

INEFFICACIA DELLA SPESA PER INFRASTRUTTURE NEL MEZZOGIORNO E  
CORRUZIONE

Ferdinando OFRIA

Dipartimento di Economia, Statistica e Analisi Geopolitica del Territorio, Facoltà di Scienze Politiche,  
Università degli Studi di Messina, via T. Cannizzaro, 278, 98122 Messina.

**SOMMARIO**

E' visione unanime, in letteratura, che le politiche di spesa pubblica attuate con discrezionalità da parte degli attori politici possano generare fenomeni distorsivi come la corruzione. Si deduce che gli sforzi per contrastare un eventuale circolo vizioso tra spesa pubblica e corruzione, debbano essere focalizzati, mediante provvedimenti legislativi, in particolare, alla riduzione dei margini di discrezionalità da parte dei funzionari dello Stato nella gestione della spesa pubblica. Quest'ultimo tentativo, in realtà, è stato avviato, in Italia, negli anni novanta con la ben nota "legge Merloni", che disciplina l'attività amministrativa per l'attuazione di opere e lavori pubblici, varata sulla spinta delle indagini anti-corruzione della magistratura. Al fine di rendere efficace la realizzazione delle infrastrutture, un ruolo rilevante assume, in tale legge e in altre successive (es. "legge obiettivo"), l'istituto del *project financing*. Lo scopo del nostro lavoro è proprio quello di esporre un'analisi dei recenti provvedimenti legislativi volti ad arginare i fenomeni corruttivi e rendere efficace la spesa pubblica. Si è consapevoli, purtroppo, che spesso tali provvedimenti generino "*trade-off*" tra i due fenomeni (corruzione ed efficacia della spesa) con ovvi problemi di *policy*, in termini di priorità.

## 1 INTRODUZIONE

Numerosi studi (per una rassegna, si veda: Centorrino e Ofria, 2001) sostengono che negli anni recenti le politiche di intervento pubblico nelle regioni del Mezzogiorno d'Italia avrebbero creato le condizioni favorevoli alla diffusione e al rafforzamento della criminalità organizzata. In particolare, si evidenzia che la spesa pubblica genera criminalità, specie quando essa sia gestita con discrezionalità da amministratori locali. Felli e Tria (2000) dimostrano come la dipendenza delle regioni meridionali dagli aiuti del settore pubblico abbia alimentato il tasso di criminalità soprattutto per le seguenti regioni: Sicilia, Calabria, Campania e Puglia. In particolare, questi autori sottolineano che la criminalità in un territorio si rafforza quando è alta la spesa pubblica finanziata dai trasferimenti. In questo caso, la criminalità ottiene sia ricavi monopolistici operando nei mercati legittimi e guadagna direttamente e indirettamente delle rendite nei mercati dei beni forniti dallo Stato, dividendo parte di questo reddito con funzionari e politici, non avendo bisogno di un settore produttivo locale in crescita quale fonte di rendite monopolistiche o di attività di racket. In sostanza, affermano, questo reddito esterno può determinare un comportamento più predatorio della criminalità organizzata e accrescere l'interesse nell'impedire il rafforzamento delle istituzioni di mercato.

Come è possibile rilevare in Ofria (2002), numerose analisi econometriche sottolineano che per le regioni del Mezzogiorno la produttività del settore privato è fortemente condizionata dalla minore dotazione di infrastrutture, in particolare, di tipo "economico" (rete viaria e ferroviaria, telecomunicazioni, rete elettrica e gas, acquedotti e fognature, impianti di irrigazione e mercati all'ingrosso). Una possibile variabile da richiamare nell'interpretazione delle cause alla base di questa minore dotazione è la corruzione, che potrebbe rendere inefficace la spesa per opere infrastrutturali. Centorrino e Ofria (2003) evidenziano, seguendo gli studi empirici sull'argomento, le cause che non sempre permettono che la spesa pubblica per investimenti, in particolare nel Mezzogiorno, possa in modo efficace trasformarsi in realtà infrastrutturali. Scrive, a tal proposito, Picci (2002a): "per gli ultimi 50 anni i dati parlano particolarmente chiaro: sino alla metà degli anni '80, la spesa complessiva per opere pubbliche nel Mezzogiorno raramente è inferiore al 40% del totale. Solo in seguito, e soprattutto negli anni '90, la distribuzione degli investimenti penalizza il Sud e le isole. Lo sforzo protratto è ingente per dotare di infrastrutture il Mezzogiorno ma non ha dato i risultati desiderati. Infatti, se dall'analisi dell'impegno finanziario si passa ad un inventario di quel che effettivamente è stato costruito (i chilometri di strade, le ferrovie, ecc.) si conferma l'opinione corrente: "nel Mezzogiorno vi sono meno infrastrutture che altrove".

Partendo da queste premesse, lo scopo di questo lavoro è di tentare di esporre: alcune delle principali cause dell'esistenza del fenomeno "corruzione" (*par.* 2); le possibili politiche,

presenti in letteratura, volte ad arginare tale fenomeno (*par. 3*); infine, gli sforzi effettuati di recente nel nostro Paese, in termini di provvedimenti legislativi, per far sì che la spesa pubblica, in particolare nel Mezzogiorno, sia efficace, cioè si trasformi in opere pubbliche finite e fruibili (*par. 4*).

## **2 CAUSE DELLA CORRUZIONE**

Come è noto, le occasioni della corruzione possono presentarsi in tutti i campi di attività pubblica in cui i privati cercano di influenzare a proprio vantaggio l'esercizio del potere pubblico, o di ottenere informazioni riservate che consentono un accesso privilegiato alle posizioni di rendita che derivano dall'azione degli enti pubblici. Numerosi studi empirici (per una rassegna si veda: Graf Lambsdorff, 1999) dimostrano che la corruzione è positivamente correlata al grado di discrezionalità regolativa, alla complessità delle leggi e all'inflazione normativa, all'ammontare delle risorse amministrate dallo Stato, al carico fiscale, alla sfiducia nel funzionamento della democrazia; e negativamente correlata con i livelli di libertà economica, la qualità dello stato di diritto, l'entità delle sanzioni penali attese. Vannucci e Cubeddu (2001), verificano anche per l'Italia l'esistenza di una combinazione di fattori (sfiducia nell'efficienza e nell'imparzialità dell'amministrazione pubblica, lunghi tempi di attesa, inflazione normativa) propizi alla diffusione degli scambi corrotti.

In genere, i comportamenti individuali nelle scelte pubbliche possono essere spiegati seguendo due approcci (Brosio, 1995): quello della teoria delle scelte collettive e quello dell'interesse pubblico. Secondo il primo approccio, gli individui partecipano ai processi politici con le stesse motivazioni con cui effettuano le scelte economiche. Secondo la teoria dell'interesse pubblico, le preferenze espresse nelle scelte politiche derivano non soltanto dalla valutazione dell'interesse personale, ma sono l'espressione dell'integrazione in una comunità, in cui i cittadini si sentono vincolati. Le decisioni pubbliche, inoltre, risultano più o meno vulnerabili alla corruzione in base:

- a) all'ammontare delle risorse in gioco: "quanto maggiore è la quantità di risorse pubbliche destinate ad un determinato impiego, tanto minori sono i vincoli alla creazione di posizioni di rendita, presupposto per la realizzazione dello scambio corrotto" (Del Monte, 1996, p. 220);
- b) al grado di discrezionalità della decisione: "quanto più estesa è la discrezionalità dell'azione amministrativa in quel settore, tanto più sicura e al riparo da rischi risulta la conclusione del patto illecito" (Becker, 1994, p. 61);
- c) alla generalità degli effetti: "quanto più ad ampio raggio e di portata generale sono gli effetti del provvedimento, tanto maggiori sono le difficoltà dei potenziali beneficiari nell'organizzare un'attività di pressione illecita sulla decisione pubblica; per questo motivo, gli atti che assegnano benefici a individui o gruppi ristretti di soggetti sono più facilmente monetizzabili" (Vannucci, 1997, p. 124);

d) alla prevedibilità degli effetti: “la prevedibilità dei beneficiari di un dato provvedimento, essendo inversamente proporzionale all’astrattezza e all’imparzialità della relativa procedura, accresce la convenienza della corruzione per i soggetti ad esso interessati” (Camera dei deputati, 1998, p. 21)

e) all’aver assunto o meno la corruzione in una società carattere “sistemico”, cioè una situazione in cui la corruzione è “divenuta così regolarizzata e istituzionalizzata che l’organizzazione premia coloro che agiscono illecitamente e di fatto penalizza coloro che accettano le vecchie norme” (Forti, 2003, p. 73-74); inoltre, “essa risulterà socialmente invisibile nel senso che gli atti di scambio corrotti possono benissimo accadere ‘alla luce del sole’, senza che ciò crei le condizioni per l’applicazione dei meccanismi di sanzionamento socialmente previsti” (Zamagni, 1994, p. 99-100).

## *2.1 Cause economiche*

Più in particolare, analizziamo ora le cause di carattere economico della corruzione, cioè quelle distorsioni del sistema economico determinano il sorgere di comportamenti corrotti. Per gli imprenditori gli incentivi alla corruzione dipendono, oltre che dall’entità delle rendite allocate politicamente e dalla probabilità di aggiudicarsele, dall’ampiezza delle opportunità presenti nel mercato privato (Del Monte e Giannola, 1997). Al crescere dell’importanza relativa della domanda pubblica di beni o servizi da essi forniti, diventa più difficile sottrarsi ai meccanismi di corruzione presenti nel sistema amministrativo. L’eventuale emarginazione dal mercato pubblico costringerebbe, infatti, a sostenere costi molto elevati, per il rischio di non sostenere la concorrenza nel settore privato. Si può dire che la domanda di corruzione proveniente dagli imprenditori è inversamente correlata con il grado di sviluppo tecnologico e con le dimensioni del mercato: questi fenomeni, garantendo uno spettro ampio di alternative agli operatori economici, consentono di bilanciare le spinte alla collusione con i poteri pubblici, nei casi in cui le richieste di questi ultimi assumano, almeno in parte, carattere estorsivo.

Come è noto, la ristrettezza del mercato e la stabilità del controllo delle imprese operanti nei settori dove è maggiore è la domanda pubblica hanno favorito la formazione di intese di “cartello”. Tramite accordi, le imprese, coordinando le rispettive offerte, possono assicurarsi a rotazione l’assegnazione dei contratti pubblici. In presenza di intese una quota dei guadagni che le imprese si assicurano, concordando le rispettive offerte nelle gare pubbliche, potrebbe essere destinata agli amministratori che sovrintendono alla relativa procedura; in tal modo, le imprese colluse si assicurano l’assenza di ostacoli procedurali, le limitazioni del numero di concorrenti invitati alle gare, l’afflusso costante di finanziamenti. In alcuni casi il decisore pubblico viene pagato anche per sanzionare, tramite l’eventuale esclusione dal mercato pubblico, l’imprenditore che defeziona dal cartello.

## 2.2 Le principali interpretazioni del fenomeno

Semplificando molto il complesso dibattito teorico sulla corruzione, si può dire le diverse interpretazioni del fenomeno si attestano sulle seguenti posizioni:

- 1) Il filone “*revisionista*” sostiene che la corruzione sia il risultato delle contraddizioni esistenti all’interno della struttura sociale, economica e politica e di essa viene dato un giudizio non negativo, in quanto, a volte, permette appunto di superare dette contraddizioni; la corruzione dunque “non è sintomo di un malessere ma dipende da variabili di tipo economico, sociale e politico e può avere, e in genere ha, effetti positivi sul funzionamento del sistema sociale e politico (Cazzola, 1988, p. 23). All’interno di questo filone si distinguono tre scuole:  
a) la scuola *integralista* sostiene che la corruzione garantisce ciò che le strutture ufficiali tendono a trascurare e quindi svolge, all’interno della società, funzione di integrazione, permettendo la partecipazione a gruppi che altrimenti sarebbero esclusi. La corruzione è intesa come una disfunzione sociale attraverso la quale nuove norme sostituiscono quelle vecchie e superate, aiutando processi di riaggiustamento in seguito a mutamenti intervenuti in altri sottosistemi; essa tende a scomparire una volta assolte certe funzioni;  
b) il filone *economicista* (*political economy approach*) individua le cause della corruzione nell’inefficienza dell’apparato burocratico; il comportamento corrotto è spiegato come una risposta razionale alle esigenze negate da una inefficiente allocazione delle risorse pubbliche, ed è capace in certi casi di svolgere anche una funzione rivolta a favorire l’investimento. La corruzione viene quindi vista come il risultato di un calcolo razionale e individuale, rivolto a garantire interessi particolari in un sistema economico e politico caratterizzato dalla scarsità delle risorse. Tra gli altri appartiene questa scuola: Rose Ackerman (1975, 1994);  
c) la scuola *istituzionalista* trova, invece, le cause della corruzione nell’inefficienza delle istituzioni politiche, incapaci di dare sufficienti risposte all’espansione della partecipazione di massa; secondo gli studiosi di questa scuola (tra gli altri: Huntington, 1975) la corruzione può svolgere funzioni di conservazione del sistema sociale al pari delle riforme e a volte costituisce un’alternativa alla violenza che potrebbe insorgere poiché “l’incapacità delle istituzioni nell’elaborare le risposte a domande sempre crescenti dei nuovi partecipanti al sistema politico conduce a due modi alternativi di presentare tali domande: mediante la violenza o mediante la corruzione” (Cazzola, *op. cit.*, p. 59).
- 2) C’è un filone “*moralista*”, invece, che vede la corruzione come un sintomo del malessere presente all’interno della società, come una patologia sociale determinata dall’accesso a posizioni di potere da parte di uomini disonesti, che ostacola lo sviluppo economico e minaccia la legittimità politica. Coloro che si rifanno a tale filone hanno il merito di cogliere un elemento importante del fenomeno, cioè la cultura della corruzione, soffermandosi sul contesto in cui esso si genera e si radicalizza. Tocqueville (1968), padre di questo filone, indica la corruzione come uno dei mali più pericolosi presenti nei regimi democratici, spiega

che essa è al tempo stesso effetto e causa di un indebolimento generalizzato della moralità pubblica: “effetto, perché è nella cattiva morale che gli uomini politici costruiscono, nell’affare illecito, le proprie fortune; causa, perché la corruzione dell’uomo di Stato è di cattivo esempio per il cittadino” (Tocqueville, *op. cit.*, p.33).

3) La versione “*razionalità strategica*” di Andvig e Moene (1990), parte dall’idea che quanto più grande è la frazione dei corrotti tanto minore è la probabilità di essere scoperti da un collega disposto a sporgere denuncia o dalle vittime stesse. In sostanza, quanto più la corruzione è praticata, tanto minore l’imbarazzo per chi decide di intraprendere quest’attività, e deve scongiurare il pericolo di una denuncia al momento di rivelare le proprie intenzioni; tanto più bassi i rischi successivi, dato il clima di convivenza e le difficoltà degli organi di controllo; tanto più favorevoli le occasioni di socializzazione all’illecito; tanto più alto il prezzo dell’onestà, per la conseguente emarginazione. Gli stessi costi morali possono indebolirsi in presenza di corruzione capillare, per un processo di autogiustificazione del tipo: “Tutti lo fanno, perché non dovrei anch’io?” (Myrdal, 1971, p. 945). Inoltre, in tale situazione i livelli di corruzione in un periodo sono funzione di quelli del periodo precedente. In sostanza, “la pratica della corruzione si autoalimenta, dando luogo a una spirale crescente fondata sull’emarginazione, sull’uscita spontanea o sulle manifestazioni di ostilità nei confronti dei non corrotti (Vannucci, 2003, p. 31).

4) Il modello “*principale-Agente*” di Laffont e Tiele (1993), infine, sostiene che un funzionario (agente) ottiene benefici privati dall’atto di corruzione. Questi benefici privati possono produrre un danno alla collettività nel suo complesso (principale) e quindi è interesse della collettività prendere provvedimenti affinché ciò non avvenga. Tale modello permette di prevedere che le attività illegali saranno maggiori allorché gli agenti hanno potere di monopolio nei confronti delle terze parti (utilizzatori) e/o godono di potere discrezionale e inoltre allorché l’acquisizione di informazioni, da parte del principale, sull’attività degli agenti è costosa e complessa.

### **3 POLITICHE PER DISINCENTIVARE LA CORRUZIONE**

La letteratura, come è noto, a seconda la scuola di pensiero espone diverse soluzioni, spesso fra loro complementari, per arginare il fenomeno corruttivo. Becker (1968) assume che un individuo decida di violare una norma se l’utilità che si attende da questa violazione eccede il livello di soddisfazione al quale può pervenire utilizzando il suo tempo e le sue risorse in maniera alternativa e cioè dedicandosi all’attività legale. Secondo tale modello la corruzione viene disincentivata se: *a)* aumenta la probabilità di essere scoperti e puniti; *b)* se è maggiore la severità della punizione. Secondo Rose Ackerman (1975) essendo la corruzione frutto dell’esistenza di un potere discrezionale da parte dell’agente (funzionario pubblico) corrotto, propone alcune politiche utili a prevenire o a limitare la corruzione. In primo luogo, quando lo

Stato compra un bene venduto anche nel mercato privato, gli incentivi alla corruzione sono inferiori rispetto a quelli esistenti quando lo Stato è il solo acquirente. In secondo luogo, le politiche dovrebbero essere finalizzate a ridurre l'incertezza delle informazioni di acquisto date agli impiegati pubblici, quando questi hanno il difficile compito di comprare dei beni per un utilizzo statale, in questo modo si ridurrebbero i costi dell'effettiva sorveglianza ed aumenterebbe invece la probabilità di detenzione della corruzione più grave. Alternativamente, infine, anziché considerare l'acquisto di beni privati da parte dello Stato, si tiene conto della produzione pubblica dei beni; in questo caso l'azienda pubblica opererà nel mercato solo per l'acquisto di alcuni *inputs*, minimizzando in tal modo gli incentivi per gli uomini di affari privati ad ottenere delle tangenti oltre i profitti. A differenza del modello di Becker, Rose Ackerman giudica la politica di controllo e di sanzione efficace soltanto nella misura in cui essa sarà affiancata da alcune modifiche strutturali. La prima consiste nel migliorare la trasparenza e la pubblicità delle preferenze del governo; la seconda è rappresentata dal mantenimento di una reale concorrenza tra i contraenti. Secondo Tullock (1996) e quindi la scuola di "*Public Choice*", la corruzione è essenzialmente una forma particolare della ricerca di rendita (*rent seeking*). Politici e amministratori hanno preferenze ed interessi propri e cercano di utilizzare il potere di cui dispongono a proprio vantaggio. Allo stesso tempo i cittadini, le imprese e i gruppi di interesse cercano di utilizzare a proprio vantaggio il potere discrezionale di politici e funzionari formando alleanze per la spartizione di benefici derivanti da politiche particolaristiche, che danno vantaggi elevati a gruppi ristretti di persone. Partendo da queste premesse, non vi è dubbio che la lotta alla corruzione trovi un terreno più favorevole nell'ambito del settore privato che in quello pubblico, il quale viene pertanto condannato. L'azienda privata ha come unico obiettivo la massimizzazione del profitto, un obiettivo chiaro e semplice da controllare; l'amministrazione pubblica è "invischiata in una moltitudine di obiettivi non coordinati, vaghi, ambigui, reciprocamente antagonisti e contraddittori, che ne fanno il giocattolo manipolabile di tutte le *lobbies* e dei corruttori" (Tullock, *op. cit.*, p. 79). Questo autore propone, dunque, l'estensione delle procedure di mercato e la conseguente riduzione delle competenze statali nel settore economico allo scopo di promuovere politiche migliori.

Per concludere, Davigo (2003), come possibili politiche anticorruptive, suggerisce, in particolare per l'Italia, l'esempio dello Stato di New York, che è riuscito a ridurre notevolmente il fenomeno: "lo Stato non poteva combattere la corruzione da solo, bisognava creare un interesse dei privati a combatterla, operando in due modi; anzitutto creando un mercato di interessi contrari alla corruzione: fu stabilito che chiunque ricevesse un danno dall'attività del racket o di corruzione avesse diritto a un risarcimento non inferiore al triplo del danno realmente patito [...], tutto a carico della società che ha corrotto. Ciò ha fatto sì che molte imprese, cominciassero a sviluppare, accanto a uffici di progettazione, uffici di investigazione e uffici legali di ottimo livello. Fu poi creato un collegamento diretto fra i

vertici delle imprese e quelli della Pubblica amministrazione, in modo che il funzionario infedele venisse immediatamente segnalato, senza per questo esporre il singolo impiegato dell'azienda, o l'azienda, al rischio di rappresaglie o ritorsioni. Fu così inventata la figura dell'*inspector general*, un professionista pagato dalle imprese, scelto in un elenco, per iscriversi al quale è necessario il gradimento della Pubblica amministrazione, che vigila sui rapporti tra impresa ed enti pubblici, nonché sul rispetto delle regole da parte dell'impresa. Ovviamente questo rimedio può funzionare per la corruzione di basso o medio livello, perché se il funzionario di basso livello chiede denaro a un impiegato dell'impresa e costui informa l'*inspector general*, verrà cacciato il funzionario, se l'amministratore delegato dell'azienda paga il governatore, verrà cacciato l'*inspector general*. Peraltro, visto che i fenomeni di corruzione sono variegati, incidendo sui livelli bassi si prosciugherebbe lo stagno in cui prosperano quelli alti e si creerebbe una disponibilità alla denuncia da parte dei funzionari" (Davigo, *op. cit.*, pp. 188-189).

#### **4 INEFFICACIA DELLA SPESA PUBBLICA: INDICAZIONI DI *POLICY***

Secondo quanto emerge da diversi studi empirici ( tra gli altri: Felli e Tria, 2000; Del Monte e Papagni, 2001; Golden e Picci, 2002 e per una recente rassegna si veda: Centorrino e Ofria, 2003) le spese per le opere pubbliche, piuttosto che indirizzate alla riduzione del *gap* di dotazione infrastrutturale che il Sud evidenzia con le aree del Nord, sono per lo più volte a soddisfare unicamente esigenze di tipo clientelare, secondo le ben note teorie del cd. "fallimento dello Stato". Su tale punto qualcuno sostiene: "Il significato dell'opera non sta [...] nella sua utilità, ma nei circuiti di relazioni finanziarie, e non solo, che realizzandola si possono attivare. Anzi, da questo punto di vista, talvolta non occorre neppure che l'opera sia realizzata, basta che sia annunciata"(Becchi Collidà 1990, p.19).

Come è noto, la teoria della *Public Choice* parte dall'idea che l'intervento pubblico non agisca sempre nell'interesse dei cittadini, perché anche negli uffici pubblici chiunque possieda un potere discrezionale lo usa spesso per perseguire propri obiettivi personali; lo stesso vale per i politici, i quali per essere rieletti e quindi acquisire consensi, fanno credere che una certa spesa per investimenti pubblici per la loro circoscrizione sia necessaria pur in situazioni in cui in realtà non lo sia. Scandizzo e Cognata (1999), inoltre, rilevano che un aumento di spesa pubblica, dato un vincolo di bilancio statale, in beni pubblici favorisce la criminalità organizzata sia perché aumenta il profitto di quest'ultima per i motivi sopra evidenziati, sia perché viene ridotta la quota di spesa pubblica utilizzata per la deterrenza, cioè per l'ordine pubblico.

Il problema che ci si pone è il seguente: quali politiche economiche devono essere attuate al fine di ridurre al minimo la discrezionalità di spesa? Da più parti si suggerisce: "una semplice ma netta raccomandazione di politica economica: una drastica riorganizzazione in senso



federalista delle istituzioni statali avrebbe il duplice effetto di costringere le cricche mafiose a comportamenti non predatori -ossia più miti e meno inefficienti- e di aumentare la probabilità di coalizioni anti-corruzione” (Felli e Tria, *op. cit.*, p. 100). In realtà è opinione di chi scrive che quest’ultima considerazione merita rilevanza per motivazioni puramente provocatori. Il risultato di una tale scelta di politica economica aumenterebbe fortemente i divari di sviluppo economico tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno. In sostanza, la spesa per infrastrutture non può subire alcun rallentamento, essendo fortemente necessaria per attenuare i divari territoriali di produttività. Non a caso autori come Aschauer (1990) e Munnell (1990) sostengono che la riduzione degli investimenti infrastrutturali sia una delle cause determinanti del *productivity slowdown* che ha peggiorato nel lungo periodo la posizione competitiva degli Stati Uniti. Da ciò si deduce che gli sforzi per contrastare il circolo vizioso tra spesa pubblica criminalità e corruzione, piuttosto che essere rivolti al contenimento dei finanziamenti pubblici, debbano essere focalizzati, mediante provvedimenti legislativi, alla riduzione dei margini di discrezionalità da parte dei funzionari dello Stato nella gestione della spesa pubblica. In realtà negli anni ‘90 vi è stato in Italia un tentativo di accrescere l’efficienza di spesa della Pubblica amministrazione con l’introduzione di procedure più semplici, ma con scarsissimo successo (in materia infrastrutturale, l’ultimo risale alla legge n. 135/1997, che prevedeva l’accelerazione dell’attuazione delle opere incomplete e misure sostitutive, come la nomina di *commissari ad acta*). Oggi uno sforzo in questo senso è possibile individuarlo con la ben nota “legge obiettivo”, che ha proprio come scopo di rendere maggiormente efficace la spesa per grandi investimenti infrastrutturali. Inoltre, per arginare la corruttela e far acquisire efficacia alla spesa, l’art. 11 della legge Merloni ha previsto l’istituto del *project financing*, che, almeno in teoria, riduce il coinvolgimento del settore statale nella realizzazione e gestione delle opere pubbliche. Come è noto, con il termine *project financing* viene indicato il coinvolgimento di finanziatori privati nella realizzazione e gestione di opere pubbliche. Gli enti pubblici stipulano accordi con privati in base ai quali questi affrontano il costo delle opere in cambio di una concessione limitata nel tempo e si dà la possibilità di recuperare i costi con gli interessi. Non si tratta di privatizzazione, in quanto il settore pubblico è il principale utente e inoltre riceverà l’opera realizzata alla fine del periodo di concessione.

Bisogna sottolineare, purtroppo, che tale istituto, in Italia, a differenza che altrove, con la “legge Merloni”, non sembra aver prodotto gli effetti desiderati, poiché la sua diffusione necessita, tra l’altro, che ci sia: *a*) capacità di programmare da parte delle amministrazioni pubbliche; dato che in tale legge si prevede non solo che le opere da realizzare siano già inserite nella “programmazione triennale” delle amministrazioni aggiudicatrici, ma che queste ultime assumano, tra l’altro, nella fase finale il ruolo di coordinamento, direzione, controllo e indirizzo teorico-scientifico; *b*) un sistema bancario qualificato in termini di finanziamenti di lungo termine. Su quest’ultimo punto, come evidenziato nel DPEF 2003-06, il sistema bancario italiano, caratterizzato storicamente dalla frammentazione e dall’erogazione del

credito a realtà industriali consolidate, presenta una tradizionale scarsa propensione ad erogare finanziamenti oltre il medio periodo.

Per sopperire ai limiti evidenziati dalla “Merloni” in termini di efficacia della spesa per opere infrastrutturali, di recente il nostro Paese, in termini di *policy*, oltre ad emanare la ben nota “legge obiettivo” (del 21 dicembre 2001, n. 443), ha: *a*) previsto nuove funzioni per la Cassa Depositi e Prestiti (art. 47 legge 448 del 2001) e l’istituzione in essa del “Fondo rotativo per le opere pubbliche” (art. 36 della Legge Finanziaria 2003); *b*) la creazione di “Infrastrutture S.P.A” ((art. 47 della legge finanziaria 2002); *c*) posto, con l’art. 7 della legge 166 dell’1 agosto 2002 (o cd. “legge Merloni *quarter*”), alcune modifiche alla legge Merloni, sopra menzionata.

Vediamo, adesso, le caratteristiche di tali strumenti, in mano agli amministratori pubblici ed agli operatori privati, volti a dare nuovo impulso al settore dei lavori pubblici, agevolando al contempo il coinvolgimento di risorse e capitali privati per la realizzazione e gestione di opere pubbliche.

La *legge obiettivo*, che contiene la delega al Governo “in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive”, ha come scopo il rilancio delle grandi infrastrutture; operando in deroga alla “legge Merloni”, con il solo limite del rispetto della normativa comunitaria e dai criteri guida fissati dalla stessa “legge”. Tra gli strumenti destinati, nell’intenzione del legislatore, a svolgere un ruolo fondamentale nello sviluppo della dotazione infrastrutturale del nostro Paese, spiccano in particolare il “*project financing*”, il “*general contractor*” e la “concessione di costruzione e gestione di lavori pubblici”. Per quanto riguarda il *project financing*, la “legge obiettivo” sostiene che le proposte di opere pubbliche avanzate dai promotori siano valutate, oltre che dall’amministrazione aggiudicatrice, nei modi indicati dalla “Merloni”, anche dal CIPE con integrazioni fornite dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Inoltre, tale legge deroga la “Merloni” anche in tema di procedure di gara per l’aggiudicazione delle concessioni. La figura del *general contractor* viene istituita per aggirare l’“inadeguatezza dell’amministrazione pubblica”. Essa, infatti, altro non è che un’unica impresa che si occupa della progettazione, del finanziamento e dell’esecuzione di una grande opera. Di recente alcune critiche sono state rivolte a tale figura. Secondo Legambiente (2003), vi è il rischio che dietro la procedura del cosiddetto *general contractor* si possa nascondere, con più facilità, il sistema imprenditoriale delle organizzazioni mafiose, esteso dalla fornitura di materiali a nolo dei mezzi meccanici, fino alla gestione diretta dei lavori. Una preoccupazione manifestata dallo stesso procuratore Pietro Grasso alla Commissione parlamentare antimafia (durante l’audizione del 14 maggio 2002): “Questa procedura prevede una gara iniziale per vedere a quale privato affidare l’opera; una volta individuato, gli danno le chiavi e i soldi, dopodiché l’amministrazione non ne vuole più sapere niente e vuole l’opera finita. Con queste figure diventa tutto privato, per cui non ci può essere neppure il problema di turbative d’asta”. Anche

il procuratore nazionale antimafia Piero Luigi Vigna avanza delle critiche alla legge delle grandi opere: "Ci si preoccupa tanto del *general contractor*, il manager del grande cantiere, ma la norma si disinteressa del tutto di ciò che succede a valle del manager" (Legambiente, *op. cit.* p. 78).

La legge obiettivo, con riferimento alla "concessione e gestione dei lavori pubblici", coerentemente con l'impostazione seguita dalla direttiva comunitaria 93/37/CEE, ha previsto, in deroga alla Merloni: a) l'eliminazione del vincolo alla corresponsione del prezzo solo a collaudo effettuato, potendosi ora corrispondere il contributo in corso d'opera; b) la facoltà di fissare la durata della concessione anche oltre i trenta anni; c) la possibilità per il concessionario di affidare a terzi i lavori.

La *Cassa Depositi e Prestiti*, nelle sue nuove funzioni è chiamata, tra l'altro a finanziare, sotto qualsiasi forma e rilascio di garanzie, in via sussidiaria rispetto agli interventi delle banche o intermediari finanziari, il piano straordinario delle infrastrutture e delle opere di grandi dimensioni, a livello regionale e locale, individuate dal CIPE. Presso la stessa Cassa è stato inoltre istituito un nuovo strumento finanziario, il Fondo Rotativo per le Opere Pubbliche, con finalità di attrarre i capitali necessari alla realizzazione di opere ed infrastrutture di competenza degli Enti pubblici, tale Fondo, secondo la Circolare del 25 febbraio 2003 n. 1250, ha una dotazione stabilita in euro pari a 400 milioni.

*Infrastrutture S.P.A.*, anch'esso in via sussidiaria rispetto ai finanziamenti concessi dalle banche ed altri intermediari finanziari, ha il compito di finanziare, sotto qualsiasi forma, le infrastrutture e le grandi opere pubbliche nonché gli investimenti finalizzati allo sviluppo economico. Bisogna sottolineare che sia la Cassa Depositi e Prestiti che Infrastrutture SpA hanno come obiettivo il maggiore coinvolgimento possibile di soggetti privati (mediante il *project financing*) nella realizzazione e gestione di importanti opere infrastrutturali pubbliche, utilizzando finanziamenti di lunga durata.

Contraddizioni, comunque, emergono a scrutare le varie *policy* adottate. La legge "Merloni-quarter", ad esempio, rifacendosi alle direttive comunitarie, al fine di rendere più efficace la spesa per infrastrutture, abbassa la guardia in termini di discrezionalità sull'operato delle pubbliche amministrazioni nella realizzazione e gestione degli appalti sulla falsariga delle disposizioni previste dalla legge obiettivo e sopra elencate. In particolare, modificando la Merloni-ter, essa offre la possibilità che un contraente "possa liberamente affidare a terzi l'esecuzione delle proprie prestazioni". Tra gli obiettivi della Merloni *quater*, vi è quello di incentivare il *project financing*, non solo dando la possibilità di fissare la durata della concessione anche oltre i trenta anni, ma fondamentalmente sostenendo che: "Il programma triennale deve prevedere un ordine di priorità. Nell'ambito di tale ordine sono da ritenere comunque prioritari i lavori di manutenzione, di recupero del patrimonio esistente, di completamento dei lavori già iniziati, i progetti esecutivi approvati, nonché gli interventi per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario". Nello stesso

tempo è importante evidenziare che il DPEF 2003-2006, oltre al *project finacing*, sottolinea che per accelerare e riqualificare gli investimenti pubblici è necessario che vi siano nel Mezzogiorno “amministrazioni pubbliche capaci ed efficienti”. A tale scopo, il DPEF citato impegna per i prossimi anni il nostro Paese: a) all’attuazione delle regole di premialità del Programma comunitario, legate ai risultati che le regioni e le Amministrazioni Centrali otterranno, entro il 2003, nei processi di modernizzazione amministrativa e nella riforma degli assetti industriali e organizzativi dei settori che producono servizi di pubblica utilità; b) all’azione di “Sviluppo Italia” come supporto alle Regioni per il miglioramento della capacità e della qualità della committenza pubblica.

## 5 CONCLUSIONI

Come è noto, la corruzione favorisce una distorsione della spesa pubblica, spostando le spese verso i settori in cui la rendita di corruzione è più alta, oppure in direzioni in cui l’esistenza di procedure più discrezionali facilita gli abusi. Tra gli altri, Franzini (1994) sostiene che per abbassare la possibilità della corruzione sia necessario un maggior ricorso agli automatismi. Scrive tale autore: “Ad esempio, la fissazione di termini temporali rigorosi entro i quali deve svolgersi l’attività dell’Agente può rendere impossibili alcune tipologie di corruzione. Analoga funzione può svolgere l’introduzione, anche nel settore pubblico e ove sia possibile, di forme di competizione che mitighino il monopolio in cui si trovano quasi sempre ad operare gli Agenti. E questo tra l’altro, uno dei modi in cui la riforma della pubblica amministrazione può contribuire alla riduzione del pericolo di corruzione” (*op. cit.* p. 146). Da più parti, (De Fraja, 2002) si evidenzia che i recenti provvedimenti legislativi (“legge obiettivo” e Merloni *quarter*) volti a rendere più efficace la spesa pubblica per infrastrutture riducano la guardia in termini di contrasto alla corruzione. Non ha caso il presidente dell’Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, Francesco Garri, nella sua relazione annuale al Parlamento dell’8 luglio 2003, ha sottolineato la necessità di aumentare i poteri di vigilanza e di rendere più sofisticate le verifiche *ex ante* ed *ex post*; per evitare che nel sistema economico degli appalti aumenti il peso della criminalità organizzata o anche soltanto di quelle “concentrazioni” che potrebbero portare ad una riduzione del grado di concorrenza e di trasparenza (si veda: *Il Sole 24 Ore* del 9 luglio 2003, p. 18). Preoccupazione questa che sorge da molti addetti ai lavori, nonostante l’istituzione in Italia, se pur da poco (legge n. 3 del 2003), del “Commissario anticorruzione” con il preciso obiettivo di contrastare il fenomeno corruttivo proprio all’interno della Pubblica amministrazione.

Diversi studi econometrici (per una rassegna si veda: Centorrino e Ofria 2003), inoltre, tentano di spiegare, tra l’altro, il motivo per il quale nel Mezzogiorno, a differenza del Centro-Nord, la corruzione ha reso, a partire dagli anni ’70, inefficace la spesa per infrastrutture. In particolare, secondo Del Monte e Giannola (1997), la tipologia della corruzione in Italia

presenta due modelli distinti che pur se presenti su tutto il territorio nazionale, hanno peso diverso nelle varie aree del paese. Il primo modello è quello nel quale vi è un unico soggetto al quale occorre pagare la tangente, il quale si preoccupa di dividerla con altri soggetti. Una volta pagata la tangente vi è la certezza che il permesso, l'appalto ecc. verrà concesso rapidamente senza dover trattare con altre autorità. In Italia questo modello ha trovato la sua forma più pura in "tangentopoli" e cioè nell'Italia del Nord. Il secondo modello, che sembra essere adatto per spiegare l'inefficacia della spesa pubblica per infrastrutture per il Mezzogiorno, è quello in cui la concessione dell'appalto o della licenza ecc. contempla il pagamento di più tangenti ad autorità diverse: politici, burocrati, criminalità organizzata. In particolare, sottolinea Sciarrone (1997), questo modello evidenzia un rapporto organico e reciprocamente funzionale tra crimine organizzato e corruzione: un gruppo criminale può offrire i suoi servizi ai politici corrotti, i quali poi possono utilizzare le risorse di cui dispongono per accrescere il potere degli stessi criminali, ad esempio garantendo loro l'impunità. Inoltre, su tale punto è interessante la dichiarazione tratta da Antonio Di Pietro, quando era magistrato, da un imprenditore: "Dottò, mi dica tutto quello che vuole sapere per questa metà dell'Italia, per l'altra parte no, perché t'ammazzano. Perché non son due i soggetti interessati, il politico e l'imprenditore, ma sono tre. E il politico e l'imprenditore devono trovare l'accordo, o meglio, devono seguire le istruzioni, devono attenersi alle indicazioni che dice loro il terzo soggetto, che è il garante della pax sociale. Quello che deve trovare le persone che devono fare i lavori in subappalto, trovare dipendenti, fare in modo che non accadano né incendi né attentati, fare in modo che i terreni si sbloccino al momento giusto, insomma, il mafioso" (Lucarelli, 2002, pp. 182-183). Seguendo Putnam (1993), è noto, inoltre, che, in tali contesti, la corruzione distrugge il capitale sociale, cioè quelle risorse endogene (in particolare beni immateriali come la fiducia e il senso civico) fondamentali per lo sviluppo economico e sociale di una comunità locale (per una rassegna di studi sulle relazioni esistenti tra corruzione e sviluppo economico si veda: Bardhan, 1997).

Per concludere, alla luce di quanto sopra detto, al fine di far sì che la spesa pubblica per investimenti si trasformi efficacemente in infrastrutture, potrebbe essere necessario:

- 1) rivedere la legislazione in materia di appalti, in modo tale che si evitino fenomeni di corruzione da parte dei funzionari pubblici: sia riducendo i loro margini di discrezionalità nelle decisioni inerenti le varie fasi dei contratti di appalto; sia favorendo una maggiore diffusione del cd. *Project financing*, strumento, quest'ultimo, appropriato in casi di "fallimenti dello Stato";
- 2) valutare, in modo particolareggiato, mediante ricerche e analisi sul territorio i settori maggiormente a rischio criminalità, sfruttando, fra l'altro, gli strumenti del PON nazionale dedicato alla sicurezza;
- 3) inasprire le pene per il reato di "corruzione" da parte del funzionario pubblico, in modo che, seguendo il ben noto modello di Becker (1968), per quest'ultimo il profitto ricavato nel

compiere l'atto illecito risulti inferiore al prodotto tra l'onere della pena e la probabilità della condanna;

4) migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione; dato che: "corruzione ed inefficienza amministrativa si alimentano a vicenda e, dunque, devono essere combattute assieme" (Della Porta e Vannucci 2000, p. 80). E' noto, inoltre, che: "L'amministrazione capace da un punto di vista tecnico e organizzativo sa scrivere capitolati d'appalto chiari e che limitano le possibilità di contenzioso futuro; sa coordinare i lavori, e in definitiva ottiene dai costruttori le condizioni migliori. Viceversa, l'amministrazione meno capace, ha minori possibilità di scelta, giudica principalmente in base al mero rispetto formale delle norme e non sa valutare la qualità dei progetti e delle realizzazioni" (Picci, 2002b, p. 45).

*Desidero ringraziare il prof. Mario Centorrino per i preziosi suggerimenti; ovviamente, mi ritengo responsabile di ogni eventuale errore od omissione.*

## **6 Bibliografia**

- Andvig J. H. R., Moene K. O. (1990) How Corruption May Corrupt, *Journal of Economic Behaviour and Organisation*, n. 13.
- Aschauer J. (1990) *Why is Infrastructure Important?*, in Munnell A. H. (a cura), *Is There a Shortfall in Public Capital Investment?*, The Federal Reserve Bank of Boston, Conference series, n. 34.
- Bardhan P. (1997) Corruption and Development: A Review of Issues, *Journal of Economic Literature*, V. 35, pp. 1320-1346.
- Becchi Collidà A. (1990) Opere pubbliche, *Meridiana*, n. 9.
- Becker G.S. (1968) Crime and Punishment: an Economic Approach, *Journal of Political Economy*, vol. 76.
- Becker G.S. (1994) To Root out Corruption, Boot out Big Government, *Business Week*, n.31.
- Brosio G. (1995) *Introduzione all'economia dell'organizzazione*, NIS, Roma.
- Camera dei Deputati (1998) *La lotta alla corruzione*, Laterza, Roma-Bari.
- Cazzola F. (1988) *Della corruzione*, Il Mulino, Bologna.
- Centorrino M., Ofria F. (2001) *L'impatto criminale sulla produttività del settore privato dell'economia*, Giuffrè, Milano.
- Centorrino M., Ofria F. (2003) Corruzione e spesa pubblica nel Mezzogiorno, *La Questione Agraria*, n. 2 (in corso di stampa).
- Cicconi I. (1998) *La storia del futuro di tangentopoli*, Dei, Roma.
- Davigo P. (2003) *Gli intatti meccanismi della corruzione sistemica*, in Forti G. (a cura), *Il prezzo della tangente*, Vita e Pensiero, Milano, pp. 177-189.

- De Fraja G. (2002) *La regolamentazione delle tecniche di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni: il caso italiano*, in Baldassarri M., Galli G. e Piga G. (a cura) *La competitività dell'Italia. Regole per il mercato*, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano, pp. 228-55.
- Della Porta D., Vannucci A. (2000) Italia, troppe occasioni mancate, *Reset*, n. 58, pp. 79-81.
- Del Monte A. (1996) *I fattori determinanti la corruzione nelle regioni italiane* in *Istituzioni e sviluppo economico nel Mezzogiorno*, in Costabile L. (a cura), Il Mulino, Bologna, pp. 209-51.
- Del Monte A., Giannola A. (1997) *Sviluppo del Mezzogiorno e diffusione della corruzione nelle regioni italiane*, in *Istituzioni economiche e Mezzogiorno*, NIS, Roma, pp. 377-410.
- Del Monte A., Papagni E. (2001) Public Expenditure, Corruption, and Economic growth: the Case of Italy, *European Journal of Political Economy*, Vol 17, pp. 1-16.
- Di Palma M., Mazziotta C. (2002) *La dotazione di capitale pubblico in Europa e in Italia*, in Baldassarri M., Galli G. e Piga G. (a cura) *La competitività dell'Italia. Regole per il mercato*, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano, pp. 145-89.
- Felli E., Tria G. (2000) Produttività e crimine organizzato: un'analisi delle regioni italiane, *Sviluppo Economico*, n. 1, pp. 79-101.
- Forti G. (2003) *Il diritto penale e il problema della corruzione, dieci anni dopo*, in Forti G. (a cura), *Il prezzo della tangente*, Vita e Pensiero, Milano, pp. 71-176.
- Franzini M. (1994) *Corruzione: cosa fare?*, in Barca L. e Trento S. (a cura), *L'economia della corruzione*, Laterza, Roma-Bari, pp. 135-150.
- Golden M. A., Picci L. (2002) Proposal for New Measure of Corruption, and Test Using Italian Data, marzo, dattiloscritto, [www.spbo.unibo.it/picci/infrastrutture](http://www.spbo.unibo.it/picci/infrastrutture)\*\*
- Graf Lambsdorff (1999) Corruption in Empirical Research. A Review, *Transparency International Working Paper*, [www.transparency.org/working\\_paper/lambsdorff.html](http://www.transparency.org/working_paper/lambsdorff.html).
- Huntington S. P. (1975) *Ordinamento politico e mutamento sociale*, FrancoAngeli, Milano.
- Laffont J.J., Tirole J. (1993) *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Legambiente (2003) *Rapporto ecomafia 2003. L'illegalità ambientale in Italia e il ruolo della criminalità organizzata*, aprile, dattiloscritto.
- Lucarelli C. (2002) *Misteri d'Italia*, Einaudi, Torino.
- Mauro P. (1995) Corruption and Growth, *Quarterly Journal of Economics*, n. 3, pp. 681-712.
- Mauro P. (1998) Corruption and the Composition of Government Expenditure, *Journal of Public Economics*, n. 69, pp. 263-279.
- Munnell A. H. (1990) *How does Public Infrastructure Affect Regional Economic Performance?*, in Munnell A. H. (a cura), *Is There a Shortfall in Public Capital Investment?*, The Federal Reserve Bank of Boston, Conference series, n. 34.
- Myrdal G. (1971) *Il dramma dell'Asia*, Il Saggiatore, Milano.

- Ofria F. (2002) *Infrastrutture e divari regionali di sviluppo: una rassegna di studi empirici per l'economia italiana*, in Malfi L. e Martellato D. (a cura) *Il capitale nello sviluppo locale e regionale*, FrancoAngeli, Milano, pp. 286-306.
- Picci L. (2002a) Fare le infrastrutture, ottobre, dattiloscritto, [www.spbo.unibo.it/picci/infrastrutture\\*\\*](http://www.spbo.unibo.it/picci/infrastrutture**)
- Picci L. (2002b) Le opere pubbliche dall'unità d'Italia: l'informazione statistica, *Rivista di Politica Economica*, vol. 92, n. 5-6, pp. 29-80.
- Picci L. (2002c) *Le infrastrutture in Italia. Le differenze territoriali e l'efficienza della spesa*, in Baldassarri M., Galli G. e Piga G. (a cura) *La competitività dell'Italia. Regole per il mercato*, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano, pp. 190-210.
- Putnam R. D. (1993) *Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- Prat A., Valletti T. (2002) *La regolamentazione delle tecniche di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni: il quadro europeo e i suggerimenti per l'Italia*, in Baldassarri M., Galli G. e Piga G. (a cura) *La competitività dell'Italia. Regole per il mercato*, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano, pp. 211-27.
- Rose Ackerman S. (1975) The Economics of Corruption, *Journal of Public Economics*, n. 4.
- Rose Ackerman S. (1994) Corruzione e concorrenza: il caso dell'Europa Orientale, *Ragion Pratica*, n. 3.
- Scandizzo P.L., Cognata A. (1999) *Criminalità organizzata, governo e politiche economiche*, in Paganetto L. e Tria G. (a cura), *Istituzioni e governo dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 121-143.
- Sciarrone R. (1997) *Corruzione politica*, Appendice al Grande Dizionario Enciclopedico UTET, Torino, pp. 149-151.
- Shleifer A., Vishny R. (1993) Corruption, *Quarterly Journal of Economics*, n. 108, pp. 599-617.
- Tocqueville A. (1968) *Scritti politici*, UTET, Torino.
- Tullock G. (1996) Corruption Theory and Practice, *Contemporary Economic Policy*, vol. 14, pp. 6-13.
- Vannucci A. (1997) Come combattere la corruzione in Italia?, *Quaderni di Sociologia*, n. 14 pp. 121-144.
- Vannucci A. (2003) *La corruzione nel sistema politico italiano a dieci anni da 'mani pulite'*, in Forti G. (a cura), *Il prezzo della tangente*, Vita e Pensiero, Milano, pp. 3-70.
- Vannucci A. Cubeddu R. (2001) Eppure si muove? Politiche di liberalizzazione e cambiamento istituzionale, *Biblioteca della Libertà*, n. 161, pp. 13-44.
- Zamagni S. (1994) *Sul processo di generazione della corruzione sistematica*, in Barca L. e Trento S. (a cura), *L'economia della corruzione*, Laterza, Roma-Bari, pp. 91-108.



## **ABSTRACT**

This paper, in the first part, underline the fact that corruption, often, makes ineffective public expenditure for infrastructures; this is especially true when public expenditure is discretionally managed by political actors. In the second part, starting from a critical analysis of actual Italian legislation relative public contract, a suggestion about contrast strategies to corruption is provided, in order to guarantee effectiveness, efficiency and efficacy of public works.