



# LA MAFIA DI ROMA

*di Antonio Zucaro – Presidente di Nuova Etica Pubblica*

Nuova Etica Pubblica (Associazione, rivista e sito) è impegnata da anni sul tema dei rapporti tra politica ed amministrazione, ed in particolare dei rapporti tra le distorsioni dell'una e le distorsioni dell'altra.

Lo scandalo di Roma Capitale, ovvero l'esplosione di un bubbone marcio nell'intreccio tra politica, amministrazione, affari e criminalità, rivela una brutta novità. In sintesi: si sapeva che dietro le "cordate" dei politici locali c'erano comitati d'affari e gruppi di interesse economico trasversali ai partiti, con conseguenti problemi di clientelismo e corruzione; si ignoravano, tuttavia, la dimensione del fenomeno corruttivo, il suo carattere di sistema e il fatto che al centro di questo sistema vi fosse un'organizzazione criminale. Naturalmente, il sistema corruttivo, proprio per la sua organicità, è penetrato nei gangli dell'amministrazione, snodo essenziale nel rapporto tra politica e affari.

Questo scandalo segue ad altri: il Mose a Venezia, l'Expo di Milano (con una forte presenza di 'ndrangheta). E' di questi giorni, poi, la pubblicazione della classifica di *Transparency International* sulla corruzione mondiale 2014, che vede l'Italia al 69° posto, ultima tra i paesi del G7 ed in Europa.

Ma il fatto che nella Capitale della Repubblica un ex sindaco, assessori attuali e passati, Presidenti di Aziende comunali, alti funzionari, lo stesso Commissario alla trasparenza e all'anticorruzione siano indagati perché sospettati di essere a libro paga o comunque agli ordini di una banda mafiosa di ex terroristi e delinquenti comuni, rappresenta un salto di qualità verso il basso.

A questo punto appare evidente la necessità di un adeguamento delle analisi e delle proposte di Nuova Etica Pubblica, ed anche delle nostre modalità di impegno. Cominciando da questo articolo.

\*\*\*\*\*

Molte cose le abbiamo già dette, e qui ci si può limitare a richiamarle sinteticamente.

Sul piano dell' analisi, si è individuato come snodo centrale della crisi il fatto che una **politica degenerata nel politicantismo**, tesa a risultati immediati nella raccolta di voti, nei giochi di potere di personaggi o cordate, nella raccolta di fondi a disposizione di questi e di queste, ha prodotto e continua a produrre un'amministrazione autoreferenziale, pronta a scambiare vantaggi corporativi con il voto dei dipendenti e la carriera dei dirigenti con attività amministrative di favore. Schema parzialmente evolutosi, negli anni più recenti, sotto lo spinta di un'opinione pubblica resa insofferente dalla crisi nei confronti dell' intero settore pubblico; di qui le polemiche sui "fannulloni" ed il blocco dei contratti di lavoro, e il rafforzamento della tendenza ad affidare funzioni pubbliche ad enti ed imprese private, perché più efficienti e meno burocratiche. Ma senza toccare il nocciolo dell'uso di parte dell' amministrazione, per ottenere voti, quattrini ed infine potere. Voti di scambio, dei singoli per un trasferimento o un' assunzione, oppure di gruppi per una norma di favore od un finanziamento. Quattrini dagli appalti o da lobby per finanziare una campagna elettorale, una fondazione, una corrente, o il proprio tornaconto.

Voti e quattrini per il potere, il potere speso per avere più voti e più quattrini.

**Potere che si esercita in due modi, per la separazione vigente tra politica ed amministrazione:** direttamente, producendo norme, regole, programmi di competenza della politica, per favorire categorie di elettori o gruppi economici; indirettamente, attraverso pressioni sull' amministrazione – ovvero sui dirigenti – per orientare l' attività amministrativa, dalla gestione del personale agli appalti di opere pubbliche, a favore di singoli, gruppi ed imprese che ricambieranno la politica con voti e denaro. Spesso, inoltre, i dirigenti di vertice hanno un ruolo nell' istruttoria e nella predisposizione degli

atti normativi di competenza della politica. Perciò, il ruolo della dirigenza è centrale, e la sua disponibilità nei confronti della politica è una preconditione necessaria per far girare gli ingranaggi nel senso “giusto”. *Disponibilità che si ottiene con la promessa di promozioni, o di incarichi aggiuntivi, (o di quattrini), o con la minaccia di licenziamento, o di declassamento (o di bastonate).* **Promesse e minacce più facili quanto più è “privato” il regime giuridico dell’ Amministrazione o dell’ Azienda** , e conseguentemente maggiore è la discrezionalità della politica (e di chi vi sta dietro) sulla gestione del management.

Naturalmente, in questo sistema la **valutazione delle politiche**, degli uffici, dei singoli, prevista da una grande quantità di leggi, decreti, regolamenti etc. non ha alcun senso, se non quello di un possibile intralcio. La valutazione della politica la fa il voto, non importa quale, e quella degli uffici – e dei dirigenti – si misura con la disponibilità a favorire le male pratiche della politica. Perciò, soldi uguali per tutti ( sempre meno ), premi più o meno sottobanco ai collusi, stangate ove possibile ai “ burocrati “, ai “ ragionieri “, ai fessi che dicono di no.

Da questa analisi sono scaturite la nostra adesione a proposte autorevoli, come quella di Sabino Cassese ( Lectio magistralis ) o del CNEL ( riforma del Bilancio), e l’ elaborazione di nostre proposte conseguenti alle prime. In sintesi, rinviando all’ ampio materiale presente sul sito e sulla rivista: politica fondata sulle politiche di settore, elaborate dai soggetti istituzionali e dai partiti, attraverso **rapporti trasparenti con associazioni, gruppi di interesse, anche singoli cittadini o singole imprese, per dare risposte alle esigenze del paese e delle comunità locali**; politiche che producono norme, programmi, flussi di spesa pubblica ed attraverso questi producono esiti, realizzano obiettivi, inducono trasformazioni nell’ assetto economico, sociale e civile. Dunque valutabili e valutate per gli effetti prodotti.

**Amministrazioni pubbliche funzionali alle politiche di competenza**, sia nell’ applicazione delle leggi in vigore, frutto di politiche passate, sia nell’ *elaborazione e poi nell’ attuazione delle scelte politiche* degli esecutivi in carica; con *bilanci fondati su missioni e programmi*, chiari e precisi perché fondati sui flussi di cassa e non sulla “ competenza giuridica “; stretto collegamento tra risorse impiegate o spese dai singoli uffici e le prestazioni

realizzate da questi; conseguente *valutazione obiettiva degli uffici e dei dirigenti*.

**Ridefinizione di un sistema di controlli**, anche sui singoli atti (purché successivi), soprattutto per gli Enti locali, superando definitivamente l'idea che l'unico vero controllo, per le Autonomie locali, sia il voto dei cittadini.

\*\*\*\*\*

La validità di questo insieme di analisi ed elaborazioni viene pienamente confermata dagli ultimi eventi.

Lo scandalo della “ terra di mezzo “, tuttavia, ci pone altre questioni, finora meno considerate, alle quali va allargata la nostra riflessione.

Un primo filone è quello dei **rapporti tra settore pubblico e mondo delle imprese**, per la realizzazione di interessi pubblici. Problema non solo a Roma, come dimostrano gli scandali del MOSE e dell' EXPO. Questo filone può articolarsi in più direzioni: le aziende municipalizzate, i consorzi di Enti locali, o comunque pubblici, anche con altri soggetti, il ricorso alla sussidiarietà orizzontale ( cooperative, terzo settore ), la normativa sugli appalti di opere pubbliche.

Cominciando dalle Aziende municipalizzate, dalle Società partecipate e dai Consorzi, è noto che questi soggetti sono nati e si sono sviluppati su un presupposto unanimemente condiviso, in linea di principio. Ovvero, che è di gran lunga preferibile, quando la realizzazione di un interesse pubblico comporta la gestione di un'attività operativa come i trasporti, la raccolta dei rifiuti, la costruzione di grandi opere pubbliche, affidarsi a soggetti e procedure regolati dal diritto privato, più agili ed efficienti rispetto agli apparati ed alle procedure di diritto pubblico.

Il problema evidenziato dagli scandali è che, in assenza della verifica del mercato, l'ampliamento degli spazi discrezionali offerto dal diritto privato ai vertici di Aziende, Società e Consorzi, nominati dalla politica politicante, si traduce sistematicamente nello “sviamento di potere “: assunzioni fatte non per avere operatori efficienti ma i voti delle famiglie degli assunti; appalti assegnati non per avere servizi efficaci a costi ragionevoli ma tangenti, e voti dai dipendenti delle ditte amiche; dirigenti nominati non per far funzionare le

strutture ma per fare da cinghia di trasmissione tra politica ed affari, nei due sensi.

Lo stesso ragionamento vale per il ***ricorso alla sussidiarietà orizzontale***. In queste situazioni l' amministrazione affida a soggetti esterni la fornitura di servizi sociali, invece che attività operative di tipo industriale. Il che può produrre distorsioni ancora maggiori, perché le cooperative e le associazioni di volontariato hanno una matrice comunque politica, pur se non partitica, e dunque hanno un rapporto diretto, "politico" coi vertici dell' Amministrazione; inoltre, l' efficienza di questi servizi viene misurata da numeri più ristretti di cittadini, ovvero gli assistiti, mentre le attività operative incidono sull'intera comunità e se funzionano male possono produrre gravi perdite di consenso elettorale. In ogni caso, anche qui, la regolazione di diritto privato lascia un ampio spazio di discrezionalità senza rendicontazione, perciò sostanzialmente avulsa dal rapporto costi – benefici per la collettività.

\*\*\*\*\*

Queste problematiche vanno affrontate sia sul piano giuridico - amministrativo che sul piano più propriamente politico.

Sul piano giuridico, due considerazioni preliminari: la prima riguarda il ritorno in campo, di fronte a questo scandalo, delle note tesi liberiste sull' ***opportunità di smantellare il sistema del "socialismo municipale"***, privatizzando completamente la proprietà delle Aziende municipali ed affidando ai soli meccanismi del mercato la produzione dei servizi pubblici e la fissazione delle tariffe. Diciamola chiara: ***non può funzionare***. Un servizio di autobus per una borgata d'estrema periferia costerà sempre molto di più dei biglietti incassati. Affidarsi al mercato, in questi campi, significa aumentare le tariffe e privare la parte più debole della popolazione di servizi sociali essenziali. Perciò, è inevitabile l' impiego di denaro pubblico per coprire i sovraccosti indotti, nella produzione di questi servizi, da logiche di solidarietà e di inclusione. Ed un'azienda che usa (anche) denaro pubblico per produrre servizi pubblici può anche essere una s.p.a., ma sta dentro il sistema pubblico. Il problema è come.

La seconda questione riguarda la necessità di ***riconsiderare la recente normativa anticorruzione*** (legge 190/2012 e decreti delegati conseguenti ):

centinaia di norme su pene, incompatibilità, maggiore trasparenza, nuove procedure, nuove responsabilità, tutela dei *whistleblowers*, l' Autorità anticorruzione al posto dell' Autorità sulla vigilanza dei contratti pubblici, l' azzeramento della CIVIT. Forse è presto per fare una prima valutazione compiuta dell' efficacia di queste norme, ma *le vicende romane inducono una sensazione di scarsa utilità (almeno per ora) delle medesime*. Forse perché rimaste esterne ad alcune delle distorsioni strutturali del sistema amministrativo, dalle quali la corruzione sboccia e prolifera.

Relativamente a queste ultime, come si è detto, è necessario sviluppare la nostra riflessione e l' elaborazione di proposte. Al riguardo, alcuni spunti:

per le **Aziende municipalizzate** e, più in generale, per gli “ Enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale, regionale e locale “, va prospettata *un'ipotesi di regolazione quadro, applicativa di principi generali del sistema pubblico* non solo in materia di trasparenza e di incompatibilità ( come fa la normativa anticorruzione ) o di appalti ( come fa l' apposito Codice), ma anche in materia di assunzione del personale, di incarichi e responsabilità dirigenziali, di rendicontazione contabile, di valutazione dell' efficacia della gestione e del conseguimento degli obiettivi. Perché si tratta di soggetti che impiegano denari pubblici per fornire servizi pubblici, nel quadro della realizzazione di politiche pubbliche decise da autorità pubbliche. Il che non significa avvolgerli in un viluppo di lacci e laccioli burocratici: per le assunzioni sono possibili procedure telematiche come quelle dell' EPSO (l' Ufficio di selezione del personale per le istituzioni UE ). *Per la dirigenza, si tratta di applicare il sistema che proponiamo per le pp.aa.: direttive/attribuzione di risorse/attività/rendicontazione e valutazione finale*. Considerando, infatti, il carattere strumentale delle attività di questi soggetti rispetto alla realizzazione delle politiche pubbliche, il sistema non può che essere lo stesso. Una volta definita una politica ( ad es.: le Politiche sociali, per l' apposito Assessorato ), ed articolata questa per programmi e progetti, l' affidamento di uno di questi ad una Divisione amministrativa, ad una Cooperativa o ad un'azienda partecipata non può che essere funzionale alla migliore realizzazione di quel progetto al costo minore possibile. Cambiano alcune procedure e modalità, ma l' obiettivo finale è lo stesso, e la valutazione da compiere al riguardo pure.

Delle **cooperative** non diciamo nulla, se non per ricordare l' esigenza di controlli più efficaci, e soprattutto la necessità di una riforma che dia più poteri ai cooperatori nella singola cooperativa e più poteri alle singole cooperative nei consorzi e nelle grandi associazioni, limitando i fenomeni del gigantismo e del verticismo, tra loro collegati. In ogni caso, per le cooperative sociali va superata la prassi dell' affidamento diretto; l' ultimo scandalo evidenzia con nettezza assoluta che il *favor* dovuto alle loro finalità sociali non può arrivare a produrre un regime derogatorio rispetto alla normativa generale sugli appalti.

Quanto alla tale normativa, è chiara da molti anni la direzione da seguire, nel senso del *superamento dell' aggiudicazione al massimo ribasso privilegiando quella all' offerta più vantaggiosa*. Ovvero, come indica l' Unione Europea, la valutazione comparativa del prezzo richiesto e delle caratteristiche qualitative della prestazione offerta. Perché il massimo ribasso è più semplice da individuare ma l' esperienza insegna che apre di più la strada all' adeguamento dei prezzi, alle varianti in corso d' opera, alla dilazione dei termini di consegna. Soprattutto, in caso di attività *labour intensive* ( ovvero col costo preponderante costituito dalle retribuzioni degli addetti ), il criterio del massimo ribasso fa vincere le imprese ( o le cooperative ) che impiegano lavoro nero, o sottopagato. Inoltre, i controlli di rito vanno effettuati anche per i singoli lavoratori impiegati nell' appalto, e non solo per i " soci " della cooperativa.

\*\*\*\*\*

Sul piano politico, la nostra prima considerazione non può che riguardare il **progressivo decadimento dell'etica pubblica**, ovvero del principio fondamentale sancito dall' art. 54, 2° comma della Costituzione: " *I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore* ". Oggi suona come una beffa. Perché l' etica repubblicana era fondata su ideologie ed appartenenze che sono venute meno, ed è arrivata la Tangentopoli perenne. Parte tutto da qui. Non è solo questione di regole. Il voto di scambio viene utile sia col sistema delle preferenze, sia con le primarie, fino all' elezione del segretario di un organismo di partito. L' elezione diretta del leader può avvenire grazie ai pacchetti di voti portati dai

capicorrente, e la selezione nell' opacità dei collaboratori diretti del leader può essere inquinata da lobbies e conventicole. L' esperienza di Roma ci dice anche questo.

Per fronteggiare l'**emergenza morale** dobbiamo ricostruire un'etica pubblica laica, svincolata dalle ideologie e fondata sui valori della Costituzione. E' possibile. Questa associazione di funzionari pubblici lo sta facendo da anni, con la riflessione e l' elaborazione di analisi e di proposte sul sistema amministrativo. Questo lavoro va portato avanti ma non basta più. Occorre rivolgere la nostra attenzione ed il nostro impegno al sistema politico, anche qui laicamente, guardando ai problemi e non alle appartenenze. Prestando fede, anche in questo modo, al giuramento di fedeltà alla Costituzione che abbiamo prestato molti anni fa e che ancora rispettiamo.

16 dicembre 2014