aumentarne il valore sia per la generazione attuale sia per quelle future¹⁹⁶ evitando situazioni perverse di “infiltrazioni” esterne e illecite che possano “snaturare” il ruolo e le funzioni di tali istituzioni.

Occorre, inoltre, poter contare su un efficace e pregnante sistema di *accountability* che possa stimolare comportamenti di resa del conto verso l'esterno, sia nei confronti delle altre istituzioni sia nei confronti dei cittadini, e che soprattutto sia in sintonia con il modello di *governance* adottato. Anche il concetto di *accountability* si presenta come termine camaleontico (Mulgan, 2000), ovvero variamente configurabile e coniugabile con altre espressioni quali: *responsability*, *responsiveness* (Uhr, 1999)¹⁹⁷. Per lo scopo del presente lavoro l'*accountability* si inserisce nel rapporto di delega conferito dai cittadini ai propri rappresentanti politici per interpretare prima e soddisfare efficacemente poi i bisogni dell'intera comunità mediante l'utilizzo e l'impiego efficiente delle risorse pubbliche¹⁹⁸. L'*accountability* dunque *esprime il dovere di rendere conto del proprio operato da parte di un soggetto nei confronti di un altro soggetto allo scopo di definire responsabilmente e credibilmente le relazioni esistenti tra programmazione – decisione – azione – controllo* (Ricci, 2005). Quindi oltre alla delega politica, si crea tra *accountor* e *accountee* un rapporto di fiducia da cui scaturisce l'obbligo morale e sociale di chi amministra di rendere adeguatamente conto delle proprie azioni ai diversi *stakeholder* per mantenere consenso e credibilità nei loro confronti. Non è quindi una mera resa del conto ma è un concetto più ampio che include la responsabilità e l'impegno morale di chi viene eletto (politicalmente) a rappresentare la comunità. Per qualificare e misurare il grado di *accountability* raggiunto rispetto ad un modello di *governance* interistituzionale notevolmente mutato sarebbe necessario¹⁹⁹:

- un articolato e chiaro processo di programmazione
- una trasparente definizione delle responsabilità interne ed esterne;
- un adeguato sistema di rilevazione contabile;
- un efficace sistema interno di controllo e di valutazione;

¹⁹⁶ MULLAZZANI M., *Moderni percorsi innovativi della Amministrazione Pubblica in Italia*, Relazione tenuta al Workshop AIDEA: Innovazione e Accountability nelle Amministrazioni Pubbliche, 22 aprile 2008, Ministero dell'economia e delle finanze, Roma.

¹⁹⁷ Sul concetto di *accountability* si vedano: RICCI P., 2005; FARNETI F., 2004; PEZZANI F., 2003; GUTHRIE J. et al, 2001; BUCCELLATO A., 1997.

¹⁹⁸ *Data l'esistenza di una delega ad amministrare, cui corrisponde, come un Giano bifronte, la coesistenza di autorità/responsabilità degli organi di governo e degli organi esecutivi sul comportamento aziendale, l'accountability è deputata a svolgere il ruolo di volano per il mantenimento del consenso della comunità politico-amministrativa, e a garantire il necessario coordinamento dell'azione pubblica* (Pulejo, 2005).

¹⁹⁹ RICCI P. (a cura di), *Enti strumentali regionali e loro accountability. Il caso Campania*, Franco Angeli, Milano, 2005, p. 14.

- una periodica attività informativa sull'azione svolta;
- una significativa attività di *benchmarking*;
- un apprezzabile impiego della tecnologia nei processi di comunicazione.

A migliori condizioni di esistenza di tali fattori dovrebbero per tanto corrispondere migliori processi non solo di valutazione delle azioni svolte ma soprattutto di responsabilizzazione delle persone chiamate a svolgerle.

Graficamente potremmo rappresentare questi concetti attraverso un ideal-tipo di "Tempio della democrazia" (vedi figura n.57):

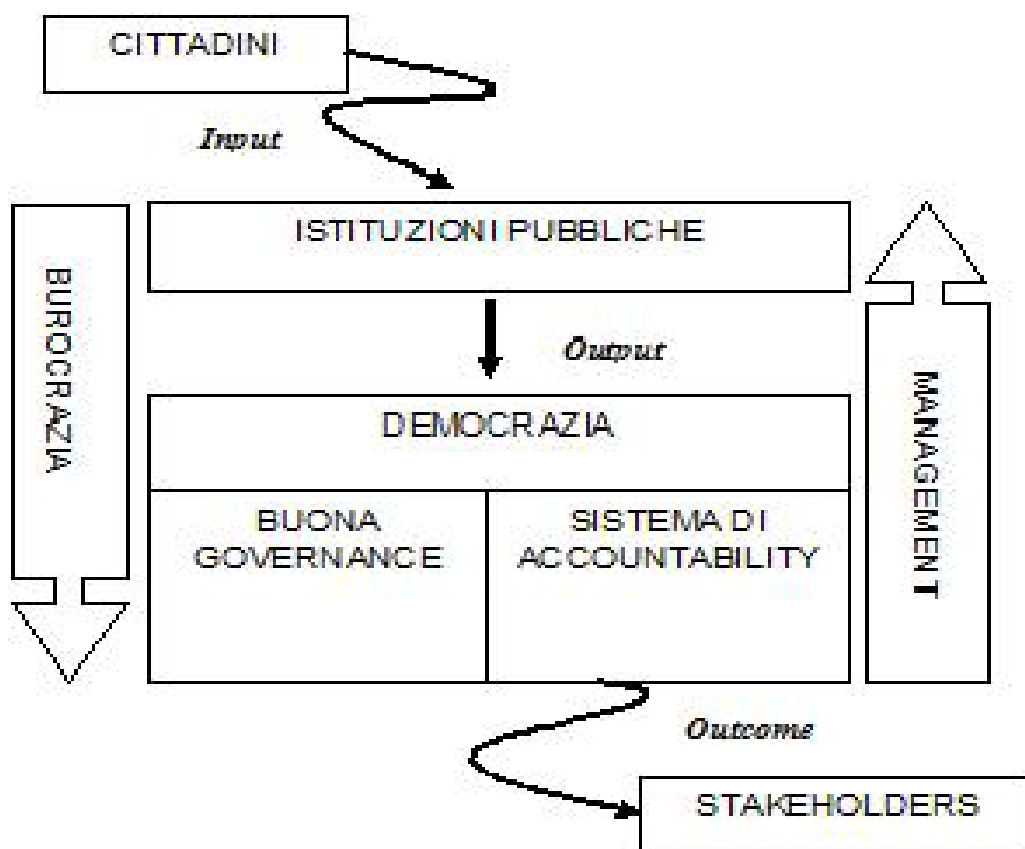


Fig. 5.16 - Prototipo di una sana e corretta amministrazione

Fonte: Nostra elaborazione

In questo modello tutte le componenti organizzative, compresa quella politica, sono finalizzate al perseguimento di un interesse collettivo generale che è interpretare prima e soddisfare poi le crescenti richieste della comunità di riferimento; una società che si possa definire democratica (rispettosa dei principi di equità, lealtà, legalità, trasparenza) poggia le sue basi su solidi sistemi di *accountability* e su un adeguato modello di *governance*. Contemporaneamente in questo modello, ad un graduale aumento della cultura manageriale deve associarsi una riduzione della burocrazie. Il

livello di qualità e la buona amministrazione si misurano in termini di: grado di soddisfazione dei cittadini, livelli di *performance* realizzate, *outcome* positivi effettivamente prodotti.

Ciò detto le nostre proposte riguardano la possibilità di:

- a) passare da un reclutamento della quantità ad un reclutamento per merito, qualità e professionalità;
- b) migliorare i meccanismi di controllo;
- c) garantire la certezza della pena in caso di scarsa responsabilità e di reati (legalità).
- d) individuare standard di controllo su cui valutare l'efficacia delle azioni realizzate;
- e) creare task-force nelle fasi di previsione e programmazione degli interventi di interesse politico .

Verificare la trasparenza dei processi di reclutamento pubblico, di affidamento delle consulenze, procedure di acquisto e affidamento degli appalti e della gestione dei servizi pubblici diventano passaggi obbligati di una PA democratica attenta ai bisogni ed alle esigenze dei propri cittadini/utenti. È necessario se non indispensabile adottare:

- 1) una efficace *programmazione democratica*, intesa come programmazione realizzata con la partecipazione attiva delle forze politico-sociali, degli enti pubblici locali e di tutti i soggetti portatori di interesse che possono sicuramente contribuire alla definizione degli obiettivi e delle priorità da perseguire²⁰⁰;
- 2) un sistema di controllo di gestione nel rispetto delle competenze e delle funzioni assegnate dal nuovo Codice delle Autonomie;

Con il concreto obiettivo di combattere il complesso e diffuso fenomeno della corruzione, ancora una volta le Organizzazioni Internazionali sono intervenute stipulando Convenzione Anti-Corruzione (UNCAC) contenente un programma attuativo (vedi tabella n. 31) delle misure necessaria a prevenire tali disfunzioni del sistema dalla PA (Nazioni Unite)²⁰¹:

²⁰⁰ RICCI P., *L'art. 41 della Costituzione Italiana e la responsabilità sociale d'impresa*, op. cit..

²⁰¹ Tratto da BORGONOVÌ E., FATTORE L., LONGO E., *Management delle istituzioni pubbliche*, op. cit., p. 199.

<i>Settore Pubblico</i>	Creazione organi di vigilanza Riforma sistema retributivo del pubblico impiego Riforma modalità accesso al pubblico impiego Approvazione codici di condotta per i funzionari pubblici Approvazione legge sulle procedure di bilancio Approvazione legge su appalti pubblici
<i>Settore Privato</i>	Adozione standard contabili Promozione trasparenza e pubblicità bilanci

Tab. 5.17 - Le misure preventive previste dalla UNCAC

La corruzione quindi si presenta sì come un fenomeno complesso e di difficile delimitazione perché spazia dal pubblico al privato, dalla vita economica alla vita sociale, ma è una situazione che non può essere più tollerata e sottaciuta. Grazie agli strumenti proposti in questo lavoro e attraverso la diffusione di una cultura della trasparenza e della responsabilità si potrebbe davvero creare un sistema pubblico istituzionale non solo ispirato ma realmente indirizzato verso una “sana e corretta amministrazione”, ovvero quell’inviolabile principio della nostra Costituzione che nell’art. 97 racchiude tutti i nostri buoni propositi per combattere la corruzione ribadendo l’imparzialità dell’azione amministrativa e l’indisponibilità delle istituzioni e delle organizzazioni pubbliche per fini speciali o particolari.

5.6. Enti Locali sciolti, quadro normativo, disposizioni finanziarie e saldi di finanza pubblica: Enti gLocali, patti di instabilità e bilanci asociali.

Nell’ambito dei controlli statali sugli enti locali, disciplinati dal titolo VI della parte prima del testo unico sugli enti locali (T.U.E.L.) approvato con decreto legislativo 267/2000-una disciplina particolare (contenuta negli articoli da 143 a 146) è prevista per contrastare le infiltrazioni e i condizionamenti di tipo mafioso.

L’articolo 143 del D.Lgs. 267/2000 prevede lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso.

Tale misura viene adottata qualora emergano elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento nei riguardi degli amministratori stessi, che compromettano la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni, nonché il regolare funzionamento dei servizi, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica. Lo scioglimento del consiglio comporta la cessazione dalla carica di consigliere, di sindaco e di componente di giunta e di ogni altro incarico comunque connesso alle cariche ricoperte (c. 1).

Lo scioglimento del consiglio è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del ministro dell’interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, che viene trasmessa alle Camere (comma 2). La responsabilità dell’avvio del procedimento è del prefetto della provincia interessata con la predisposizione di una

relazione. La relazione tiene conto anche degli elementi acquisiti da prefetto con i poteri a lui delegati dal ministro dell'interno ai sensi dell'art. 2, comma 2-*quater*, del D.L. 345/1991-

L'art. 2, comma 2-*quater*, del D.L. 345/1991 ha trasferito al ministro dell'interno i compiti dell'Alto commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa previsti dal D.L. 629/1982, che ha istituito tale organismo. La medesima disposizione dà al ministro dell'interno la facoltà di delegare tali compiti ai prefetti.

Un comitato istituito presso il Ministero dell'interno ha il compito di sostenere e monitorare l'attività delle commissioni straordinarie. Le modalità di organizzazione e funzionamento delle commissioni straordinarie e del comitato sono definite con regolamento ministeriale.

L'articolo 145 reca una serie di disposizioni relative alle modalità di gestione straordinaria degli enti colpiti dal provvedimento di scioglimento, quali:

- l'assegnazione in via temporanea, in posizione di comando o distacco, di personale amministrativo e tecnico di amministrazioni ed enti pubblici, previa intesa con gli stessi, anche in deroga alle norme vigenti;
- l'adozione a parte della commissione straordinaria di un piano di priorità degli interventi relativi a servizi ed opere pubbliche indifferibili;
- l'eventuale revoca, da parte della commissione, previa verifica della loro regolarità, degli appalti di lavori pubblici e di pubbliche forniture e degli affidamenti delle concessioni di servizi pubblici locali;
- la partecipazione, in forma consultiva, all'attività della commissione delle realtà locali (partiti politici, associazioni di volontariato ecc.) e delle strutture associative degli enti locali (ANCI, UPI).

Le facoltà di cui ai primi due punti sono estese alle amministrazioni comunali e provinciali i cui organi siano rinnovati al termine del periodo di scioglimento, per tutta la durata del mandato elettivo.

L'articolo 145-*bis* (inserito dall'art. 6, co. 1-*bis*, del D.L. 80/2004), ha introdotto disposizioni speciali per la gestione finanziaria dei comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti, i cui organi siano stati sciolti a causa di fenomeni d'infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso.

Per tali enti, l'articolo definisce una procedura speciale finalizzata alla gestione e al risanamento finanziario dei predetti comuni, che prevede l'erogazione, da parte del Ministero dell'interno, di un'anticipazione straordinaria, subordinata all'approvazione di un piano di risanamento predisposto con le stesse modalità previste per gli enti in stato di dissesto finanziario.

L'articolo 146 delimita l'ambito di applicazione delle disposizioni di cui sopra in-

dividendo gli enti locali interessati (comma 1). Essi sono:

- i comuni;
- le province;
- le città metropolitane;
- le comunità montane;
- le comunità isolate;
- le unioni di comuni;
- i consorzi di comuni e province;
- le aziende sanitarie locali ed ospedaliere;
- le aziende speciali dei comuni e delle province;
- i consigli circoscrizionali.

Infine, il comma 2 dell'art. 146 prevede la presentazione di una relazione annuale al Parlamento da parte del Ministro dell'interno sull'attività svolta da ciascuna gestione straordinaria.

Si ricorda infine che la recente legge finanziaria 2007 (L. 296/2006) ha introdotto alcune disposizioni di natura finanziaria destinate agli enti locali commissariati per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso.

In particolare, il co. 688 dell'art. 1 della legge dispone che le regole del patto di stabilità interno si applicano a tali enti a partire dall'anno successivo a quello della rielezione degli organi istituzionali. Si intendono inoltre esclusi (co. 689) per gli anni 2006 e 2007 dal rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno, gli enti locali per i quali negli anni 2004 e 2005, anche per frazione di anno, l'organo consiliare sia stato commissariato per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso (ovvero nelle ipotesi previste dall'articolo 141 del T.U.E.L., di scioglimento degli organi consiliari). Anche la Finanziaria 2010 e la circolare esplicativa della Ragioneria dello Stato 2010, n. 15 (in allegato), dispongono i casi di deroga dal rispetto del Patto di Stabilità Interno per gli enti sciolti ai sensi dell'art. 143 del Tuel.

ENTE sciolto a seguito di ingerenze criminali: <i>Bilanci a Sociali</i>

Queste disposizioni comportano che i Comuni sciolti per infiltrazione camorristiche, con maggiori somme impegnate e spese relativamente a gare bandite e affidate prima dello scioglimento – dove le maggiori somme degli appalti costituivano maggior profitto per l'ingerenza delle cosche criminali - a dispetto di “enti virtuosi ed onesti” sia da un punto di vista politico che gestionale, in deroga alla normativa, possono:

- fare assunzione a qualsiasi titolo;
- contrarre mutui per spese di investimento;
- non ridurre le spese per beni e servizi del 10% rispetto all'ultimo conto con-

suntivo approvato;

Dall'analisi condotta sui comuni campani sciolti, emergono casi come il Comune di S.Gennaro Vesuviano, unico in Italia autorizzato in base alle deroghe già citate dal non rispetto del Patto di Stabilità Interno negli ultimi cinque anni, dal 2003 al 2009, in quanto sciolto nel 2003 ai sensi dell'art. 143 e nuovamente sciolto per le stesse ragioni nell'anno 2007, acquisendo nei cinque anni, inoltre, due milioni di euro annui quale contributo in c/capitale per le spese di gestione corrente della Commissione Straordinaria, delle Commissioni Straordinarie, con ulteriori incrementi della spesa corrente attraverso stabilizzazioni di LSU e altra forza lavoro precaria.

ENTE non sciolto a seguito di ingerenze criminali

Un ente di virtuosità morale ma non da un punto di vista finanziario, che sfora il patto di stabilità interno, nell'anno successivo quello di mancato rispetto, non potrà:

- fare assunzione a qualsiasi titolo;
- contrarre mutui per spese di investimento;
- dovrà ridurre le spese per beni e servizi del 10% rispetto all'ultimo conto consuntivo approvato.

Queste disposizioni da parte del legislatore, sembrerebbero di fatto premiare gli enti gestiti da "disonesti e corrotti", votati grazie al consenso elettorale di "disonesti e corrotti" e gestiti da "disonesti e corrotti". Una sorta di *federalismo criminale*, che va a tutto svantaggio degli enti virtuosi anche in termini di compartecipazione indiretta al gettito tributario ed erariale in favore degli enti sciolti.

Il comma 704 pone inoltre, a carico dello Stato, a decorrere dal 2007, gli oneri relativi alle Commissioni straordinarie nominate a seguito dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni di tipo mafioso. Anche questa disposizione è ovviamente a carico della collettività anche di quegli enti e di quei territori che apparentemente non sconta le ingerenze delle organizzazioni criminali nella gestione dei propri enti e delle proprie comunità.

In definitiva, l'analisi condotta può costituire uno spunto di partenza per riflessioni e considerazioni ulteriori sul fenomeno, da proseguire ed aggiornare anche al fine di individuare ed attualizzare una sorta di "griglia di indicatori" di ricorrenza del fenomeno. In tal modo, si potrebbe anche pensare di creare strumenti avanzati di monitoraggio e controllo a servizio degli stessi enti locali e di tutti gli organismi istituzionalmente interessati.

5.7. Corruzione e Esternalizzazione: la Consip tra contraddizioni e miti razionali

Le analisi del precedente paragrafo, pongono in evidenza i rischi delle esternalizzazioni (Cepiku e Meneguzzo, 2006) di una serie di beni e servizi rispetto alla manifestazioni di evidenti fenomeni di corruzione e cattura dello Stato.

La frequente adozione ed utilizzo da parte della Pubblica Amministrazione del modello dell'*outsourcing*²⁰², è in parte dovuta come sostenuto da autorevoli autori della dottrina ec-aziendale a:

- una domanda crescente di servizi ;
- un incalzante crisi economica;
- una necessità di conseguire il monitoraggio dei consumi ed il controllo della spesa;
- una crescente pressione fiscale;
- una crisi del datore di lavoro pubblico;
- rigidi vincoli di bilancio (talvolta imposti dal Patto di Stabilità Interno);
- necessità di rispondere a crescenti vincoli gestionali e normativi;
- necessità di conseguire decrescenza di costi medi in un quadro generale di scarsità di risorse presenti;
- riduzione di sprechi ed inefficienze;
- semplificazione del processo di controllo delle spese;
- riduzione dei fenomeni criminosi;
- riduzione dei fenomeni di monopolio ed oligopolio di fatto;
- accrescere la concorrenza ed il livello di qualità dei prodotti e dei servizi offerti;
- necessità di accrescere il livello di trasparenza nella scelta del contraente;
- realizzare economie di scala e di innovazione;
- maggiore controllo della spesa pubblica.
-

²⁰² Cepiku D., L'esternalizzazione nelle amministrazioni pubbliche. Teorie, politiche ed esperienze a livello internazionale, Aracne editrice, 2006. Cepiku D., Meneguzzo M., (2006), "L'esternalizzazione: strategia e strumenti", Capitolo 2 in G. Vetrutto, a cura di, *L'esternalizzazione strategica nelle amministrazioni pubbliche*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, pp. 24-50. Cepiku D., Zamaro N., (2006), "La scelta dell'esternalizzazione", Capitolo 3 in G. Vetrutto, a cura di, *L'esternalizzazione strategica nelle amministrazioni pubbliche*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, pp. 51-78. Cepiku D., "L'esternalizzazione nelle amministrazioni pubbliche: teorie, politiche ed esperienze a livello internazionale", in *Azienda Pubblica: Teoria e problemi di management*, N. 4, pp. 415-442, 2006.

Punto di vista organizzativo	CENTRALIZZAZIONE		
	Concetto	Esigenze	Soluzioni
	Il modello "burocratico"	<ul style="list-style-type: none"> •Maggiore trasparenza del processo di acquisto •Controllo della spesa •Migliore allocazione delle risorse umane (evitare duplicazione di ruoli) 	<ul style="list-style-type: none"> •Responsabile unico del procedimento •Incentivazione della programmazione della spesa •Accentramento delle attività di routine
	LOCALIZZAZIONE		
	Concetto	Esigenze	Soluzioni
	Organizzazione "a rete"	<ul style="list-style-type: none"> •Specializzazione-professionalizzazione delle risorse umane •Gestione contratto e monitoraggio degli SLA del fornitore •Valorizzare l'utilizzo delle informazioni contestuali •Flessibilità di risposta per B&S specifici 	<ul style="list-style-type: none"> •Coinvolgere appieno gli acquirenti "periferici" (mantenere in loco le figure migliori e più professionali) •Monitoraggio locale SLA •Meccanismi di delega decisionale •Autonomia di spesa a livello decentrato
CRITICITÀ			
<ul style="list-style-type: none"> •Incertezza delle condizioni (luogo di consegna e indeterminatezza dei destinatari) •Minore qualità beni (incoerenza funzionale/incoerenza qualitativa) •Scarsa qualità dei servizi •Indisponibilità dei B&S presenti in convenzione (tempui di validità) •Rischio di deresponsabilizzazione/deprofessionalizzazione degli addetti •Difficoltà nella programmazione (dati eterogenei) •Policentrismo accentuato delle "stazioni appaltanti" •Frammentazione dei centri decisionali 			

Fig. 5.17 - Centralizzazione della spesa

(Bonzazza, 2004)

La letteratura economico aziendale nazionale ed internazionale, ha fornito una serie di definizioni, quale modalità organizzativa consistente in una serie di contratti di scambio o di contratti associativi (Riccardi, 2000), diretti al miglioramento della capacità competitiva delle imprese (Arcari, 1996), attraverso l'affidamento ad imprese esterne di attività e responsabilità (Mauri, 1999) al fine di realizzare:

- un mantenimento del controllo diretto degli elementi strategici del processo di esternalizzazione di attività e servizi nella Pubblica Amministrazione (Quinn, 1994);
- la realizzazione di standard e risultati gestionali qualitativamente e quantitativamente superiori (Lombrano, 1998), garantendone la continuità nel lungo periodo (Merlino, Testa, Valivano, 1997), continuando tuttavia a finanziare l'attività (OCSE, 1993; Doyle, 2001) e trasferendo funzioni all'esterno dell'Amministrazione (Gramatikov, 2002; Lacity, Hirschheim, 1995).

Punto di vista istituz-normat.	CENTRALIZZAZIONE		
	Concetto	Esigenze	Soluzioni
	Le policy centrali sulla spesa pubblica	<ul style="list-style-type: none"> •Riduzione spesa pubblica (in cui rientra spesa per B&S) •Armonizzazione e normalizzazione testi normativi 	<ul style="list-style-type: none"> •Promozione strumenti di programmazione della spesa •Istituzione Consip •Direttiva Comunitaria di coordinamento
	LOCALIZZAZIONE		
	Concetto	Esigenze	Soluzioni
	Decentramento amministrativo -istituzionale	<ul style="list-style-type: none"> •Principio di sussidiarietà e valorizzazione autonomie locali •Flessibilità normativa 	<ul style="list-style-type: none"> •Decentramento amministrativo e istituzionale (l. 3/2001) •Semplificazione dei processi di produzione normativa •Policentrismo normativo •Regolamenti attuativi
	CRITICITÀ		
<ul style="list-style-type: none"> •Compatibilità centralizzazione degli acquisti con processo federalistico •Aumento carica potenziale di vertenzialità tra Stato-Regioni (ricorsi per incostituzionalità delle regioni davanti alla Corte costituzionale) •Aumento spesa pubblica a livello locale •Conflittualità tra normative •Art. 24 Finanziaria 2003 (allungamento procedure di acquisto) 			

Fig. 5.18 - Centralizzazione della spesa

(Bonzazza, 2004)

Nel precedente paragrafo, abbiamo analizzato i “momenti” di ingerenza della criminalità organizzata all’interno delle *scelte dei modelli organizzativi* degli enti locali sciolti, in un rapporto di scambio e/o di contratti associativi (si riscontrano affinità tra i fenomeni di corruzione e gli aspetti definatori di outsourcing forniti da Riccardi) con aziende esterne all’Amministrazione con particolare riferimento ad appalti per la refezione scolastica, servizi di mensa, pulizia, raccolta rifiuti, tributi. Si mostra nella figura che segue, l’andamento nella pubblica gestione della trasformazione dei singoli affidamenti pubblici a seguito dell’espletamento delle rispettive gare pubbliche negli anni per esempio, dalla gestione singola/diretta al modello del Global Service.

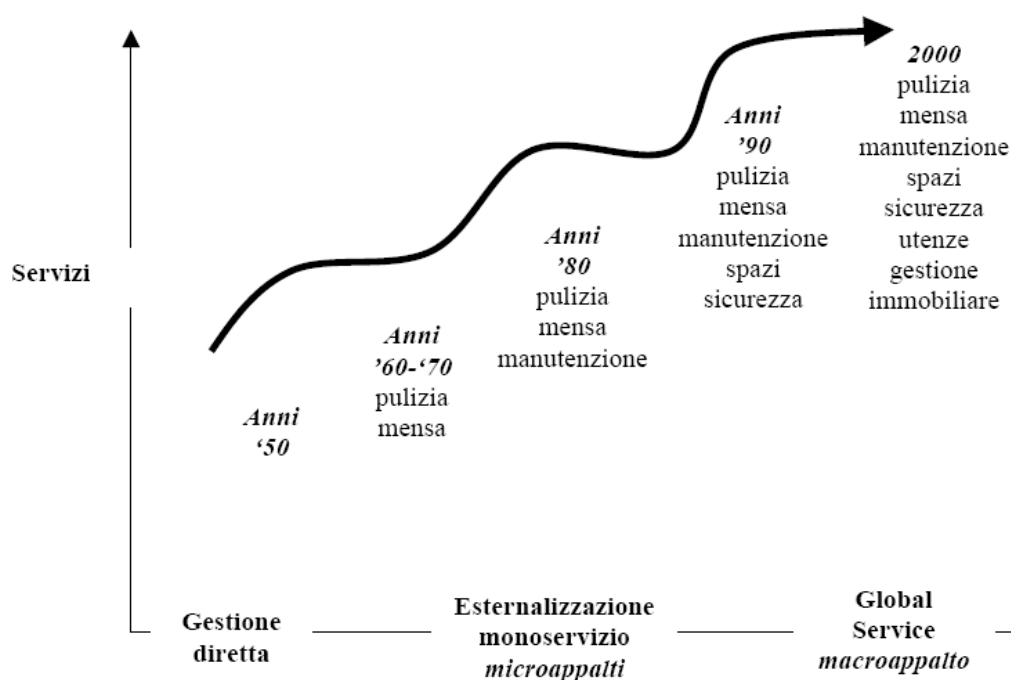


Fig. 5.19 - Sviluppo di Global Service

Fonte: Rapporto ATS Srl per Adisu Roma

Tale modello, non è tuttavia immune dal sistema della corruzione. Infatti negli affidamenti che hanno ad oggetto le gare di global service da parte della Consip, sono risultati aggiudicatari soggetti che a seguito di profonda attività investigativa degli organi inquirenti sono risultati essere responsabili della progettazione di disegni criminali basati su un collaudato sistema di scambio di corruzione e di State Capture.

Nella figura che segue, si mostra infatti una rappresentazione delle convenzioni Global Service affidate alla Romeo Gestione Immobiliare Spa, risultata vincitrice rispettivamente di gare di global service per 97 milioni di euro e circa 107 milioni di euro, nonostante l'intervento della Consip, il cui ruolo e le cui funzioni saranno meglio analizzate nel corso del paragrafo.

Categorie merceologiche	Data attivazione convenzione	Data termine convenzione	Massimali (estensione esclusa)		Eventuale estensione temporale (convenzioni attive)	Fornitori aggiudicatari
			Importo annuo (migliaia di euro)	Importo totale (migliaia di euro)		
Global service						
	15/03/2002	14/03/2004			14/03/2005	
d'Aosta, Piemonte, e Lombardia			55.777	111.555		Dalkia S.r.l.
ino Alto Adige,), Friuli Venezia Giulia, Romagna e Marche			51.646	103.291		Manutencoop a.r.l.
ana, Umbria, Abruzzo) (escluso il Comune di			50.613	101.226		Manutencoop a.r.l.
ogna e Comune di (1° Circostrizione)			48.547	97.094		Romeo S.p.a.
ane di Roma (esclusa la oscrizione)			58.876	117.752		Dalkia S.r.l.
ania, Molise e Puglia			53.712	107.423		Romeo S.p.a.
cata, Calabria e Sicilia			42.350	84.699		Dalkia S.r.l.

Fonte: Consip, 2003

Fig. 5.20 - La Convenzione Global Service a Febbraio 2003

Categorie merceologiche	Massimale (estensione inclusa)		Residuo Convenzione		Utilizzo convenzioni (% sul massimale)	Avanzamento contratto (%)	% di riduzione dei costi unitari ⁵
	Unità di riferimento	Migliaia di euro / N° articoli	Migliaia di euro / N° articoli				
Global Service			-				
- Global service uffici	migliaia di euro	723.000	184.447	538.553	25,5%	48%	16%

Fonte: Consip, 2003

Fig. 5.21 - La Convenzione Global Service in valori assoluti

Nei fenomeni emersi dall'indagine della procura partenopea in favore della Romeo SPA, è risultato che a fronte delle attività di gestione, censimento e manutenzione del patrimonio del Comune di Napoli, la società di Global Service, avrebbe elaborato una delibera di Consiglio Comunale per l'utilizzo del modello organizzativo dell'outsourcing globale di una serie di servizi e di attività che l'avrebbe vista probabilmente futura aggiudicataria (un chiaro esempio di Cattura dello Stato, trattato nel secondo Capitolo).

In letteratura peraltro, sono frequenti i richiami ai Le stime dei risparmi in termini di costi e gli studi sulle stime in termini di costo che variano molto da uno studio all'altro, ma la maggioranza calcola dei risparmi positivi compresi in un intervallo dal

10 al 30 per cento. L'evidenza empirica dimostra che spesso i contraenti privati sottostimano i costi correnti e fanno offerte che esprimono costi bassi e insostenibili. Ciononostante, l'intervallo 10-30 per cento sembra robusto (Cepiku, Meneguzzo).

Paese	Risparmi (stima, % costi)	Fonte
Australia	20	Lambert, M., <i>Contracting Out Initiatives and Opportunities in New South Wales, Making the Australian Public Sector Count in the 1990s</i> , IIR Conference, February 1995
	15	OECD (1993) <i>Economic Outlook</i> No. 54
Danimarca	5-30	<i>Erfaringer med udbud og udlicitering</i> , Finansministeriet, August 1995
Svezia	9-15	OECD <i>Economic Surveys 1991 / 1992</i> , Sweden, OECD, 1992
	9-25	OECD (1993) <i>Economic Outlook</i> No. 54
Regno Unito	20	<i>Market Testing Bulletin: Special Report</i> , 9th January 1995, Cabinet Office
	6.25	OECD (1993), <i>Economic Outlook</i> No. 54
	21	Office of Public Service (1995) <i>Government Opportunities Publication</i>
Stati Uniti	20	OECD (1991), <i>The United States Experience with Contracting Out under Circular A-76</i> by L. S. Dudley, Public Papers Occasional Papers No.2
	20-50	OECD (1993), <i>Economic Outlook</i> No. 54

Fonte: Adattamento da OECD/*Public Management Service* (1998).

Tab. 5.18 - Risparmi in termini di costi derivanti dall'esternalizzazione nella PA (Cepiku, Meneguzzo)

Tuttavia, pochi studi (Cabiddu, Borgonovi, 2006; Fattori, Longo, Borgonovi, 2009) hanno analizzato le stime di questi costi:

- con quelli legali alla corruzione neanche nella dimensione di risk management;
- con i costi di risoluzione e ricerca di nuovi contraenti in vista di cambi di legislatura.

In riferimento al secondo aspetto, il ruolo dello Stato è variabile con il cambio di legislatura (Cepiku, Meneguzzo). I manager pubblici sono riluttanti a concludere contratti di lungo termine quando gli obiettivi di lungo periodo sono soggetti a frequenti cambiamenti.

Inoltre, le procedure che disciplinano gli acquisti pubblici sono talvolta troppo dettagliate e costose in termini di tempo. In più, i sistemi di rilevazione contabile spesso non consentono il confronto degli investimenti e dei flussi che generano. L'Australia, il Regno Unito e la Nuova Zelanda hanno da tempo introdotto la contabilità economica; tuttavia altri paesi, tra cui anche gli Stati Uniti, sono ancora indietro in questo campo (Cepiku).

Il ricorso continuo all'esternalizzazione, comporta nello specifico la perdita di quella funzione di predominio che tradizionalmente il potere centrale aveva nelle questioni di carattere generale, determinando la "deistituzionalizzazione" dei poteri pubblici.

Probabilmente il ruolo della Consip, dovrebbe rafforzarsi principalmente sulle attività di supporto alle singole pubbliche amministrazioni rispetto alla pianificazione e monitoraggio dei volumi complessivi relativi ai fabbisogni dei diversi beni e servizi, mediante la definizione di standard e modalità per analisi comparative interne ed esterne.

Nello specifico, dovrebbe affermarsi un ruolo di coordinamento della Consip con altri organi istituzionali ed autorità giudiziarie come la Corte dei Conti e l'Autorità Superiore dei Lavori Pubblici, con l'ausilio investigativo dei nuclei di polizia tributaria.

Dovrebbe quindi crescere l'attività da parte della Consip, di monitoraggio dei consumi e controllo della spesa, sia in fase preventiva che nella gestione della convenzione, mediante l'uso di tecnologie e soluzioni organizzative innovative e segnatamente attraverso strumenti di Information Technology, quali ad esempio la raccolta, l'elaborazione e l'archiviazione dei dati sugli effettivi fabbisogni, consumi e relativi costi (sistema di datawarehouse).

5.8. La PA Commissariata e lo Stato Acefalo

La figura dei Commissari straordinari - a parte quello previsto dalla legislazione sugli enti locali (Art. 143 TUEL), le cui origini risalgono alla nascita stessa del diritto amministrativo italiano - è stata istituita dalla *Legge 400/88*, che recita: "al fine di realizzare specifici obiettivi deliberati dal *Parlamento* o dal *Consiglio dei Ministri*, o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento tra amministrazioni statali, può procedersi alla nomina di commissari straordinari del *Governo*"; operando tramite procedure accelerate, e in *deroga* alla normativa vigente. Il commissario straordinario per la gestione degli enti locali, nominato a seguito dello scioglimento del *consiglio comunale* o del *provinciale*, con lo stesso decreto di scioglimento, adottato dal *Presidente della Repubblica* su proposta del *Ministro dell'interno* e deliberazione del *Consiglio dei Ministri*, in esito ad una procedura avviata dal *prefetto* competente per territorio. Peraltro, iniziata la procedura ed in attesa del decreto di scioglimento, il *prefetto*, per motivi di grave e urgente necessità, può sospendere, per un periodo comunque non superiore a novanta giorni, il consiglio e nominare un commissario per la provvisoria amministrazione dell'ente. Tale commissario assume in sé i poteri del Sindaco, della giunta e del Consiglio e può essere affiancato da uno o più sub-commissari, ma non ha poteri speciali oltre quelli spettanti alle predette figure.

Lo scioglimento del consiglio può essere disposto, ai sensi dell'art. 141 del D.Lgs. 267/2000:

- quando abbia compiuto atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge, nonché per gravi motivi di ordine pubblico;

- quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi per le seguenti cause:
 - impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso del sindaco o del presidente della provincia (in tal caso, tuttavia, non si fa luogo alla nomina del commissario perché al sindaco o presidente subentra, fino alle nuove elezioni, il vicesindaco o vicepresidente della provincia);
 - dimissioni del sindaco o del presidente della provincia;
 - cessazione dalla carica per dimissioni contestuali, ovvero rese anche con atti separati purché contemporaneamente presentati al protocollo dell'ente, della metà più uno dei membri assegnati (non computando a tal fine il sindaco o il presidente della provincia);
 - riduzione del consiglio, per impossibilità di surroga, alla metà dei suoi componenti;
- quando non sia approvato nei termini il bilancio;
- quando l'ente, con più di mille abitanti, sia sprovvisto dei relativi strumenti urbanistici generali e questi non siano adottati entro diciotto mesi dalla data di elezione degli organi (in questo caso, il decreto di scioglimento è adottato su proposta del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti).

Il Commissario straordinario per la gestione di enti locali sciolti per infiltrazioni della criminalità organizzata di tipo mafioso.

Un'altra ipotesi di scioglimento del consiglio (o degli organi di vertice di altri enti locali, come le aziende sanitarie) è quella prevista dagli articoli 143-146 del Testo unico degli enti locali, quando emergono elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori locali con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori stessi, che compromettono la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati ovvero che risultano tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica.

In questo caso lo scioglimento è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, e la gestione è assicurata non da un commissario monocratico ma da una commissione straordinaria, composta da tre membri scelti fra funzionari pubblici e magistrati (di solito due provengono dalla Carriera prefettizia e uno dai dirigenti amministrativi dell'Amministrazione civile dell'Interno).

La Commissione straordinaria dura in carica da un anno a diciotto mesi, prorogabili di ulteriori sei mesi fino a due anni in totale, e a seguire fino al primo turno elettorale utile (di norma in primavera, ma per i soli enti locali sciolti per infiltrazioni mafiose è possibile fruire di un secondo turno in novembre-dicembre).

La figura dei commissari straordinari, istituzionalizzandosi e perdendo il carattere di straordinarietà, rischia di rendere permanente una gestione emergenziale della pubblica amministrazione. La loro indennità d'incarico prevede solitamente fino al 40-60% in più degli stipendi ordinari: l'esborso totale per lo Stato è calcolato in un miliardo di euro di compensi l'anno.

Il passaggio del potere dall'amministrazione ordinaria ai Commissari straordinari causa inoltre la perdita di due tipi di controllo sull'operato dell'amministrazione:

- il controllo democratico di assemblee elettive quali Parlamento e Consigli Comunali;
- il controllo giurisdizionale dei TAR e del Consiglio di Stato.

I Commissari straordinari sono comunque tenuti a rendere conto, a fine mandato, al Ministero dell'Economia.

La loro nomina è statutariamente temporanea. Ciò tuttavia risulta spesso aggirato tramite proroga o tramite limiti fittizi ("fino a fine intervento"). La mancanza di un termine all'azione dei commissari straordinari ha causato l'apertura di una procedura di infrazione da parte dell'Unione Europea verso l'Italia, che ha portato al divieto di proroga. Non esiste limite al numero di incarichi di commissario straordinario cumulabili dalla stessa persona.

L'istituzionalizzazione dei commissari straordinari conduce alla creazione di una "amministrazione parallela", svincolata dai controlli che subisce la PA, ma che ne replica i difetti: "Le strutture commissariali, pur avendo cento mila deroghe, operano sostanzialmente come delle normalissime pubbliche amministrazioni, con tutte le lentezze delle pubbliche amministrazioni" (Silvia Coscienza – ex subcommissario tutela corpi idrici della Regione Siciliana).

Secondo Sabino Cassese, docente di diritto amministrativo, "la loro diffusione straordinaria è semplicemente la dimostrazione della incapacità delle strutture pubbliche, e fondamentalmente della dirigenza politica, di rendersi conto che esiste un problema di efficienza della pubblica amministrazione. Bisogna risolvere questo problema dove c'è, non cercando delle strade laterali".

Elenco di commissari straordinari

Risultano oggi commissariate l'Agenzia spaziale, il Cnr, l'Istituto di astrofisica, per la ricerca metrologica, l'Inps, l'Inail, L'Enpals, l'Inpdap, la Federazione scacchistica, la Siae, l'Unire, l'Anagrafe bovina:

A livello nazionale

- Commissario straordinario per il terremoto dell'Aquila: Guido Bertolaso
- Commissario straordinario per l'emergenza rifiuti in Campania: Guido Bertolaso

- Commissario straordinario per la bonifica del relitto della Haven: Guido Bertolaso
- Commissario straordinario per il rischio bionucleare: Guido Bertolaso
- Commissario straordinario per i mondiali di ciclismo: Guido Bertolaso
- Commissario straordinario per la presidenza del G8 del 2009: Guido Bertolaso
- Commissario straordinario per l'area archeologica romana: Guido Bertolaso
- Commissario Straordinario per i Mondiali di Nuoto: Claudio Rinaldi (indagato per abuso edilizio dalla Procura di Roma nell'inchiesta sulla realizzazione delle strutture per l'evento)
- Commissario straordinario per l'emergenza rifiuti in Lazio (dal 2000: nato per gestire l'afflusso di pellegrini durante il Giubileo, è rimasto in funzione con la giustificazione di impedire la chiusura delle discariche e far partire la raccolta differenziata)
- Commissario straordinario per l'emergenza rifiuti in Sicilia: è stato nominato il Presidente della Regione Siciliana Salvatore Cuffaro, il quale ha dato il via alla costruzione di 4 termovalorizzatori, e ha imposto ai comuni di non superare il 40% di raccolta differenziata (quando per legge la soglia minima è del 35%) per i prossimi 20 anni per garantire l'approvvigionamento dei termovalorizzatori, altrimenti saranno soggetti ad una tassa
- Commissario straordinario per l'emergenza socio-economica-ambientale in Puglia (dal 2000)
- Commissario straordinario per la bonifica ambientale in Sicilia (dal 1999)
- Commissario straordinario all'afflusso di extracomunitari (dal 2003)
- Commissario straordinario per la "Grande Brera": Mario Resca

A livello locale

- Commissario straordinario per l'emergenza nomadi (a Milano, Napoli e Roma)
- Commissario straordinario per il traffico di Milano: Gabriele Albertini (dal 2000)
- Commissario straordinario alla depurazione delle acque di Milano: Gabriele Albertini (dal 2000)
- Commissario straordinario per il traffico (presente nelle città di Mestre - dal 2003 -, Roma, Napoli e Messina)
- Commissario al moto ondoso (Venezia): Paolo Costa
- Commissario straordinario del Teatro dell'Opera di Roma: Gianni Alemanno (aprile-luglio 2009)
- Commissario straordinario per ampliamento dell'insediamento militare americano all'interno dell'aeroporto Dal Molin di Vicenza: Paolo Costa

Governi di destra e sinistra fanno ricorso a delegati con poteri straordinari per ri-

solvere le inefficienze, Commissari straordinari o delegati nominati in modo bipartisan, dai governi degli ultimi quindici anni per gestire emergenze reali ma anche "ordinarie" inefficienze, spesso causate dall'immobilismo degli enti locali. Emergenze che non si riescono ad affrontare con gli strumenti ordinari (Commissari Straordinari di Governo delle persone scomparse, dell'usura, dell'anti racket, della corruzione, dei beni confiscati, INAF, INAIL, EIM, ENTI Parco, sanità regionale, emergenza BSE, Croce Rossa, Anas, Ordine professionali, partiti, grandi eventi sportivi, protezione civile) per la complessità di alcune leggi, la cattiva burocrazia e l'incapacità dei governi locali.

E' la logica del pronto soccorso, in cui giocano un ruolo cruciale fattori come l'efficienza dei mezzi, la rapidità di intervento, l'attribuzione ad uno solo di poteri assoluti di scelta su chi, come e con quali modalità intervenire.

Questi limiti però non sono soltanto quelli che sono stati messi in evidenza da chi giustamente critica l'impropria estensione degli interventi del commissario straordinario a settori in cui dovrebbe agire l'amministrazione ordinaria, con gli strumenti normali di ogni pubblica amministrazione.

Costoro infatti confrontano due modi di intendere l'amministrazione, entrambi però fondati sul medesimo paradigma, quello bipolare tradizionale che attribuisce sempre e comunque all'amministrazione la tutela dell'interesse generale. E la critica che si è appuntata sulla figura del commissario straordinario ha riguardato quella che potremmo definire la sua "prevaricazione" rispetto al modello ordinario di amministrazione.

Il modello organizzativo fondato sul commissario straordinario è insomma agli antipodi rispetto all'idea di cittadinanza attiva, responsabile, solidale che il principio di sussidiarietà dovrebbe legittimare e promuovere.

Per questo se si utilizza il principio di sussidiarietà come chiave di interpretazione della figura del commissario straordinario si vede che i suoi limiti principali non riguardano tanto il rapporto con gli istituti dell'amministrazione ordinaria, su cui il commissario prevaricherebbe, bensì quello con i cittadini. Questi ultimi, ancor più di quanto accada normalmente da parte degli apparati pubblici, vengono dal commissario straordinario considerati come meri destinatari dei propri interventi, non certo come potenziali alleati o come protagonisti dell'intervento.

Box 5.7***Emergenze commissariali***

Alcune emergenze:

- *ricostruzioni post-terremoto in Irpinia;*
- *Giochi del Mediterraneo;*
- *passante di Mestre;*
- *crisi dei rifiuti in Campania;*
- *rilancio dell'Unire (ente nazionale per l'incremento delle razze equine);*
- *moto ondoso di Venezia;*
- *terremoto dell'Aquila;*
- *Grandi eventi;*
- *Mondiali di nuoto;*
- *G8;*
- *Protezione civile;*
- *Expo 2015.*

Box 5.8***Il caso campano***

Nel 2005, un'inchiesta de Il Sole 24 ore metteva in luce l'esistenza di «diecimila commissari per l'ordinaria emergenza».

La Campania, dove l'emergenza rifiuti è iniziata quindici anni fa, è un paradigma perfetto delle emergenze. Ma anche un caso tutt'altro che isolato (se si pensa alle regioni in cui la Sanità è commissariata per il deficit miliardario da anni, come il Lazio). In quindici anni, dal 1994 al 2009, per l'emergenza rifiuti si sono avvicendati ben otto commissari. L'ultimo è stato proprio Bertolaso, chiamato a gestire la fase più acuta della crisi.

Rifiuti

L'emergenza in Campania, dal 1994 al 2009, in quindici anni si sono avvicendati otto commissari. L'emergenza è stata superata e chiusa con un decreto. Il fenomeno dell'emergenza rifiuti - si legge in un rendiconto del 2007 del Procuratore generale della Corte dei Conti, Claudio De Rose - può essere riassunto nei suoi punti cruciali così: una spesa totale di 1,8 miliardi di euro, il 21 % dei quali per stipendi e funzionamento delle sedi. Sul Commissariamento, il Procuratore della Corte dei Conti parla di «situazione di estrema gravità, il cui tratto generale è costituito da una struttura organizzativa ad hoc, che non si giustifica più con gli originari caratteri dell'eccezionalità e si configura invece come una complessa e duratura organizzazione extra ordinem, che si affianca a quella ordinaria, bloccandone l'operatività».

Teatro S. Carlo

Il Teatro S. Carlo, è gestito dal Commissario straordinario, Salvatore Nastasi.

Scavi di Pompei

Anche gli scavi archeologici di Pompei, sono affidati da qualche anno alla figura di Commissario straordinario.

Enti Locali

Il 50 % degli enti sciolti ai sensi dell'art. 143 del Tuel, sono enti della Regione Campania

Commissario idrogeologico

Esistono due commissari di governo delegati alla gestione delle emergenze idrogeologiche

Sanità Regionale

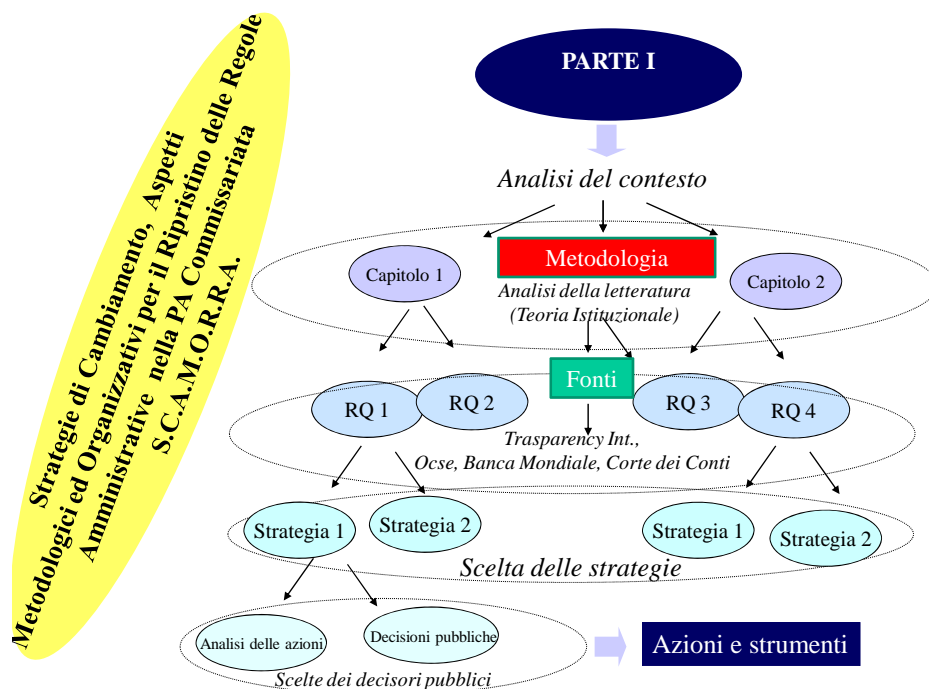
La sanità della Regione Campania è stata commissariata per i disavanzi accumulati negli anni e per la necessità di rispettare il Piano di Rientro fissato dal Ministero

Asl

E' l'Asl Na4 della Regione Campania la prima Asl sciolta in Italia e commissariata per infiltrazioni della malavita organizzata. Il commissario straordinario è stato poi a sua volta commissariato per presunte confliggenze di interessi.

5.9. Bacco, tabacco, Venere: Quali strumenti manageriali per una gestione pagana?

Dall'analisi della letteratura internazionale esaminata, sono emerse comuni fattori nei casi dei diversi *fenomeni di corruzione e State Capture* sia nella letteratura italiana che nei casi empirici esaminati. Anzi, la ricerca offre un contributo sulle prassi amministrative- gestionali e sugli strumenti manageriali adottati nei Comuni a seguito dello scioglimento degli organi elettivi per la persistente ingerenza della criminalità organizzata nella vita degli stessi Enti. Fenomeni assolutamente unici nella loro complessità e singolarità, di cui non si rinveno casi simili nella letteratura internazionale (si veda l'impostazione della prima parte del Macro- Lavoro).



I dati dell'organizzazione internazionale *Transparency International*, collocano

l'Italia tra gli ultimi paesi al mondo, dopo le economie in via di sviluppo in merito a livelli di corruzione percepita e di *cleptocrazia sclerotica* delle classi dirigenti e dei manager e decisori pubblici (dopo paesi come Seychelles, Korea, Zimbabwe e Botswana). Tra questi dati, figura il tendenziale radicamento del fenomeno della corruzione e delle altre forme dell'illecito all'interno della Pubblica Amministrazione, non solo nelle società arretrate, ma anche in quelle più sviluppate come la nostra (OCSE, Banca Mondiale).

A questi dati, si aggiungono le osservazioni e le analisi allarmanti della *Corte dei Conti* (2009) sul cattivo stato di salute dei conti pubblici anche a causa dei fenomeni di corruzione e ad un confuso vaniloquio normativo e isomorfismo istituzionale, in assenza di segnali di precoce sintomatologia di cui è affetta la PA italiana, che solo gli strumenti manageriali possono segnalare. Commissariamenti e degenerazioni patologiche che solo attraverso il controllo sociale ed il controllo politico hanno reso possibile denunciare agli organi competenti, organi inquirenti e magistratura contabile (Alto Commissariato).

L'analisi dei profili organizzativi ed operativi della malavita organizzata, con riferimento anche alle aree dell'illecito privilegiate ed alle tecniche criminali praticate, introduce il discorso sulla individuazione delle cause che determinano un consolidamento di specifici comportamenti *contra ius*, con sviluppi negativi per il progresso sociale. Sono emerse inoltre in evidenza le contraddizioni degli indirizzi strategici formulate dal Governo nazionale, in una seriale sequela autoreferenziale di *effetti annuncio*, di annunciate modernizzazioni normative (DDL Anti corruzione, nuovo Codice delle Autonomie Locali, DDL intercettazioni), con conseguenti azioni *asincroniche ed incoerenti* nelle decisioni e nelle politiche pubbliche di entrata e di spesa (scudo fiscale, condoni edilizi, sanatorie fiscali e giudiziarie), mortificando le regole democratiche della nostra comunità, i cittadini della comunità stessa; lo stesso senso di appartenenza.

A queste contraddizioni, si sono riscontrate inoltre la mancanza di autonomia, di indipendenza, seppure imposte dall'OCSE e dal Programma GRECO, nell'organo dell'Alto Commissariato contro la corruzione che risponde finanziariamente e politicamente direttamente alle strette dipendenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri (trattati nel Capitolo 5 come si vede dall'impostazione della II Parte del Macro lavoro).

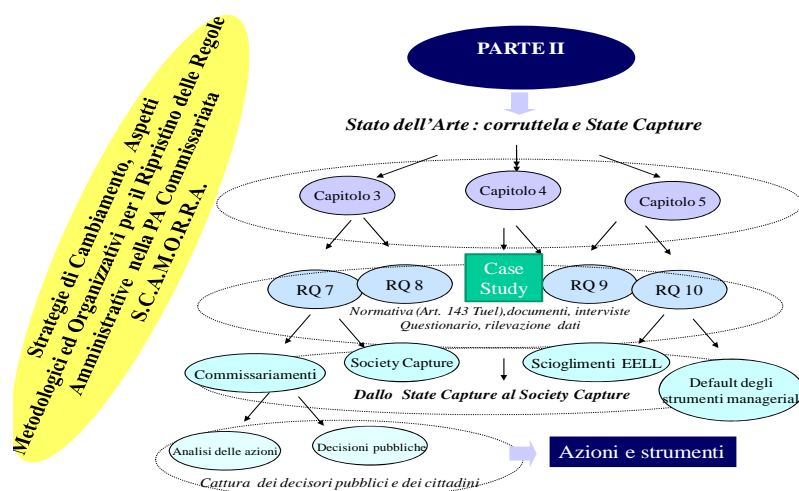


Fig. 5.22 - Impostazione generale del contributo di ricerca – Parte II

I contributi offerti in merito alle “*Strategie di Cambiamento, agli assetti e ai modelli organizzativi (S.C.A.M.O.R.R.A.) per il ripristino della legalità nella PA commissariata*”, si sono concentrati sulle sintomatologie delle pratiche manageriali ed amministrative degli Enti sciolti ai sensi dell’Art. 143 del Tuel in provincia di Napoli; 61 comuni sciolti sui 90 esistenti sul territorio dal 1991 ad oggi. Una prassi di consuetudinarie anomalie, non analizzate né dalla letteratura nazionale, né da quella internazionale, che invece il presente contributo cerca di offrire quale possibile ed utile filone di ricerca.

La commistione tra criminalità organizzata, politica e imprenditoria ha consolidato stabili relazioni funzionali con uno *Stato Acefalo* inteso come apparato e come società; accrescendo l’importanza delle assunzioni di responsabilità dirette e di ruoli di comando da parte dei manager pubblici.

Osservazioni non conclusive

Il contributo offerto, oltre a cercare di sistematizzare, per la prima volta, in maniera organica la letteratura economico aziendale sul tema trattato, evidenziando le implicazioni manageriali necessarie per prevenire e reprimere i fenomeni di corruzione, non si esaurisce nel presente contributo, ma attraverso lo stesso, costituisce un primo passo per un’attività di ricerca che inizia e che non può trarre osservazioni conclusive in senso definitivo.

Dal lavoro offerto, emerge come i fenomeni di corruzione:

- 1) siano stipulati prevalentemente a livello locale, ente per ente, regione per regione;
- 2) riguardino tutti gli ambiti della vita pubblica e delle scelte e decisioni pubbliche.

Tali attività risultano essere esercitate mediante il compromesso, la mediazione, il consociativismo istituzionale ed il condizionamento delle amministrazioni locali.

Crescente dunque, deve essere il senso di responsabilità di governo da parte dei decisori pubblici.

L'accento sulla responsabilità di governo è un aspetto della crescente attenzione dell'OCSE e degli organismi istituzionali per eliminare la corruzione e promuovere la trasparenza nel governo (Kaufman, 2005).

I Fattori che contribuiscono a determinare il grado di responsabilità (Ricci, 2009) in una società sono :

- I) un processo di programmazione chiaro, misurabile e approfondito;
- II) una chiara definizione delle funzioni interne ed esterne;
- III) un sistema informativo contabile adeguato alle realtà e ai modelli organizzativi adottati;
- IV) un efficace sistema di controllo interno e un adeguato sistema di valutazione;
- V) un'attività informativa periodica sulla gestione amministrativa, contabile e fiscale;
- VI) l'utilizzo di procedure di valutazione comparativa;
- VII) l'uso di tecnologie qualificate nel processo di comunicazione.

In generale, come era stato previsto da eminenti studiosi (H. Mintzberg, P. Drucker, J. Galbraith), la macchina organizzativa, sta diventando sempre meno "macchina" e sempre di più un "sistema organizzativo".

Uno dei compiti principali di una adeguata teoria della PA è quello di rendere conto del crollo, del fallimento del sistema e di trasparente rappresentazione agli organi di governo e ai cittadini delle degenerazioni patologiche affette dal sistema di gestione amministrativo. Ancor di più dalla rappresentazione e declinazione delle sintomatologie dei fenomeni di corruzione e di State Capture, prima che producano gravi delegittimazioni istituzionali e danni economici, sociali e morali troppo gravi per la collettività amministrata e per quelle vicine. Dalle analisi effettuate emerge come il controllo sociale ed il controllo politico siano gli strumenti più efficaci per determinare la dimensione ed il perimetro di ingerenza della corruzione e della criminalità organizzata. Tali controlli, rappresentano però una sintomatologia lenta e debole di questi fenomeni degenerativi (Borgonovi, 2005, 2009). Il controllo politico, diviene un termometro in grado di misurare prima e meglio di altri strumenti manageriali il grado di alterazioni formali e sostanziali delle scelte e delle decisioni pubbliche di spesa.

Persino le Commissioni Straordinarie insediate in quegli enti scolti ai sensi dell'art. 143 del Tuel, sono state promotrici della cultura della cattura dello Stato prima, e della cattura della Società poi.

Infatti in violazione al disposto dell'art. 174 del TUEL, le Commissioni Straordinarie istituite per ripristinare il rispetto delle regole e la presenza dello Stato in situazioni di grave degrado economico, finanziario, amministrativo e sociale, hanno condotto la propria attività amministrativa secondo gli indirizzi strategici (RPP, BPP) e del Programma di Mandato del Sindaco o degli organi elettivi sciolti e rimossi poiché inquinati dalla presente e persistenze ingerenza della criminalità organizzati nelle scelte pubbliche locali. Non operando variazioni di sorta alla *catena di senso* dell'attività di programmazione, hanno dato *continuità* alla gestione criminale e non invece *discontinuità* interrompendo o rimodulando la programmazione strategica degli Enti Locali sciolti, ed in particolare:

- dato continuità al programma elettorale di mandato del Sindaco rimosso, attuando i disegni criminosi;
- dato continuità finanziaria, amministrativa e gestionale al Bilancio Pluriennale approvato degli organi consiliari sciolti;
- dato continuità alla Relazione Previsionale Programmatica (R.P.P.) approvate dal Consiglio comunale sciolto;
- non annullato, né modificato la RPP, laddove sono state poste in essere attività difformi da quelle prioritariamente programmate e poste alla base della linee di indirizzo strategico dell'Amministrazione politica rimossa;
- dato continuità all' ultimo Bilancio di Previsione annuale approvato dagli organi elettivi rimossi;
- approvato senza eccezioni di alcun genere, i rendiconti finanziari delle assemblee rimosse;
- gestito senza rimuovere criticità amministrative e gestionali di alcun genere il bilancio successivamente alla salvaguardia degli equilibri di bilancio e l'attuazione dei programmi e dei progetti;
- dato continuità strategica al Piano Triennale delle Opere Pubbliche programmate e approvate dalle Amministrazioni mafiose, favorendo il consenso degli interessi particolaristici dei gruppi di potere che avevano richieste determinate opere all'Amministrazione vincitrice delle elezioni;
- dato continuità al Piano Annuale delle Opere Pubbliche;
- non rimosso i dirigenti delle strutture organizzative apicali, esterni, sebbene motivo di scioglimento nelle relazioni ministeriali di accesso;
- dato continuità agli istituti della proroga dei servizi pubblici, in contrasto alle richieste delle commissioni di accesso, al fine di non interrompere i servizi di pubblica utilità ai cittadini;
- dato continuità ai dubbi istituti giuridici del Fondo Incentivante, continuando nelle valutazioni " a pioggia " ai dipendenti;
- non implementato durante il periodo commissariali il controllo di gestione, la contabilità analitica, la contabilità economica;
- non rimosso, allontanato, licenziato o reso oggetto di disposizioni e provvedi-

- menti disciplinari i dipendenti imparentati o in frequenti e stabili relazioni con personaggi di spicco della malavita organizzata;
- talvolta hanno dato continuità all'esercizio di servizi di pubblica utilità da parte di aziende oggetto di dubbia interdittiva antimafia, motivo di scioglimento dell'organo elettivo;
 - dato continuità alla politica dei condoni edilizi successivamente agli abusi realizzati e alla pratica diffusa dell'abusivismo edilizio ;
 - non rafforzato il sistema dei controlli interni;
 - mai avviato percorsi di rendicontazione sociale utili a ricostruire la catena di senso dell'attività amministrativa.



Fig. 5.23 - la catena di senso dell'attività amministrativa

Fonte: C. Rogate

E' emerso altresì un utilizzo politico dello strumenti degli scioglimenti degli organi elettivi previsti dall'art. 143 del Tuel.

Dal Society Capture, il contributo offerto ha cercato di inquadrare concettualmente il continuo ricorso all'istituto giuridico del commissariamento, derogando ai principi e alle regole poste alla base dell'ordinamento. E' emerso che per la repressione e la prevenzione dei fenomeni corruttivi, esistono tre diversi Commissari Straordinari di Governo (tra i diecimila censiti dal Sole24ore – tra i quali il Commissario Straordinario di Governo per le persone scomparse):

L'Alto Commissario per la prevenzione e corruzione;

Il Commissario Straordinario di Governo per i beni confiscati alla Mafia;

Il Commissario Straordinario di Governo per l'anti-racket e l'Usura.

Le dotazioni di risorse umane, finanziarie e strumentali assegnate ai Commissari Straordinari di Governo, risultano assai limitate (in genere staff composte da cinque o sei persone distaccate o comandate e risorse finanziarie dalle 200.000,00 € alle 600.000,00 €).

Assai esigue anche le risorse degli Enti Locali destinatari dei beni confiscati dalla Mafia, che spesso non riescono neanche a mantenere o ristrutturare adeguatamente e sono costretti a cederli nuovamente ad organismi o enti che talvolta risultano di ingerenza criminale (circolo vizioso del Society Capture), a fronte del quale si dovrebbero elaborare dei veri e propri Piani Strategici degli Enti Commissariati al fine di ripristinare la legalità, introducendo meccanismi di correzione alle alterazioni e degenerazioni emerse dalla lenta sintomatologia del controllo politico .

A confermare il quadro delineato di Cattura della Società, vi è il conforto normativo caratterizzato dalle disposizioni in favore degli Enti Sciolti per infiltrazioni camorristiche, in totale deroga al Patto di Stabilità Interno.

Il legislatore - ha inteso premiare quelle amministrazioni colluse con la Mafia ed altre organizzazioni criminali, che sciolte per infiltrazione, avevano sfornato il Patto di Stabilità in virtù di appalti pubblici che contenevano anche le somme in favore dei clan che se li erano aggiudicate,- ha disposto nell'anno successivo allo scioglimento:

- La possibilità di contrarre mutui per spese di investimento (a dispetto di Enti non sciolti che pure non hanno rispettato il Patto di Stabilità, ma hanno rispettato il Patto di Legalità con i cittadini);
- La possibilità di assumere personale(a dispetto di Enti non sciolti che pure non hanno rispettato il Patto di Stabilità, ma hanno rispettato il Patto di Legalità con i cittadini);
- Nessun limite di spesa per beni e servizi (a dispetto di Enti non sciolti che pure non hanno rispettato il Patto di Stabilità, ma hanno rispettato il Patto di Legalità con i cittadini).

Dalla rilevazione dei dati del questionario somministrato, è emerso che sebbene i capitolati di spesa degli appalti "incriminati "dalle commissioni di accesso ai fini dello scioglimento, siano strutturati in maniera analitica secondo precise e dettagliate voci di costo, gli Enti Locali sciolti ai sensi dell'Art. 143 del Tuel in Provincia di Napoli, non hanno ancora implementato:

- La contabilità economica;
- La contabilità analitica;
- Il controllo di gestione;
- Processi e precorsi di rendicontazione sociale

determinando così Sbilanci sociali e Bilanci Asociali. Per “bilanci Asociali”, si intendono sterili, ossequiosi rendiconti, frutto di una cultura meramente adempimentale, che allontanano la democrazia; documenti estranei alla collettività, che si estraneano dalla collettività, e che non condividono, anzi escludono il tipo organizzazione sociale esistente.

I bilanci Asociali analizzati, frutto di una cultura burocratica dell'adempimento piuttosto che una necessità spiccatamente manageriale generano squilibri, sbilanci, discriminazioni e tensioni sociali (regolarizzazione di Lsu, legittimazione di qualsiasi intervento pubblico di carattere meramente elettorale e clientelare). Sono stati analizzati 11 documenti contabili di programmazione e gestione, per ogni ente sciolto, frutto di un isomorfismo normativo, non in grado di ricostruire la catena di senso dell'attività amministrativa e di rendere chiari, attendibili, leggibili ed intellegibili questi documenti ai cittadini. Infine, in risposta all'ultima domanda di ricerca (RQ 11), si segnala che il Fondo nazionale speciale per gli investimenti (alimentato dai proventi della casa da gioco di Campione d'Italia e destinato prioritariamente al finanziamento di opere pubbliche nei territori di quegli enti i cui organi siano stati sciolti per attività mafiose o che si trovino in gravissime condizioni di degrado) ha registrato, nell'anno 2006, una dotazione nulla e, quindi, una contrazione di 327 mila euro rispetto all'anno precedente (RQ 11). Dunque i cittadini di Campione d'Italia, hanno finanziato la cattiva gestione, la “mala” gestione di comuni del Sud sciolti per infiltrazioni a distanza di mille chilometri (Comune di Enna per esempio), facendo della corruzione, un fenomeno non strettamente localistico ma di caratteri e dimensione nazionali; e della copertura dei relativi costi una questione nazionale e perequativa, pagata non dai cittadini /elettori del Sud, ma da cittadini elettori di altre aree territoriali del Paese, senza benefici addizionali. Sarà interessante capire come e quali cambiamenti nel sistema di finanza locale italiana saranno modificati alla luce del quadro federalista.

Alla luce di quanto indagato, risulta pertanto opportuno:

- a) ridefinire i modelli di sistema di spoil system al fine di garantire l'indipendenza e la responsabilità nella scelta e nella nomina di dirigenti pubblici;
- b) rivedere il modello di reclutamento e di valutazione degli impiegati pubblici e amministratori;
- c) proporre commissioni di aggiudicazione o sanzioni proporzionali ai risultati raggiunti o non raggiunti;
- d) creazione di task force istituzionali per favorire la collaborazione e il trasferimento di dati (basi di dati) tra i diversi soggetti interistituzionali che talvolta duplicano costi, tempi e strutture organizzative.
- e) migliorare i processi di programmazione strategica negli enti locali per migliorare il sistema dei controlli;
- f) migliorare il coordinamento tra il sistema dei controlli interni ed il sistema dei controlli esterni;

- g) ridurre e semplificare il livello dei controlli nella tassonomia gerarchica degli organismi deputati all'attività di controllo;
- h) semplificazione e riduzione degli strumenti di programmazione , budgetting e controllo;
- i) creazione di reti anti-corruzione e network professionali anticorrittivi, tra le Istituzioni e le relative Autorità nazionali, internazionali e Comunitarie ("watch dog");
- j) prevedere nei bilanci di previsione degli enti locali, "entrate etiche" specifiche, con vincolo di destinazione nella spesa per azioni di prevenzione, sensibilizzazione e repressione della corruzione;
- k) definire regole e forme di ricompensa concreta, proporzionale al danno economico e sociale evitato attraverso la denuncia pubblica di fenomeni di azioni illegali o comportamenti anti- sociali, una sorta di taglia sulla denuncia dei fenomeni anti-corrittivi è stata inserita negli Stati Uniti ;
- l) definizione di un sistema di "responsabilizzazione" economica delle persone per centri di costo e aree di attività per chi si occupa di appalti pubblici;
- m) attivazione di un set di indicatori economici in grado di accertare l'incidenza, per esempio dei costi di acquisto di materiale, di beni sui costi di erogazione dei servizi;
- n) l'obbligo di previsione di interi gruppi di progetto per le valutazioni economiche previsionali per gli appalti pubblici, con più soggetti coinvolti nelle previsioni delle scelte pubbliche di spesa (dirigente opere pubbliche, dirigente settore finanziario, dirigente affari legali), renderebbe più difficile le collusioni;
- o) individuazione di un Osservatorio sui prezzi per le diverse tipologie di acquisto di beni, per poter effettuare controlli e verifiche, così da evitare comportamenti troppo distanti dalle prassi;
- p) rotazione organizzativa periodica dei dirigenti responsabili di funzioni strategiche e implementazione di sistemi di controllo efficienti di gestione al fine di accrescere la capacità diagnostica degli enti;
- q) previsione di codici etici e di comportamento con previsione di un sistema sanzionatorio robusto per i funzionari o gli amministratori infedeli;
- r) previsione di procedure di early warning per le imprese private che barano attraverso l'automatica messa in liquidazione e scioglimento delle società ed interdizione dai pubblici uffici per i legali rappresentanti delle stesse;
- s) adozione di standard contabili promozione di trasparenza e pubblicità dei bilanci per le imprese private;
- t) prevedere una visione per processi con una chiara progettazione dei sistemi di qualità (previsione di circoli di qualità);
- u) individuazione di standard e previsione di conformità agli standard.

Ovviamente nessuna di queste leve da sola è in grado di risolvere il problema

multiforme della corruzione, in particolare quando si depositano su un fertile terreno culturale non caratterizzato da una robusta probità morale, e si inquadrano in un insieme di archetipi diffusi e socialmente accettati, accrescendo l'utilizzo di strumenti manageriali e migliorando i livelli di accountability, di trasparenza e di democrazia per poter scegliere in libertà, senza essere catturati. Bisogna anche cercare di evitare di procedere a pendolo ampio, per evitare che al fine di inseguire i veloci cambiamenti del mercato, in vuoto di regole del contesto economico, sociale e politico, si passi da un'eccessiva formalizzazione ad una eccessiva flessibilità e viceversa.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (2003), *Global service immobiliare modelli e strumenti per la manutenzione e la gestione di strutture e impianti* – Il Sole 24 Ore, Milano.
- AA.VV.(2000), *Mostra convegno di facility management*, Milano, 24 e 25 ottobre 2000, Palazzo delle Stelline, Corso Magenta 61 – IFMA, Milano.
- Aalders R. (2001), *The IT outsourcing guide*, John Wiley and Sons Ltd, Baffins Lane Chichester West Sussex – England.
- Abed, George T. and Hamid R. Davoodi. 2000. "Corruption, Structural Reforms, and Economic Performance in the Transition Economies". IMF Working Paper WP/00/132.
- Accenture (2002), *Outsourcing in Government: the Path to Transformation*, Healy T. J., Linder
- Acemoglu D. and Verdier T., 1998, "Property Rights, Corruption and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach", *The Economic Journal* 108, pp.1381- 1403.
- Acemoglu D. and Verdier T., 2000, "The Choice Between Market Failures and Corruption." *The American Economic Review* 90: 194-213.
- Acemoglu, D. J. Robinson and S. Johnson (2004), "Institutions as the Fundamental Causes of Long-Run Growth", mimeo, MIT.
- Ades A., Di Tella R. 1999. "Rents, Competition and Corruption" in *American Economic Review*, 89/4.
- Ades, A. and Di Tella, R. (1999) Rents, competition and corruption, *American Economic Review*, 89(4), 982–993.
- Ades, A. and Di Tella, R. 1997. "The new economics of corruption: a survey and some new results". *Political Studies XLV*: 496-515.
- Ades, A. and Di Tella, R. 1999. "Rents, Competition, and Corruption". *American Economic Review* 89(4): 982-92.
- Ades, Alberto and Rafael Di Tella. 1999. "Rents, Competition and Corruption," *American Economic Review*.
- Ades, Alberto, and Rafael Di Tella. 1996. "The Causes and Consequences of Corruption: A Review of Recent Empirical Contributions." *IDS Bulletin* 27 (2).
- Ades, Alberto; Di Tella, Rafael; 1997: "National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic", *Economic Journal* 107, pp.1023-1042
- Agiomirgianakis G., Asteriou D., Papatoma K. (2004), "The Determinants of Foreign Direct Investment: A Panel Data Study for the OECD Countries", City University - London, Departments of Economics, Discussion Paper Series, n. 03/06.
- Agranoff R., McGuire M., Big questions in public network management research, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 11, n : 3, 2001

- Alegria R. (2006), "Countries, Regions and Multinational Firms: Location Determinants in the European Union", ERSA conference papers ErsA 06 p143, European Regional Science Association.
- Alessandroni A. (2000), *La stima dei costi dei sistemi informativi automatizzati*, AIPA, Roma.
- Ali, M. Abdiweli and Hodan Said Isse. 2003. "Determinants of Economic Corruption: A Cross-Country Comparison". *Cato Journal* 22(3): 449-466.
- Allen R. 1999 "New Public Management: Pitfalls for Central and Eastern Europe". SIGMA Public Management Forum, V/1.
- Allen R. 1999 "New Public Management: Pitfalls for Central and Eastern Europe". SIGMA Public Management Forum, V/1
- Alt, James E. and David Dreyer Lassen. 2003. "The Political Economy of Corruption in American States". *Journal of Theoretical Politics* 15(3): 341-365.
- American Federation of Government Employees (2001), *The growing cost of contracting out*.
- Amodeo D., *Ragioneria Generale delle Impres*, Giannini editore, 1992
- Amundsen, Inge. 1999. "Political Corruption: An Introduction to the Issues". Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights Working Paper 7.
- Anderson, T.W. and Cheng Hsiao (1981), "Estimation of dynamic models with error components", *Journal of the American Statistical Association*, pp. 589-606.
- Andvig, Jens Chr. 1991. "The Economics of Corruption: A Survey". *Studi Economici* 43(1): 57-94.
- Andvig, Jens Chr., Odd-Helge Fjeldstad, Inge Amundsen, Tone Sissener, and Tina Soreide. 2000. "Research on Corruption: A Policy Oriented Survey". Chr. Michelsen Institute and Norwegian Institute of International Affairs.
- Annual World Bank Conference on Development Economics Paper: Paris, France.
- Aoki M. *Toward a comparative institutional analysis*, The Mit Press, Cambridge and London, Mass., 2001
- Arcari A. (1996), *L'outsourcing: una possibile modalità di organizzazione delle attività dei servizi*, *Economia & Management*, n.4.
- Arellano M., Bond S. (1991), "Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations", *Review of Economics Studies* 58, 277-297.
- Armour H.D.(1990), *Outsourcing Questions*, *Information Week*, n.30.
- Arthur Andersen, Enterprise LSE (2000), *Value for money drivers in the Private Finance Initiative*, Report commissioned by the UK Treasury Taskforce, London.
- Artige L., Nicolini R. (2005), "Evidence on the Determinants of Foreign Direct Investment: The Case of Three European Regions", UFAE and IAE. Working Papers, available at <http://ideas.repec.org/p/rpp/wpaper/0607.html>
- Aslund, Anders, Peter Boone, and Simon Johnson. 1996. "How to Stabilize: Lessons from Post- Communist Countries," *Brookings Papers on Economic Activity*,

- 1, pp.217-91.
- Aslund, Anders. 1999. "Russia's collapse." *Foreign Affairs* 78 (5): 64-77.
- Aslund, Anders. 1999. "Why Has Russia's Economic Transformation Been So Arduous?"
- Asmundo A., Lisciandra M. (2008), "Un tentativo di stima del costo delle estorsioni sulle imprese a livello regionale: il caso Sicilia", in A. La Spina (ed.), *I costi dell'illegalità. Mafia ed estorsioni in Sicilia*, il Mulino, Bologna.
- AVLP, Agenzia di Vigilanza sui Lavori Pubblici, *Relazione Annuale 2001*, Roma
- AVLP, Agenzia di Vigilanza sui Lavori Pubblici, *Relazione Annuale 2002*, Roma
- AVLP, Agenzia di Vigilanza sui Lavori Pubblici, *Relazione Annuale 2003*, Roma
- Bai, Chong-En ; Wei, Shang-Jin; 2000, "The Quality of the Bureaucracy and Capital Account Policies" , *World Bank Working Paper* 2575
- Bale M., Dale T. 1998. "Public sector reform in New Zealand and its relevance to developing countries." in *The World Bank Research Observer*. 13/1. February.
- Banerjee A. 1997, "A Theory of Misgovernance" *Quarterly Journal of Economics* 62, pp. 1289-1332.
- Barba Navaretti G., Venables A. J. et al. (2004), *Multinational Firms in the World Economy*, Princeton University Press, Princeton N. J.
- Bardhan P. and Mookherjee D., 2000c, "Corruption and Decentralization of Anti-Poverty Program Delivery in Developing Countries", *Institute for Economic Development*, Boston University, mimeo.
- Bardhan, P. (1997) *Corruption and development*, *Journal of Economic Literature*, 35(3), 1320-1346.
- Bardhan, P. and Mookherjee D., 2000b, "Corruption and Decentralization of Infrastructure Delivery in Developing Countries", *Institute for Economic Development*, Boston University, mimeo.
- Bardhan, Pranab and Dilip Mukherjee. 1999. *Capture and Governance at Local and National Levels*. Processed, Berkeley and Boston Univ.
- Bardhan, Pranab. 1997. "Corruption and Development: A Review of Issues." *Journal of Economic Literature* 35:1320-46.
- Barrett, D., ed. 1982. *World Christian Encyclopedia*, New York: Oxford University Press.
- Barrios S. Görg H., Strobl E. (2003), "Multinationals' Location Choice, Agglomeration Economies and Public Incentives", *Core*, Discussion Paper n. 17, February.
- Barry F., Görg H., Strobl E. (2001), "Foreign Direct Investment, Agglomerations and Demonstration Effects: An Empirical Investigation", *CEPR Discussion Paper*, n. 2907.
- Barzelay M. 2001. *The New Public Manage*
- Basile R. (2001), *The Locational Determinants of Foreign-Owned Manufacturing Plants in Italy: The Role of the South*, ISAE, *Documenti di lavoro*, n. 14/01.
- Basile R. (2004), "Acquisition Versus Greenfield Investment: The Location of For-

- eign Manufacturers in Italy”, *Regional Science and Urban Economics*, vol. 34, n. 1, pp. 3-25, January.
- Basile R., Castellani D., Zanfei A. (2004), “La localizzazione delle imprese multinazionali in Europa: il ruolo delle politiche dell’UE e le peculiarità dell’Italia”, *L’industria*, XXV, n. 3, pp. 571-596, July-September.
- Basile R., Giunta A. (2005), “La localizzazione degli investimenti diretti esteri in Italia: vincoli istituzionali, Mezzogiorno e politiche di attrazione”, *Rivista Economica del Mezzogiorno*, XIX, n. 4, pp. 771-794, 2005.
- Becker G. S. and Stigler G. J., 1974: “Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers”, *Journal of Legal Studies* 3, pp.1-18.
- Becker G. S., 1968: “Crime and Punishment: An Economic Approach”, *Journal of Political Economy* 76, pp.169-217.
- Becquart J. – Leqlercq, *Paradoxes of political Corruption: a french view*, Oxford, 1988
- Bénassy-Quéré A., Coupet M., Mayer T. (2005), “Institutional Determinants of Foreign Direct Investment” CEPII Working Paper, n. 2005-05.
- Benson B.L., *Corruption in law enforcement: One consequence of “Tragedy of Commons” Arising with Public Allocation Processes*, *International Review of Law and Economics*, 1988
- Bergsman, J., Broadman, H. and Drebensov, V. (1999) *Improving Russia’s foreign direct investment policy regime*, In: Broadman, H. (Ed.), *Russian Trade Policy Reform for WTO Accession*. Washington, DC: The World Bank.
- Besley T. and McLaren J., 1993: “Taxes and Bribery: The Role of Wage Incentives”, *Journal of Legal Studies* 103, pp.119-141.
- Besley, T. and A. Case, (1995), “Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition”, *The American Economic Review* 85(1), pp. 25-45.
- Black, Bernard S., Reinier Kraakman, and Anna Tarassova. 2000. “Russian Privatization and Corporate Governance: What Went Wrong?” *Stanford Law and Economics Olin Working Paper No. 178*, Stanford.
- Blcerowicz L., *Toward a limited State*, in *Cato Journal*, Vol. 24, No. 3, Fall, 2004
- Boeri Tito, *Uno Stato Asociale. Perché e fallito il Welfare in Italia*, Laterza, 2000.
- Bonaglia, Federico, Jorge Braga de Macedo, and Maurizio Bussolo. 2001. “How Globalization Improves Governance”. Discussion Paper No. 2992. Paris, France:Centre for Economic Policy Research, Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Borgonovi (2002), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*. – Terza edizione- ,Egea, Milano.
- Borgonovi E., *Corruzione: Fenomeno sociale non della pubblica amministrazione*. Azienda Pubblica 6-2002
- Borgonovi E. , *Principi e sistema aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 3 edizione, 2002

- Borgonovi E. e Giavazzi C. (a cura di), *Ethics and efficiency in the modern state. Are they in conflict?*, Milano, Egea, 1994
- Borgonovi E., *Strumenti giuridici ed economici di contrasto alla corruzione (in Appalti e responsabilità Da Tangentopoli agli attuali scenari di M.A. Cabiddu, Franco Angeli, Milano, 2005)*
- Borgonovi E., a cura di, *Il controllo della spesa pubblica. Aspetti istituzionali di politica economica e di sistemi contabili*, Egea, Milano, 1995
- Borgonovi E.,- *Appalti e tangenti: la corruzione come sistema*. Milano, Franco Angeli, 2005
- Borgonovi E., Fattore G., Longo F. *Management delle Istituzioni Pubbliche*, Egea, Milano, 2008
- Borgonovi E., *Luci e ombre sul cammino delle riforme*, su *Azienda Pubblica* N. 5, Maggioli, 1999
- Borgonovi E., *Valutare i processi di cambiamento*, *Mecosan* n :23, 1997
- Bowles, Roger. 2000. *Corruption*. In Boudewijn Bouckaert and Gerrit de Geest (eds.). *Encyclopedia of Law and Economics: The Economics of Crime and Litigation*, Vol. V. Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Boycko, Maxim, Andrei Shleifer, and Robert Vishny. 1995. *Privatizing Russia*. MIT Press.
- Braun, Miguel and Rafael Di Tella. 2004. "Inflation, Inflation Variability, and Corruption". *Economics and Politics* 16: 77-100.
- Bresser Pereira L.C. (1999), *Riforma dello Stato negli anni '90: logica e meccanismi di controllo*, in Meneguzzo M., *Managerialità, Innovazione e Governance; La Pubblica Amministrazione verso il 2000*. Aracne: 1 ed.
- Bresser Pereira L.C. , *Riforma dello Stato negli anni '90: logica e meccanismi di controllo* in Meneguzzo M., *Managerialità, Innovazione e Governance*. La Pubblica Amministrazione verso il 2000. Aracne: 1 ed.;
- Broadman H., Recanatini F. (2000), "Seeds of Corruption: Do Market Institutions Matter?", *World Bank Policy Research Working Paper*, n. 2368, June.
- Broadman H., Recanatini F. (2001), "Where Has All The Foreign Investment Gone In Russia?", *World Bank Policy Research Working Paper*, n. 2640, July.
- Broadman, H. (2000a) *Reducing structural dominance and entry barriers in Russian industry*, *The Review of Industrial Organization*, 17, 155-176.
- Broadman, H. (2001) *The business(es) of the Chinese state*, *The World Economy*, 24(7), July.
- Broadman, H. and Recanatini, F. (2001a) *Seeds of corruption: Do institutions matter?*, *The Economics of Planning (MOCT-MOST)*, 4, 2001.
- Broadman, H. and Recanatini, F. (2002) "Seeds of Corruption" *MOCT-MOST, Economics of Planning*, March 2002.
- Broadman, Harry G. and Francesca Recanatini. 2000. "Seeds of Corruption: Do Market Institutions Matter?", Washington DC: World Bank, Working Paper

2368.

- Bronzini, R. (2004), Distretti industriali, economie di agglomerazione e investimenti esteri in Italia, in «Economie locali, modelli di agglomerazione e apertura internazionale», Conference proceedings, Banca d'Italia, Rome.
- Brown, David S., Michael Touchton, and Andrew B. Whitford. 2005. "Political Polarization as a Constraint on Government: Evidence from Corruption"
- Brunetti A., Kisunko G., Weder B. 1997. Institutional Obstacles for Doing Business Data Description and Methodology of a Worldwide Private Sector Survey. Survey conducted for the WDR.
- Brunetti, Aldo, Gregory Kisunko and Beatrice Weder. 1997. "Institutional Obstacles to Doing Business." World Bank Policy Research Working Paper No. 1759. World Bank: Washington D.C.
- Brunetti, Aymo and Beatrice Weder. 2003. "A Free Press is Bad News for Corruption". Journal of Public Economics 87:1801-1824.
- Bryntse K., Greve, C. (2002), Competitive Contracting for Public Services – Comparing Policies and Implementation in Denmark and Sweden, International Public Management Review, Vol. 3, Issue 1.
- Buonanno P. (2006), "The Socioeconomic Determinants of Crime. A Review of the Literature", Department of Economics, University of Milan-Bicocca, Working Paper Series, n. 63, November.
- Burki, Shahid Javed and Guillermo Perry. Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter. World Bank Latin American and Caribbean Studies: Washington, DC.
- Cabiddu M.A., Appalti e responsabilità Da Tangentopoli agli attuali scenari, Milano, Franco Angeli, 2002)
- Cabinet Office (1997), Guiding principles in using market testing and contracting out. Ha sard, 4 November 1997, Col. 94.
- Cabinet Office (1998), Better Quality Services - A Handbook. Published 6 July 1998. The Stationery Office.
- Cabinet Office (1998), Guidance for Senior Managers. Pubblicato il 6 July 1998.
- Cabinet Office (1999), Modernising Government:: a white paper. March 1999.
- Caiden G.E., N.J. Caiden, Administrative Corruption, Public Administration Review, 1977
- Caiden, G. E. and Caiden, N.J. 1977. "Administrative Corruption". Public Administration Review 37(3): 301-309.
- Carbonara, A. (2000), "Corruption and Decentralization", mimeo., Working Paper WP342/83, University of Bologna , Bologna, Italy
- Cardillo E. I presupposti scientifici e culturali dei percorsi di social accounting nel settore pubblico. Giappichelli, Torino, 2008
- Cassese S., Global governance and administrative networks, Seminars Cycle: The frontier innovation on public administration, Roma, dicembre 2004

- Cassese S., Il rapporto tra politica e amministrazione e la disciplina della dirigenza, 2004
- Cassese S., La crisi dello Stato, Laterza, Roma, 2002
- Cassese S., Modelli al centro?, Forum della Pubblica Amministrazione, Roma, 10 maggio 2004
- Catanzaro R. (1991), Il delitto come impresa. Storia sociale della mafia, Rizzoli, Milan.
- Cavalieri E., Etica e responsabilità sociale nelle imprese:alcune considerazioni, RIREA, Settembre- Ottobre 2008
- CEE (1999), Orientamenti per la politica di esternalizzazione, SEC (2000) 2051/7, 14 dicembre 1999, Bruxelles.
- CEE (2000), L'esternalizzazione della gestione dei programmi comunitari, Bruxelles.
- CEE (2000), Libro bianco sulla riforma amministrativa., COM (2000) 200 def./2, 5 aprile 2000, Bruxelles.
- Centorrino M., Ofria F. (2008), "Criminalità organizzata e produttività del lavoro nel Mezzogiorno: un'applicazione del modello «Kaldor-Verdoorn», Rivista Economica del Mezzogiorno, n. 1, pp. 163-189.
- Centorrino M., Signorino G. (1993), "Criminalità e modelli di economia locale," in S. Zamagni (ed.), Mercati illegali e mafie. L'economia del crimine organizzato, il Mulino, Bologna.
- Cepiku D. , "Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della PA?", Azienda Pubblica n . 1.2005, Maggioli, Milano
- Cepiku D. 2002. "La riforma della pubblica amministrazione in Albania" in Azienda Pubblica: Teoria e problemi di management, 1-2/2002. Maggioli Editore.
- Cepiku D., Il sistema di programmazione e controllo della spesa pubblica nel Regno Unito. Le riforme dal 1998 ad oggi., Università Tor Vergata, 2005
- Cepiku, "La riforma della pubblica amministrazione in Albania", Azienda pubblica, n . (1/2), Maggioli, Rimini, 2002
- Chang, Eric CC and Golden, Miriam A. 2004. "Electoral Systems, District Magnitude and Corruption". Paper presented at the 2003 annual meeting of the American Political Science Association, August 28-31, 2003
- Christoffersen, H., Paldam, M. Wurtz A. (1999), Public versus private production. A study of the cost of school cleaning in Denmark, Department of Economics Working Paper, No. 1999-22, University of Aarhus, Denmark.
- Cohen S., Eimicke W. (1998), Is public entrepreneurship ethical: a second look at theory and practice, Public Integrity III. May 18, 1998.
- Coleman J. , Foundations of Social theory, Cambridge, Harvard University Press, 1990
- Coleman J. , Social Capital in the Creation of Human Capital, 1988
- Colombo G., Il sistema degli appalti, Giuffrè, Milano, 1995

- Commissione antimafia - Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità mafiosa o similare (2008), "Relazione annuale sulla 'ndrangheta", Roma, 19 febbraio 2008.
- Committeri M. (2004), "Investire in Italia? Risultati di una recente indagine empirica", Temi di discussione del Servizio Studi, n. 491, Banca d'Italia, Rome.
- Confesercenti (2007), SOS Impresa. 10 Rapporto, Confesercenti, Rome.
- Corte dei Conti, Relazione al Parlamento
- Cresme (2002), Facility Management 2002.
- Crozet M., Mayer T., Mucchielli J. L. (2004), "How do Firms Agglomerate? A Study for FDI in France", *Regional Science and Urban Economics*, vol. 34, n. 1, pp. 27-54, January.
- Cuccurullo C. (2002), a cura di, Rapporto ATS srl per ADISU Roma.
- D'Alessio L., Il Budget del Bilancio dello Stato, Giappichelli, 2002
- Dabla-Norris, Era; 2000, "A Game-Theoretic Analysis of Corruption in Bureaucracies", IMF Working Paper WP/00/106,
- Damania, Richard, Per Fredriksson, and Muthukumara Mani, 2004. "The Persistence of Corruption and Regulatory Compliance Failures: Theory and Evidence". *Public Choice* 121: 363-390.
- Daniele V. (2005), "Perché le imprese estere non investono al Sud?", *Rivista Economica del Mezzogiorno*, vol. XIX, n. 4, pp. 795-818.
- Daniele V. (2007), "Incentivi economici e disincentivi di contesto: Gli investimenti esteri nel Mezzogiorno", *Rivista di Economia e Statistica del Territorio*, n. 2, pp. 5-34.
- Daugaard S., (2002). Enhancing expenditure control with a decentralised public sector in Denmark, Economics Department Working Papers No. 320. OECD/ECO.
- De Melo, Martha, Cevdet Denizer, Alan Gelb, and Stoyan Tenev. 1997. "Circumstance and Choice: The Role of Initial Conditions and Policies in Transition Economies," World Bank, Working Paper 1866.
- De Rose C., Che cos'è la ricerca sociale, Carocci, Roma, 2003
- D'Egidio F. (1993), Il global service management (GSM): un approccio globale vincente nella nuova era dei servizi. - Angeli, Milano.
- Della Porta D., A. Vannucci, Mani impunte. Vecchia e nuova corruzione in Italia, Roma-Bari, Laterza, 2007
- Dempster, A. P., N. M. Laird, and D. B. Rubin. 1977. "Maximum Likelihood from Incomplete Data via the EM Algorithm. *Journal of the Royal Statistical Society. Series B (Methodological)* 45: 289-309.
- Denzin N.K., Y.S. Lincoln (a cura di), Handbook of Qualitative Research, Sage, Thousand Oaks, Cal., 2000
- Devereux M. P., Griffith R. (2003), "The Impact of Corporate Taxation on the Location of Capital: A Review", *Economic Analysis and Policy*, vol. 33, pp. 275-292.

- Devereux M. P., Griffith R., Simpson H. (2006), "Agglomeration, Regional Incentives and Firm Location", IFS, The Institute for Fiscal Studies, Working paper, WP 04/06.
- Di Tella R. and Schargrodsky E. (2000): "The Role of Wages and Auditing during a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires", mimeo.
- Dipartimento della Funzione Pubblica (2001), Progetto finalizzato "Esternalizzazione delle Funzioni Amministrative", Roma.
- Dipartimento della Funzione Pubblica (2002), Osservatorio sull'impatto delle ICT nelle Amministrazioni Pubbliche, Roma.
- Dipartimento della Funzione Pubblica DFP, I Successi di Cantieri: programmare il Cambiamento nelle amministrazioni locali, 2003
- Domberger, S., Jensen P. (1997), Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 13, No. 4.
- Doppelhofer, G., R.I. Miller and X. Sala-i-Martin (2000), "Determinants of Longterm Growth: A Bayesian Averaging of Classical estimates (BACE) Approach", NBER Working Paper No. 7750.
- Doyle C. (2001), Worldwide outsourcing market forecast and analysis 2000 - 2005. International Data Corporation, May 2001.
- Durlauf, S.N. and D.T. Quah. 1999. "The New Empirics of Economic Growth," in *Handbook of Macroeconomics* Vol. 1, John B. Taylor and M. Woodford (eds), North Holland, Amsterdam.
- Easter, Gerald. 1997. "Preference for Presidentialism: Postcommunist Regime Change in Russia and the NIS," *World Politics*, 49, 2, pp.184-211.
- Eatwell, John, Michael Ellman, Mats Karlsson, D. Mario Nuti, and Judith Shapiro. 1995. *Transformation and Integration: Shaping the Future of Central and Eastern Europe*. Institute for Public Policy Research.
- EBRD. 1999. *Transition Report 1999: Ten Years of Transition*, London: EBRD.
- Ellickson R.C., *Order Without Law: How Neighbors Settles Disputes*, Harvard U.P. Cambridge, Mass., 1991
- Engaging in Corrupt Practices in Transition Economies? The World Bank.
- Esposito P., *Il Bilancio Sociale si è fermato ad Eboli. Sfide ed opportunità di sviluppo per gli Enti Locali del Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano, 2006
- Esposito P., Landi T. , Cillo V., *Anticorruption Management, State Capture, Governance and Accountability in the Local Public Administrations: a case study* (Paper presentato all'EuroMed Reseach Busines Institute - 2nd Euromed Conference - Università di Salerno- 10/2009).
- European Bank for Reconstruction and Development (1999) *Transition Report 1999*. London: European Bank for Reconstruction and Development.
- European Bank for Reconstruction and Development. 1999. *Transition Report: Ten Years of Transition*. London, UK.
- European Commission (2006), "Study on FDI and Regional Development", Final

- Report, Report by Copenhagen Economics, August.
- Evans P. and Rauch J. (1997): "Bureaucratic Structure and Economic Performance in Less Developed Countries", IRIS Working Paper 175, Maryland: IRIS
- Executive Office of the President (2001), The President's Management Agenda. United States, Office of Management and Budget, August 2001.
- Farneti G., Burocrazia: Customer Satisfaction, che cos'è? Fatta la riforma della PA, le Istituzioni non ne hanno curato né la manutenzione né l'applicazione, Civicum, 29 settembre 2008
- Ferraris Franceschi R., Aspetti metodologici della ricerca di economia aziendale orientata alla piccola e media dimensione, RIREA, n . 9/10, 1995
- Ferraris Franceschi R., Elementi di criticità negli studi di economia a aziendale. La sfida della ricerca qualitativa, RIREA, n . 5/6, 2006
- Ferraris Franceschi R., Giannessi: l'indagine scientifica, la dottrina, la storia, RIREA, n . 9/10, 1993
- Ferraris Franceschi R., L'indagine metodologica in economia aziendale, Giuffrè, 1978
- Field J., Social Capital, Routledge, London, 2003
- Fischer, Stanley and Ratna Sahay. 2000. "The Transition Economic After Ten Years," Working Paper 00/30, Washington DC: IMF.
- Fisman R. and Gatti R., 1999, "Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries," Working Paper, Development Research Group, World Bank.
- Fisman, R. and R. Gatti (2002), "Decentralization and Corruption: Evidence across Countries", Journal of Public Economics, Vol.83.
- Fisman, Raymond J. and Roberta Gatti. 2002. "Decentralization and Corruption: Evidence across Countries". Journal of Public Economics 83: 325-345.
- Frechette, Guillaume R. 2001. "A Panel Data Analysis of the Time-Varying Determinants of Corruption". Paper presented at the EPCS 2001.
- Friedman, E., Johnson, S., Kaufmann, D. and Zoido-Lobaton, P. Dodging the grabbing hand: The determinants of unofficial activity in 69 countries, Journal of Public Economics, 76, 459-493.
- Frye, T. and Shleifer, A. (1997) The invisible hand and the grabbing hand, American Economic Review Papers and Proceedings, 87(2), 354-358.
- Frye, Timothy and Andrei Shleifer. 1997. "The Invisible Hand and the Grabbing Hand," American Economic Review Papers and Proceedings, May, 87, 2, pp.354-8.
- Frye, Timothy. 2001. "The Perils of Polarization: Economic Performance in the Post-Communist World," presented at APSA convention, San Francisco.
- Furlanetto L. (2000), Outsourcing e global service: nuova frontiera della manutenzione. Angeli, Milano.
- Gallino L., L'impresa irresponsabile, Einaudi, 2005
- Galtung, Fredrick. 2005 (forthcoming). "Measuring the Immeasurable: Boundaries

- and Functions of (Macro) Corruption Indices". In Fredrick Galtung and Charles Sampford (eds.). *Measuring Corruption*. Ashgate, UK.
- Gatti, R. (1999), "Corruption and Trade Tariffs, or a Case for Uniform Tariffs", Policy Research Working Paper, No. 2216, The World Bank.
- Gatti, R. (1999), "Corruption and Trade Tariffs, or a Case for Uniform Tariffs", World Bank Policy Research Working Paper No. 2216.
- Glaeser E.L., Shleifer A. , *The Rise of the Regulatory State*, Discussion Paper Number 1934, Harvard University, Cambridge, Massachusetts, 2001
- Gleaser, E., R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes and A. Shleifer (2004), "Do Institutions Cause Growth?", *Journal of Economic Growth*, Vol. 9, #3, pp.271-303.
- Globerman S., Shapiro D. (2002), "Global Foreign Direct Investment Flows: The Role of Governance Infrastructure", *World Development*, n. 30, pp. 1899-1919.
- Glynn, Patrick, Stephen J. Kobrin, and Moises Naim. 1997. *The Globalization of Corruption*. In Kimberly Ann Elliott (ed.). *Corruption and the Global Economy*. Institute for International Economics.
- Golden, Miriam A. and Lucio Picci. 2005. "Proposal for a New Measure of Corruption: Il traded with Italian Data". *Economics and Politics* 17(1): 37-75.
- Goldsmith, Arthur A. . 1999. "Slapping the Grasping Hand: Correlates of Political Corruption in Emerging Market". *American Journal of Economics and Sociology* 58(4): 865-883.
- Goldsmith, Arthur A. 1999. "Slapping the Grasping Hand: Correlates of Political Corruption in Emerging Markets," *American Journal of Economics and Sociology*, forthcoming.
- Gordon, R.H. and J.D. Wilson, (2001), "Expenditure Competition", NBER Working Paper 8189, Cambridge, MA.
- Gottfredson, Michael, and Travis Hirshi. 1990. *A General Theory of Crime*. Stanford CA: Stanford Univ. Press.
- Gould, David J. 1991. "Administrative Corruption: Incidence, Causes and Remedial Strategies". In A. Farazmand (ed.). *Handbook of Comparative and Development Public Administration*. Marcel Dekker Inc., New York.
- GPF-ISPO (2005), «L'immagine del Mezzogiorno d'Italia in 11 Paesi del mondo», Market research conducted by GPF-ISPO for the Italian Ministry of Economics and Finance.
- Graeff, P. and Mehlkop, G. 2003. "The Impacts of Economic Freedom on Corruption: Different Patterns for Rich and Poor Countries", *European Journal of Political Economy* 19: 605-620.
- Gramatikov M. (2002), *Outsourcing of public information systems*. University of Sofia "St. Kliment Ohridski".
- Gray-Molina G., de Rada E.P. and Yáñez E., 1999, "Transparency and Accountability in Bolivia: Does Voice Matter?", Working Paper no. R-381, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.

- Greaver II M.F.(1998), *Strategic Outsourcing. A Structured Approach to Outsourcing Decisions and Initiatives*, American Management Association, New York.
Herald of the
- Green W. H. (2006), *Econometric Analysis*, Prentice Hall, 6th Edition,2008.
- Green W., 2000, *Econometric Analysis*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ 07632.
- Greve, C. (1999), *Governance by contact: Creating Public-Private Partnerships in Denmark*. Demokratiprojektet, Særtryk, 5/1999.
- Greve, C. (2000), *Public-Private Partnerships As Alternatives to Contracting Out. The Scandinavian Experience*, Paper for the American Society for Public Administration 61st Conference, San Diego, CA. Working Paper 2000/5, Department of Political Science, University of Copenhagen.
- Greve, C. (2001), *New Avenues for Contracting Out and Implications for a Theoretical Framework*, *Public Performance & Management Review* Vol. 24. No. 3. pp. 270-284.
- Guerreri C. (1999), *Le soluzioni informatiche per l' impresa: i contratti di sviluppo software, systems integration, facility management e outsourcing*. – Il Sole 24 Ore, Milano.
- Gupta S., Davoodi H. and Alonso-Terme R., 1998, "Does Corruption Affect Income inequality and Poverty?" "Working Paper no. WP/98/76, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, Washington, D.C.
- Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi, and Rosa Alonso-Terme. 1998 "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty". IMF Working Paper 98/76.
- Gurgur, Tugrul and Anwar Shah. 2005. "Localization and Corruption: Panacea or Pandora's Box". World Bank Policy Research Working Paper 3486.
- Gustavo Minervini, "Relazione finale della Commissione di studio per contrastare i fenomeni di corruzione", *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1997
- Habib M., Zurawicki L. (2001), "Country-Level Investment and the Effect of Corruption: Some Empirical Evidence", *International Business Review*, 10, pp. 687-700.
- Hall, Robert E. and Jones, Charles I. 1999. "Why do Some Countries Produce so much more Output per Worker than Others". *Quarterly Journal of Economics* 114: 83-116.
- Haque, Nadeem Ul; Sahay, Ratna; 1996, "Do Government Wage Cuts Close Budget Deficits: Costs of Corruption", *IMF Staff Paper* 43 (4)
- Havrylyshyn O., Odling Smee J. 2000. "Political Economy of Stalled Reforms." In *Finance and Development*, September, 37/3. IMF.
- Havrylyshyn O., Wolf T. 1999. "Determinants of Growth in Transition Countries." In *Finance and Development*, June, 36/2. IMF.
- Hayek F.A., *The Constitution of Liberty*, Chicago,: University of Chicago Press, 1960
- Hellman J., Jones G., and Kaufmann D. 2000a. *Seize the State, Seize the Day:*

- State Capture, Corruption, and Influence in Transition. World Bank Policy Research Working Paper 2444. World Bank Institute and EBRD, September.
- Hellman J., Jones G., Kaufmann D. 2000b. Are Foreign Investors and Multinationals
- Hellman J., Jones G., Kaufmann D. Are Foreign Investors and Multinationals Engaging in Corrupt Practices in Transition Economies? The World Bank, 2000
- Hellman J., Jones G., Kaufmann D. Are Foreign Investors and Multinationals Engaging in Corrupt Practices in Transition Economies? The World Bank, 2000
- Hellman J., Jones G., Kaufmann D., Schankerman M.,. Measuring Governance, Corruption, and State Capture. How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies. World Bank Policy Research Working Paper 2312. World Bank Institute EBRD, 2000
- Hellman J., Kaufmann D. "Confronting the Challenge of state capture in transition economies". Finance & Development IMF. September, 38/3. The World Bank, 2001
- Hellman, Joel S. 1998. "Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Post-communist Nations." World Politics 50 (2): 203-234.
- Hellman, Joel S., Geraint Jones, and Daniel Kaufmann. 2000. "Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition," Washington, World Bank Policy Research Working Paper 2444.
- Hellman, Joel S., Geraint Jones, and Daniel Kaufmann. 2000. "Seize the State, Seize the Day: Governance and State Capture in Transition Economies."
- Hellman, Joel S., Geraint Jones, Daniel Kaufmann, and Mark Schankerman. 2000. "Measuring Governance Corruption and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies," London and Washington: EBRD and World Bank.
- Henderson, J. Vernon and Ari Kuncoro. 2004. "Corruption in Indonesia". NBER Working Paper No. 10674.
- Hendley, K., Ickes, B. and Ryterman, R. (1999) Remonetizing the Russian economy, In: Broadman, H. G. (Ed.), Russian Enterprise Reform: Policies to Further the Transition. Washington, DC: The World Bank.
- Hendry, David F. and Hans-Martin Krolzig. 2004. "We Ran One Regression". Department of Economics, Oxford University.
- Hermosilla A., Ortega N. (2003), "Factores determinantes de las decisiones de inversion de las multinacionales industriales implantadas en Cataluña", Centre d'Economia Industrial, Document d'Economia Industrial, no. 13.
- Herzfeld, Thomas and Christoph Weiss. 2003. "Corruption and Legal (In)- Effectiveness: An Empirical Investigation". European Journal of Political Economy 19: 621-632.
- Hinterhuber H., Stuhec U.(1996), Competenze distintive e outsourcing strategico, Finanza Marketing e Produzione, n.4.

- Hood C. 2000. Paradoxes of public sector managerialism, old public management and public service bargains. *International Public Management Journal*, 4/1: 1-24.
- Hood C., A Public Management for all seasons?, *Public Administration*, Vol. 69, 1991
- Hunt, J. (2005), "Why are Some Public Officials more Corrupt than Others?", NBER Working Paper Series, #11595, August 2005.
- IFMA (2002), Rapporto Ifma Italia.
- IMF – OECD (2000), Report on the Survey of Implementation of Implementation of Methodological Standards for Direct Investment, Washington D.C., March.
- Independent Commission Against Corruption. Practical Guide to corruption prevention. New South Wales, Australia.
- Intriligator M.D., 1984, *Econometric Models, Techniques, and Applications*, Prentice Hall Press, NJ
- IPI – Istituto per la Promozione Industriale (2005), *Aree dei Consorzi Industriali censite dall'IPI nelle regioni dell'Obiettivo 1 e relativa disponibilità di terreni*, IPI – Dipartimento di economia applicata, Rome, 2005 (www.sifli.info).
- Italia Lavoro (2000), *Servizi Pubblici Locali Esternalizzati ed Esternalizzabili*, Milano.
- Italia Lavoro, 2002, *Servizi Pubblici Locali Esternalizzati* .
- Jain, Arvind (2001), "Corruption: A Review", *Journal of Economic Surveys*, Vol. 15, No. 1 , pp. 71-121.
- Jain, Arvind K. 2001. "Corruption: A Review". *Journal of Economic Surveys* 15(1): 71-121.
- Jarvis C., 1999. The Rise and Fall of the Pyramid Schemes in Albania, IMF Working Paper 99/98.
- Jayawickrama, N. 2001. "Transparency International Combating Corruption through Institutional Reform". In Annette Y. Lee-Chai and John A. Barg (eds.). *The Use and Abuse of Power: Multiple Perspectives on the Causes of Corruption*. Psychology Press Philadelphia, Florence, and Sussex.
- Johnson S., Kaufmann D., and Shleifer A. 1997. "The Unofficial Economy in Transition", in *The Brookings Review*, February.
- Johnson, S., Kaufmann, D., McMillan, J. and Woodruff, C. Why do firms hide? Bribes and unofficial activity after communism, *Journal of Public Economics*, 76, 495–520.
- Johnson, Simon, Daniel Kaufmann and Andrei Shleifer. 1997. "The Unofficial Economy in Transition." *Brookings Papers on Economic Activity* (2): 159–239.
- Johnston, Michael. 2001. "Measuring Corruption: Number versus Knowledge versus Understanding". In Arvind K. Jain (ed.). *The Political Economy of Corruption*. Routledge, London
- Jones L.R., K. Schedler, R. Mussari, *Strategies for Public Management Reform*, Elsevier, 2004
- Judson, R. A, Owen, A.L. (1999). "Estimating Dynamic Panel Data Models: A

- Guide to Macroeconomists”, *Economics Letters*, 65, 9-15.
- Kahn, A. (1971) *The Economics of Regulation*. New York: John Wiley.
- Karatnycky, A., Motyl, A. and Shor, B. (Eds.) (1997) *Nations in Transit 1997*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Kaufmann D, Wei S., 2000, “Does “Grease Money” Speed Up the Wheels Commerce?”, *Policy Research Working Paper 2196*, World Bank Institute.
- Kaufmann D. 1994. “Diminishing returns to administrative controls and the emergence of the unofficial economy.” in *Economic Policy*, December, Supplement 19.
- Kaufmann D., Kaliberda A. 1996. Integrating the unofficial economy into the dynamics of post-socialist economies: A framework of analysis and evidence. *The World Bank. to Action.*” in *Finance & Development, IMF*, June, 37/2.
- Kaufmann D., Kraay A., Zoido-Lobaton P., “Governance Matters: From Measurement to Action”. *Finance & Development, IMF*, June, 37/2, 2000
- Kaufmann D., Kraay A., Zoido-Lobaton P., “Governance Matters”, *World Bank, Working Paper 2196*, 1999
- Kaufmann D., Pradhan S., Ryterman R.S., “New Frontiers in Diagnosing and Combating Corruption”, *World Bank: Prem Notes Public Sector*, 7 October 1998
- Kaufmann D., Seigelbaum P. 1996.”Privatization and Corruption in Transition Economies.” *Journal of International Affairs*, 50/2.
- Kaufmann D., Seigelbaum P., “Privatization and Corruption in Transition Economies”. *Journal of International Affairs*, 50/”. 1996
- Kaufmann, D. (2003), “Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy”, mimeo, http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/rethink_gov_stanford.pdf , The World Bank, March 2003.
- Kaufmann, D. et al 1998. *Governance and Corruption in Albania: The Imperative of Institutional Reforms*. ACER/World Bank draft.
- Kaufmann, D., G. Mehrez, and T. Gurgur (2002), “Voice or Public Sector Management?”, mimeo, The World Bank, May 2002.
- Kaufmann, D., Kraay A. and Zoido-Lobaton P. 1999, *Governance Matters*, World Bank Working Paper 2196
- Kaufmann, D., Pradhan S. Ryterman R.S. 1998. "New Frontiers in Diagnosing and Combating Corruption", *World Bank: Prem Notes Public Sector*, 7 October.
- Kaufmann, Daniel and Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobaton, P. 1999a. "Aggregating Governance Indicators". *World Bank Policy Research Working Paper 2195*.
- Kaufmann, Daniel and Aart Kraay. 2002a. "Governance Indicators, Aid Allocation and the Millennium Challenge". *World Bank mimeo*.
- Kaufmann, Daniel and Pablo Zoido-Lobaton. 1999. *Corruption, Unpredictability and Performance*. World Bank: Washington D.C.
- Kaufmann, Daniel and Paul Siegelbaum. 1997. "Privatization and Corruption in

- Transition Economies.” *Journal of International Affairs* 50 (2): 419-458.
- Kaufmann, Daniel and Shang-Jin Wei. 1999. “Does ‘Grease Money’ Speed Up the Wheels of Commerce?” NBER Working Paper 7093: Harvard University, Boston, MA.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton. 1999a,b. “Aggregating Governance Indicators.” World Bank Policy Research Working Paper No. 2195: Washington D.C.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton. 1999a. “Aggregating Governance Indicators,” Policy Research Working Paper 2195, Washington DC: The World Bank.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobaton. 2002. “Governance Matters II: Updated Indicators for 2000/01,” Washington DC: World Bank, PRWP 2772.
- Kaufmann, Daniel, Sanjay Pradhan and Randi S. Ryterman. 1998. “New Frontiers in Diagnosing and Combating Corruption.” World Bank PREM Note No. 7: Washington, DC.
- Kaufmann, Kraay and Mastruzzi (2005), “Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004”, mimeo, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html> , The World Bank, May 2005.
- Kickert W.J.M., Distinctiveness in the study of public management in Europe. A historical-institutional analysis of France, German and Italy, *Public Management Review*, Vol. 7, n :4, 2005
- Klitgaard R. (1989): “Incentive Myopia”, (1989) *World Development* v17, n4 (April 1989): 447-59
- Klitgaard R. E. 1997. “Cleaning up and invigorating the civil service.” in *Public Administration and Development*, 17.
- Klitgaard R. E. 2000. “Subverting Corruption”. in *Finance and Development*, June, 37/2. IMF.
- Klitgaard, R. E. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley, University of California Press.
- Klitgaard, Robert (1996) *Bolivia: Healing sick institutions in La Paz*, In: Meagher, P. (Ed.), *Governance and the Economy in Africa: Tools for Analysis and Reform of Corruption*. College Park, MD: IRIS Center.
- Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. University of California Press: Berkeley, CA.
- Knack S. 2001 . *Aid Dependence and the Quality of Governance: A Cross-Country Empirical Analysis*. The World Bank, Washington D.C.
- Knack, Stephen and Omar Azfar. 2003. ”Trade Intensity, Country Size and Corruption”. *Economics of Governance* 4: 1-18.
- Kokkinou A. Psylcharis I. (2004), “Foreign Direct Investments, Regional Incentives

- and Regional Attractiveness in Greece”, University of Thessaly, Department of Planning and Regional Development, Discussion paper, 10.
- Konings J. (2004), “The Employment Effects of Foreign Direct Investment”, EIB Papers, European Investment Bank, vol. 9, n. 1.
- Kooiman J., *Governing as Governance*, London, Sage Publications, 2003
- Kooiman J., *Managing public Organizations: lessons from contemporary European experiences*, Sage, 1993
- Kooiman J., Van Vliet M. , *Governance and public management*, in Eljassen K.A., e Krueger A., 1974, “The Political Economy of Rent-Seeking Society”, *American Economic Review* 64, pp.291-303
- Kuncoro, A. (2000), “The Impact of Licensing Decentralization on Firm Location Choice: The Case of Indonesia”, *Annual Bank Conference on Development Economics*, Washington, D.C.
- Kuncoro, Ari. 2004. “Bribery in Indonesia: Some Evidence from Micro-Level Data”. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 40(3): 329-354.
- Kunicova, Jana and Susan Rose-Ackerman. 2005. “Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption”, *British Journal of Political Science* 35 (4): 573-606.
- Kunicova, Jana, and Susan Rose-Ackerman. 2001. “Electoral Rules as Constraints on Corruption: The Risks of Closed-List Proportional Representation,” Yale University: Manuscript.
- Kunicova, Jana. 2001. “Are Presidential Systems More Susceptible to Political Corruption? Mimeo, Department of Political Science, Yale University.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., Vishny, R.W. 1998. “The Quality of Government”, *Journal of Law, Economics, and Organization* 15: 222-79.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer and Robert W. Vishny. 1999. “The Quality of Government,” *Journal of Law, Economics and Organization*, 15, 1, pp.222-79.
- La Spina A. (2008), ed., *I costi dell’illegalità. Mafia ed estorsioni in Sicilia*, il Mulino, Bologna.
- La Spina A., Lo Forte G. (2006), “I costi dell’illegalità”, *Rivista economica del Mezzogiorno*, vol. 3-4, pp. 509-570.
- Lacity M.C., Hirschheim R. (1995), *Beyond the information systems outsourcing bandwagon: the insourcing response.*, Baffins Lane.
- Laffont J.J. and Martimort D., 1997, “Collusion under Asymmetric Information”, *Econometrica* 65 pp.875-911
- Laffont, Jean J. and Tchetche N’Guessan. 1999. “Competition and Corruption in an Agency Relationship”. *Journal of Development Economics* 60: 271-95.
- Lambsdorff Graf J., *Making Corrupt Deals: Contracting in the Shadow of the Law*, *Journal of Economic Behavior & Organization*, n. 48, 2002
- Lambsdorff, Johann Graf. 1998. “Transparency International (TI) 1998 Corruption

- Perception Index, Framework Document". Transparency International and University of Passau.
- Larrain F., Tevares J., 2001, "Can Openness Deter Corruption? ", mimeo.
- Leamer, Edward E. 1985. "Sensitivity Analysis Would Help", *American Economic Review* 75, 308-313.
- Lederman, Daniel, Norman V. Loayza, and Rodrigo R. Soares. 2005. "Accountability and Corruption: Political Institutions Matter". *Economics and Politics* 17: 1-35.
- Lega F., Dai principi del new public management al rinnovamento della pubblica amministrazione: un'analisi comparata dei meccanismi di trasferimento e diffusione dell'innovazione, in Meneguzzo M., *Managerialità, Innovazione e Governance, la PA verso il 2000*, ARACNE Roma, 1999
- Legione Guardia di Finanza di Napoli
- Leite, Carlos A. and JensWeidmann. 1999. "Does Mother Nature Corrupt?: Natural Resources, Corruption, and Economic Growth". Working paper WP/99/85, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Levin, M. and Saratov, G. Corruption and institutions in Russia, *Journal of Public Economics*, 76, 113-132.
- Levin, Mark, and Georgy Satarov. 2000. "Corruption and Institutions in Russia," *European Journal of Political Economy*, 16, pp.113-32.
- Levine, Ross and David Renelt. 1992. "A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions." *American Economic Review* 82(4): 942-963.
- Lipset, Seymour Martin and Gabriel Salman Lenz. 1999. "Corruption Culture and Markets," George Mason University, manuscript.
- Lombrano A.(1998), L'autonomia degli enti locali e le politiche di esternalizzazione: basi per la creazione di reti di servizi, *Economia & Management*, n.6.
- Longo F., Stea S., E' possibile misurare la consapevolezza strategica dei decisori pubblici? Una proposta metodologica testata empiricamente, in *Azienda Pubblica*, n. 2-3, 2008.
- Lui F., 1985, "An Equilibrium Queuing Model of Bribery", *Journal of Political Economy* 93, pp-760-781.
- Lyman T.R. and Gardiner J.A., Decision for sale. Corruption and Reform in Land-Use and Lynn L., Public Management, in Peters G.B., Pierre J., (a cura di), *Handbook of Public Administration*, Thousand Oaks, CA, Sage Publications.
- Manning N. 2000. *The New Public Management and its legacy*. The World Bank Group.
- Manzetti, Luigi and Charles Blake. 1996. "Market Reforms and Corruption in Latin America." *Review of International Political Economy* 3: 671-682.
- Mari C., *Metodi qualitativi di ricerca: i casi aziendali*, Torino, Giappichelli, 1994.
- Marin, Dalia, Bogdan Goroehowskij and Daniel Kaufmann. (forthcoming) "Barter in Transition Economies: Competing Explanations Confront Ukranian Data." *World*

- Bank Policy Research Paper.
- Marini D., Turato F. (2002), "Nord-Est e Mezzogiorno: nuove relazioni, vecchi stereotipi", Rapporti Formez-Fondazione Nord-Est, April.
- Mariotti S., Mutinelli M. (2005), Italia multinazionale 2005. Le partecipazioni italiane all'estero ed estere in Italia, ICE - Istituto Nazionale per il Commercio Estero, Rome.
- Mark P. 2001. Corruption and state capture: An analytical framework. Department of Politics and International Relations. University of Oxford.
- Marselli e Vannini (2003), "What is the Impact of Unemployment on Crime Rates?", M. Baldassarri e B. Chiarini (ed.), Studies in Labour Markets and Industrial Relations, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Mason P. 2001. The Role of Donors and IFIs in Curbing Corruption. Workshop Report to Global Forum II, The Hague, 30 May.
- Mauri A.(1999), Fiducia e conoscenza nei rapporti di outsourcing. Lo sviluppo dell'impresa virtuale, Sinergie, n.50.
- Mauro P. 1998. "Corruption and the Composition of Government Expenditure". Journal of Public Economics: 69.
- Mauro, P. 1995. "Corruption and Growth", in Quarterly Journal of Economics, August.
- Mauro, Paolo (1995), "Corruption and Growth", Quarterly Journal of Economics, August, 1995.
- Mauro, Paulo. 1995. "Corruption and Growth." Quarterly Journal of Economics, 110 (3): 681-713.
- Mayer T. (2004), "Where do Foreign Firms Locate in France and why", EIB Papers, European Investment Bank, vol. 9, n. 2.
- McGuire M.C.. and Olson M., 1996, "The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force ," Journal of Economic Literature 34, pp.72-96.
- Mele V., Meneguzzo M., Tanese A., Strategies for Healthcare Reform Implementation in Southern Italy. The Role of informal networks, in L.R. Jones, K. Schedler, R. Mussari, Strategies for Public Management Reform, Elsevier, 2004
- Meneguzzo M. , Della Piana B., Knowledge management e p.a., Conciliare l'inconciliabile?, in Azienda Pubblica n : 4-5. 2002
- Meneguzzo M. , Le organizzazioni inovatrici, Cento Progetti al servizio dei cittadini, 4 Edizione, Dipartimento della Funzione Pubblica- Formez, 2002
- Meneguzzo M. , Reborra G., Strategia delle Amministrazioni Pubbliche, UTET, 1990
- Meneguzzo M. e M. Del Vecchio, convegno di Lisbona Dal 2 al 4 maggio 1991 e contenute in Politiche sanitarie pubbliche in un contesto a sviluppo ritardato: il caso della Sicilia
- Meneguzzo M., "Creazione di valore e sviluppo del capitale sociale: la sfide per il sistema della PA italiana", in RIREA, n . 11 | 12, 2005

- Meneguzzo M., "Network Governance". Ripensare la Modernizzazione amministrativa ed il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale". Azienda Pubblica, n. 6., Maggioli, Rimini, 1997
- Meneguzzo M., Cuccurullo c. (2003), "Ricentralizzazione delle regioni ed autonomie delle aziende sanitarie: le tendenze in atto nell'era del federalismo sanitario" in Rapporto Annuale Sanità CEIS, Università di Roma Tor Vergata
- Meneguzzo M., Dal New Public Management alla Public Governance: il pendolo della ricerca sulla amministrazione pubblica, in Meneguzzo M., Managerialità, Innovazione e Governance nella Pubblica Amministrazione, Aracne, 2006
- Meneguzzo M., Il Cambiamento organizzativo e gestionale nell'area della Sanità Pubblica, Cerisdi, Palermo, 1993
- Meneguzzo M., Lega F., From the New Public Management to Government Modernization a comparative analysis of the role of innovation awards. Paper presentato al 3rd International Symposium on public management, Aston Business School, 1999
- Meneguzzo M., Managerialità, Innovazione e Governance nella Pubblica Amministrazione, Aracne, 2006
- Meneguzzo M., Mele V., Designing and Implementing Innovation Policy in the Public Administration: The Italian Case, Paper presentato all'International Research Symposium on Public Management VI, Edinburgo, Marzo 2002
- Meneguzzo M., New Public Management e modelli innovativi di programmazione e controllo interistituzionale della spesa pubblica, in Meneguzzo M., Managerialità, Innovazione e Governance, la PA verso il 2000, Roma, Aracne, 1999
- Meneguzzo M., NPM and Public Administration in Italy. From a delayed implementation to the proposal of new challenges for NPM, Paper presentato all'Institute of Public Finance and Fiscal Law, Università di ST. Gallen, 1996
- Meneguzzo M., Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale, su Azienda Pubblica N. 6, Maggioli Editore Rimini, 1997.
- Meneguzzo, S. Boscolo, J. Bernhart, K. Promberger, , Governance locale per lo sviluppo della Città di Bolzano, Franco Angeli, 2007.
- Menes R., 1999, "The Effect of Patronage Politics on City Government in American Cities, 1900-1910", NBER Working paper 6975, Cambridge, MA.
- Merlino M., Testa S., Valivano A.(1997), Opportunità e limiti del processo di outsourcing, Economia & Management, n.3.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, (2003), Progetto di razionalizzazione della spesa per beni e servizi della P.A., Flash report, 2003.
- Minogue M. 2000. Should Flawed Models of Public Management be Exported? Issues and Practices. Public Policy and Management Working Article Series, Working Article 15. Institute for Development Policy and Management. University of

- Manchester, February.
- Mintzberg H., *Managing government, governing management*, in *Harvard Business Review*, May- June 1996
- Mocan, N. (2004), "What Determines Corruption? International Evidence from Micro Data", NBER Working Paper Series, #10460, April 2004.
- Mookherjee D., Png I.P.L., 1995. "Corruptible Law Enforcers: How Should They Be Compensated" *Economic Journal* 105, pp.145-159.
- Mookherjee, Dilip; Png, IPL; 1992, "Monitoring vis-à-vis Investigation in Enforcement of Law", *American Economic Review* 82, pp.556-565.
- Moran M., Review Article: Understanding the Regulatory State, in *British Journal of Political Science*, 32, 2002
- Morgan G., *Le Metafore dell'Organizzazione*, Franco Angeli, Milano, 1989
- Murphy, K., Shleifer A., Vishny R. 1992. "The Transition to a Market Economy: Pitfalls of Partial Reform." *Quarterly Journal of Economics*, 107/3, 889-906.
- Murray-Rust, D. Hammond, and Edward J. Vander Velde. 1994. "Changes in Hydraulic Performance and Comparative Costs of Lining and Desilting of Secondary Canals in Punjab, Pakistan". *Irrigation and Drainage Systems* 8(3): 137-158.
- Mussari R., 1999. *La valutazione dei programmi nelle aziende pubbliche*. Giappichelli, Torino.
- Mussari R., Di Torro P. 1993. "Etica ed efficienza del management pubblico: un approccio economico aziendale." in *Azienda Pubblica: Teoria e problemi di management*.
- Mussari R., *La rilevazione nelle Amministrazioni Pubbliche*, in Hinna L., Meneguzzo M., Mussari R., Decastri M., *Economia delle Amministrazioni Pubbliche*, McGraw - Hill, Milano, 2005
- Nakamura A. and Nakamura, M., 1985, "On the Performance of Tests by Wu and By Hausman for Detecting the Ordinary Least Squares Bias Problem", *Journal of Econometrics* 29, 213,227.
- Newey W.W, 198, "Generalized Method of Moments Specification Testing", *Journal of Econometrics* 29, pp.229-256.
- Nozick R., *Anarchy, State, and Utopia*, New York: Basic Books, 1974
- Nye, Joseph S. 1967. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis". *The American Political Science Review* 61(2): 417-427.
- OECD (1993), *Managing with market type mechanisms*. Oecd, Paris.
- OECD (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, OECD, Paris.
- OECD (1996), *Ministerial Symposium on the Future of the Public Services*, OECD, Paris.
- OECD (1997), *Benchmarking, Evaluation and Strategic Management in the Public Sector*, OECD, Paris.
- OECD (2002), *Competition and efficiency in publicly funded services*. Lundsgaard

- J., Economics Department Working Papers, N. 331.
- OECD (2002), *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*. Paris, November 2002.
- OECD. 1996. "On the frontlines of reform. The recent changes in Central and Eastern European Administrations." in *SIGMA Public Management Forum II/1*, 1996.
- OECD. 2002. *Anti-corruption measures in South Eastern Europe. Civil society's involvement*. OECD, Paris.
- OECD/PUMA. 1997. *Managing government ethics. Puma Policy Brief*. Public Management Service, February, OECD, Paris.
- OECD/PUMA. 2002. *Public sector modernisation: a new agenda*. Article presented the 26th Session of PUMA Committee. OECD, Paris.
- Office of Information Technology (2002), *Contracting out guideline*. OIT Guidelines, July 2002.
- Office of Information Technology (2002), *Contracting out guideline*. OIT Guidelines, July 2002.
- Olken, B. (2004), "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia", mimeo, Harvard University, November 2004.
- Olson M. (1984), "Einaudi Notizie", *Circolare ai soci della Fondazione Einaudi*, Rome.
- Onida P., *Economia d'azienda*, Utet, 1977
- Outsourcing
- Paldam, Martin. 2001. "Corruption and Religion: Adding to the Economic Model". *Kyklos* 54: 383-414
- Paldam, Martin. 2002. "The Cross-Country Pattern of Corruption: Economics, Culture and the Seesaw Dynamics". *European Journal of Political Economy* 18: 215-240.
- Park, Hoon. 2003. "Determinants of Corruption: A Cross-National Analysis" *The Multinational Business Review* 11(2): 29-48.
- Paternoster, Raymond and Sally Simpson. 1996. "Sanction Threats and Appeals to Morality: Testing a Rational Choice Model of Corporate Crime". *Law and Society Review* 30(3): 549-583.
- Pavan A., Reginato E., *Programmazione e controllo nello Stato e nelle Amministrazioni Pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2004.
- Pelegrín Solé A. (2002), "Inversión extranjera directa: factores determinantes de la localización regional", *Papeles de Economía Española*, n. 93, pp. 122-134.
- Pelegrín Solé A. Bolancé C. (2005), "Foreign Direct Investment in Manufacturing. Do Agglomeration Economies Matter?", Paper presented to 45th ERSA Congress, Amsterdam.
- Peri G. (2004), "Socio-Cultural Variables and Economic Success: Evidence from Italian Provinces 1951-1991", *Berkeley Electronic Journal, Topics in Macroeconom-*

- ics, vol. 4, n. 1, article 12, September.
- Perry M.J., *Morality, Politics and Law*, Oxford, 1988
- Persson, T., Tabellini, G. and F. Trebbi 2003. "Electoral Rules and Corruption", *Journal of the European Economic Association*
- Persson, Torsten and Guido Tabellini. 2003. *The Economic Effects of Constitutions*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Persson, Torsten, Guido Tabellini, and Francesco Trebbi. 2001. "Electoral Rules and Corruption," NBER Working Paper W8154, nber.org.
- Persson, Torsten, Guido Tabellini, and Francesco Trebbi. 2003. "Electoral Rules and Corruption". *Journal of the European Economic Association* 1(4): 958-989.
- Pezzani F. (a cura di), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2003
- Pezzani F., *Patto di lucidità. Come avvicinare istituzioni e paese reale*, Università Bocconi, 2008
- Pfeffermann, Guy, Gregory Kisunko and Mariusz Sumlinski. 1999. "Trends in Private Investment in Developing Countries and Perceived Obstacles to Doing Business: Statistics for 1970-1997." World Bank IFC Discussion Paper # 37. Washington, D.C.
- Pica F., "Il patto ed il legislatore segreto" in "Il Patto di Stabilità Interno", *La Rivista dei Tributi Locali*, Anno XXIV - N.5 , Ottobre - Novembre 2004, Roma
- Pica F., *Il Patto di Stabilità va modificato in modo da tener conto della specificità dei Comuni Meridionali*, in Svimez, 2003
- Piper James E (1995)., *Handbook of facility management; tools and techniques, formulas and tables.*, Englewood Cliffs : Prentice Hall.
- Polidano C. 2001. *Why civil service reforms fail*. Public Policy and Management Working Article no. 16 March. Institute for Development Policy and Management. University of Manchester.
- Pollitt C., Bouckaert G. (2000), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, (trad. it., Borgonovi E., Ongaro E., (2002), *La riforma del management pubblico*, Egea, Milano).
- Porter Michael E. - Mark R. Kramer, *Strategia e società. Il punto d'incontro tra il vantaggio competitivo e la Corporate Social Responsibility*, in *Harvard Business Review Italia*, n. 1-2
- Portes A., *Social capital: its origins and applications in modern sociology*, 1998, *Annual Review of Sociology* 24
- Porto, A. and N. Porto (2000), "Fiscal Decentralization and Voters' Choices As Control", *Journal of Applied Economics* 3(1), pp.135-167.
- Prato G. 2000. "I paradossi latenti della corruzione. Italia e Albania: due realtà a confronto." *Sviluppo Economico*. Gennaio - Marzo, 4/1: 115-120.
- Prud'homme R., 1994, "On the Dangers of Decentralization", *World Bank Policy Research Paper* no. 1252, World Bank Institute, Washington D.C.

- PUMA/OECD (1993), *Managing with market type mechanisms*. Oecd, Paris.
- PUMA/OECD (1995), *Feasibility of monitoring the extent of contracting out and user charging in Denmark, Germany, the United Kingdom and the United States*. Prepared by the Adam Smith Institute. Meeting of Senior Budget Officials, June 1995, Paris.
- PUMA/OECD (1995), *Monitoring the use of market type mechanisms in government operations*. Meeting of Senior Budget Officials, June 1995.
- PUMA/OECD (1995), *Monitoring the use of market type mechanisms in government operations*. Meeting of Senior Budget Officials, June 1995.
- PUMA/OECD (1997), *Best practice guidelines for contracting out government services*. PUMA Policy Brief No. 2. February 1997.
- PUMA/OECD (1998), *Public management reform and economic and social development*. April 1998.
- PUMA/OECD (2002), *Defining the borders between the public and private sectors*. Meeting of senior officials from Centres of Government on “The role of the state and its shifting scope in the public/private sector interface”, The Hague, 10-11 October 2002.
- PUMA/OECD (2002), *How is the role of the state evolving vis-à-vis the private sector*. Meeting of senior officials from Centres of Government on “The role of the state and its shifting scope in the public/private sector interface”, The Hague, 10-11 October 2002.
- PUMA/OECD (2002), *Managing the relations between the public and the private sectors*. Meeting of senior officials from Centres of Government on “The role of the state and its shifting scope in the public/private sector interface”, The Hague, 10-11 October 2002.
- Putnam R.(1993), *Making Democracy Work*, Princeton University Press, Princeton NJ.
- Putnam R.D. , *Capitale sociale e individualismo. Crisi e crescita della cultura civica in America*, ed. Il Mulino Saggi, 2000
- Putnam R.D. , *La tradizione civica delle regioni italiane*, Milano, Mondatori, 1993
- Putnam R.D., *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton U.P., 1993
- Quinn J.B., Hilmer F.G. (1994), *Strategic Outsourcing*, Sloan Management Review, n.4.
- Radygin, A. (1999) *Ownership and control of the Russian industry*, OECD, Corporate Governance in Russia.
- Rawls J., *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971
- Rebora G., *Il cambiamento organizzativo nella Pubblica Amministrazione*, Azienda Pubblica, n :1, 1988
- Rebora G., Meneguzzo M., (1990), *Strategia delle amministrazioni pubbliche*. Utet, Torino.

- Rebora G., Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche, Guerini Milano, 1999
- Rebora G.. -1996, Risanare il Cuore dello Stato, Liuc Paper n.34 , Ottobre 1996
- Reuter P., Racketeering in Legitimate Industries. A study in the Economic Intimidation, The Rand Corporation, S. Monica, 1987
- Rhodes, R.A.W. (1994), The Hollowing out of the State: the Changing Nature of the Public Service in Britain, Political Quarterly, pp.138-151, Pub. Co.Blackwell, Oxford.
- Ricci P., Esposito P. Landi T., L'Accountability per il fronteggiamento dello State Capture nel management delle amministrazioni pubbliche locali, paper presentato al IV Workshop Nazionale di "Azienda Pubblica", Roma, 26/26 Marzo 2010.
- Ricci P., L'art. 41 della Costituzione Italiana e la responsabilità sociale d'impresa, in Scritti in onore di Vittorio Coda, RIREA, , 2010.
- Ricci P., La rendicontazione sociale nelle Regioni e lo standard GBS: il documento di ricerca n. 6, Azienditalia, n. 11, 2007.
- Ricci P., Landi T., La governance delle società per azioni di servizi pubblici locali: attualità e prospettive, Azienda Pubblica, n.2, 2009.
- Ricci P., Una nuova riforma dei sistemi contabili e dei documenti di bilancio delle Amministrazioni pubbliche, RIREA, n . 1 e 2, 2008
- Ricci. P., Enti Strumentali Regionali e loro accountability, Franco Angeli, Milano, 2005
- Ricciardi A.(2000), L'outsourcing strategico. Modalità operative, tecniche di controllo ed effetti sugli equilibri di gestione, Franco Angeli, Milano.
- Rodrik D. 1992. "Making Sense of the Soviet Trade Shock in Eastern Europe: A Framework and Some Estimates." in Blejer et. al., 1992. Eastern Europe in Transition: From Recession to Growth? World Bank Discussion Article 196, World Bank, Washington, D.C.
- Rose Ackerman S., Corruption . A study in Political Economy, Academic Press, New York, 1978
- Rose-Ackerman, 1975, "The Economics of Corruption ", Journal of Public Economics 4 pp.187-203
- Rose-Ackerman, S. 1997. Corruption and Development, Annual World Bank Conference on Development Economics, World Bank, Washington D.C.
- Rose-Ackerman, Susan. 1978. Corruption: A study in political economy. Academic Press: New York.
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform. Cambridge University Press: Cambridge, UK.
- Rossi G. , Il conflitto epidemico, Adelphi, Milano, 2003
- Rosten, Leo. 1968. The Joys of Yiddish. New York: McGraw-Hill.
- Sabatini F., Che cosa è il capitale sociale, 2004
- Sachs, J. 1999. "Povertà e Corruzione, l'Eredità dei Soviet", Il Sole 24 Ore, 2 set-

- tembre.
- Sachs, Jeffrey. 1996. "The Transition at Mid-Decade." *American Economic Review, Papers and Proceedings* 86 (2): 128–33.
- Sala-i-Martin, Xavier. 1997a. "I Just Ran Four Millions Regressions." Mimeo, Columbia University. 1997b. "I Just Ran Two Millions Regressions." *American Economic Review*, 87(2): 178-183.
- Sandholtz, Wayne and William Koetzle. 2000. "Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy, and Trade," *International Studies Quarterly*, 44, pp.31-50.
- Savas E.S. (1987), *Privatization: the key to better government*. Chatham House, NJ.
- Scheepens J.P., 1995, "Bankruptcy Litigation and Optimal Debt Contracts", *European Journal of Political Economy* 11, pp. 535–556.
- Scherer, F. M. (1970) *Industrial Market Structure and Economic Performance*. Boston, MA: Houghton Mifflin.
- Schiavo-Campo S. 1994. *Institutional Change and the Public Sector in Transitional Economies*. World Bank Discussion Article NQ 241, Washington.
- Schick A. (2003), *The performing state: Reflection on an idea whose time has come but implementation has not*. 24th Meeting of SBOs, Rome, 3-4 June 2003, PUMA/OECD.
- Schick A. 1998. *Why most developing countries should not try New Zealand reforms*. The World Bank.
- Schick A., *The performing State: reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not*, in *OECD Journal on Budgeting*, Volume 3, n . 2
- Scott C., *Regulation in the Age of Governance: The Rise of the Post Regulatory State*, National Europe Centre Paper n . 100, Australian National University, 2003
- Scott, James C. 1972. *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Seabright P., 1996, "Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contracts Model ", *European Economic Review* ,vol.40, pp.
- Seabright, P. (1996). "Accountability and decentralization in government: An incomplete contracts model." *European Economic Review* 40: 61-89
- Selowsky, Marcelo and Ricardo Martin. 1997. "Policy Performance and Output Growth in the Transition Economies." *American Economic Review Papers and Proceedings* 87 (2): 350–3.
- Sen A., *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press, 1999
- Senior Ian, *Corruption – The World's Big C. Cases, Causes, Consequences, Cures*, Londra, The Institute of Economic Affairs. Transparency International, *Global Corruption Report 2007*
- Shelp Ronald Kent, (1981), *Beyond industrialization ascendancy of the global service economy*. -New York: Praeger.

- Shepherd, W. G. and Wilcox (1979) *Public Policies Toward Business*. Homewood, IL: Richard, D. Irwin.
- Shleifer A., Vishny R., 1993, "Corruption", *Quarterly Journal of Economics* 108, pp. 599–617.
- Shleifer, A. and R. Vishny (1993), "Corruption", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108.
- Shleifer, A. and Vishny, R. (1993) *Corruption*, *Quarterly Journal of Economics*, 108 (3), 599–617.
- Shleifer, A. and Vishny, R. (1994) *Politicians and firms*, *Quarterly Journal of Economics*, 109(4), 995–1025.
- Shleifer, A. and Vishny, R. (1998) *The Grabbing Hand*. Harvard University Press.
- Shleifer, Andrei and Robert Vishny. 1993. "Corruption." *Quarterly Journal of Economics* 108: 599–617 (collected in *The Grabbing Hand*. Harvard University Press. 1998.)
- Shleifer, Andrei and Robert Vishny. 1994. "Politicians and Firms." *Quarterly Journal of Economics* 995–1025 (collected in *The Grabbing Hand*. Harvard University Press, 1998)
- Shleifer, Andrei and Robert Vishny. 1999. *The Grabbing Hand*. Harvard University Press: Cambridge, MA.
- Shleifer, Andrei and Robert W. Vishny. 1993. "Corruption". *Quarterly Journal of Economics* 108(3): 599-617.
- Shleifer, Andrei. 1997. "Government in Transition," *European Economic Review*, 41, 3 pp.385-410.
- Siemens-Ambrosetti (2006), "Osservatorio Siemens per migliorare l'attrattività del Sistema Italia: Una risalita in chiaroscuro", September.
- Sik, Endre. 2002. "The Bad, the Worse and the Worst: Guestimating the Level of Corruption". In Kotkin, Stephen and Andras Sajo. (eds.) *Political Corruption in Transition: A Skeptic's Handbook*. Budapest; New York: Central European University Press.
- Solustri Claudio, (2003), *La gestione integrata dei patrimoni immobiliari global service, piani di manutenzione: teoria e pratica*. – Napoli, Sistemi editoriali.
- Somekh B., C. Lewin (a cura di), *Research Methods in the Social Sciences*, Sage, London, 2005
- Soreide, Tina. 2003. "Estimating Corruption: Comments on Available Data". Chr. Michelsen Institute. Mimeo.
- Spearman, Charles. 1904. "General Intelligence, Objectively Determined and Measured. *American Journal of Psychology* 15: 201-293.
- Stiglitz J.E., *Economics of The Public Sector*, New York: W.W. Norton, 1988
- Stiglitz, Joseph E. 1999. "Whither Reform? Ten Years of the Transition," Washington DC: World Bank, Annual Bank Conference on Development Economics.
- Stiglitz, Joseph. 1999. "Quis Custodiet Ipsos Custodes? Corporate Governance

- Failures in the Transition.” Paper presented at World Bank Annual Conference on Development Economics: Paris, France.
- Stiglitz, Joseph. 1999. “Whither Reform? Ten Years of the Transition.” Paper presented at World Bank Annual Conference on Development Economics: Washington, DC.
- Stone, Andrew. 1992. “How to Use Firm-level Surveys to Assess Constraints on Private Sector Development.” World Bank Policy Research Working #923.
- Sturm, Jan-Egbert and Jakob de Haan. Forthcoming. “Determinants of Longterm Growth: New Results Applying Robust Estimation and Extreme Bounds Analysis”. *Empirical Economics*.
- Styles Angela B. (2002), Year 2002 Inventory of Commercial Activities. Memorandum for heads of executive departments and agencies. February 27, 2002.
- Svensson, J. (2005), “Eight Questions about Corruption”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 19, #3, Summer 2005, pp.19-42.
- Svensson, Jakob. 2003. “Who Must Pay Bribes and How Much? Evidence From a Cross-Section of Firms”. *Quarterly Journal of Economics* 118(1): 207-230.
- Swamy, A. S. Knack, Y. Lee and Omar Azfar (2001), “Gender and Corruption”, *Journal of Economic Development*, Vol.64, pp.25-55.
- Swamy, Anand, Stephen Knack, Young Lee, and Omar Azfar. 2001. “Gender and Corruption”. *Journal of Development Economics* 64: 25-55.
- Sylos Labini P. (1985), “L’evoluzione economica del Mezzogiorno negli ultimi trent’anni”, *Temi di Discussione*, Banca d’Italia, Rome, n. 46.
- Tanzi V. 1999. “Transition and the changing role of Government.” in *Finance and Development*, IMF, 36/2, June.
- Public Investment and Growth”, IMF Working Papers, WP/97/139.
- Tanzi, V., 1993, “Corruption: Arm's-Length Relationships and Markets”, *The Economics of Organized Crime* eds. Fiorentini G. and
- Tanzi, Vito, and Hamid Davoodi 1997. “Corruption, Public Investment and Growth.” IMF Working Paper 97/139.
- Tarr, D. (1999) Design of tariff policy for Russia, In: Broadman, H. (Ed.), *Russian Trade Policy Reform for WTO Accession*. Washington, DC: The World Bank.
- Tavares, Jose. 2003. “Does Foreign Aid Corrupt?” *Economic Letters* 79: 99-106. *The Guardian*, March 26, 2004.
- Taylor W. E. (1980), “Small Sample Considerations in Estimation from Panel Data”, *Journal of Econometrics*, vol. 13, pp. 203-223.
- Temple, Jonathan. 2000. “Growth Regressions and What the Textbooks don’t Tell You.” *Bulletin of Economic Research* 52(3): 181-205.
- Thomas, Vinod, et al. 2000. *The Quality of Growth*. The World Bank Millenium Report Series: Washington, DC (forthcoming)
- Tiebout, C., 1956, “A Pure Theory of Local Expenditures.” *Journal of Political Economy*, 64: 416-424.

- Tirole J., 1992, "Collusion and The Theory of Organizations", Chapter 3 in J.J. Laffont (ed.) *Advances in Economic Theory*, 6th World Congress, Vol.II, Cambridge University Press
- Tirole, J., 1986, "Hierarchies and Bureaucracies: On The Role of Collusion in Organizations", *Journal of Law, Economics and Organizations* 2, pp.182-214.
- Tirole, J., 1996, "A Theory of Collective Reputations (with Applications to the Persistence of Corruption and to Firm Quality)", *Review of Economic Studies* 63, pp.1-22.
- Treichel V. 2001. *Stabilization Policies and Structural Reforms in Albania Since 1997- Achievements and Remaining Challenges*. IMF Policy Discussion Article. December.
- Treisman D. 1999. "The Causes of Corruption: A Cross-National Study", *Journal of Public Economics* 76/3
- Treisman D., 2000, "The Causes of Corruption: A Cross National Study," *Journal of Public Economics* 76, pp. 399-457
- Treisman, Daniel. 2000. "The Causes of Corruption: A Cross-National Study," *Journal of Public Economics*, June, 76, 3, pp.399-458.
- Trigilia C. , *Capitale sociale e sviluppo locale*, in Bagnasco, Piselli, Pizzorno, Trigilia, *Capitale sociale: istruzioni per l'uso*, Bologna, Il Mulino, 2002
- Tronconi O., (2003), *La gestione di edifici e di patrimoni immobiliari asset, property e facility management : analisi, modelli operativi ed esperienze a confronto*. – Milano, Il Sole 24 Ore.
- Turrini A. , "Lo studio de icasi come metodologia di ricerca in economia aziendale" in *Azienda Pubblica*, n. 1/2, Maggioli, Rimini, 2002
- UNCTAD (2006), *World Investment Report 2006. FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development*, United Nations, New York.
- Uppenberg, K., E. Riess (2004), "Determinants and Growth Effects of Foreign Direct Investment", *EIB Papers*, European Investment Bank, vol. 9, n. 1.
- Valentina Rorato. *Effetti distorsivi sull'economia legale: la corruzione* , Rubettino, 2006.
- Van Rijckeghem C. and Beatrice W., 1997, "Corruption and Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?", *IMF Working Paper 97/73*, Washington: International Monetary Fund.
- van Rijckeghem, C. and B. Weder (2001), "Bureaucratic Corruption and the Rate of Temptation: do Wages in the Civil Service affect Corruption and by How Much?", *Journal of Development Economics*, Vol. 65, pp.307-331
- Van Rijckeghem, Caroline and Beatrice S. Weder. 1997. "Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?". *IMF Working Paper WP/97/73*.
- Vannucci A. Della Porta D., <<Corruption in Policing and Law Enforcement: A Theoretical Scheme for the Analisis of the Italian Case >> in Einstein S. e M.

- Amir (a cura di), *Police Corruption*, Office of International Criminal Justice, Huntsville, 2003
- Vannucci A., *Invisibili contropartite. Corruzione e Collusione nel sistema degli appalti* (in Cabiddu M.A., *Appalti e responsabilità Da Tangentopoli agli attuali scenari*, Milano, Franco Angeli, 2002)
- Wade, Robert. 1982. "Irrigation Reform in Conditions of Populist Anarchy: An Indian Case". *Journal of Development Economics* 14(3): 285-303.
- Walsh, K.(1991), *Competitive tendering of local authority services: Initial experience*. Department of Environment, University of Birmingham, HMSO, United Kingdom.
- Walsh, K., Davis H. (1993), *Competition and services: The impact of the Local Government Act 1988*. Department of the Environment, University of Birmingham, HMSO, United Kingdom.
- Walter, Christopher J.; Verdier, Thierry; Gardner, Roy, 2000, "Corruption: Top-Down or Bottom-Up?", mimeo., University of Kentucky.
- Wane, Waly; 2000, "Tax Evasion, Corruption, and the Remuneration of Heterogeneous Inspectors", World Bank Working Paper 2394
- Weber M., *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen, 1922
- Wehmeier, S (ed.). 2000. *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*. Oxford: Oxford University Press.
- Wei S. J. (2000), "Local Corruption and Global Capital Flows", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, pp. 303-354.
- Wei, Shang-Jin. 1999. "Corruption in Economic Development: Beneficial Grease, Minor Annoyance, or Major Obstacle?" *World Bank Working Paper*. World Bank: Washington D.C.
- Wei, Shang-Jin. 2000. "Local Corruption and Global Capital Flows". *Brookings Papers on Economic Activity* 2: 303-352.
- Weick K.E., *Enactment Processes in Organizations*, in Staw B.M. Salancik G.R. (a cura di), *New Directions in Organizational Behavior*, St. Clair Press, Chicago, 1977
- Wildawsky A., *The Politics of the Budgetary Process*, Boston: Little Brown, 1964
- World Bank (1995) *Bureaucrats in Business*, a World Bank Policy Research Report. New York: Oxford University Press.
- World Bank (1996) *World Development Report: From Plan to Market*. New York: Oxford University Press.
- World Bank (1997a) *World Development Report. The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.
- World Bank (1997b) *China's Management of Enterprise Assets*. Washington, DC: The World Bank.
- World Bank (2001) *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. New York: Oxford University Press.

- World Bank (2001), *Building Institutions for Markets*. World Development Report 2002, Oxford University Press, Cambridge M.
- World Bank (2002) *Transition: The First Ten Years*. Washington, DC: The World Bank.
- World Bank 1996. *World Development Report 1996: From Plan to Market*. Washington, D.C.
- World Bank 1997a. *Helping countries combat corruption: the role of the World Bank*. The World Bank, Washington, D.C.
- World Bank 1997b. *World Development Report 1997: The State in a changing world*. The World Bank, Washington, D.C.
- World Bank 2000a. "The need for strong institutions and good governance." in the road to stability and prosperity in South Eastern Europe, *A World Bank Regional Strategy Article*. The World Bank, Washington, D.C.
- World Bank 2000b. *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate*. The World Bank Washington, D.C.
- World Bank 2000c. *Helping countries combat corruption: Progress at the World Bank since 1997*. The World Bank, Washington, D.C.
- World Bank 2000d. *Reforming public institutions and strengthening governance. A World Bank Strategy*. Public Sector Group. Washington, D.C.
- World Bank 2002. *Transition The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Washington, D.C.
- World Bank. 1996. *World Development Report: From Plan to Market*. New York: Oxford University, Press: New York.
- World Bank. 1997. *World Development Report: The State in the Changing World*. Oxford University, Press: New York.
- World Bank. *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate*. The World Bank, Washington, D.C., 2000a
- World Bank. *Helping Countries combate corruption: Progressa at the world bank since 1997*. Washington, D.C., 1996.
- World Bank. *Reforming Public Institutions and strengthening governance. A World Bank Strategy*. Public Sector Group. Washington, D.C., 2000d.
- World Bank. *World Development Report 1996. From Plan to Market*. Washington, D.C., 1996
- World Bank. *World Development Report 1997. The State in a changing world*. Washington, D.C., 1997
- Yin R.K. , *Case study research. Design and methods*, 2^a edizione, Sage, Stati Uniti, 1995
- Yin R.K. , *Case study research. Design and methods*, London, Sage, 1989.
- Zamagni S. (1993), ed., *Mercati illegali e mafie. L'economia del crimine organizzato*, il Mulino, Bologna.
- Zappa G., *Il reddito d'impresa*, Giuffrè, Milano, 1937, III Libro

Zappa G., *Le produzioni nell'economia dell'impresa*, Giuffrè, 1957

Zecchini S. ed., 1997. *Lessons from the economic transition. Central and Eastern Europe in the 1990s*. OECD, Kluwer Academic Publishers and OECD.

Zuffada E. (2000), *Amministrazioni pubbliche e aziende private: Le relazioni di collaborazione*. Egea, Milano.

Sitografia Elettronica

www.anticorruption.it

www.aulp.it

www.cortedeiconti.it

www.funzionepubblica.it

www.guardiadifinanza.it

www.interni.it

www.ipmr.net

www.oecd.com

www.rgs.it

www.trasparency.org

www.worldbank.it

Indice delle Figure

Fig. 1.1 - Struttura della Ricerca –	10
Fig. 1.2 - Principali fonti documentali	11
Fig. 1.3 - Time table	12
Fig. 1.4 - Impostazione generale del contributo di ricerca – Parte I	21
Fig. 1.5 - Impostazione generale del contributo di ricerca – Parte II	21
Fig. 1.6 - Correlazione tra controllo della corruzione e rispetto delle norme	23
Fig. 1.7 - Catena logica delle alterazioni formali delle politiche pubbliche	23
Fig. 1.8 - Input/Output model (Pollitt, Bouckaert, 2002)	26
Fig. 1.9 - Le patologie dei sistemi di bilancio	28
Fig. 1.10 - Un nuovo paradigma nei processi di riforma della Pa	34
Fig. 1.11 - Le fasi di lavoro e i metodi di ricerca	35
Fig. 2.1 - Differenza tra corruzione legale ed illegale	40
Fig. 2.2 - Variabili che incidono sulla corruzione	46
Fig. 2.3 - Variabili della corruzione nei diversi paesi	47
Fig. 2.4 - Determinanti della Corruzione	55
Fig. 2.5 - Sovraffollamento degli strumenti di programmazione, gestione, budgeting	69
Fig. 2.6 - Paradossi asincronici: i tempi di approvazione del bilancio negli Enti Locali Italiani.	70
Fig. 2.7 - Necessità di un approccio manageriale	70
Fig. 2.8 - Sviluppo della rendicontazione sociale	71
Fig. 2.9 - State Capture nei diversi paesi -	74
Fig. 2.10 - State Capture e Libertà civile dell'Area Euro-Asia	75
Fig. 2.11 - Correlazioni Corruzione e State Capture	76
Fig. 2.12 - I Costi sociali e privati dello State Capture e della corruzione amministrativa	77
Fig. 2.13 - State Capture-corr. Amm.va	78
Fig. 3.1 - I fondamentali principi derivati dalla convenzioni internazionali	91
Fig. 3.2 - Modelli internazionali di istituzioni anticorruzione	92
Fig. 3.3 - CPI – 1997-2007 – Transparency International	109
Fig. 3.4 - CPI – Posizione Italia, UE – Transparency International	110
Fig. 3.5 - Coefficienti di correlazione tra corruzione ed indicatori istituzionali	111
Fig. 3.6 - Le fonti utilizzate per il calcolo del CPI con riferimento all'Italia	115
Fig. 3.7 - Correlazione tra buona governance e crescita competitiva dei paesi	118
Fig. 4.1 - Trend delle denunce di reato connesse al fenomeno corruttivo (dato aggregato a livello nazionale, anni 2004-2008)*	130
Fig. 4.2 - Le tipologie più frequenti di denunce di reato (aggregate per natura, 2004-2008)*	132
Fig. 4.3 - Numero di denunce (incidenza per regione; anni 2004-2008)	133
Fig. 4.4 - Tasso di denunce di reati collegati alla corruzione ogni 1000 dipendenti pubblici (per regione; anni 2004-2008)	133
Fig. 4.5 - Reati di abuso d'ufficio – 1996-2006	135
Fig. 4.6 - Reati di concussione – 1996-2006	135
Fig. 4.7 - Denunce alla Guardia di Finanza 2006/2007	136
Fig. 4.8 - Segnalazione dipendenti per regione	137
Fig. 4.9 - settori oggetto di denuncia alla GdF	138
Fig. 4.10 - Distribuzione regionale dei reati corruttivi	139
Fig. 4.11 - La Mappa delle famiglie mafiose	150
Fig. 5.1 - Confronto tra i beni immobili confiscati alla criminalità organizzata destinati nel 2007 e nei primi 10 mesi del 2008	177
Fig. 5.2 - Progetti esaminati preliminarmente ai fini dei finanziamenti PON 2007/2013	178
Fig. 5.3 - Percentuale di beni consegnati	181

Fig. 5.4 - Consegna dei beni confiscati per regione	182
Fig. 5.5 - Ripartizione territoriale dei beni trasferiti ai comuni	183
Fig. 5.6 - Beni immobili confiscati alla criminalità organizzata	186
Fig. 5.7 - Tipologie dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata	187
Fig. 5.8 - Problematiche sui beni immobili confiscati in gestione al demanio	187
Fig. 5.9 - Motivo del mancato utilizzo degli immobili confiscati, destinati e consegnati ai comuni, nella 4 regioni obiettivo convergenza	188
Fig. 5.10 - Beni immobili confiscati, non utilizzati dai comuni	188
Fig. 5.11	189
Fig. 5.12	190
Fig. 5.13 - Le possibili forme di corruzione nell'erogazione di un servizio pubblico	195
Fig. 5.14 - Sistema di governo delle aziende pubbliche italiane	196
Fig. 5.15 - Dalla corruzione alla cattura dello Stato	197
Fig. 5.16 - Prototipo di una sana e corretta amministrazione	219
Fig. 5.17 - Centralizzazione della spesa	226
Fig. 5.18 - Centralizzazione della spesa	227
Fig. 5.19 - Sviluppo di Global Service	228
Fig. 5.20 - La Convenzione Global Service a Febbraio 2003	229
Fig. 5.21 - La Convenzione Global Service in valori assoluti	229
Fig. 5.22 - Impostazione generale del contributo di ricerca - Parte II	239
Fig. 5.23 - la catena di senso dell'attività amministrativa	242

Indice delle Tabelle

Tab. 2.1 - Fonti sulla corruzione	55
Tab. 2.2 - Determinanti economiche della corruzione	56
Tab. 2.3 - Determinanti politiche e istituzionali della corruzione	58
Tab. 2.4 - Determinanti burocratiche e normative della corruzione	59
Tab. 2.5 - Determinanti culturali e geografiche della corruzione	60
Tab. 2.6 - Isomorfismo del quadro normativo	67
Tab. 3.1 - Classifica IPC 2007 (I 15 paesi più virtuosi e i 15 più corrotti)	108
Tab. 3.2 - Bpi, 2008	112
Tab. 3.3 - Corruzione di Pubblici ufficiali per settore	113
Tab. 3.4 - Settori oggetto di State Capture	114
Tab. 3.5- CPI - Italia	116
Tab. 3.6 - Separazione tra politica ed amministrazione in undici paesi OECD, 2004.	121
Tab. 3.7 - Livello di separazione tra ruoli politici ed attività amministrative in undici paesi OECD, 2004.	122
Tab. 3.8 - Natura formale dell'incarico per i cinque più elevati livelli dirigenziali in undici paesi OECD, 2004.	122
Tab. 3.9 - Grado di coinvolgimento sostanziale della politica nell'attribuzione degli incarichi dirigenziali apicali in undici paesi OECD, 2004.	123
Tab. 4.1 - Denunce di reato connesse al fenomeno corruttivo dato aggregato a livello nazionale, anni 2004-2008)*	130
Tab. 4.2 - Le tipologie più frequenti di denunce di reato (in ordine decrescente, anni 2004-2008)*	131
Tab. 4.3 - Denunce di reati collegati alla corruzione per regione (valori assoluti, percentuali e ponderati; anni 2004-2008)	132
Tab. 4.4 - Consigli comunali e ASL sciolti in conseguenza a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso nel periodo 2003-2006 articolati per Regione e raggruppati a livello provinciale.	144
Tab. 5.1 - L'importanza del ruolo svolto dalla Pubblica Amministrazione	167
Tab. 5.2 - Decreto - Anticorruzione	169
Tab. 5.3 - Classifica CPI (Corruption Perceptions Index) 2009 in Europa	170
Tab. 5.4 - Ricognizione dei beni confiscati	184
Tab. 5.5 - Problematiche sui beni immobili confiscati	185
Tab. 5.6 - Aziende confiscate alla criminalità organizzata	185
Tab. 5.7 - Comuni sciolti per infiltrazione mafiosa dal 1991 al 2007 (febbraio)	193
Tab. 5.8 - Patologie e degenerazioni gestionali - <u>pre-scioglimento</u> (Dati delle Commissioni d'accesso) Analisi dei fenomeni di corruzione e State Capture	201
Tab. 5.9 - Patologie e degenerazioni gestionali - <u>pre-scioglimento</u> (Dati delle Commissioni d'accesso)	203
Tab. 5.10 - Patologie e degenerazioni gestionali <u>pre-scioglimento</u> (Dati delle Commissioni d'accesso) Analisi dei fenomeni di corruzione e State Capture	204
Tab. 5.11 - Patologie e degenerazioni gestionali <u>pre-scioglimento</u> (Dati delle Commissioni d'accesso) Analisi dei fenomeni di corruzione e State Capture	205
Tab.5.12 - Patologie e degenerazioni gestionali - <u>post-scioglimento</u> (Dati delle Commissioni d'accesso) Analisi dei fenomeni di corruzione e State Capture	208
Tab. 5.13 - Patologie e degenerazioni gestionali - <u>post-scioglimento</u> (Dati delle Commissioni d'accesso) Analisi dei fenomeni di corruzione e State Capture	208
Tab. 5.14 - Patologie e degenerazioni gestionali - <u>post-scioglimento</u> (Dati delle Commissioni d'accesso) Analisi dei fenomeni di corruzione e State Capture	209
Tab. 5.15 - Patologie e degenerazioni gestionali - <u>post-scioglimento</u> (Dati delle Commissioni d'accesso) Analisi dei fenomeni di corruzione e State Capture	209

Tab. 5.16 – Composizione campione osservato	212
Tab. 5.17 - Le misure preventive previste dalla UNCAC	221
Tab. 5.18 - Risparmi in termini di costi derivanti dall'esternalizzazione nella PA (Cepiku, Meneguzzo)	230

Indice dei Box

Box 2.1 Formula sulla corruzione	41
Box 2.2 Formula sulla corruzione	42
Box 2.3 Fondamenti teorici macroeconomici sulla corruzione	52
Box 2.4 Fondamenti teorici macroeconomici sulla corruzione	53
Box 2.5 Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione	65
Box 2.6	66
Box 2.7	72
Box 2.8 State Capture e procedure contabili	79
Box 3.1	94
Box 3.2	95
Box 3.3	95
Box 3.4	96
Box 3.5	97
Box 3.6	106
Box 3.7	118
Box 4.1	145
Box 4.2	147
Box 4.3	149
Box 4.4 Criticità 2008 – Corte dei Conti	153
Box 5.1 Motivi di scioglimento degli EE.LL.	173
Box 5.2	175
Box 5.3 Normativa sulla confisca dei beni mafiosi	179
Box 5.4 Alcuni Scioglimenti 2001/2010:	199
Box 5.5 Strumenti di programmazione dell'ente locale	206
Dallo state capture al society capture	206
Box 5.6 Enti i cui decreti di scioglimenti sono stati annullati dalla Giustizia Amministrativa	210
Box 5.7 Emergenze commissariali	236
Box 5.8 Il caso campano	236

ALLEGATO A

Questionario

ALLEGATO B
Ranking Trasparenza

ALLEGATO C
Patto di Stabilità

ALLEGATO D
Manuale Ocse Anticorruzione

ALLEGATO E

Elenco Dissesti

ALLEGATO F
APPENDICE NORMATIVA
Decreto Anticorruzione 2010

