

IV. I circuiti corruttivi nei livelli di governo

di Graziana Corica e Vittorio Martone

1. *Introduzione.*

Dagli anni settanta l'architettura istituzionale del paese ha notevolmente ridefinito il sistema dei poteri e delle competenze tra Stato centrale e governi locali. Il ruolo degli enti territoriali ne viene progressivamente accentuato all'insegna dei principi di sussidiarietà e autonomia, sia attraverso deleghe di maggiori competenze di *policy*, sia attraverso la riproposizione – su scala locale – di strumenti di *governance* e integrazione tra pubblico e privato. Questo non riduce l'importanza del livello di governo nazionale e delle amministrazioni centrali, che continuano a esercitare un ruolo di traino delle politiche (Perulli 2010). Piuttosto si assiste a una dialettica costante tra devoluzione e spinte al ri-accentramento, in cui anche i livelli e le forme di organizzazione territoriale infra-nazionali assumono carattere strategico (Cremaschi 2003), divenendo arene peculiari nella produzione di *policies* (Piselli - Ramella 2008), abilitate – sul piano normativo – da corpose riforme istituzionali (Vandelli 2004). Queste ultime agiscono non solo sul piano dell'architettura della pubblica amministrazione, ma anche sulle modalità di elezione delle rappresentanze in seno ai governi locali, sui loro meccanismi di legittimazione, sulle forme di interazione con la società locale (Bagnasco - Le Galès 2001). In questo senso, la riorganizzazione dello Stato si affianca al mutamento nelle dinamiche stesse della politica, specularmente alla destrutturazione delle grandi organizzazioni di partito e all'emergere di forme di consenso e di legittimazione maggiormente radicate nel territorio¹. Fin quando i processi dell'azione

¹ Come si discuterà nel paragrafo successivo, ci riferiamo in particolare alle riforme Bassanini e alla legge 81/93 sulla *Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale* che, oltre alla modifica dei criteri elettorali, agisce sulla composizione degli organi di indirizzo politico e sui loro rapporti con

pubblica restano stretta prerogativa del centro, i partiti fungono da strumento di catalizzazione delle istanze collettive e di raccolta di un consenso fondato prevalentemente sul voto di appartenenza (Belligni 1983), al cui interno prendono corpo leadership personali spesso coincidenti con le funzioni del governo nazionale (Calise - Mannheimer 1981) consolidatesi attorno al controllo delle partecipazioni statali e della spesa pubblica in generale (Mastropaolo 1987). Un sistema siffatto presenta *in nuce* i sintomi del suo indebolimento, ascrivibili ai meccanismi stessi di accumulazione del consenso. La trasformazione della rappresentanza, congiunta alla frammentazione delle posizioni di potere e all'emersione di nuove leadership costruite su pacchetti di voti personali e territorializzati, basati sulla massiccia distribuzione di risorse pubbliche, produce ben presto la cronicizzazione della gestione particolaristica, con un *surplus* di domanda clientelare e la conseguente destabilizzazione della base di consenso (Allum 2003). Comincia così un processo di scollamento tra società politica e società civile che giunge al culmine a cavallo degli anni novanta, con il macigno dello «scandalo politico» a minare le organizzazioni di partito e i meccanismi di scambio elettorale e corruttivo in essi maturati (Musella 2015). Qui si inscrive parte dell'importanza assunta dagli eletti nei livelli di governo locale, fondamentale «bacino di interscambio tra società e politica» che la perdita di radicamento sociale dei partiti rende difficilmente raggiungibile (Calise 2006, p. 93).

Partendo da tali premesse, lo scopo del presente capitolo è tentare di ricostruire le interrelazioni tra le trasformazioni occorse – delle politiche e nella politica – e le forme assunte dai circuiti corruttivi nei *livelli di governo* e nelle *istituzioni*. Questi aspetti, in linea con l'impianto del volume, sono ricostruiti e approfonditi attraverso una prospettiva che privilegia la dimensione spazio-temporale, osservando i mutamenti della corruzione politica in rapporto alle arene di *policy*, agli attori che vi interagiscono e ai reati prevalenti. Livelli di governo e istituzioni rimandano a due aspetti contestuali della corruzione politica, spesso correlati ma non coincidenti e per questo motivo tenuti distinti nel disegno della ricerca. Il livello di governo indica in qualche modo la *latitudine* dello scambio e riguarda l'ambito nazionale o locale (regionale, provinciale o comunale) cui è attribuita la competenza di *policy* entro la quale matura

l'esecutivo dando agli enti locali un'impronta «neo-parlamentare». Un passaggio che concede grande visibilità ai cosiddetti «nuovi sindaci», che nei comuni con più di 15 000 abitanti vengono eletti a suffragio universale e diretto, favorendo l'ascesa a livello nazionale di leadership costruite su scala territoriale e urbana (Agosta 1999, p. 34).

lo scambio corruttivo. Per quanto concerne le istituzioni, si prendono in considerazione organismi ed enti (pubblici o pubblico-privati) direttamente coinvolti o titolari della *policy* in questione².

L'impostazione analitica adottata si pone all'incrocio tra le dimensioni di *policy* e quelle di *politics*, cercando di mettere in evidenza l'influenza reciproca tra le trasformazioni ravvisate nella cornice istituzionale dei rapporti centro-periferia e i modelli assunti dalla politica locale nella quale tale cornice viene messa in pratica³. In questo quadro, la tesi che qui si sostiene è che la progressiva abilitazione dei governi locali si accompagni a un concomitante mutamento nella politica, con una progressiva sedimentazione di modelli peculiari di interazione tra organi burocratico-amministrativi e organi di indirizzo politico, tra interessi, gruppi e organizzazioni, che moltiplicano le arene in cui si configurano le opportunità di costruire circuiti corruttivi.

2. Il peso dei livelli e delle istituzioni decentrate.

A riprova della diversa articolazione dei rapporti tra la dimensione nazionale e locale, la disamina dei livelli di governo mostra una trasformazione della distribuzione delle vicende di corruzione della Cassazione a partire dalla seconda metà degli anni novanta (figura 1). Infatti, dal 1995 aumenta in maniera significativa l'incidenza dei livelli di governo comunale, provinciale e regionale, mentre diminuiscono i casi in cui l'arena principale è quella nazionale.

Quello che potremmo definire una sorta di *decentramento dei circuiti corruttivi*⁴ può essere letto alla luce dei mutamenti che, a partire dai primi anni novanta, modificano il quadro istituzionale italiano. L'ambito locale, dopo aver riprodotto con un ruolo subalterno lo scenario nazionale, diventa lo spazio necessario per la ri-legittimazione della politica (della Porta 1999). In tal senso, le riforme agiscono come «risorse istituzionali innovative» (Farneti 1978): modificano l'assetto dei governi locali, coniugandolo con l'esigenza di avviare meccanismi

² Le istituzioni considerate sono le seguenti: Comuni; Province; Regioni; amministrazione centrale; governo; agenzie pubbliche/autorità locali; aziende sanitarie; società partecipate nazionali, regionali, comunali e municipalizzate (si veda *Nota metodologica*).

³ Nell'ottica del *gouverner par les instruments* (Lascoumes - Le Galès 2004), le politiche possono essere intese come *strumentazione dell'azione pubblica*, l'insieme dei dispositivi composti da componenti tecniche (regole, diritto, competenze) e sociali (legittimazione, potere, rappresentazioni) che servono a orientare le relazioni tra la società politica e la società civile.

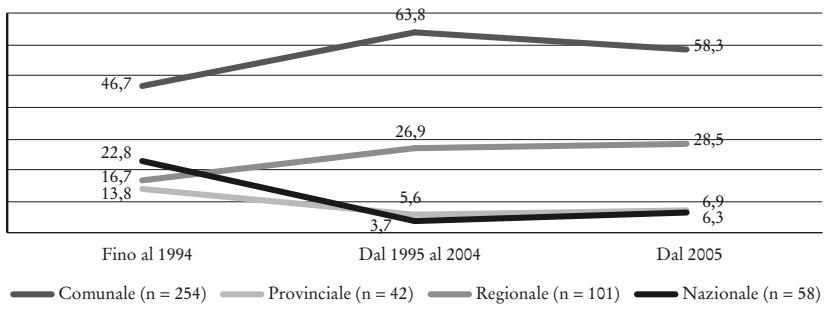
di rinnovamento della politica, che investono in prima battuta il ceto politico locale. Il processo di legittimazione passa per una prima fase di ricambio del personale politico, spesso proveniente dalla società civile (Ramella 2006; Catanzaro, Piselli, Trigilia 2002; Segatori 2003), seguito da un progressivo ritorno ai criteri di selezione partitici (Baldini - Legnante 2000). Nel medio periodo si registra un «riflusso verso la periferia del sistema» che diventa uno spazio attrattivo anche per il personale politico più professionalizzato (Turi 2007, p. 69).

Oltre alla dimensione politica, come anticipato, le riforme modificano profondamente la configurazione dei rapporti tra centro e periferia. In questa sede e in relazione ai contesti comunali, è importante soffermarsi sugli aspetti che, aggirati o piegati a un uso strumentale, consentono di rendere visibili i meccanismi di decentramento dei circuiti corruttivi. Sul versante interno, relativo ai rapporti intra-istituzionali, si rafforza la distinzione dei ruoli tra gli organi politici e l'apparato burocratico e la definizione delle prerogative delle diverse figure politiche, elette e nominate (Vandelli 2004). Sul fronte esterno, inter-istituzionale, è opportuno richiamare la distribuzione delle competenze in base al principio di sussidiarietà, che si traduce nella gestione esclusiva di determinati settori di *policies* da parte delle istituzioni preposte e nel riconoscimento dell'autonomia dal punto di vista statutario, dei controlli e finanziario (Donolo 2006)⁵. In merito all'ultimo aspetto, la ri-

⁴ Come precisato nel capitolo I, e come vedremo più avanti, si tratta tuttavia di un decentramento da intendere in termini relativi, in cui l'aumento in valore assoluto dei casi di livello locale si accompagna a un'incidenza più elevata nei livelli di governo superiori.

⁵ Per sottolineare la rilevanza di questi temi nell'agenda politica di quel periodo, può essere utile ricordare l'introduzione nel 1993 del Trattato di Maastricht che, tra le altre

Figura 1. Le vicende della Cassazione nei principali livelli di governo. Confronto tra decenni (valori percentuali).



forma dell'ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali del 1995⁶ supera l'orientamento della riforma tributaria degli anni settanta – basata su un modello di finanza locale di trasferimento (Aimo 1997, p. 142) in cui i bilanci degli Enti locali sono «mere appendici» di quello nazionale (Dente 1977, p. 245) – e introduce un sistema misto, con elementi di finanza derivata e propria. La riforma regola anche il servizio di tesoreria comunale attribuendolo, attraverso bandi e appalti pubblici, a istituti bancari e a società per azioni con specifiche caratteristiche di capitali autorizzati dalla Banca d'Italia a operare come tesoreria unica. Per chiarire il nesso tra le modifiche nel disegno istituzionale e il modellarsi di circuiti corruttivi decentrati possiamo citare il caso della Italgest in Campania. Questa illustra i meccanismi di funzionamento del servizio di tesoreria e rivela modalità illegali di gestione dei fondi comunali, legate al mancato esercizio delle funzioni di controllo da parte degli amministratori locali e poste in essere anche senza la partecipazione diretta della politica. In questa vicenda, l'autonomia nel settore si configura come una risorsa utilizzata, in chiave corruttiva, al contempo da funzionari, politici e rappresentanti della società.

A partire dagli anni novanta, la Italgest S.p.A. detiene l'affidamento dei servizi di tesoreria di circa venti comuni di medie dimensioni dell'area vesuviana. Tra politici e funzionari di Boscoreale, Pompei e Terzigno e i dirigenti della Italgest si realizza un accordo corruttivo dal quale traggono beneficio tutti gli attori coinvolti: la Italgest, grazie all'incarico ottenuto, accetta di prelevare denaro dalle casse pubbliche per «coprire le spese di corruzione» destinate a sindaci, assessori e burocrati. Questi si limitano al «confronto tra la contabilità di cassa presentata dal tesoriere e quella dell'ente locale» e omettono di eseguire le verifiche previste dalla normativa, che avrebbero consentito di rivelare gli ammanchi (Corte di Cassazione 2013a). Per occultare i disavanzi e fare apparire in pari la cassa, i rappresentanti della Italgest provvedono al trasferimento temporaneo di liquidità nel conto del Comune in verifica delle risorse provenienti dai restanti Comuni⁷. Questo meccanismo, con prelievi e spostamenti di denaro, è attuato dalla società sui

misure, veicola la centralità della sussidiarietà tra i diversi livelli di governo, anche sovranazionali. Dunque, le linee di trasformazione qui solo sintetizzate rientrano in un più ampio progetto di riforma, che non riguarda solo l'Italia e che non può essere interpretato solo come lo strumento per svecchiare e rilegittimare la politica dopo Tangentopoli.

⁶ Introdotta con il decreto legislativo 77/1995.

⁷ Politici e amministratori sono accusati di peculato e falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici. Diversificati gli esiti giudiziari, si registrano numerosi casi di condanna con intervenuta prescrizione.

conti di altri comuni dell'area anche in assenza – almeno da un punto di vista giudiziario – della compiacenza dei rispettivi amministratori, che scoprono gli ammanchi quando, nel 1997, la Italgest comunica la cessazione del servizio⁸. Seppur brevemente ricostruito, questo episodio mostra plasticamente come gli spazi di autonomia concessi agli enti locali possano essere strumentalmente impiegati a fini corruttivi in un gioco a somma positiva, di cui beneficiano sia il fronte politico-amministrativo sia i soggetti privati.

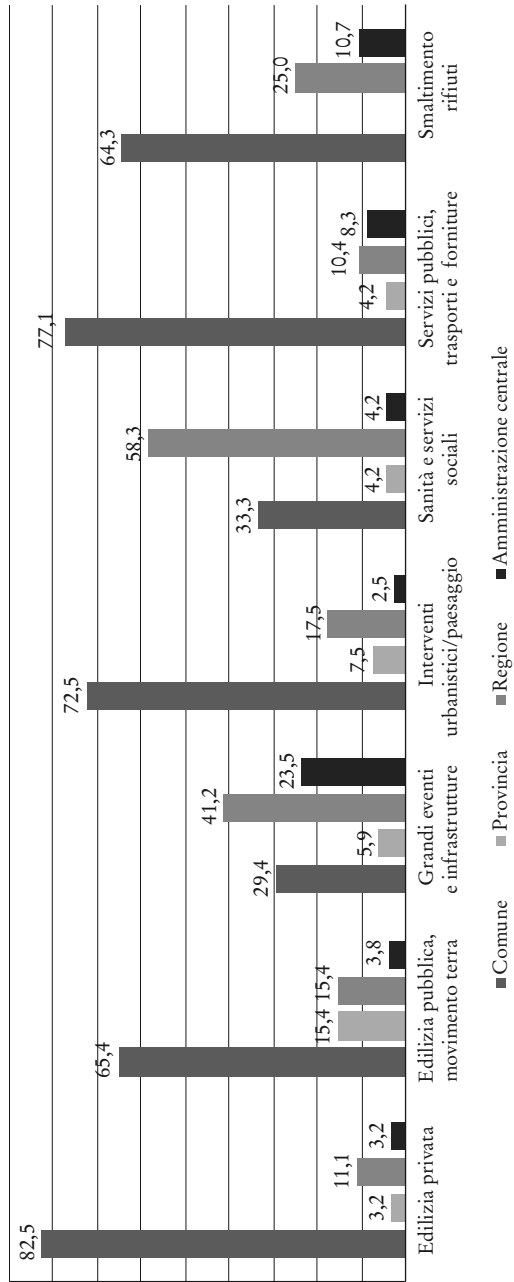
L'autonomia finanziaria è un tassello importante di un più generale processo di specializzazione degli Enti locali, che emerge anche dalla nostra analisi. La disamina delle istituzioni per attività prevalente, infatti, evidenzia una differenziazione tra i diversi livelli di governo (figura 2).

In particolare, le vicende di corruzione relative al settore urbanistico – edilizia pubblica, privata e interventi urbanistici – raccolgono la maggioranza delle sentenze della Cassazione che riguardano i Comuni⁹. Le politiche urbanistiche dei Comuni italiani sono contrassegnate da una sostanziale debolezza sia nell'accezione regolativa sia in quella estrattivo-redistributiva, a vantaggio di una logica spesso emergenziale e di condono per fronteggiare le difficoltà a potenziare l'edilizia pubblica (della Porta 1999; Barbagli - Pisati 2012). L'introduzione di strumenti *ad hoc* per la regolamentazione del settore e l'adeguamento di quelli esistenti si è tradotto in prima battuta nel riconoscimento dello status quo, nell'approvazione formale di quanto già realizzato (Dente, Bobbio, Fareri, Morisi 1990). Il modello di regolazione pubblico-privato che caratterizza questi strumenti garantisce ampi margini di discrezionalità per gli amministratori in merito alle decisioni operative e di implementazione (Morisi - Passigli 1994), favorendo diffusi episodi di corruzione (Urbanani 2010). Inoltre, edilizia e interventi urbanistici si rivelano settori chiave anche per le carriere dei politici locali soprattutto sul fronte esterno, in termini di consenso elettorale e di costruzione di reti con i soggetti interessati a questo settore di *policy* (cfr. capitolo VII).

⁸ Gli ammanchi, secondo la relazione della sede campana della Corte dei Conti del 2002, ammontano a 21 milioni di lire sottratti alle casse di Somma Vesuviana, 17 a quelle di Boscoreale, 13 a quelle di Ottaviano, 8 a quelle di Terzigno e Pompei. Si avvia un iter giudiziario, concluso nei primi anni del duemila, che condanna la società al pagamento delle somme sottratte a ciascun Comune.

⁹ È necessario sottolineare che, nonostante la pianificazione territoriale sia una competenza regionale, di fatto i Comuni sembrano essere le istituzioni più *titolate* a rendere operative le scelte relative al territorio, poiché responsabili delle funzioni amministrative che riguardano la popolazione e l'area comunale, anche con riferimento all'assetto e utilizzo del territorio (sul tema si veda, tra gli altri, Mangiameli 2002).

Figura 2. I settori prevalenti di attività nelle istituzioni principali. Vicende giudiziarie Corte di Cassazione (valori percentuali, n = 272).



Nota: Nella figura sono considerati i principali settori di attività, non sono inclusi gli ambiti i cui totali di riga non permettevano un valido confronto percentuale.

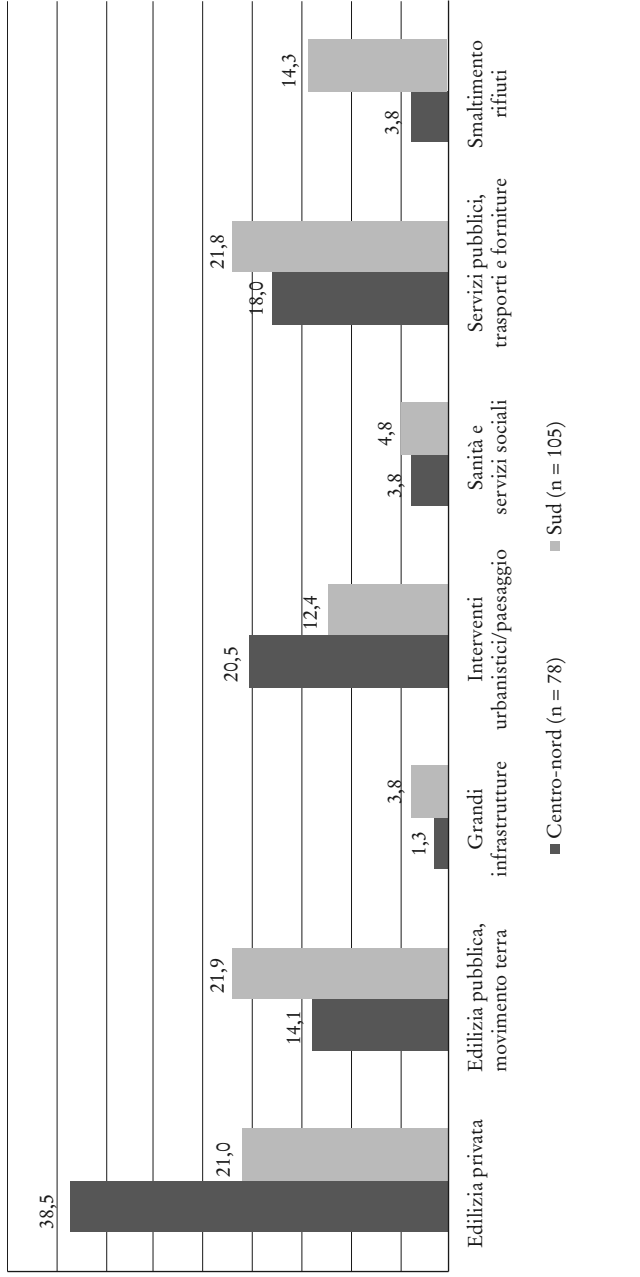
Infine, questo ambito di *policy* appare trasversale alla distinzione piccoli/grandi Comuni e alla frattura temporale pre/post-Tangentopoli, mentre si evincono differenze significative per macroarea territoriale (figura 3).

Il focus sui Comuni mostra, infatti, una distribuzione dei settori significativamente connotata: i casi di corruzione che riguardano il settore dell'edilizia privata sono più diffusi nei Comuni del Centro-nord (38,5% rispetto al 21% del Sud), così come gli interventi urbanistici. Al contrario, i casi relativi all'edilizia pubblica sono più frequenti nei Comuni del Sud (21,9% rispetto al 14,1% del Centro-nord). In merito all'edilizia privata e agli interventi urbanistici, bisogna considerare che il progressivo processo di urbanizzazione nelle due aree del paese è stato diverso cronologicamente e quantitativamente, investendo prima e maggiormente il Centro-nord. Inoltre, si può ricondurre questa differenza alla maggiore informalità dell'edilizia privata nelle aree meridionali, che si traduce nella possibilità di aggirare i provvedimenti in merito senza necessità di ricorrere alla corruzione. Nell'edilizia pubblica, al contrario, non solo è obbligatorio il coinvolgimento di attori politici e burocrati per accedere alle risorse pubbliche, ma si tratta di risorse spesso consistenti e in ambiti collaudati in termini di scambi corrotti.

Se le istituzioni comunali risultano maggiormente interessate da vicende relative agli interventi sul territorio, a riprova della differenziazione delle competenze delineata finora, le Regioni si attestano come il livello più coinvolto nei casi di corruzione dei servizi sociali e del settore sanitario.

In questo ambito la dimensione temporale permette di delineare due modelli diversi di funzionamento dei circuiti corruttivi. Il primo, più diffuso nella prima Repubblica, è un modello centralizzato e coinvolge prevalentemente istituzioni e politici nazionali. Significativa in tal senso è la cosiddetta «Sanitopoli», che ruota attorno all'allora ministro della Sanità Francesco De Lorenzo (in carica dal luglio 1989 al febbraio 1993), all'ex direttore generale del Servizio farmaceutico Duilio Poggiolini e ad altri funzionari ministeriali. Il caso riguarda «numerose imputazioni relative a presunte dazioni di danaro e di altre utilità indebitamente erogate al De Lorenzo [...] da imprenditori farmaceutici e non, in relazione alla trattazione di pratiche pendenti presso il Cip Farmaci e/o il Ministero della Sanità» (Senato della Repubblica 1997). Lo scopo è alterare i prezzi dei farmaci o inserirne di nuovi in catalogo. Il denaro, secondo la pronuncia della Corte di Cassazione, serve a rimpinguare le casse del partito di De Lorenzo, il Pli, ma le diverse figure

Figura 3. I settori prevalenti di attività nelle istituzioni comunali. Confronto tra Centro-nord e Sud. Vicende giudiziarie Corte di Cassazione (valori percentuali).



apicali che canalizzano il flusso di tangenti in cambio di favori – politici e i loro segretari particolari, alti dirigenti – vengono spesso accusate anche di arricchimento personale nel corso degli interrogatori. In uno di questi il presidente della Sigma-Tau, nota casa farmaceutica, sostiene che «con l'arrivo di De Lorenzo al ministero si industrializzò l'esercizio delle dazioni in nero»¹⁰; parole che suggellano i tratti idealtipici di questa vicenda, che risiedono nella regolarità e nella stabilità della dazione da parte di un'ampia platea di imprenditori per l'accesso alla spesa pubblica regolata dagli organi dello Stato centrale. Il secondo modello, maggiormente rappresentativo del post-Tangentopoli, mostra come il decentramento di funzioni possa configurare nuovi spazi di azione, all'interno dei quali si dipanano scambi corruttivi con regole proprie, maturate in relazione alla nuova cornice istituzionale e alle dinamiche politiche specifiche dell'arena regionale. È emblematica di queste logiche la vicenda che coinvolge il consigliere regionale Pdl Massimo Guarischi nella seconda metà degli anni duemila. Guarischi sarebbe il perno di un sistema corruttivo finalizzato a sbloccare gli atti della Regione Lombardia relativi ai finanziamenti per le aziende sanitarie che si dimostrano disponibili a pagare. Un circuito che comprende una serie di appalti per la fornitura di attrezzature sanitarie agli ospedali lombardi e che porta al politico tangenti pari al 3% del valore degli incanti¹¹. I benefici non si fermano al consigliere, ma sono utili a ricompensare anche altri politici lombardi, tra i quali l'ex governatore Roberto Formigoni, condannato in primo grado per corruzione e turbativa d'asta in un altro filone di indagine¹².

La dialettica tra decentramento e spinte al ri-accentramento trova espressione in un caso in cui la politica nazionale oppone resistenza alle deleghe delle Regioni per trattenere a sé le competenze nella regolazione dei prezzi dei farmaci. L'implementazione delle *policies* è qui influenzata dai circuiti corruttivi tra impresa e politica su scala nazionale. Nel 2012 la Procura di Firenze apre un'indagine a carico di un ex senatore Pdl e di una nota casa farmaceutica italiana richiedendo – per il primo –

¹⁰ C. Sannino, *De Lorenzo accusa Battaglia*, in «la Repubblica», 11 agosto 1994.

¹¹ Nella Sentenza di Cassazione presa in esame – che annulla con rinvio la misura di custodia cautelare in carcere – Guarischi è descritto come intermediario tra pubblici ufficiali e imprese di prodotti ospedalieri in particolare dell'Azienda ospedaliera «Istituti Ospitalieri» di Cremona e della Fondazione Irccs Istituto nazionale dei tumori di Milano (Corte di Cassazione 2013b). Giova sottolineare che Guarischi è stato condannato a cinque anni, condanna confermata in appello (F. Adriano, *Sanità e appalti sotto la lente*, in «Italia Oggi», 16 marzo 2017).

¹² *Sei anni a Formigoni, l'ultima tegola per il Celeste: in Lombardia il generale ciellino è solo un ricordo del potere che fu*, www.repubblica.milano.it, 20 giugno 2017.

l'autorizzazione a procedere per l'utilizzo delle intercettazioni telefoniche. L'indagine contesta reati commessi nell'aprile 2010, quando il senatore è presidente della Commissione parlamentare Industria e Commercio. In questo ruolo si sarebbe mobilitato per interferire con i poteri delle Regioni e trattenere al centro le competenze di *policy* che poi spende in scambi corruttivi. Più precisamente, su richiesta dell'azienda farmaceutica, il senatore «si attivava ripetutamente per ottenere l'approvazione, in sede parlamentare, di un provvedimento normativo volto a bloccare o comunque limitare i poteri regolamentari delle Regioni in ordine alla prescrizione dei farmaci, per tutelare così la quota di mercato dei farmaci coperti da brevetto, quali quelli commercializzati dal gruppo» farmaceutico a lui vicino (Senato della Repubblica 2012). Gruppo i cui consulenti producono direttamente le bozze dei testi normativi da sottoporre agli organi parlamentari. Nella circostanza il senatore avrebbe dunque asservito la propria funzione pubblica di parlamentare agli interessi dell'impresa in cambio di un contratto da 164 000 euro con la società editrice della sua consorte per la pubblicazione di libri¹³. Questo caso aggiunge ulteriori tasselli al nostro ragionamento, nella misura in cui l'interesse della parte politica resta immutato – mantenere alti i prezzi dei farmaci sul mercato pubblico – ma le prassi per favorirlo sono assai differenti: si ricorre a una trattativa individuale, traendone beneficio personale e tentando di limitare i poteri regolamentari delle Regioni, ora competenti in materia. Proprio rispetto a quest'ultimo punto, il caso mostra in che modo le pratiche corruttive possano influenzare i processi di *policy*, nello specifico come l'interesse micropartecolaristico dell'eletto è in grado di incidere sulla formulazione e l'implementazione della cornice istituzionale del decentramento di funzioni.

3. *Le arene della corruzione: attori e livelli di governo.*

Per approfondire ulteriormente la disamina delle arene della corruzione, istituzioni e livelli di governo sono analizzati in relazione agli attori che vi operano con ruoli politici, amministrativi e come rappresentanti di interessi economici, legali o illegali.

In merito agli attori politici, distinti per la natura dell'incarico, si delineano due scenari, diversificati in base al livello di governo considerato (tabella 1).

¹³ È doveroso sottolineare che nel 2015 il caso è stato archiviato per mancanza di elementi sufficienti a sostenere l'accusa, anche in seguito alla decisione del Senato di negare l'autorizzazione all'utilizzo delle intercettazioni dell'esponente di centrodestra.

A livello nazionale, le figure più coinvolte sono i parlamentari semplici, i cosiddetti *peones*¹⁴ (De Micheli - Verzichelli 2004), che verosimilmente esercitano pressioni su parlamentari più titolati, ministri e sottosegretari, o si spendono al livello locale come garanzia per il buon andamento di uno scambio corrotto. Nei governi locali la situazione si capovolge ed emerge il ruolo centrale giocato dalle cariche esecutive. Soprattutto nel caso di sindaci, presidenti di Regione o di Provincia, è indubbio che queste figure siano dotate di risorse politico-relazionali e di capacità decisionali maggiori rispetto a quelle detenute dai consiglieri dei rispettivi enti. Questo meccanismo è ulteriormente rafforzato dalla legge 81/93 che, come anticipato, modifica profondamente i rapporti tra gli organi politici locali, in particolare il ruolo dell'assemblea elettiva nel processo decisionale si ridimensiona, contestualmente alla perdita di autonomia dei singoli consiglieri (Vassallo 1993). Nonostante ciò, le cariche collegiali continuano a svolgere un ruolo centrale soprattutto se inserite in commissioni relative ai settori focali delle amministrazioni di afferenza, ad esempio nell'ambito urbanistico per gli enti comunali (cfr. capitolo VII).

In generale, i politici locali concorrono a delineare *circuiti corruttivi situati* o *microsituati* nei quali lo spazio di elezione (o di nomina) coincide con il livello di governo coinvolto nello scambio. Tali circuiti si contraddistinguono per la sostanziale corrispondenza tra carica, settore di *policy* e richiesta/acordo corruttivo. Elementi che rivelano la necessità di determinate prerogative, legate alla sfera di competenza dell'istituzione e al ruolo del politico, per la realizzazione di uno scambio cor-

¹⁴ Questo aspetto è problematizzato dai dati delle Autorizzazioni, dai quali risulta che tra i ventisei politici coinvolti in vicende di corruzione a livello nazionale, diciassette ricoprono ruoli esecutivi e di governo e nove incarichi collegiali.

Tabella 1. Principali attori politici coinvolti nelle vicende della Cassazione per livelli di governo (valori assoluti e percentuali).

	Cariche collegiali		Cariche monocratiche		Totale complessivo
	v.a.	%	v.a.	%	
Comunale	73	21,8	262	78,2	335
Provinciale	11	23,4	36	76,6	47
Regionale	29	31,9	62	68,1	91
Nazionale	31	83,8	6	16,2	37
Totale	144	28,2	366	71,8	510

Nota: Cariche accorpate in base alle modalità esecutiva o collegiale.

rotto *efficace*. La vicenda «Variantopoli», dei primi anni duemila, di Arezzo fornisce un'esemplificazione di queste dinamiche e, in generale, offre un'interessante espressione dei circuiti corruttivi locali, con tre diverse istanze relative al settore urbanistico rivendicate da soggetti con cariche istituzionali differenti. Nel primo caso, le rivendicazioni provengono da tre consiglieri comunali, eletti alla fine degli anni novanta tra le file di Forza Italia e Alleanza nazionale, che ricoprono le cariche di presidente, vicepresidente e membro della Commissione Assetto del territorio. Sono accusati di concussione poiché richiedono il pagamento di tangenti a cittadini, imprenditori e professionisti che presentano alla Commissione richieste per l'approvazione di varianti e progetti. Il secondo caso riguarda – sempre nella stessa legislatura – il primo cittadino, il quale sembra mosso da motivazioni strettamente personali: è infatti accusato di aver approvato alcuni progetti che interessano il suo studio professionale (il sindaco è architetto), in questa fase gestito dal figlio. Infine, il terzo soggetto è un parlamentare Pdl che porta le istanze di un imprenditore nell'arena comunale, sfruttando il prestigio politico legato all'incarico nazionale. Secondo le ricostruzioni della magistratura, il deputato avrebbe mobilitato i consiglieri comunali della maggioranza affinché ritardassero l'approvazione del progetto relativo alla realizzazione di un cinema multisala, affidato al competitor dell'imprenditore da «rappresentare» (Corte di Cassazione 2014b)¹⁵.

Alla luce di quanto tratteggiato finora sul piano politico, si può ipotizzare che con il nuovo quadro normativo nei governi locali si configuri una maggiore definizione dei settori di *policy*, una ripartizione delle competenze in base al ruolo ricoperto e la predisposizione di misure per l'implementazione delle politiche che prevedono la partecipazione dei soggetti interessati alle stesse. In questa prospettiva, non solo i soggetti politici a cui rivolgersi per eventuali accordi corruttivi diventano più riconoscibili, ma entrano in campo anche gli attori che a vario titolo – per funzione o per interessi economici – gravitano nella sfera della politica pubblica di riferimento, introducendovi logiche e culture proprie del settore di appartenenza (Donolo 2012, p. 28)¹⁶.

¹⁵Differenziati gli esiti giudiziari: per l'ex sindaco interviene la prescrizione, i consiglieri sono condannati per concussione, assolto il parlamentare.

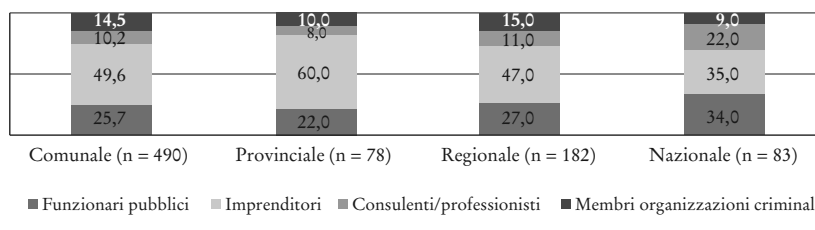
¹⁶Il rinnovato quadro legislativo contribuisce significativamente ad avvicinare la situazione italiana a questa prospettiva, ma non sempre i criteri di decentramento e sussidiarietà si traducono in un'effettiva suddivisione delle funzioni per istituzione e nella corrispondente soppressione delle stesse negli altri livelli di governo. La frammentazione delle competenze ha reso necessarie forme di coordinamento verticali tra le istituzioni, che hanno contribuito a complessificare ancora di più il quadro normativo. Questo elemento può fungere da ulteriore fattore di arbitrio, rendendo «più facile mascherare dietro presunte difficoltà normative la volontà di non procedere se non a fronte di adeguati «ritorni»» (Cerulli Irelli 2010, p. 94).

A questo proposito, funzionari pubblici e soprattutto imprenditori o soggetti legati alle imprese, come illustrato anche nel capitolo V, si confermano profili centrali negli scambi corrotti in tutti i livelli di governo (figura 4)¹⁷. Il livello nazionale si discosta dagli altri ambiti di governo per il minore protagonismo degli imprenditori e la maggiore incidenza di funzionari pubblici, consulenti e professionisti (rispettivamente 35% e 22%). L'esigua presenza di liberi professionisti e consulenti nei livelli locali (10,2% nei Comuni, 8% nelle Province e 15% nelle Regioni) appare in contro-tendenza sia rispetto alla facoltà di nomina attribuita al personale politico locale, sia alle evoluzioni del fenomeno corruttivo in Italia. Infatti, in altri studi queste figure risultano avere maggiore importanza nei circuiti corruttivi, anche per sopperire alla trasformazione delle macchine di partito (Vannucci 2010a). È ipotizzabile che il dato sia condizionato dalla fonte utilizzata e dai criteri di selezione adottati che, come sappiamo, rispondono all'obiettivo conoscitivo di analizzare la *corruzione politica*, ovvero quella che ha come protagonisti principali – nelle vicende giudiziarie esaminate – attori politici.

Le differenze tra le amministrazioni centrali e di governo nazionale e il livello locale e regionale trovano ulteriore riscontro attraverso la disamina delle istituzioni (tabella 2). Da questi dati emerge una distribuzione equilibrata dei funzionari pubblici in tutte le istituzioni, con presenze più significative tra le aziende sanitarie, agenzie pubbliche e partecipate – in cui funzionari e imprenditori sembrano esaurire l'intero scambio – ed è confermata la minore incidenza degli imprenditori nelle istituzioni centrali. Significativa, infine, appare anche la maggiore concentrazione degli esponenti di gruppi criminali nelle istituzioni regionali (17,4%).

¹⁷ Nelle vicende relative alle istituzioni provinciali gli imprenditori appaiono relativamente più presenti. Sebbene si tratti di numeri non elevati, questo dato sembra un'informazione significativa soprattutto in relazione alla specificità delle competenze, alle caratteristiche del personale politico e al recente dibattito politico sulla riforma di questi enti.

Figura 4. Principali figure coinvolte nelle vicende della Cassazione per livelli di governo (valori percentuali).



I circuiti corruttivi nei livelli di governo

Il dettaglio sulle istituzioni permette inoltre di evidenziare il dato relativo alle aziende partecipate, pressoché assenti nella nostra ricognizione a fronte della loro centralità nel dibattito pubblico e scientifico. Dopo la stagione delle grandi privatizzazioni di livello nazionale, anche le istituzioni locali sono accreditate nei processi di produzione di politiche pubbliche attraverso la costituzione di società miste pubblico-privato. Il ricorso alle aziende come strumento di *policy* non è una novità nel panorama politico, ma negli ultimi decenni si verifica un interessante cambiamento di prospettiva: la posizione monopolista assunta dalla prospettiva del *pubblico* sembra dissolversi a vantaggio di un orientamento prestazionale (Citroni 2009), basato sui valori e gli strumenti della logica aziendale quali ad esempio l'efficacia e la performance (Capano - Lippi 2010; Wettenhall 2001). Si assiste alla «de-pubblicizzazione» di importanti settori (Giannelli 2010) e alla proliferazione di società di natura mista, di partnership pubblico-privata. Si configurano filiere locali di produzione di beni e servizi pubblici basate su meccanismi di quasi-mercato, protetto e incentivato dalla spesa pubblica, e *policy networks* caratterizzati da rapporti spesso informali, non regolamentati tra i co-attori della politica pubblica (Rhodes 1997).

I numeri non elevati delle vicende della Cassazione relative alle società partecipate impediscono di avanzare riflessioni sofisticate, ma invitano a discutere proprio in merito alla scarsa incidenza nella nostra base dati. Si tratta di un aspetto legato alla ricerca per parole chiave che

Tabella 2. Principali figure coinvolte nelle vicende della Cassazione per istituzioni (valori assoluti e percentuali).

	Funzionari pubblici		Imprenditori		Consulenti/ professionisti		Membri organizzazioni criminali		Totale
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.
Comune	122	25,5	239	50	47	9,9	70	14,6	478
Provincia	12	26,1	27	58,7	5	10,9	2	4,3	46
Regione	41	26,5	71	45,8	16	10,3	27	17,4	155
Amministrazione centrale	23	29,5	30	38,5	14	17,9	11	14,1	78
Aziende sanitarie	13	48,1	12	44,5	1	3,7	1	3,7	27
Agenzie pubbliche/ autorità locali	4	36,4	7	63,6	0	0	0	0	11
Partecipate*	4	30,8	7	53,8	2	15,4	0	0	13
Totale	219	27,1	393	48,6	85	10,5	111	13,7	808

* Accorpate le società partecipate comunali e regionali.

ha selezionato prevalentemente politici con incarichi nelle istituzioni elettive (cfr. capitoli I e VI). Ma questo esito appare influenzato anche dalle più generali trasformazioni della politica. Nel discorso pubblico, e nella nostra base dati, la politicità delle aziende partecipate è ben «visibile» nelle vicende relative al periodo pre-Tangentopoli, in cui gli incarichi in queste società appaiono correlati con cariche partitiche e spesso con l'assenza di ruoli nelle istituzioni elettive. Più in generale, nei politici della prima Repubblica si registra una forte integrazione tra i diversi ambiti della carriera politica (istituzioni, partito, settori a partecipazione statale) che rendono il ruolo e la presenza della politica maggiormente riconoscibili. Emblematica di queste modalità di carriera – e della conseguente visibilità della politica – è la vicenda dei primi anni novanta relativa all'Ersat (Ente regionale di sviluppo e assistenza tecnica) e alla Sbs (Società bonifiche sarde), due partecipate regionali sarde. I principali protagonisti politici ricoprono importanti incarichi di partito e contestualmente sono nel Consiglio d'amministrazione delle società, seguendo una spartizione delle cariche da «manuale Cencelli» tipica del periodo. I politici coinvolti sono Giuseppe Bazzoni, segretario provinciale sassarese del Psdi, Paolo Cuccuru, segretario provinciale Psi, Giuseppe Piredda, segretario provinciale Dc – tutti consiglieri d'amministrazione –, e Francesco Puxeddu, dirigente del Partito sardo d'Azione e presidente delle società¹⁸. Attraverso l'Ersat e la Sbs, i funzionari di partito e consiglieri degli enti gestiscono gli appalti relativi ai lavori di manutenzione e di realizzazione di diverse dighe – accettando o richiedendo contributi economici alle imprese che partecipano ai bandi – e si occupano della gestione e delle vendite dei terreni di proprietà della Regione. Proprio in merito alla vendita di un terreno, uno dei consiglieri d'amministrazione coinvolti avrebbe fatto pressioni sul rappresentante legale di una finanziaria in cambio di una tangente da spartire con gli altri politici dell'Ersat (Corte di Cassazione 2005)¹⁹. Nella prospettiva delineata sopra, gli aspetti interessanti di questa vicenda risiedono nella possibilità da parte dei membri delle partecipate di assumere decisioni pubbliche rilevanti da posizioni riconducibili al loro ruolo politico inteso in senso

¹⁸ Dalla stampa emerge anche il coinvolgimento dell'ex presidente della Regione, socialista, accusato di favoreggiamento e omessa denuncia.

¹⁹ Diversificati gli esiti giudiziari: le vicende relative alla costruzione delle dighe vedono i tre politici colpevoli di tentata concussione, mentre quella concernente la vendita del terreno si conclude con la condanna di Cuccuru per estorsione e l'assoluzione di Puxeddu, Bazzoni e Piredda «poiché la prova della partecipazione morale risulta carente» (è consultabile all'indirizzo web: <http://ricerca.gelocal.it/lanuovasardegna/archivio/lanuovasardegna/2000/01/25/SC202.html>).

lato, principalmente declinato in termini di incarichi partitici. La legittimazione politica di queste figure appare legata principalmente alle organizzazioni a cui appartengono e questo elemento sembra avvalorare la maggiore visibilità e riconoscibilità della politica, anche nelle società partecipate, nel periodo pre-Tangentopoli.

Nella fase successiva, la progressiva compenetrazione tra Stato e partiti, tipica del *cartel party*, unita alla minore integrazione tra carriera partitica ed elettiva e al minore peso della prima, diminuisce la visibilità di alcuni incarichi politici (cfr. capitolo VI). Rappresentative di questa tendenza sono le figure dei «professionisti occulti» (Panebianco 1982, p. 431), politici di professione che in assenza di cariche pubbliche si spostano sui libri paga di altri settori, attingui alla politica, come le aziende partecipate ad esempio. Questa tendenza, già presente nella prima Repubblica, diventa molto più evidente nella seconda, trovando proprio nelle società partecipate un luogo privilegiato in cui manifestarsi. Si pone, quindi, un problema di visibilità e riconoscibilità della natura politica delle figure che compongono questi enti e, di conseguenza, del potere collegato alle nomine effettuate dai politici all'interno dei Consigli d'amministrazione degli stessi. La mancata visibilità della politica trova riscontro nella scarsa incidenza di casi di questo tipo nella nostra base dati che, non a caso, riguarda non solo le società partecipate ma anche le aziende sanitarie e altre forme di agenzie pubbliche. Questo dato può essere peraltro suffragato anche dall'intermediazione nelle dinamiche corruttive di soggetti terzi, come altre aziende o cooperative. In questa cornice si possono interpretare i fatti relativi ai rapporti, emersi tra il 2010 e il 2011, tra Asia (Azienda servizi igiene ambientale), partecipata del Comune di Napoli, Enerambiente e alcune cooperative locali. Enerambiente è la società affidataria di Asia per il servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani in alcune aree di Napoli che, a sua volta, subappalta il servizio ad aziende e cooperative locali. Proprio in seguito ad alcuni episodi di danneggiamento rivolti contro Enerambiente emerge la filiera corruttiva. Per continuare a ricevere gli appalti, le sub-affidatarie sarebbero state costrette ad assumere personale su segnalazione di dirigenti e amministratori della società, sponsor politici, rappresentanti sindacali e funzionari di Asia e a versare somme di denaro a diversi esponenti politici e rappresentanti della Enerambiente. Tra i destinatari delle somme di denaro, l'amministratore delegato della Enerambiente²⁰, un consigliere pro-

²⁰ L'amministratore delegato è contemporaneamente coinvolto in altre vicende relative a fatti di corruzione in altre aree. Inoltre, sempre a suo carico sono pendenti procedimenti giudiziari per bancarotta fraudolenta e associazione per delinquere.

vinciale del Pdl, il fratello, ex direttore operativo della suddetta società, e il padre del consigliere, ex assessore comunale socialista che, secondo la stampa, durante il suo mandato negli anni novanta ha posto le basi per la privatizzazione della nettezza urbana (Corte di Cassazione 2011)²¹. Questi episodi introducono ulteriori elementi a sostegno della minore visibilità della politica nelle dinamiche interne alle partecipate, poiché questi enti offrono la possibilità di distribuire nomine e cariche al personale politico con modalità che favoriscono l'assenza di controllo da parte delle assemblee legislative e della cittadinanza (Citroni, Lippi, Profeti 2012, pp. 38-40).

4. *Il consolidamento degli scambi a livello decentrato.*

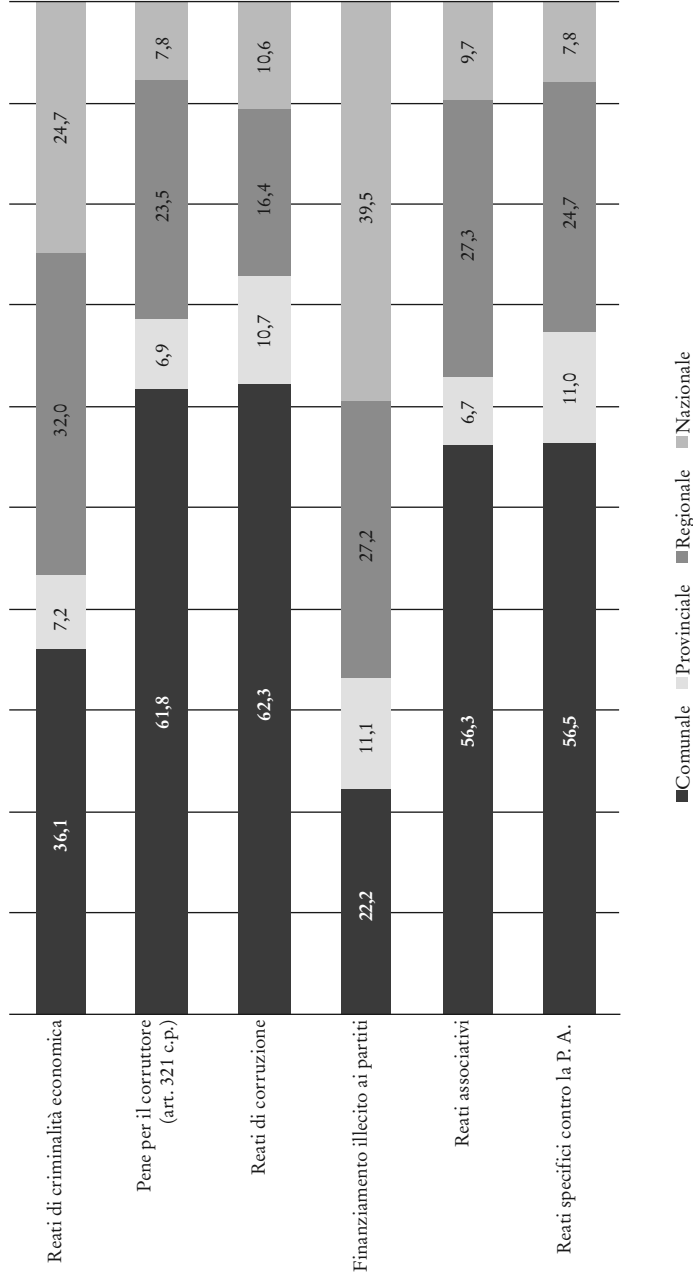
Dal quadro sinora ricostruito, sembrerebbe dunque emergere come la politica locale – investita di responsabilità, autonomia e più ampie competenze – ottenga un notevole potenziale di scambio elettorale e di risorse pubbliche cui può conseguire una certa specializzazione del mercato corruttivo, significativamente allineato per ambito di *policy*. Il dato sui reati contestati in Cassazione per livello di governo coinvolto aggiunge ulteriori dettagli a questa tesi (figura 5)²².

Il finanziamento illecito ai partiti riguarda primariamente il livello nazionale (39,5% dei casi) e regionale (27,2%), dove compaiono anche con peso relativamente interessante i reati di criminalità economica (32%). Un quadro che richiama gli schemi classici di protezione politica centralizzata, in cui il finanziamento illecito ai partiti è veicolo di accesso selettivo e privilegiato alla spesa pubblica nazionale (della Porta -

²¹ La vicenda giudiziaria è attualmente in corso. Per una ricostruzione cfr. D. Del Porto, *Rifiuti, indagine sulle assunzioni, perquisiti Losa e i fratelli Cigliano*, in www.repubblica.napoli.it, 23 febbraio 2011.

²² Per una maggiore efficacia esplicativa nella figura abbiamo accorpato alcune categorie di reato. In particolare, rientrano tra i reati di criminalità economica: reati finanziari/tributari, ricettazione, riciclaggio, truffa/truffa aggravata. Nei reati di corruzione confluiscono: concussione, corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio, corruzione elettorale, corruzione in atti giudiziari e corruzione tra privati. Rientrano invece nei reati associativi: associazione per delinquere semplice e di tipo mafioso, concorso esterno in associazione mafiosa, concorso formale e reato continuato, pene per il concorso (in corruzione) e scambio elettorale politico-mafioso. Infine, nei reati specifici contro la pubblica amministrazione sono inclusi: abuso di ufficio, corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, corruzione per un atto d'ufficio, falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici, falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici, favoreggiamento personale e reale, turbativa della libertà degli incanti, rivelazione e utilizzazione di segreti di ufficio e peculato. Finanziamento illecito ai partiti e pene per il corruttore restano invariati.

Figura 5. Reati contestati in Cassazione nei principali livelli di governo (valori percentuali, n = 1225).

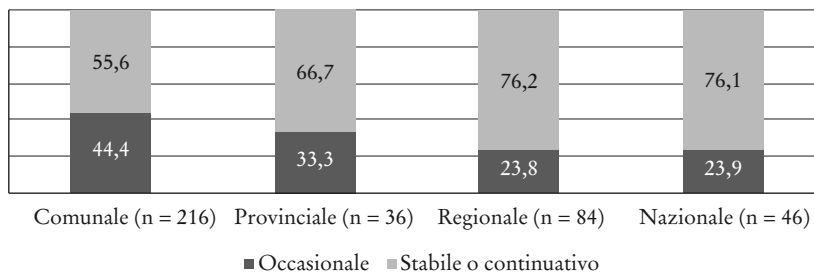


Vannucci 2007). Diversa la distribuzione relativa al livello comunale, dove prevalgono reati come le pene per il corruttore (61,8%), i reati di corruzione *tout court* (62,3%) e i reati specifici contro la pubblica amministrazione (56,5%) che coinvolgono le burocrazie locali. Reati questi maggiormente attinenti ai circuiti corruttivi situati descritti nel paragrafo precedente. Se ne evince un peso relativamente residuale dei partiti nella loro funzione di mediazione degli scambi, specialmente se questi coinvolgono le cariche monocratiche che – come visto sopra – sono prevalenti nei circuiti corruttivi locali e possono gestire gli scambi in maniera autonoma.

Il grado di stabilità che caratterizza gli scambi corruttivi (cfr. capitolo III) può aggiungere ulteriori spunti per tracciare il profilo dei circuiti tra i livelli di governo (figura 6). Sebbene il dato complessivo segnali la presenza di circuiti prevalentemente stabili ovunque, la distinzione per livello di governo sembrerebbe mostrare una differenziazione tra gli ambiti locali (comunale e provinciale) rispetto a quelli regionale e nazionale. Per i primi, gli scambi risultano occasionali nel 33,3% per le Province e nel 44,4% per i Comuni. Di contro, la quota di scambi stabili e continuativi risulta nettamente predominante a livello regionale e nazionale (attestandosi in entrambi i casi al 76%).

Questo dato lascerebbe dunque supporre come su scala locale si configurino in prevalenza circuiti meno consolidati, basati su scambi estemporanei e relazioni prevalentemente diadiche. Eppure, introducendo una chiave di lettura diacronica, questa differenziazione sembra nel tempo smorzarsi, mostrando nei decenni un progressivo consolidamento, anche a livello locale, di una certa stabilità dei circuiti. Un focus

Figura 6. Stabilità e occasionalità dello scambio nei principali livelli di governo. Vicende giudiziarie Corte di Cassazione (valori percentuali)*.



* Non sono incluse 80 vicende per le quali non è stato possibile determinare il grado di stabilità.

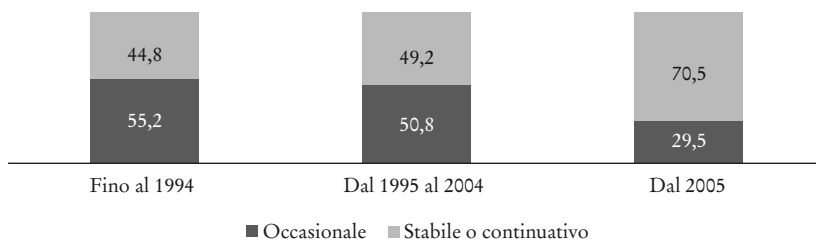
I circuiti corruttivi nei livelli di governo

sui Comuni – i cui valori assoluti permettono di elaborare confronti percentuali validi tra decenni – rivela infatti che dal 1995 in poi anche a livello decentrato gli scambi corruttivi stabili tendono a essere significativamente prevalenti. La quota relativa di scambi stabili e continuativi cresce nei Comuni nel decennio 1995-2004 (49,2%) fino a raggiungere quota 70,5% per le vicende registrate dal 2005 in poi (figura 7).

Quest'ultimo dato mostrerebbe dunque un carattere tendenzialmente strutturato dei circuiti corruttivi decentrati, rafforzato dalla non residuale presenza dei reati associativi (56,3%, come visto nella figura 5). Un quadro che può essere interpretato all'interno dei più ampi mutamenti della politica e che, in particolare, è associabile alla formazione di un personale politico locale capace di presidiare le risorse pubbliche e alimentare il proprio seguito personalizzato attraverso la loro gestione neopatrimonialistica (Brancaccio - Martone 2011; Vesco 2011)²³. In questo quadro sono plausibili forme di adattamento degli attori alle mutate condizioni ambientali, una sorta di «processo di apprendimento» che sembra caratterizzare i nuovi equilibri della corruzione organizzata (Vannucci 2016), frutto di una progressiva selezione e imitazione di pratiche che ora risultano sempre più diffuse anche su scala locale con nuove formule di intreccio tra pubblico e privato. Ne è protagonista un ceto politico che nel tempo appare più professionalizzato e stabile, capace di organizzare localmente i criteri di accesso alle risorse, come si è visto anche per via corruttiva.

²³ Si intende qui una certa personalizzazione della base, ovvero una personalizzazione decentrata, che esalta la *micropolitica* nel suo ruolo di costruzione del consenso (Mastropaolo - Sciarrone 2011), la competizione individuale e l'uso strumentale delle liste elettorali (Brancaccio 2016).

Figura 7. Stabilità e occasionalità dello scambio nel livello di governo comunale. Confronto tra decenni. Vicende giudiziarie Corte di Cassazione (valori percentuali, n = 208)^a.



^a Non sono incluse 80 vicende per le quali non è stato possibile determinare il grado di stabilità.

Per dare forma a queste argomentazioni vogliamo approfondire alcuni aspetti dell'inchiesta su «Mafia Capitale», che offre uno scorcio di estremo interesse per esemplificare diversi elementi trattati in questo capitolo: il decentramento dei servizi pubblici, che abilita i Comuni specialmente in merito alla programmazione dei servizi di welfare; l'emergere di circuiti corruttivi centrati sulla privatizzazione nella gestione di tali servizi; le dinamiche di personalizzazione della politica locale, esito di una competizione tra candidati che ridefiniscono, all'occorrenza, i propri riferimenti di lista anche in base alle opportunità di remunerazione presenti sul mercato corruttivo. Affrontiamo di seguito alcuni di questi aspetti²⁴.

Mafia Capitale è la denominazione che la Procura di Roma attribuisce a un'intricata costellazione di imprese e cooperative sociali che interagisce, attraverso una sistematica attività corruttiva, con la pubblica amministrazione e le società pubblico-private per ottenere appalti nei settori dei servizi comunali (Tribunale di Roma 2014, 2015). L'inchiesta rappresenta un caso emblematico della più generale tendenza delle politiche giudiziarie – già ravvisata nel capitolo II – a intendere i circuiti corruttivo-collusivi come fulcro di un «nuovo metodo mafioso» (Dnaa 2016, p. 259)²⁵. Proprio lo scambio corruttivo è il canale privilegiato per tenere assieme la rete: nella documentazione giudiziaria emerge infatti un ampio circuito di relazioni tra imprenditori della cooperazione, pubblici ufficiali (dirigenti e funzionari regionali, comunali e di società partecipate), politici eletti ai vari livelli, imprenditori e professionisti (Martone 2016, 2017). Tramite questi attori viene condizionato lo svolgimento di decine di gare d'appalto in seno al Comune di Roma e alle sue partecipate. Gli espedienti più in uso vanno dalle proroghe alla fuga di informazioni riservate, dalle valutazioni pilotate agli accordi di cartello tra politici eletti in Consiglio comunale e nei Municipi della Capitale. Restrungendo l'attenzione ai settori collegati alla spesa sociale

²⁴ Ci limitiamo alle componenti di maggiore interesse per l'analisi proposta in questo capitolo. Per una riflessione complessiva sull'inchiesta, anche in merito ai rapporti peculiari tra mafia e corruzione, si vedano, tra gli altri, Mete - Sciarone 2016; Martone 2017.

²⁵ Nel caso romano il reato di associazione mafiosa viene contestato per contrastare gli intrecci tra criminalità politico-amministrativa e criminalità organizzata, tra criminalità dei colletti bianchi e criminalità violenta e predatoria (Visconti 2015). La Sentenza della Cassazione che in sede cautelare accoglie l'impianto accusatorio precisa che la forza di intimidazione espressa dall'organizzazione ipotizzata dalla Procura di Roma risiede proprio nelle «contiguità politico-elettorali, con l'uso di prevaricazioni e con una sistematica attività corruttiva» (Corte di Cassazione 2015a). Come già anticipato nell'Introduzione, sebbene la sentenza di primo grado (luglio 2017) non abbia riconosciuto l'aggravante mafiosa dell'associazione, l'inchiesta offre comunque uno scorcio di estremo interesse per decifrare l'ampio mercato corruttivo che regola la spartizione della spesa pubblica nella Capitale.

(servizi, emergenza abitativa, gestione campi nomadi, accoglienza dei rifugiati), emerge con chiarezza in che modo i circuiti corruttivi si siano nel tempo modellati, da un lato, rispetto al più ampio quadro di decentramento e privatizzazione della governance dei servizi e, dall'altro, rispetto ai mutamenti assunti dalla politica locale.

Riguardo al primo punto, nei decenni il sistema di welfare è profondamente riorganizzato lungo tre direttive prevalenti: decentramento della gestione ai governi locali, primariamente ai Comuni; progressiva esternalizzazione nell'erogazione dei servizi, mantenendo il finanziamento pubblico; programmazione negoziata della pianificazione di zona, ampliando così la platea degli *stakeholders* nella *governance* urbana. Si modifica dunque il peso relativo degli attori istituzionali e di quelli sociali chiamati ad assumere responsabilità sin dalle fasi di programmazione (Paci 2008) e si introduce un modello di regolazione ispirato alla competizione controllata nei meccanismi di acquisto ed erogazione di beni e servizi pubblici (Ascoli - Pavolini 2012). Paradossalmente, questo processo nasce per celebrare il mercato come elemento di *efficienza* e di *moralizzazione*, ovvero facendo leva sulla sua presunta capacità di sottrarre la spesa pubblica al giogo corruttivo-collusivo della politica. Declinati nel caso romano, questi processi di *policy* prendono avvio dagli anni novanta, nel quadro di una più ampia «neoliberalizzazione dell'azione pubblica» che mira alla riduzione dell'intervento statale, oltre che per esigenze di bilancio, anche come strategia di contrasto alla pervasività della corruzione che inficia la macchina comunale nel passaggio di Tangentopoli (D'Albergo - Moini 2015, p. 59). Si attivano percorsi di trasformazione istituzionale e pratiche di governo partecipate, ma anche processi di consolidamento dei meccanismi di rappresentanza degli interessi del privato sociale, il cui profilo reticolare si dipana lungo i diversi livelli del governo comunale²⁶. In altre parole, la riorganizzazione del welfare nella sua declinazione romana favorisce forme di negoziazione tra pubblico (in particolare assessori, dirigenti e funzionari dei settori inerenti le politiche sociali) e privato sociale (prevalentemente cooperative, spesso riunitesi in aggregazioni di secondo livello come consorzi o anche in veri e propri «cartelli informali»). Un approccio che finirà per ingenerare la moltiplicazione dei centri di co-

²⁶ Va rimarcato che dall'inizio del 2000 cominciano a registrarsi le prime ricadute locali dei mutamenti introdotti dalla legge quadro n. 328 del 2000, che assegna ai Comuni la titolarità delle funzioni di programmazione, progettazione e realizzazione dei servizi sociali e, al contempo, li vincola a ricercare integrazioni attraverso un sistema di *partnership* con i soggetti del no profit, chiamati a collaborare con l'amministrazione fin dalla fase di progettazione e redazione dei Piani sociali di zona (Kazepov 2008).

sto e l'incontrollabilità della spesa pubblica, in un mercato caotico e permeabile alla prassi corruttiva. L'attività ispettiva dell'Anac avviata nel gennaio 2015 sull'attività contrattuale del Comune di Roma conferma questo quadro. Dopo la prima fase di indagine su un campione di 1850 procedure negoziate (pari a circa il 10% del totale) nel periodo 2012-2014, l'Anac riscontra

il ricorso generalizzato ed indiscriminato a procedure prive di evidenza pubblica, in difformità ed in elusione alla normativa di settore, con conseguente incremento di possibili fenomeni distorsivi che agevolano il radicarsi di prassi corruttive. Tale rilievo è altresì confermato dalla riscontrata e generalizzata carenza od omissione anche delle prescritte attività di verifica dei requisiti di partecipazione alle procedure di scelta del contraente che denota significative superficialità degli organi preposti all'attività contrattuale ed una maggiore esposizione al rischio di infiltrazioni di matrice criminale negli appalti di Roma Capitale (Anac 2016a, p. 2)²⁷.

L'operatività della rete denominata Mafia Capitale va dunque inserita nel più ampio processo di deregolazione appena visto, in cui la diffusione di pratiche illegali genera mercati opachi che facilitano profitti illeciti per le cooperative sociali collegate al gruppo criminale. Per di più i servizi erogati dalle cooperative sono *labour intensive*, richiedono un elevato numero di risorse umane, anche non particolarmente qualificate, fatta eccezione per i servizi socio-assistenziali e socio-sanitari. Ciò rende i posti di lavoro una merce di scambio agevole per ottenere collaborazione, specialmente con la politica.

Veniamo così al secondo punto, relativo ai mutamenti assunti dalla politica locale. Una delle merci di scambio tra il privato e gli eletti è proprio l'assunzione di «segnalati» nelle cooperative del circuito. Di certo le remunerazioni nei confronti dei politici assumono anche forme più dirette come veri e propri «stipendi» mensili e bonus connessi a specifici appalti, o sostegni elettorali attraverso fondazioni, associazioni e comitati elettorali di riferimento. Per i temi discussi in questa sede, Mafia Capitale permette dunque di evidenziare almeno due dimensioni, che attingono ancora una volta sia alla politica che alle politiche.

Rispetto alla prima dimensione, i criteri di appartenenza partitica a livello locale appaiono marcatamente transitori, regolati dal principio della trattativa personale in un mercato elettorale fortemente concorrenziale. In particolare, cresce il protagonismo dei singoli candidati i quali, indebolitosi il filtro di selezione dei partiti, gestiscono la contesa elettorale in termini personali. Una tendenza che si riflette nell'aumen-

²⁷ Nel periodo esaminato, la più alta incidenza delle procedure negoziate (20,28%) si registra proprio presso il Dipartimento per le Politiche sociali, sussidiarietà e salute.

to della competizione intra-partitica basata sul voto di preferenza, in cui il candidato può ragionevolmente risultare agevolato dal sostegno – anche *una tantum* – di soggetti portatori di un capitale sociale ramificato nell'impresa, nelle pubbliche amministrazioni e nel mondo delle professioni²⁸. Anzi – ed è questo un punto su cui vogliamo portare l'attenzione – proprio sui reticoli politico-criminali sembrano basarsi i confini di solidarietà che trascendono appartenenze di lista o di partito, favorendo l'individuazione di interlocutori istituzionali stabili, inclini a pratiche distributive di tipo particolaristico e in grado di concedere sostegni e favori.

Esaminiamo quindi la seconda dimensione, quella delle politiche. È legittimo interrogarsi sul modo in cui un contesto siffatto possa condizionare queste ultime, in termini di esiti dell'azione pubblica e di capacità di coinvolgimento degli *stakeholders*. Sul primo fronte, le politiche urbane appaiono fortemente influenzate dalla commistione tra pubblica amministrazione, imprenditori della cooperazione e reti corruttive, che indirizza la spesa pubblica verso i settori graditi agli attori privati interessati. Inevitabile prefigurare gli effetti perversi sulla capacità del governo locale di produrre beni collettivi in settori cruciali per la qualità della vita come la gestione dei rifiuti e del verde, la manutenzione stradale, la sicurezza, l'inclusione sociale e l'accoglienza dei migranti. Sul secondo fronte, Roma è tra le prime aree metropolitane italiane a realizzare – in modo compiuto – il decentramento comunale delegando ai suoi municipi ampie competenze e disponibilità di risorse finanziarie ai sensi del Testo unico degli Enti locali. Uno sforzo riformatore verso la sussidiarietà urbana accompagnato, dalla metà degli anni duemila, da una profonda enfasi sulla partecipazione, tradottasi anche in interessanti esperienze concrete (D'Albergo - Moini 2007). Il ruolo dei municipi nella vicenda qui ricostruita smorza in parte gli entusiasmi, ritagliando per gli enti sub-comunali un ruolo di succursale delle trame corruttive multilivello.

²⁸ Alle comunali del 2013 si registra a Roma una generale crescita del tasso di preferenza dei principali partiti, Pd e Pdl, in passato quasi mai su valori degni di interesse. Proprio con riferimento ad alcuni eletti coinvolti nell'inchiesta su Mafia Capitale, si riscontra infatti un aumento significativo delle preferenze personali tra le tornate del 2008 e del 2013. Nel periodo considerato, un consigliere del Pd interno ai circuiti di Mafia Capitale passa da 3349 a 5317 preferenze; un altro da 4217 a 6565. Lo stesso accade nell'altro schieramento: un esponente Pdl in rapporti con la rete del gruppo criminale, passa da 5242 a 8063 preferenze (Marchianò 2015). L'incremento di queste ultime non si può di certo attribuire esclusivamente al sostegno ricevuto dalle reti criminali, ma resta un dato significativo e meritevole di ulteriori approfondimenti.

