

## **Azioni di contrasto ai fenomeni della corruzione: il contributo allo sviluppo del Paese. \***

*di Rosario Scalia  
Presidente di Sezione  
della Corte dei conti*

Sommario: *Introduzione; 1. I pericoli che provengono dalle burocrazie, in particolare dai dirigenti (classe con competenza decisionale); 2. I pericoli che provengono dallo stesso sistema delle imprese; 3. I pericoli che provengono dai decisori politici; la diffusione della cultura della programmazione, che è visione del futuro destino del Paese.*

### **Introduzione**

In un mondo che appare sempre più governato dalla ricerca del guadagno facile, che risulta contrassegnato dal profitto che si realizza più attraverso la rete delle conoscenze e delle connivenze che attraverso il ricorso alle capacità imprenditive, diventa alquanto difficile ricostruire la c.d. “visione d’insieme” dei fenomeni che ostacolano la nascita, lo sviluppo e l’affermazione sul mercato di una piccola, di una media impresa.

Gli ostacoli provengono dal sistema delle burocrazie, dal sistema dei diversi livelli di governo in cui risulta (dis)articolata, più che mai dal 2001, l’organizzazione delle competenze pubbliche; dal mancato approccio alla semplificazione dei procedimenti/delle procedure al cui rispetto le imprese dovrebbero essere tenute.

Sembra quanto mai necessario affrontare il tema, però, senza indulgere in atteggiamenti di compassionevole accondiscendenza verso comportamenti o

---

\* Intervento al Convegno “*Le imprese fra P.A., concorrenza e giustizia. Iniziative per la crescita e ruolo delle Istituzioni*”, organizzato dalla Fondazione LabPA, a Roma, presso la *John Cabot University*, 18 giugno 2015.

modi di pensare che, solo per il fatto di essere riconosciuti come diffusi, non fanno il bene del Paese, delle nostre comunità.

Ai rimedi occorre, comunque, pensare; ma senza che si arrivi a conclusioni affrettate. E nel novero di esse, c'è quella secondo la quale sarebbe sufficiente inasprire le pene a carico di coloro – i dipendenti – di cui è stata scoperta l'infedeltà (nei riguardi del datore di lavoro pubblico).

Per avere un mondo migliore, devono essere la classe politica, la classe imprenditoriale, la classe burocratica del Paese <sup>(1)</sup> a volerlo, ponendo in essere comportamenti coerenti.

Il “pugno di ferro” (possiamo dire così?) va esercitato sul singolo o sulle società? O su entrambe, come è avvenuto (e come avviene) nel settore della sanità? <sup>(2)</sup>

E' questo un bel dilemma.

Anche perché l'approccio al corretto uso delle risorse pubbliche non è più quello che hanno dimostrato di avere i nostri padri. Lo aveva affermato Piero Ottone, nel lontano 1985, nel suo libro dal titolo *“Le regole del gioco”*, con un significativo sottotitolo *“Piccola filosofia ad uso personale”*.

Lo ha tratteggiato, in letteratura, Italo Calvino in una novella dal titolo *“Apologo sull'onestà nel paese dei corrotti”*, del 1980 <sup>(3)</sup>.

Molta acqua è passata sotto i ponti e con l'acqua sono passati tanti, troppi cadaveri ... La rappresentazione di uno spaccato della società civile del Sud ce lo ha dato, comunque, Saviano con il suo celebre *“Gomorra”*: intere aree del Sud hanno subito l'influenza degli interessi di una società civile, quella del

---

<sup>1</sup> V. l'articolo di P. De Ioanna, *“Come valutare i dirigenti pubblici”*, in La Repubblica del 15 giugno 2015, Sez. Affari & Finanza (riportato ne *La documentazione*).

<sup>2</sup> Nel settore della sanità, che costituisce, in ogni Regione, tra il 50% e il 70% del bilancio annuale, gli sprechi sono fatti pagare ai cittadini/alle imprese locali dato che il deficit derivante dalla differenza tra costi e ricavi è posto, comunque, a carico di tali contribuenti. La regola che *“chi rompe paga”* determina automaticamente l'elevazione dei tributi locali fino al momento del rientro dal deficit generato dalla *malamministrazione* della classe politica

<sup>3</sup> V. il dossier *“Diffondere la cultura della legalità per contrastare i fenomeni corruttivi. Solo nella P.A.?”*, edito dall'Istituto Max Weber, Roma, 2013, pagg. 162-165.

Nord.

Il giusto approccio all'auspicabile cambiamento della società (*rectius*, dei diversi attori di essa) passa attraverso la sistemizzazione degli interventi posti in essere dal Parlamento, dall'Esecutivo (anzi, dagli Esecutivi), dalle diverse magistrature, da quella ordinaria a quella amministrativa, a quella tributaria, a quella contabile.

Non è più possibile attribuire un peso più rilevante a un soggetto istituzionale piuttosto che ad un altro, in funzione del maggiore o minore clamore mediatico che si riesce a dare alle vicende di 'mala amministrazione' portate alla luce.

In definitiva non c'è salvezza dal male(degrado) se non si (ri)conoscono i meccanismi che portano alla "*mala gestio*", appunto, e se non lo si combatte eliminando il brodo di coltura che lo alimenta.

E il brodo di coltura è costituito dall'immanente "conflitto di interessi" che caratterizza la vita pubblica, la vita economica, la vita sociale delle nostre comunità (4).

Senza l'avvio – o meglio, il completamento, l'implementazione – di una intelligente serie di azioni di contrasto – supportate da una adeguata legislazione nazionale – la democrazia stessa si rivela in pericolo, si dimostra a rischio implosione.

Anche perché la politica che sembra atteggiarsi a mediatrice di interessi generali (in massima parte, ormai, inquinati dall'interesse particolare), non è più in grado di fare nulla. E' costretta, suo malgrado, ad abdicare; e così facendo abdica al suo ruolo, quello di dover richiamare costantemente al rispetto dei principi fondamentali scritti in Costituzione.

E chi intende, oggi, cambiarli ha già gettato la spugna ... Anche perché

---

<sup>4</sup> V. "La lotta alla corruzione viene da lontano. Classe dirigente politica e candidatura alla copertura di posti pubblici. Ieri come oggi", in Politiche pubbliche, gestione, controllo, vol. 24.21, Ed. Istituto Max Weber, Roma, 2014, pagg. 224.

farli scomparire dal dettato costituzionale non significa adeguarsi alla realtà so-  
praggiunta, ma se mai costituisce indice di una convinzione diffusa, che c'è or-  
mai una certa incapacità a inverarli nella vita quotidiana. E dal momento che oc-  
corre addossare la responsabilità a qualcuno, è facile ricercare un “colpevole  
senza volto”: è diventato la burocrazia, le burocrazie.

Ora tutto questo non può, non deve succedere.

Ce lo impone, d'altra parte, la nostra coscienza di Uomini liberi, che de-  
vono ritenersi liberi dalla violenza che può esercitare con diverse modalità o la  
burocrazia o qualsiasi altro tipo di organizzazione (criminale) che usi la violenza  
per esercitare il proprio dominio; tipo di organizzazione – quest'ultima – che  
cresce nei più diversi settori dell'economia, soffocando le imprese di media co-  
me di piccola grandezza.

Molto si è scritto sulle esigenze che questo mondo – il mondo delle PMI –  
ha inteso rappresentare al decisore politico, alle diverse burocrazie, alla magi-  
stratura: esigenze di avere il giusto sostegno finanziario; esigenze di un disbo-  
scamento delle regole di natura amministrativa; esigenze di avere giustizia in  
tempi rapidi.

Sono tutte esigenze, così come espresse, da condividere; ma esse hanno  
un limite invalicabile di cui, però, non riusciamo a definire i termini.

Avere il giusto sostegno finanziario, sì, ma rispettando l'impegno di uti-  
lizzare i contributi pubblici per il fine per cui sono stati erogati.

Disboscare le regole poste in essere dalle burocrazie, ma non aggirarle  
corrompendo quanti ne debbano assicurare il rispetto attraverso azioni specifi-  
che di vigilanza e di controllo (<sup>5</sup>).

Avere giustizia in tempi rapidi, ma non ricorrere al sistema giudiziario,  
strumentalizzandolo per distorcere i processi decisionali politico-amministrativi

---

<sup>5</sup> V. “Il ruolo della dirigenza pubblica: controllare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'attività ammi-  
nistrativa” (a cura di Rosario Scalia), in Politiche pubbliche, gestione, controllo, vol. 24.14.1, Ed. Istituto  
Max Weber, Roma, 2011, pagg. 162.

per difendere interessi economici non più sostenibili dal sistema finanziario pubblico.

Al tempo della crisi il sistema economico (che è da identificare con la società) tende a produrre i suoi naturali anticorpi; se, poi, il tempo della crisi si protrae eccessivamente, allora le coscienze individuali tendono a ritornare alla (ri)scoperta dei (principi) fondamentali, alla ricerca della sussistenza dell'effettiva applicazione di essi, sul territorio, da parte dei decisori politici.

Ed è in questa fase (2007-2013) della storia della nostra società che si sono imposti dimagrimenti alle burocrazie, cioè ai rispettivi apparati, bloccando, nella sostanza, il turn-over.

← **PIERO OTTONE** →



piccola filosofia  
ad uso personale

LONGANESI & C

Così come, ugualmente, si è cercato di porre rimedio a situazioni ad effetto permanente in cui, nel corso di appena un quinquennio, la conformazione strutturale delle burocrazie è risultata contrassegnata, dopo la privatizzazione del 1995, dal simbolo della “piramide rovesciata” (*todos caballeros*); lo si è fatto bloccando i rinnovi contrattuali.

Venti anni dopo, nel 2012, l’escamotage di ritenere responsabili (nel 1993, con il decreto legislativo n. 29) della gestione delle risorse pubbliche le sole burocrazie (escludendo i decisori politici da essa), si scopre, sempre con l’intervento della magistratura penale, che il mondo non è cambiato. Se mai, è peggiorato: presenze oscure si sono rese più visibili, più di quanto la storia passata non abbia confermato.

Le burocrazie ne hanno tratto vantaggio, in quanto hanno pensato bene di giustificare il loro operato “fuori dalle regole” per aver dovuto “accondiscendere” alla violenza.

Ne hanno tratto vantaggio i decisori politici che, però, non avevano mai smesso di curare, con metodo weberiano, l’allocazione dei loro uomini fidati (nei posti in cui si assumono le decisioni di interesse) nei gangli dell’organizzazione pubblica e privata (sistema delle imprese controllate/partecipate).

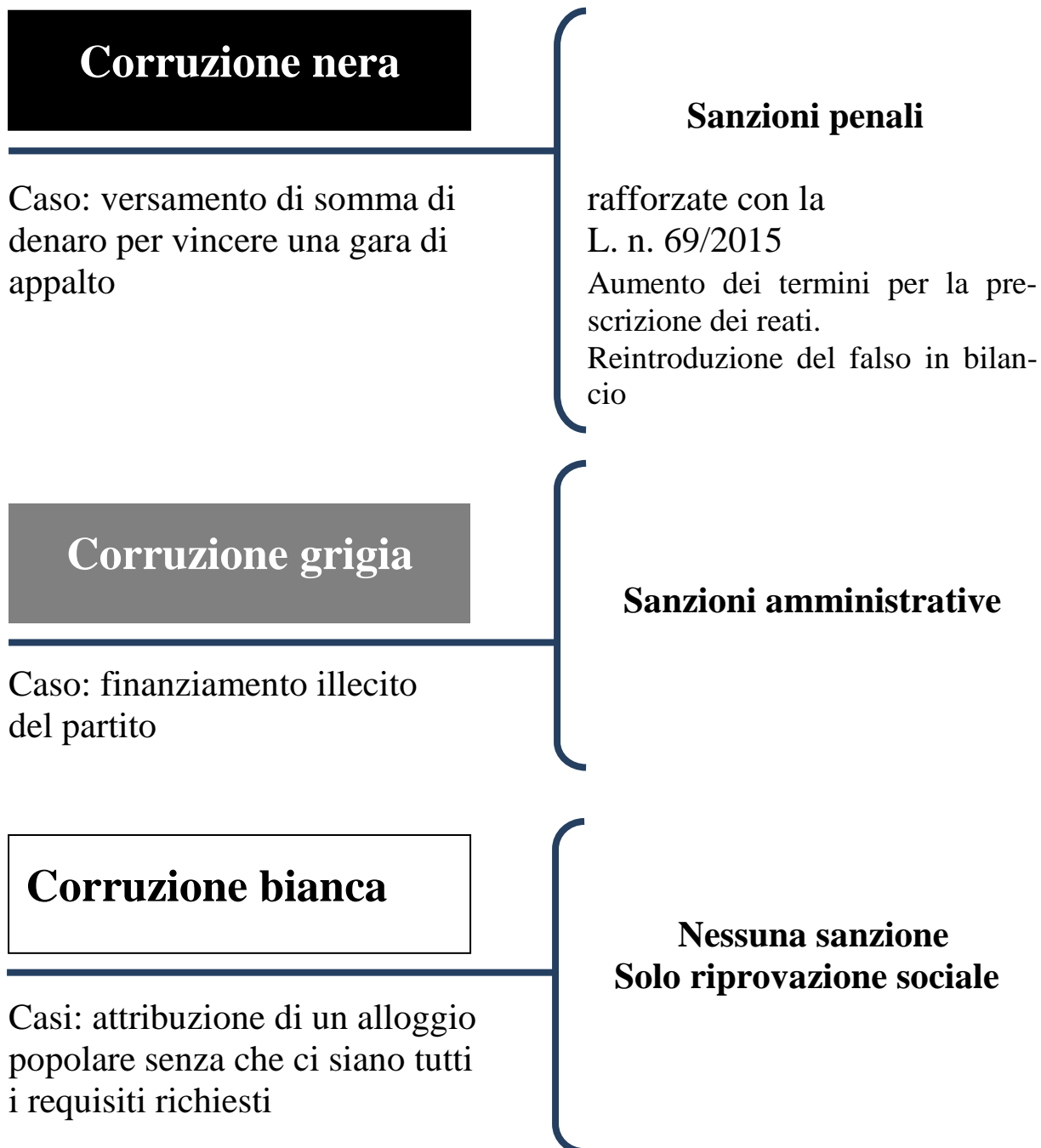
L’“occupazione politica” del sistema amministrativo è stata disciplinata dalla classe politica nazionale. Ma sono stati rispettati i criteri di scelta nell’attribuzione degli incarichi dirigenziali?

La scelta è stata fondata sul merito, o sono stati altri i criteri che hanno mosso la politica ad effettuare le decisioni ad essa spettanti?

Quali rimedi, al di là della valutazione dei risultati raggiunti (anno dopo anno) – espressa sempre dai decisori politici – sono stati individuati per migliorare il sistema?

## Il variegato mondo della corruzione

### Tre forme di corruzione



Fonte: Heidenheimer, *Readings in Comparative analysis on political corruption*, New York, 1970



**Le azioni di contrasto ai  
fenomeni della corruzione**

**Corruzione nera**

- Sanzioni penali più severe**
- Perdita dell'incarico pubblico**
- Interdizione dall'ufficio pubblico**

**Corruzione grigia**

- Sistemi di vigilanza e controllo**
- Applicazione di sanzioni amministrative**

**Corruzione bianca**

- Efficientamento del sistema dei controlli (interni/esterni)**
- Incompatibilità / inconfiribilità**
- Sanzioni disciplinari**
- Codici etici**
- Principio di trasparenza**

Ed è a questo punto della storia che occorre porsi una domanda fondamentale: quale è stato l'atteggiamento sinora tenuto dalle burocrazie per dimostrare al popolo italiano il grado di produttività istituzionale da esse raggiunto?

Un racconto che prende le mosse dall'anno 1984, anno in cui la classe politica del tempo istituisce, presso la Presidenza del Consiglio, il Dipartimento della Funzione Pubblica <sup>(6)</sup>.

Poco meno di dieci anni dopo, la privatizzazione del rapporto di lavoro costituisce occasione per la creazione di un nuovo soggetto giuridico, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale nel pubblico impiego: è solo una finzione giuridica quella che individua un unico datore di lavoro per i dipendenti pubblici a regime privatistico in quanto le risorse finanziarie necessarie a coprire la spesa del personale continuano a provenire dal sistema tributario, nazionale e locale.

Il complesso dei contratti collettivi di lavoro, che vengono approvati e sottoposti a verifica (ex ante) dalla Corte dei conti, avrebbe potuto individuare nuovi percorsi in capo alla classe dirigente.

Ma ciò non si realizza: sono i ritardi accumulati dalle burocrazie (sia tecniche che amministrative) sul fronte del sistema dei controlli interni a rendere disapplicate le corrispondenti regole poste a presidio della responsabilità dirigenziale, poste a presidio della responsabilità amministrativo-contabile nell'interesse del sistema delle imprese come dei singoli cittadini.

Solo nel 2012 si riprendono i fili di un discorso che si era appena iniziato ad avviare nel 1999, con il d.lgs. n. 286 <sup>(7)</sup>, e che era stato solo ribadito nel 2009, con il d.lgs. n. 150 <sup>(8)</sup>.

---

<sup>6</sup> Sulla necessità del ricorso a Nuove Tecniche Gestionali, v. il quaderno di ricerca "*Corte dei conti e buon andamento della P.A.*" (a cura di Rosario Scalia), in *Politiche pubbliche, gestione, controllo*, vol. 6.4, Ed. Istituto Max Weber, Roma, 2003-2011, pagg. 194.

<sup>7</sup> *Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.*

<sup>8</sup> *Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.*

All'obbligo imposto alle burocrazie di elaborare un piano triennale della "performance", con tempi più dilatati per il sistema delle Regioni e degli Enti Locali, si affianca un obbligo parallelo di mettere a punto un piano triennale anti-corruzione.

Dal momento che sullo sfondo si fa strada la convinzione che nessun decisore politico (così come nessun dipendente pubblico) è immune dall'essere, in un modo o in un altro, coinvolto in situazioni in cui emerge il conflitto di interessi, si fa strada, nel nostro Paese, con il Governo Monti, la convinzione che il principio di trasparenza debba essere declinato sotto diverse forme (<sup>9</sup>).

Diventa questo un obbligo con il d.lgs. n. 33/2013: sanzionato, in caso di omissioni; sottoposto alla vigilanza dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, che a tal fine si è decisa ad avvalersi, sul territorio, degli Organismi Indipendenti di Valutazione e, ancor prima, delle Prefetture.

La richiamata disciplina nazionale, che va riguardata come reazione del sistema democratico alla rilevata tirannia esercitata da pochi (<sup>10</sup>) nei riguardi della comunità civile che assolve all'obbligo di pagare le tasse, è stata completata con il rafforzamento dei poteri di controllo e di valutazione in capo alla Corte dei conti, al centro come alla periferia del sistema (<sup>11</sup>).

Rafforzamento sul fronte del controllo economico-finanziario sui bilanci delle Regioni e degli Enti Locali; il che determina inesorabilmente una riduzione di azione, di fatto, nel suo campo privilegiato di intervento – voluto dal Legislatore nazionale nel 1994 con la legge n. 20 – quello del "controllo sulla gestione"; intervento sapientemente scrutinato dalla Corte Costituzionale con la sen-

---

<sup>9</sup> V. Rosario Scalia, *"L'affermazione del principio di trasparenza nella Pubblica Amministrazione. Il contributo della Corte dei conti"*, Pubblicato sulla "Rivista della Guardia di Finanza", n. 1 di GEN-FEB 2015.

<sup>10</sup> Tirannia che si esercita escludendo dai "mercati pubblici" alcune imprese rispetto ad altre, e, in particolare, le piccole e medie imprese.

<sup>11</sup> Ciò avviene, nel 2012, con il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012. Proroga di termine per l'esercizio di delega legislativa."

tenza n. 29 del 1995.

“Controllo sulla gestione” che si può svolgere in maniera anche concomitante all’attività di gestione posta in essere dalle burocrazie, cioè con il metodo dell’affiancamento; o, in maniera successiva, svolgendo analisi sull’effettivo perseguimento degli obiettivi e la valutazione dei tempi e dei costi del realizzato<sup>(12)</sup>.

Anche per tale via il giudizio, che un controllore indipendente, quale è la Corte dei conti, è tenuto a rendere e a illustrare, aiuta la comunità civile a farsi un’idea dell’agire dei propri rappresentanti politici: il referto contribuisce a rafforzare la fiducia nel sistema dei poteri, valutandone il livello di virtù espresse a mezzo delle opere compiute, portate a realizzazione.

E’ stato detto, infatti, che «la corruzione abolisce la confidenza (n.d.a., il fidarsi di qualcuno) che rende possibile il meccanismo della rappresentatività»<sup>(13)</sup>.

Essa provoca una crisi di legittimità del potere e il discredito della classe politica; il che priva questa della possibilità di esigere dalla popolazione quegli sforzi, in termini di ulteriori sacrifici, che il tempo prolungato della crisi, con sempre maggiore ricorrenza, richiede.

Da questo punto di vista «essa diventa anche causa di immobilismo sociale e di conservatorismo, dato che più nessuno si dimostra disposto a sacrificare il proprio interesse personale all’interesse generale».

A ben riflettere, secondo alcuni analisti politici «la corruzione non è solamente un fenomeno morale, ma soprattutto un fenomeno politico che attacca il fondamento del contratto sociale e delle libertà civili»<sup>(14)</sup>.

In pieno dissenso con alcuni di essi (Merton, Huntington, Tilman) che ri-

---

<sup>12</sup> V. “Come si controllano i propri collaboratori? Tra teoria e pratica” (a cura di Rosario Scalia), in Politiche pubbliche, gestione, controllo, vol. 24.16.9, Ed. Istituto Max Weber, Roma, 2011, pagg. 166.

<sup>13</sup> In «*La corruption, envers des droit de l’homme*», a cura di Delmas-Marty, Ed. Universitaires de Fribourg, Svizzera, 1995.

<sup>14</sup> V. J.-F. Spitz, “*Corruzione, obbligazione e libertà civile*”, in *Le Débat*, marzo-aprile 1993.

tengono la corruzione segno distintivo dell'uomo (e in quanto tale potrebbe essere accettabile la sua presenza nell'agire umano), va condivisa la tesi secondo cui la corruzione, soprattutto nel contesto dei "mercati pubblici" che vanno contestati da imprese private, crea una diffusa disponibilità ad adottare dei comportamenti non produttivi (c'è, infatti, la tendenza a "comprare" il decisore politico, ma non certo a migliorare la qualità del prodotto/servizio da rendere).

Nei fatti, le indagini svolte dalla Corte dei conti – soprattutto nel settore dei servizi non sanitari a livello regionale – portano a questa fredda valutazione: la corruzione è un elemento di conservatorismo, di sostanziale preservazione (oltre ogni limite) di situazioni acquisite da parte del sistema delle imprese <sup>(15)</sup>.

Si può affermare come tale fenomeno, che è "il perseguimento di un interesse privato a spese di un interesse pubblico", finisca per privilegiare la soluzione individuale, particolaristica a detrimento dell'azione collettiva, fino a quando l'accumulo dei problemi non suscita l'esplosione sociale (Meny).

Di questa situazione non sono responsabili solo i decisori politici, lo sono soprattutto le imprese, alle quali troppo tardi il Legislatore nazionale ha rivolto la sua attenzione, con l'introduzione dell'obbligo della "compliance" <sup>(16)</sup>.

Ma ancora una volta le burocrazie (e soprattutto i rappresentanti sindacali delle dirigenze) hanno fatto un torto alla società civile: quello di aver consentito per troppo tempo, al decisore politico di intervenire, di intromettersi nella gestione risultando inapplicate le disposizioni contenute negli articoli 4 e 5 del decreto legislativo n. 165/2001.

Le burocrazie hanno convinto, fin dal decreto legislativo n. 29/1993, i decisori politici a fidarsi del loro operato; a tal fine hanno chiesto loro di disinte-

---

<sup>15</sup> In tal senso, Maurizio Graffeo, "Controllo di gestione. Le funzioni della Corte dei conti", intervento al Convegno "La revisione della spesa pubblica: un confronto tra le Assemblee regionali e la Corte dei conti", 12 marzo 2015, Aula della Sezioni Riunite.

<sup>16</sup> V. "Diffondere la cultura della legalità per contrastare i fenomeni corruttivi. Solo nella P.A.?", in Politiche pubbliche, gestione, controllo, vol. 43.14, Ed. Istituto Max Weber, Roma, 2013, pagg. 244.

ressarsi dei temi del controllo di gestione (che avrebbe potuto, *naturaliter*, far emergere differenze nei costi di acquisto di beni e servizi), ai temi correlati della performance/produttività (che avrebbe impedito di dilatare oltre misura le dotazioni organiche del personale), al tema della verifica dei piani/dei programmi (che avrebbe finito per limitare la discrezionalità dell'agire amministrativo per ricondurlo nell'alveo della programmazione).

La disattivazione dei più elementari sistemi di controllo ha generato, soprattutto in alcune aree del sistema amministrativo, atteggiamenti di onnipotenza, situazioni (per nulla ostacolate dal decisore politico) di sostanziale inamovibilità.

Se a questo comportamento omissivo se ne aggiunge un altro, quello collusivo con organizzazioni criminali, capaci di garantire l'elezione di questo o di quel politico, la situazione creatasi non può che essere retta dall'omertà e dalla confusione.

L'obbligo di assicurare trasparenza alla gestione, la cui inosservanza il Legislatore ha dovuto esplicitamente sanzionare con effetti dirompenti per il sistema (nullità dell'atto non pubblicato), ha sconvolto il sistema abituato a stazionare, a condurre il proprio agire in aree paludose.

Gli effetti, però, si vedranno tra un po' di tempo, quando la società civile si sarà attrezzata per rendere conto e ragione, in presa diretta, di certe scelte fatte...

L'applicazione in concreto del principio di trasparenza che l'Autorità Nazionale Anticorruzione sta implementando (anche attraverso la lettura delle relazioni annuali che ciascun responsabile anticorruzione è tenuto ad inviare a tale Autorità), costituisce un contributo alla riduzione di quei fenomeni di corruzione in cui i termini dello scambio (tra corruttore e corrotto) sono imprecisi sia dal lato della loro consistenza sia nelle modalità in cui esso si realizza.

Tale forma di corruzione è orientata, infatti, a instaurare un legame asso-

ciativo dal quale ci si attendono benefici futuri (il c.d. “passaggio in ascensore”). Forma che è molto più difficile da individuare, da scoprire dato che essa fa ricorso a forme rispettabili di scambio sociale abituale e utilizza sistemi (di soddisfazione) molto più sofisticati (<sup>17</sup>).

---

<sup>17</sup> In tal senso, cfr. Rosario Scalia, *Controllo della spesa e prevenzione di inefficienze e sprechi di risorse pubbliche*, in *Politiche pubbliche, gestione, controllo*, vol. 43.13 (La riforma del Governo Monti), Ed. Istituto Max Weber, Roma, 2013, pagg. 1-19.

## 1. I pericoli che provengono dalle burocrazie, in particolare dai dirigenti (classe con competenza decisionale)

Il pericolo più grande che proviene dalle burocrazie è che esse adottino comportamenti non rispettosi del principio che risulta scritto a chiare lettere nella nostra Costituzione (art. 98, comma 1).

L'articolo è definitivo nella sua asserzione: l'obbligo di dover essere ciascun dipendente pubblico al **servizio esclusivo** della Nazione. Un principio fondamentale che ispira, oggi, la legislazione posta a tutela del c.d. "obbligo della trasparenza": dal d.lgs. n. 149/2011 al d.lgs. n. 33/2013.

Tra i dipendenti pubblici l'interesse personale non può né deve allignare: men che mai prevalere sul perseguimento di interessi pubblici. Così come non può allignare la parzialità nell'esercizio del potere di competenza.

Quando ciò succede, si è verificata la lesione più grave: scolorisce il senso che si deve assegnare al principio del "buon andamento", si disintegra l'obbligo dell'osservanza della legge dato che dal comportamento che rinneghi tali valori discende l'insorgere di una o più forme di responsabilità.

Sistema di responsabilità che trova le sue radici nella visione etica che i nostri padri costituenti hanno cercato di preservare in capo alla dirigenza politica (disciplina, onore), così come in capo alla dirigenza tecnico-amministrativa, in capo a quanti sono impegnati, in genere, ad amministrare la cosa pubblica.

Visione etica che fin dai tempi più antichi ha convissuto, anche nel campo dell'imprenditoria privata, con la visione economica (<sup>18</sup>).

Perché questo richiamo alla visione etica dell'agire pubblico?

Perché in essa troviamo la ragione – che non è la sola giustificazione – del sistema di regole che sono state poste a tutela dei cittadini, delle imprese nei

---

<sup>18</sup> V. Rosario Scalia, "L'etica del dipendente pubblico esiste ancora?", in Politiche pubbliche, gestione, controllo, vol. 43 (Il sistema etico nazionale e l'etica delle burocrazie), Ed. Istituto Max Weber, Roma, 1996-2003, pagg. 1-76



confronti di chi dimostra con il suo operato di essere divenuto infedele.

Le azioni di contrasto ai comportamenti illegali, così come ai comportamenti infedeli, di chi governa, come di chi amministra e di chi (anche privato) gestisce risorse pubbliche, ricevono forza dai principi contenuti nella Carta costituzionale.

Ad essi dobbiamo fare sempre esplicito riferimento.

Ma non solo: il riferimento va fatto anche ai principi che sono elaborati per la lotta alla corruzione in sede internazionale, e che l'Italia ha saputo fare propri – inserendoli nel proprio ordinamento – sia pure con un certo quale insopportabile ritardo.

A causa di ciò – come della scomparsa (intesa come tramonto) del reato di falso in bilancio nel settore privato – l'Italia ha dovuto (e continua a) pagare in termini di caduta di immagine, di ridotta credibilità, da parte degli investitori esteri, nel “Sistema Italia”.

Come può un investitore straniero avere fiducia nei bilanci di esercizio pubblicati dalle imprese se sa che la magistratura non ha alcuna capacità di intervento, cioè che le è stato negato il potere di ripristinare la verità dei conti quando essi presentano, già *ictu oculi*, anomalie più o meno accentuate?

Ancora una volta si deve avere il coraggio di effettuare una lettura sostanziale degli obblighi imposti all'impresa: trasparenza, certamente, che si sostanzia in un impegno a rendere pubblico lo stato di salute economico-finanziaria; ma anche perseguibilità dei comportamenti che arrecano un danno alla pubblica fede ...

Il che richiede un cambiamento profondo di mentalità, a livello del singolo cittadino, a livello di comunità civile.

La verità dei fatti, così come delle azioni, deve prevalere su qualsiasi comportamento malizioso.

E, invece, sembrano quanto mai diffusi episodi di “*calliditas, fallacia*,

*machinatio*”, tutti rivolti a trarre in inganno l’interlocutore e tali da rendergli la rappresentazione della realtà assai difficile da capire.

L’assunzione di misure di contrasto ai comportamenti illegali (*contra legem*) – che si sostanziano nella violazione sporadica/sistematica soprattutto delle procedure utilizzabili/poste per perseguire la finalità della legge – risulta scandita, sotto il profilo storico, dalla rappresentazione che, in un determinato Paese, la società si fa del ruolo che i corpi burocratici hanno/debbono avere, delle garanzie che offrono i loro sistemi di reclutamento e di utilizzo dei dipendenti, delle aree di discrezionalità concesse ad essi dall’ordinamento stesso, del grado di giustiziabilità del loro operato.

Se, poi, la società stessa risulta contrassegnata dalla infiltrazione, nel sistema economico, di elementi criminali, allora il campo di azione si fa molto più difficile da perimetrare.

In assenza di un sistema di controlli interni (<sup>19</sup>) atto a prevenire l’illegalità, è facile che ci siano accordi sotterranei tra imprenditoria sana e imprenditoria inquinata; accordi che risultano, comunque, inconfessabili.

Porre in essere azioni di contrasto nei riguardi dei fenomeni della illegalità, che tramutano generalmente in comportamenti di corruzione, significa riportare nel sistema il principio di legalità; significa evitare i monopoli, quelli fondati sul ricorso alla violenza e alla intimidazione.

Significa anche evitare che, nel nostro Paese, un appalto di opere costi quell’X in più perché esso è destinato a foraggiare il potere, quel potere che non vuole abbandonare il campo in quanto colluso con una certa imprenditoria che non si è abituata a rispettare le regole della effettiva concorrenza.

Le burocrazie (soprattutto quando i vertici di esse sono scelti a mezzo di selezioni non trasparenti) sono chiamate a funzionare da “cerniera” di collega-

---

<sup>19</sup> V. il dossier di ricerca “Concetti e parole: il sistema dei controlli interni in Italia” (a cura di Rosario Scalia), in *Politiche pubbliche, gestione, controllo*, vol. 6.2, Ed. Istituto Max Weber, Roma, 2010, pagg. 234.

mento. Esse vivono comunque, nella speranza di poter esercitare il loro potere, ma senza che le magistrature – nei casi in cui violano le norme – ne possano individuare il grado di responsabilità e ne possano sanzionare il comportamento.

Il sistema democratico ha avuto la forza di dimostrare un alto grado di vitalità, una forte capacità di reazione al grado di collusione che si rintraccia tra le burocrazie, e, malauguratamente, tra esse e il sistema politico.

Pur dopo due anni dalla presentazione della proposta di legge (A.S. n. 19 del 15.3.2013), il Parlamento ha approvato la legge 27 maggio 2015, n. 69, recante *“Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio”*.

Sotto la pressione, ancora una volta, di un diffuso scoramento dell’opinione pubblica; scoramento derivante dai primi esiti di indagini svolte dalla magistratura penale sui diversi casi, fino al caso denominato “mafia Capitale”.

Che cosa è mancato ancora una volta? Perché tutto ciò è successo?

Sono domande che richiedono risposte puntuali.

Se a tale situazione di inefficienze delle burocrazie si deve poter porre rimedio, non altrettanto condivisibili appaiono episodi di intolleranza verso la legge ...

Ciò che fa emergere, infatti, uno stato diffuso di incomprendimento verso il ruolo che i poteri pubblici sono tenuti ad assicurare è quanto è successo recentemente all’Assemblea di Confindustria.

Scrivo, a tal proposito, un lettore su “Il Venerdì di Repubblica”: «... il presidente di Confindustria ha detto che *“una manina anti-imprese ha infilato una legge contro il falso in bilancio e gli eco-reati”*, ricevendo un’ovazione da parte dei presenti ... ».

E nella stessa rubrica, Michele Serra così commenta: *«Considerare “anti-*

*imprese” la sacrosanta (e molto tardiva) introduzione dei reati da inquinamento rivela una concezione dell’impresa davvero curiosa: come se la legalità fosse penalizzante per gli imprenditori; e come se esistesse, tra salute ambientale e salute delle imprese, una contraddizione, e tutelando la prima si danneggiassero le seconde».*

E quasi a giustificare la sortita di questo personaggio pubblico soggiunge: *«Forse Squinzi intendeva dire che le imprese, in Italia, sono gravate da una quantità di cavillose pendenze burocratiche, che rendono effettivamente penosissima la vita di centinaia di migliaia di piccole imprese».*

Ma non sembra questa considerazione un *déjà vu*?

Il punto è un altro: il rapporto tra piccole e medie imprese e uffici pubblici non è presidiato da un difensore civico.

Si preferiscono gli italici comportamenti; ma ciò non fa bene al “Sistema Italia”.

Lo stesso Serra, poco più avanti afferma: *«La promessa più disattesa della politica degli ultimi venti anni è “semplificazione”. Riuscire ad ottenerla, sollevandoci dalla croce della persecuzione burocratica, sarebbe un autentico miracolo».*

Poco prima aveva raccontato del tempo che aveva “perduto” per fare la voltura di un contratto, a mezzo telefono, con il *call center* di Enel Energia.

Se questo è il problema, un nuovo spazio di intervento va ricercato: le risorse destinate alla formazione, all’aggiornamento professionale dei dipendenti pubblici sono state azzerate. Ma l’esigenza di capirsi tra uffici pubblici e imprese si può ritenere triplicata.

Il rimedio a questa situazione va ricercato nel riavviare i contatti tra questi due mondi, creando occasioni e momenti di permanente colloquio; e questo al di là della maggiore/minore funzionalità degli Uffici per le relazioni con il pubblico.

Si è istituita la “Giornata per la legalità”. Perché essa non diventa, anche e soprattutto, un momento di autovalutazione del grado di fiducia che le imprese debbono avere verso il mondo dei dipendenti pubblici?

## **Le anomalie riscontrabili nella vicenda Mafia-Capitale**

1. L'aggiudicazione degli appalti di servizi è avvenuta in maniera "pilotata" (influenza esercitata dal decisore politico/intervento del dirigente sulla composizione delle commissioni giudicatrici delle offerte presentate dalle imprese)
2. La fissazione del costo/base del servizio è stata stabilita in modo tale da consentire un profitto all'impresa aggiudicatrice comprensivo del costo-tangente; tale plusvalore è a carico della collettività
3. L'aggiudicazione è assicurata dalla copertura malavitosa (conversazioni Buzzi-Carminati) e dalla coltivazione di rapporti "pericolosi" con la classe politica a volte ignara della distorsione impressa al processo politico-amministrativo
4. La predisposizione dei bandi di gara risulta da tempo orientata – in ragione dei requisiti richiesti – a consentire la partecipazione di aziende di determinate dimensioni (escludendosi "a priori anche le medie imprese).

## I delitti contro la P.A.

**Art. 316-bis.**

*(Malversazione a danno dello Stato)*

**Art. 316-ter.**

*(Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato)*

**Art. 317.**

*(Concussione)*

**Art. 318.**

*(Corruzione per l'esercizio della funzione)*

**Art. 319.**

*(Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio)*

**Art. 19-bis.**

*(Circostanze aggravanti)*

**Art. 319-ter.**

*(Corruzione in atti giudiziari)*

**Art. 319-quater.**

*(Induzione indebita a dare o promettere utilità)*

**Art. 320.**

*(Corruzione di persona incaricata di pubblico servizio)*

**Art. 321.**

*(Pene per il corruttore)*

**Art. 322.**

*(Istigazione alla corruzione)*

**Art. 322-bis.**

*(Peculato, concussione, induzione indebita dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri)*

**Art. 346-bis.**

*(Traffico di influenze illecite)*

**Art. 353.**

*(Turbata libertà degli incanti)*

**Art. 353-bis.**

*(Turbata libertà del procedimento di scelta del contraente)*

**Art. 7.**

*Informazione sull'esercizio dell'azione penale per i fatti di corruzione*

Quando esercita l'azione penale per i delitti di cui agli articoli ... del codice penale, il pubblico ministero informa il presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, dando notizia dell'imputazione.

## La struttura della L. 27 maggio 2015, n. 69

### Capo I

**DISPOSIZIONI IN MATERIA  
DI DELITTI CONTRO LA  
PUBBLICA AMMINISTRA-  
ZIONE, DI ASSOCIAZIONI DI  
TIPO MAFIOSO, NONCHÉ  
ULTERIORI MODIFICHE AL  
CODICE DI PROCEDURA  
PENALE, ALLE RELATIVE  
NORME DI ATTUAZIONE E  
ALLA LEGGE 6 NOVEMBRE  
2012, N. 190.**

#### **Art. 1.**

*Modifiche alla disciplina sanzionatoria in materia di delitti contro la pubblica amministrazione*

#### **Art. 2.**

*Modifica all'articolo 165 del codice penale, in materia di sospensione condizionale della pena*

#### **Art. 3.**

*Modifica dell'articolo 317 del codice penale, in materia di concussione*

#### **Art. 4.**

*Introduzione dell'articolo 322-quater del codice penale, in materia di riparazione pecuniaria*

#### **Art. 5.**

*Associazioni di tipo mafioso, anche straniere*

#### **Art. 6.**

*Integrazione dell'articolo 444 del codice di procedura penale, in materia di applicazione della pena su richiesta delle parti*

#### **Art. 7.**

*Informazione sull'esercizio dell'azione penale per i fatti di corruzione*

#### **Art. 8.**

*Modifiche alla legge 6 novembre 2012, n. 190*

### Capo II

**DISPOSIZIONI PENALI  
IN MATERIA DI SOCIE-  
TÀ E CONSORZI**

#### **Art. 9.**

*Modifica dell'articolo 2621 del codice civile*

#### **Art. 10.**

*Introduzione degli articoli 2621-bis e 2621-ter del codice civile*

#### **Art. 11.**

*Modifica dell'articolo 2622 del codice civile*

#### **Art. 12.**

*Modifiche alle disposizioni sulla responsabilità amministrativa degli enti in relazione ai reati societari*



## **2. I pericoli che provengono dallo stesso sistema delle imprese**

Nei riguardi del sistema delle piccole e medie imprese l'attenzione del Legislatore nazionale, solo in tempi recenti, è risultata ispirata alla messa a punto di regole diverse da quelle elaborate per il sistema delle grandi imprese.

Ma ciò non significa che le piccole e medie imprese abbiano ricevuto dal sistema tecnico-amministrativo servizi di qualità migliore.

Sulle piccole e medie imprese è calato il peso (in termini di costi aggiuntivi) fin dal 1995 della ricerca e della selezione di personale che si dimostrasse adeguato al loro sviluppo.

Così come è mancato un sostegno reale in termini di utilizzo delle risorse comunitarie destinate alla riqualificazione/riconversione professionale delle risorse umane in tempo di crisi.

Le piccole e medie imprese sostengono, quindi, oneri impropri per le inefficienze del sistema pubblico del collocamento della manodopera <sup>(20)</sup>, così come per le inefficienze del sistema della formazione professionale.

L'introduzione dei fondi interprofessionali non è servita a risolvere i problemi in molte aree del Paese. Anche qui manca la vigilanza sulla effettiva destinazione di tali risorse.

Il pericolo più grande che può essere generato dal sistema delle imprese è che ciascun imprenditore (piccolo o medio che sia) coltivi l'"interesse personale" dimenticandosi di far perseguire all'organizzazione di cui è responsabile anche la funzione sociale di cui ogni organismo è da considerare portatore.

Il richiamo evidente è ad Adam Smith.

Ma il professore di filosofia morale e il pioniere dell'economia non hanno

---

<sup>20</sup> V. "Gli uffici pubblici di collocamento: come innovare per migliorare i servizi da rendere al cittadino, all'impresa", in Politiche pubbliche, gestione, controllo, vol. 9, Ed. Istituto Max Weber, Roma, 1998-2003, pagg. 166.

condotto una vita di manifesta schizofrenia: il suo pensiero è stato solo distorto per piegarlo a supporto di tesi interessate.

Adam Smith è stato letto – come giustamente sottolinea oggi Amartya Sen – per troppo tempo come un egoista. Uno dei passaggi che è stato più e più volte citato dagli economisti smithiani dei nostri giorni è il seguente: «*Non è dalla benevolenza del macellaio, del birraio o del fornaio che ci aspettiamo il nostro desinare, ma dalla considerazione che questi hanno per il proprio interesse personale. Non ci rivolgiamo alla loro umanità ma al loro egoismo, e ad essi parliamo dei loro vantaggi e non delle nostre necessità*».

Adam Smith non ha scritto solo “La ricchezza delle nazioni”, ma anche la “La teoria dei sentimenti morali”.

E’ vero che egli ha affermato che «*l’interesse personale domina la maggior parte degli uomini*». Ma questa visione cinica del modo di vivere degli uomini risulta temperata dal concetto del “dominio di sé”; concetto preso a prestito dagli stoici.

«*L’uomo*» secondo gli stoici «*dovrebbe considerare se stesso non come qualcosa di separato o staccato, ma come un cittadino del mondo, un membro della vasta comunità della natura*», per cui «*all’interesse di questa grande comunità egli dovrebbe sempre esser lieto che si sacrifichi il suo piccolo interesse personale*» (Adam Smith).

L’erronea interpretazione del complesso atteggiamento smithiano nei confronti della motivazione e dei mercati, e la mancanza di attenzione per la sua analisi etica dei sentimenti e del comportamento ben si inseriscono in quel fenomeno deprecabile che è l’allontanamento dell’economia dall’etica; fenomeno che si è verificato insieme allo sviluppo dell’economia moderna.

In realtà Smith diede dei contributi pionieristici all’analisi della natura degli scambi reciprocamente vantaggiosi e del valore della divisione del lavoro. Dato che questi contributi sono perfettamente compatibili con un comportamen-

to umano per il quale non rilevino cordialità ed etica, i riferimenti a queste parti dell'opera di Smith sono stati numerosi ed esuberanti.

Altre parti degli scritti smithiani sull'economia e la società, riguardanti l'osservazione della povertà, la necessità della simpatia e il ruolo delle considerazioni di natura etica nel comportamento umano (in particolare in ragione del riferimento a norme di comportamento) sono state, invece, relativamente trascurate, via via che questi temi di riflessione diventavano fuori moda in economia.

In realtà è proprio il restringimento di ottica rispetto all'ampia visione smithiana degli esseri umani a poter venire visto come una delle principali carenze della teoria economica contemporanea.

Un'altra grave conseguenza di questo distacco è un indebolimento della portata e della rilevanza della stessa "economia del benessere".

Ma quel che ha arrecato più danni al sistema delle medie imprese (più che a quello delle piccole) è stata la crescente flessibilizzazione del mercato del lavoro; flessibilizzazione che si è introdotta, senza alcuna logica, nel sistema delle istituzioni pubbliche.

Tale scelta politica – per quanto necessaria – non ha contrastato il declino della produttività; anzi, ha contribuito a determinare quella "trappola della stagnazione della produttività" nella quale siamo immersi da oltre dieci anni.

Anche il Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco, ha avuto modo di affermare: « (...) *studi della Banca d'Italia mostrano come rapporti di lavoro più stabili possano stimolare l'accumulazione di capitale umano, incentivando i lavoratori ad acquisire competenze specifiche all'attività dell'impresa. Si rafforzerebbero l'intensità dell'attività innovativa e, in ultima istanza, la dinamica della produttività*».

In sostanza, l'atteggiamento delle piccole/medie imprese è stato quello di rinviare il ricorso ad innovare dal momento che, sfruttando la flessibilità, si ri-

duceva il costo del lavoro, quale fattore della produzione.

In sostanza, l'Italia è andata controcorrente, dato che l'Europa ha inteso sviluppare alcune linee di intervento che andavano, nel campo delle politiche del lavoro, in una direzione diversa.

Le linee di intervento sono rintracciabili nel *Libro bianco* di Delors (CEC 1993), nel *Piano di coesione sociale* di Lisbona - *Agenda 2000*, nella strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva *Europa2020* (CE, 2010).

Vale la pena ricordare i grandi *clusters* di manifattura individuati in *Europa 2020*: manifattura avanzata, tecnologie abilitanti (batterie, materiali intelligenti, ecc.), prodotti a base biologica, veicoli e navi intelligenti, edilizia sostenibile e riuso delle materie prime, reti intelligenti.

La Commissione Europea, quindi, dal lato delle politiche industriali e della ricerca e dello sviluppo, ambientale ed energetica, ha riconosciuto che “la crisi non è stata solo un episodio isolato, tale da consentirci un ritorno alla precedente normalità. Le sfide alle quali si trova di fronte l'Unione, sono più temibili rispetto al periodo che ha preceduto la recessione, mentre il nostro margine di manovra è limitato. Per di più, il resto del mondo non rimane certo fermo a guardare” (CEE 2010).

A favorire le fonti di crescita della produttività non è la flessibilità del lavoro, ma la politica industriale e dell'innovazione per la crescita.

E' a questa Europa che occorre che guardino le piccole e medie imprese per uscire dal declino italiano.

Il pericolo è che, ancora una volta, le piccole e medie imprese non sappiano intercettare ciò che di buono dovrebbe trovarsi nei PON e nei POR, in questi strumenti di crescita che utilizzano risorse comunitarie. E che le burocrazie, non tenendo conto delle loro esigenze, attuali ed effettive, da acquisire e valutare in presa diretta, si accontentino di “copiare” il passato.

### **3. I pericoli che provengono dai decisori politici; la diffusione della cultura della programmazione, che è visione del futuro destino del Paese**

Spetta alla politica – al decisore politico – ogni anno decidere, ai sensi dell’art. 4, comma 1, lett. c, del d.lgs. n. 165/2001, quale destinazione imprimere alle risorse finanziarie – comprese quelle di provenienza europea – coattivamente prelevate dalle tasche dei cittadini/delle imprese.

E la destinazione impressa alle risorse tributarie (ed extratributarie) è da leggere in funzione del complesso delle diverse politiche pubbliche; alla cui gestione, a mezzo delle burocrazie, sono chiamati i decisori politici.

Facciamoci queste domande: quali “contropartite” sono richieste dai decisori politici al sistema delle piccole e medie imprese?

Se è vero – come è vero – che i partiti politici hanno due necessità: mantenere un apparato, una organizzazione capillare <sup>(21)</sup>; accrescere la “clientela”, che è la base elettorale, allora è plausibile che siano fundamentalmente due le distorsioni che si possono verificare.

Quelle distorsioni che Bettino Craxi aveva denunciato, nell’ormai famoso discorso alla Camera dei deputati nel lontano 1992: i decisori politici dimostrano una forte propensione a ricorrere a burocrati “disponibili”; i decisori politici non desiderano che i loro comportamenti (decisioni assunte) siano valutati.

Il decisore politico, d’altra parte, si è sentito libero – fino al 31 dicembre 2012 – di poter affermare in campagna elettorale (e non solo) che tutti i sogni, le aspirazioni (compresa quella di non pagare le tasse, di vedersele ridurre), i progetti dei propri elettori sarebbero stati esauditi nel corso del suo mandato. E’ mancato l’impegno di ancorare le promesse alla realtà, alle condizioni economiche e sociali esistenti.

Chi oggi è stato chiamato a svolgere la funzione di “controllore dei sogni”

---

<sup>21</sup> In senso contrario sembrano orientate le dichiarazioni rese dal Segretario del PD, Matteo Renzi, nel giugno 2015, dopo gli esiti del ballottaggio tra candidati a Sindaco in alcune città.

dei decisori politici? La Corte dei conti.

Ormai la legislazione vigente – quella posta in essere dal Governo Monti e, poi, confermata dal Governo Letta – ha inteso costringere chi va al potere di governare il sistema economico-finanziario delle Autonomie Locali (Regioni ed Enti Locali) ancorandolo ai vincoli e alle prospettive reventanti dal rispetto del Patto di stabilità interno, che è “di stabilità e di crescita”. E lo ha fatto imponendogli un obbligo di trasparenza.

Ma ha anche richiesto ai decisori politici subentranti nel governo (nella gestione?) di non potersi discostare dalle autovalutazioni che il cedente l’incarico politico (Sindaco uscente) è tenuto ad effettuare, per l’intero periodo in cui ha governato, ha amministrato, sulla sanezza delle finanze dell’ente <sup>(22)</sup>.

La relazione di fine mandato (richiesta dal Legislatore nazionale ai Sindaci dei Comuni, nonché ai Presidenti delle Province) si viene a saldare con quella

---

<sup>22</sup> In particolare l’art. 4, “*Relazione di fine mandato provinciale e comunale*” del d.lgs. n. 149/2011, dispone che

« 1. Al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell’unità economica e giuridica della Repubblica, il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, le province e i comuni sono tenuti a redigere una relazione di fine mandato.

2. La relazione di fine mandato, redatta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale, è sottoscritta dal presidente della provincia o dal sindaco non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato. Entro e non oltre quindici giorni dopo la sottoscrizione della relazione, essa deve risultare certificata dall’organo di revisione dell’ente locale e, nei tre giorni successivi la relazione e la certificazione devono essere trasmesse dal presidente della provincia o dal sindaco alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti. La relazione di fine mandato e la certificazione sono pubblicate sul sito istituzionale della provincia o del comune da parte del presidente della provincia o del sindaco entro i sette giorni successivi alla data di certificazione effettuata dall’organo di revisione dell’ente locale, con l’indicazione della data di trasmissione alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

*Omissis*

4. La relazione di fine mandato contiene la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante il mandato, con specifico riferimento a:

- a) sistema ed esiti dei controlli interni;
- b) eventuali rilievi della Corte dei conti;
- c) azioni intraprese per il rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati e stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard;
- d) situazione finanziaria e patrimoniale, anche evidenziando le carenze riscontrate nella gestione degli enti controllati dal comune o dalla provincia ai sensi dei numeri 1 e 2 del comma primo dell’articolo 2359 del codice civile, ed indicando azioni intraprese per porvi rimedio;
- e) azioni intraprese per contenere la spesa e stato del percorso di convergenza ai fabbisogni standard, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell’offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi;
- f) quantificazione della misura dell’indebitamento provinciale o comunale.

*Omissis»*

di inizio mandato <sup>(23)</sup> che il Legislatore nazionale stesso ha richiesto debba essere curata dal decisore politico di vertice, dal Sindaco subentrante (o dal Presidente di Provincia subentrante).

La mancata presentazione della relazione di fine mandato alla Corte dei conti, alla locale Sezione regionale di controllo, determina l'applicazione di una serie di sanzioni (a carico del Segretario comunale/del Responsabile del Servizio finanziario-contabile, nonché del responsabile di vertice politico).

Se la continuità della gestione economico-finanziaria è assicurata sulla carta, due continuano ad essere i pericoli latenti nel sistema politico-amministrativo:

- a) che la continuità della gestione amministrativa venga, comunque, meno in quanto si assuma la decisione di riorganizzare la “macchina”, cioè l'organizzazione amministrativa (struttura; livelli di responsabilità);
- b) che, in conseguenza della riorganizzazione, si abbia un lungo periodo di interregno determinato dall'attesa, da parte dei dirigenti di ruolo, di vedersi riconfermati nell'incarico dirigenziale sino ad allora espletato;
- c) se, poi, si ipotizza – con la prossima riforma delle P.A. – di ampliare il numero dei dirigenti esterni (rispetto a quelli interni), il tempo per la “ripresa dei lavori”, per far funzionare gli apparati si può dilatare enormemente.

---

<sup>23</sup> l'art. 4.bis (“*Relazione di inizio mandato provinciale e comunale*”) del d.lgs. n. 149/2011, dispone che  
« 1. Al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica e il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, le province e i comuni sono tenuti a redigere una relazione di inizio mandato, volta a verificare la situazione finanziaria e patrimoniale e la misura dell'indebitamento dei medesimi enti.  
2. La relazione di inizio mandato, predisposta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale, è sottoscritta dal presidente della provincia o dal sindaco entro il novantesimo giorno dall'inizio del mandato. Sulla base delle risultanze della relazione medesima, il presidente della provincia o il sindaco in carica, ove ne sussistano i presupposti, possono ricorrere alle procedure di riequilibrio finanziario vigenti.».

Ma il decisore politico non ha solo questa arma di condizionamento psicologico nei riguardi dei dirigenti. Ne ha altre, anche quelle aventi natura informale<sup>(24)</sup>.

Può, tra l'altro, utilizzare il sistema di valutazione dei risultati, raggiunti a fine anno, come strumento di pressione/influenza sulle scelte di competenza del dirigente. Rientra, peraltro, nei suoi poteri la nomina dei membri del c.d. "Organismo Indipendente di Valutazione" o di altro organo avente identiche funzioni.

Ugualmente può non procedere alla nomina del Comitato dei garanti (art. 22, d.lgs. n. 165/2001), che dovrebbe essere attivato, a richiesta del dirigente, tutte le volte che l'O.I.V. ritenga che lo stesso non abbia conseguito, a fine anno, gli obiettivi operativi previsti nel "Piano triennale della performance".

In definitiva, si può affermare che, in assenza di un quadro (ancora non) chiaro dei rapporti tra decisore politico e dirigenti (burocrazie di vertice), la debolezza delle burocrazie costituisce il male oscuro del "Sistema Italia".

E ancora più oscuro è il loro dover gestire il bilancio: esso dovrebbe esserlo dal 2015 per missioni e per programmi. Sia a livello di governo regionale, sia a livello di governo locale a seguito dell'applicazione che è stata data al principio di armonizzazione dei bilanci pubblici<sup>(25)</sup>. Così come lo è per lo Stato dagli inizi degli anni 2000.

Il che richiede ai rispettivi decisori politici uno sforzo culturale al quale non sono abituati: approvare piani, definire programmi<sup>(26)</sup>.

---

<sup>24</sup> Sono citate in Rosario Scalia, "Cultura dei dirigenti e riforma della pubblica amministrazione", Biblioteca della libertà, nov-dic 2002, n. 167, pagg. 57-67, Centro Einaudi, Roma.

<sup>25</sup> V. il d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche e integrazioni.

<sup>26</sup> L'art. 4, comma 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, così dispone:

« 1. Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Ad essi spettano, in particolare:

a) le decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo;

b) la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione;



La cultura della “programmazione efficace”, il suo grado di diffusione tra le istituzioni è un tema, questo sì, che deve interessare le piccole e le medie imprese ..., dato che in questa sede si fanno le scelte vere, quelle orientate alla crescita e allo sviluppo di esse.

E dovrebbero essere le Organizzazioni rappresentative dei loro interessi a richiedere al Governo che renda conto dell’impatto delle scelte così effettuate sul miglioramento (o meno) avutosi nella società, in quelle locali come in quella nazionale <sup>(27)</sup>.

La valutazione delle politiche pubbliche va diffusa in termini di metodo di analisi dell’esercizio dei poteri pubblici, e coinvolge i destinatari (in termini di esigenza politica da soddisfare) oltre che le burocrazie (e qui si tratta di verificare di quale supporto tecnico si avvalgono, oggi, gli O.I.V., istituzione per istituzione).

Soprattutto in considerazione di un fatto: che ancora manca al decisore politico – così come all’Istituzione superiore di controllo, quale è la Corte dei conti – la voce di tali organismi in ordine alla prescrizione contenuta nell’art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 29/1993, identico, nella sua formulazione, nel testo del d.lgs. n. 165/2001 <sup>(28)</sup>.

Anche in questo caso di omissione (o di silenzio complice) si individua

---

c) la individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale;

d) la definizione dei criteri generali in materia di ausili finanziari a terzi e di determinazione di tariffe, canoni e analoghi oneri a carico di terzi;

e) le nomine, designazioni ed atti analoghi ad essi attribuiti da specifiche disposizioni;

f) le richieste di pareri alle autorità amministrative indipendenti ed al Consiglio di Stato;

g) gli altri atti indicati dal presente decreto.»

<sup>27</sup> Cfr. Rosario Scalia, *“Alcuni elementi di riflessione sull’opportunità di promuovere lo sviluppo in Italia di una nuova disciplina: l’analisi delle politiche pubbliche”*, in *“L’analista delle politiche pubbliche: una esperienza formativa da coltivare”*, Politiche pubbliche, gestione, controllo, vol. 75.1, Ed. Istituto Max Weber, Roma, 2002, pagg. 1-4.

<sup>28</sup> L’art. 5, comma 3, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, così dispone:

« 3. Gli organismi di controllo interno verificano periodicamente la rispondenza delle determinazioni organizzative ai principi indicati all’articolo 2, comma 1, anche al fine di proporre l’adozione di eventuali interventi correttivi e di fornire elementi per l’adozione delle misure previste nei confronti dei responsabili della gestione.»

quel brodo di coltura in cui si possono annidare situazioni capaci di distorcere il principio del buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione.