

Pubblicazione quadrimestrale
numero 2-3 / 2016

afriche e orienti

www.comune.bologna.it/iperbole/africheorienti

rivista di studi ai confini tra africa mediterraneo e medio oriente

anno XVIII numero 2-3 / 2016

Le pratiche dello Stato in Africa: spazi sociali e politici contestati

a cura di
Antonio Pezzano

AIEP EDITORE



Corruzione, ideologia e neutralità: cosa può dirci la corruzione sulla forma dello Stato. Il caso del Sudafrica

Ivor Chipkin

56

Introduzione

Chinua Achebe è autore della narrazione contemporanea sulla corruzione in Africa. Nel suo *Ormai a disagio*, incontriamo un giovane idealista che lavora nella pubblica amministrazione di una Nigeria neoindipendente (Achebe 1960) che si ritrova intrappolato tra le richieste contraddittorie della sua famiglia e della burocrazia. Achebe ci mostra il "crollo" del giovane nella corruzione attraverso l'utilizzo della sua posizione per assicurare favori ai membri della sua famiglia allargata.

Nella letteratura accademica, la discussione sulla corruzione utilizza termini simili. Lo Stato, in questa analisi, è strumento privilegiato di accumulazione e di formazione di classe delle élite. Di conseguenza, i funzionari pubblici *abusano abitualmente delle proprie posizioni pubbliche per interesse personale* (Bayart 1993). Quest'analisi è applicata in modo molto ampio, spiegando, tra le altre cose, come mai l'Italia e la Spagna siano caratterizzate da una corruzione molto più pervasiva rispetto ad altri Paesi europei (della Porta, Vannucci 1999; Heywood 1997), come mai la corruzione persista in Messico, Brasile, Venezuela e Argentina (Weyland 1998) e perché ci sia corruzione negli USA (Galbraith 2005). In Sudafrica, un approccio del genere caratterizza gli studi sullo Stato come strumento di formazione di classi sociali (von Holdt, Murphy 2007; von Holdt 2010), i dibattiti sull'emersione di élite politiche² e le analisi delle "proteste per

i servizi pubblici" (von Holdt *et al.* 2011). In tutti questi casi, il focus è sulla lotta per impadronirsi degli strumenti e delle risorse dello Stato usandole per soddisfare i propri obiettivi personali.

Nella tradizione della sociologia storica comparativa, soprattutto quella di Theda Skocpol e di Peter Hall, che si propone di capire come mai alcune pratiche economiche e politiche si radicano in alcuni contesti e non in altri, la corruzione diventa spesso una risposta per spiegare la performance economica deludente di alcuni Paesi. Per esempio, molti economisti attribuiscono alla corruzione la bancarotta o le performance economiche negative degli Stati. Secondo questo approccio, il problema non è tanto che i funzionari pubblici non sappiano quali siano gli interventi e le politiche appropriate; piuttosto, le politiche vengono distorte a favore degli interessi personali dei politici, dei legislatori e/o dei burocrati (Kurtz, Shrank 2007).³ Da questo punto di vista, si ritiene che la corruzione si presenti quando politici e funzionari perdono di vista il bene pubblico e si concentrano sui loro interessi e bisogni particolari.

Questa prospettiva presenta dei limiti. Si basa su una concezione normativa della moralità individuale, dell'accumulazione di ricchezza e dello sviluppo dell'economia, e della forma dello Stato. La corruzione, tuttavia, non è solo un sintomo di un'assenza – per esempio, l'assenza di etica nella gestione degli affari governativi o della *good governance* – ma anche di una presenza: di ideologie (idee e pratiche) differenti di Stato.

Attraverso il caso del Sudafrica, si mostrerà che la lotta alla corruzione ha davvero a che fare con la forma di Stato. In questo senso, il termine stesso identifica uno spazio di contestazione ideologica: da un lato ci sono i sostenitori di un'idea liberale di Stato; dall'altro, coloro che difendono il patrimonialismo nel nome della "trasformazione dello Stato" o della "teoria della rivoluzione democratica nazionale". Questo articolo sosterrà che è difficile comprendere la tenacità della corruzione in Sudafrica e altrove senza riconoscere che le pratiche di corruzione sono anche pratiche discorsive, cioè esprimono un impegno politico-ideologico.

Lo stato della corruzione in Sudafrica

Nel 2015, le organizzazioni della società civile e i sindacati hanno lanciato la campagna "Uniti contro la corruzione" a partire dall'idea che 700 miliardi di rand (circa 50 miliardi di dollari)⁴ siano andati persi dal 1994 a causa della corruzione. Sembra che tale cifra rappresenti circa il 20% del PIL del Paese degli ultimi vent'anni. Questa cifra ha una storia tortuosa, ma sembrerebbe avere origine in un documento di Transparency International pubblicato nel 2006, che stimava che tra il 10% e il 25%, e in certi casi fino al 40-50%, la quota di spesa pubblica stanziata per le gare di appalto del Paese fosse drenata dalla corruzione. Africa Check, una ONG che promuove il rigore giornalistico, nota che il rapporto non menzionava mai il Sudafrica in modo specifico e che la statistica non si riferiva alla corruzione come una percentuale del PIL. Ciò nonostante, i 700 miliardi di rand (o 25 miliardi per anno) sono rimasti nel discorso pubblico. Sono stati

menzionati da funzionari del Tesoro e persino da funzionari di una delle agenzie anti-corruzione sudafricane, la Special Investigating Unit (SIU). Rimane il fatto che per giustificare quella cifra non ci sia alcuna base empirica più solida di speculazioni generiche rispetto a quanto si pensa che gli intermediari chiedano per le transazioni sui contratti. Africa Check conclude che quella cifra è «tirata a indovinare», una stima arbitraria.⁵

L'idea che tra i 25 e i 30 miliardi di rand siano andati persi ogni anno dal 1994 a causa della corruzione rispecchia verosimilmente più la sensazione popolare che l'effettiva perdita. Transparency International, con il suo Corruption Perception Index (CPI) del 2013, ha rivelato che il Sudafrica è sceso di 29 posizioni dal 2001 attestandosi al sessantunesimo posto su 168.⁶ Numerosi sondaggi mostrano inoltre che la percezione della corruzione è alta. Lo Human Sciences Research Council ha scoperto che la maggior parte del campione selezionato (91%) pensava che la corruzione fosse un problema serio in Sudafrica. Mentre nel 2003 solo il 9% degli intervistati pensava che la corruzione fosse uno dei tre problemi principali del Sudafrica, nel 2011 questa cifra era salita al 26% (Gordon *et al.* 2012: 13).

Tentativi di arrivare a numeri precisi sulla corruzione in Sudafrica di solito si basano sui rapporti dell'Auditor General,⁷ un'istituzione di natura costituzionale (Capitolo 9 della costituzione) che ha il compito di verificare in che modo il Governo spenda i soldi dei contribuenti. Nel 2010/11 e 2014/15, l'Auditor General ha scoperto che le spese irregolari nei dipartimenti nazionali e provinciali erano cresciute da 16,5 a 25,7 miliardi di rand, un salto del 36% in quattro anni. Le spese non autorizzate erano diminuite, così come gli sprechi e le spese non produttive. Le spese irregolari nei governi locali avevano raggiunto 11,4 miliardi di rand nel 2014/15. Complessivamente, nel 2014/15, escludendo le aziende statali il Governo era responsabile di una spesa irregolare che ammontava in totale a più di 37 miliardi di rand.

La categoria di spesa irregolare è spesso utilizzata come indicatore per la corruzione perchè indica una non conformità con i processi e le regolamentazioni governative. Si presume che tali deviazioni implichino fenomeni di corruzione. Di conseguenza, un aumento consistente in questo senso viene generalmente registrato come corruzione fuori controllo. Tuttavia, non è sempre così. Come dimostra il lavoro del Public Affairs Research Institute (PARI), la non conformità tra aspettative di spesa e spesa reale può avere molte cause, incluso che i processi operativi sono spesso mal organizzati e/o il personale non è adeguatamente preparato per poterli applicare (PARI 2012). Tuttavia, è legittimo considerare che una parte della non conformità registrata sia espressione di abusi di potere pubblico a favore di interessi privati, anche se rimane molto difficile ottenere dati certi.

Sulla base delle frodi documentate e dei casi di infrazione presentati in Parlamento e riportati dalla Public Service Commission (PSC), uno dei più grossi studi legali sudafricani sostiene che nel 2011/12 sia andato perso più di 1 miliardo di rand, un aumento notevole rispetto ai 130 milioni del 2006/07.⁸ È impossibile trarre conclusioni generali

da queste cifre perché esse si basano solo sui casi documentati, ma anche se le cifre reali fossero più alte del 1000%, questi dati dimostrerebbero comunque che solamente meno di un terzo delle spese irregolari è causato da fenomeni corruttivi. Se il furto di risorse pubbliche da parte di funzionari pubblici non è un problema così serio come invece spesso si pensa, vedremo che il discorso sulla corruzione tradisce ad ogni modo una preoccupazione reale rispetto alla perdita di autonomia della pubblica amministrazione.

Corruzione e neutralità

La concezione di corruzione è cambiata nel corso della storia. Le definizioni contemporanee del termine rappresentano innovazioni del XVIII secolo. Se prendiamo Montesquieu come rappresentante del periodo "classico", allora la corruzione è considerata una caratteristica di qualsiasi comunità politica (democratica, aristocratica, monarchica o dispotica) nel momento in cui i suoi leader smettono di agire sulla base dei suoi principi fondativi (Buchan, Hill 2007). Questa concezione si ritrova in conversazioni contemporanee pubbliche e private, anche se rimane ancora un po' distante da una definizione "moderna" del termine.⁹

È nel lavoro di Edmund Burke e di Adam Smith del tardo XVIII secolo che la corruzione comincia a essere associata ad attività specifiche che minacciano di sovvertire l'*integrità della funzione pubblica* (soprattutto concussione, tangenti e frodi elettorali). La corruzione continua a essere definita in questo modo, per esempio, da Carte internazionali, leggi nazionali e, in particolare, dalla legge sudafricana (si veda il rapporto dello United Nations Development Programme, *Corruption and Good Governance*, del 1997, i vari *Corruption Barometer Report* di Transparency International e il Prevention e Combating of Corrupt Activities Act, 2004 del Sudafrica). In genere, le definizioni di corruzione identificano un atto di abuso privato o uso improprio o appropriazione indebita al centro del fenomeno corruttivo. Sulla base del lavoro di J. S. Nye, per esempio, la Banca Mondiale definisce la corruzione come «l'abuso di un pubblico ufficio per un tornaconto privato» (World Bank 2006). Questa fraseologia esprime un senso di uso improprio di una funzione pubblica con un intento violento o ingiurioso (si pensi all'abuso coniugale o all'abuso di alcolici). La fraseologia di Nye era in realtà più sottile, includendo nella definizione di corruzione una varietà maggiore di attività. Nye si riferisce non all'«abuso», ma alla «deviazione dai doveri formali di un ruolo pubblico per un tornaconto privato» (Nye 1967: 419). La sfumatura è importante perché porta nel dibattito pratiche di non conformità con regolamenti e procedure interne non necessariamente intenzionali. Brooks ne parla in termini simili: la cattiva performance o negligenza nell'esercizio del dovere o l'esercizio di potere arbitrario, finalizzato all'ottenimento di vantaggi più o meno personali (Brooks 1910: 46).

Burke e Smith non avrebbero avuto difficoltà a riconoscere i termini del dibattito contemporaneo sulla corruzione; in effetti, fondamentalmente rimaniamo, o torniamo, al loro quadro concettuale – più di 200 anni dopo. La loro definizione di corruzione si

fondava su una distinzione netta tra interesse *privato* e doveri *pubblici*. Questa distinzione sarebbe ben presto diventata il marchio del pensiero liberale.¹⁰ Il rinnovato interesse verso la corruzione, emerso alla fine del periodo sovietico,¹¹ riflette l'ascesa del liberalismo non solo come ideologia economica, ma anche come *quadro costituzionale*. In realtà, quest'ultimo aspetto, anche se spesso ignorato, è persino più importante. Le definizioni moderne di corruzione non sono necessariamente legate a ricette di politica economica liberale o neoliberista, ma sono intimamente legate ad una *concezione liberale dello Stato*.

Lo Stato liberale

Una caratteristica distintiva dell'idea liberale di Stato è l'enfasi posta sulla sua *neutralità* - lo Stato dovrebbe garantire uno spazio neutrale in cui diverse concezioni del benessere comune possano essere perseguite (Rawls 1971; Kymlicka 1989; Galston 1991; Raz 1986). Il contributo specifico di Weber (1966) al liberalismo è stato di concettualizzarlo come una forma di Stato e non semplicemente come ideologia o sistema politico. In questo senso, dovremmo considerare la distinzione tra Governo e burocrazia come un avanzamento teorico importante. I Governi, soprattutto in democrazia, rappresentano interessi particolari e decidono tra diverse concezioni del benessere comune. Al contrario, lo Stato, nella forma della burocrazia, non prende decisioni; il suo compito è quello di applicare le politiche e i programmi dei Governi in carica. In questo senso lo Stato è neutrale.

60

Weber sapeva che si trattava di una neutralità ideale e che in pratica i burocrati avevano la tendenza a sviluppare interessi propri. In questo senso, la corruzione si riferisce a:

- qualsiasi tipo di interesse di parte che i burocrati esprimono sia a livello individuale (la principale preoccupazione di Weber) che in quanto classe o gruppo sociale (come obietta Burke);
- qualsiasi deviazione dalle politiche e dai programmi dei Governi in carica nel lavoro dei burocrati.

Tuttavia, il punto centrale della concezione di burocrazia di Weber è che lo Stato può essere organizzato in modo tale da operare più o meno neutralmente nei confronti di qualsiasi classe sociale o gruppo di individui e diventare uno strumento affidabile per chiunque sia al Governo. Secondo Weber, la neutralità deriva da una serie di elementi strutturali: l'attitudine al rispetto delle regole e della propria posizione; una struttura decisionale chiara e regolamentata; il reclutamento dei funzionari attraverso un sistema universalistico di formazione ed esami e incentivi sotto forma di avanzamento di carriera, stipendi e status; uno spirito di corpo professionale.

Ciò che oggi chiamiamo burocrazia è dunque un insieme di tecniche di governo finalizzate alla riduzione delle opportunità dei funzionari di perseguire i propri interessi specifici, che sostituiscono pratiche che erano basate sul biopotere. Nell'Impero ottomano, per esempio, i funzionari della pubblica amministrazione erano spesso schiavi

europei catturati in guerra. Il fatto che non avessero nessun radicamento nella società ottomana rendeva quasi impossibile per loro ottenere ricchezza e potere attraverso matrimoni con dinastie potenti. Allo stesso modo, in varie parti dell'Asia come in Cina, Corea e Vietnam, varie dinastie utilizzavano gli eunuchi come funzionari nei palazzi reali. Questa pratica era diffusa anche nei sultanati indiani (Finer 1997).

Il reclutamento meritocratico (così come altre procedure burocratiche basate sul merito) attrae senz'altro funzionari scaltri e qualificati per le posizioni pubbliche, ma non è questa la sua funzione principale. L'universalismo garantito dal concorso per l'accesso alla posizione impedisce il reclutamento attraverso reti personali (di classe, di famiglia, di partito politico). In questo senso, il suo scopo è trascendentale: creare le condizioni per la neutralità del servizio pubblico.

L'adozione di queste misure negli Stati europei del tardo XIX secolo ha trasformato radicalmente le loro amministrazioni pubbliche. Napoleone ha distrutto le pratiche dell'*ancien regime* "aprendo ai talenti" le nomine nella pubblica amministrazione. Facendo riferimento a testi confuciani tradotti dai gesuiti, giuristi prussiani come Justi introdussero questi principi nella creazione del sistema bicamerale tedesco (Lee 2013). Dopo le riforme di Trevelyan nel 1850, anche la Gran Bretagna cominciò ad attribuire le cariche pubbliche sulla base del merito piuttosto che sulle origini aristocratiche. Rubinstein descrive questo processo come il passaggio dalla "corruzione antica" alla burocrazia moderna in Gran Bretagna (Rubinstein 1983). Quando queste misure furono introdotte, il numero di ricchi il cui reddito dipendeva da posizioni statali diminuì sensibilmente (Rubinstein 1983: 73-74). Come vedremo, nel XX secolo anche gli "Stati sviluppisti" hanno incorporato alcune di queste caratteristiche nella strutturazione dei loro sistemi amministrativi.

Uno Stato illiberale

Per gran parte del XX secolo, l'idea che la burocrazia potesse essere neutrale rispetto a gruppi o classi sociali dominanti è stata rifiutata completamente. La neutralità della pubblica amministrazione rispetto all'autorità politica è stata affrontata decisamente nei mesi successivi alla rivoluzione di febbraio nel 1917. Il pamphlet di Lenin, *Stato e rivoluzione*, fornì i termini di riferimento per buona parte della discussione e dell'attività politica di sinistra per più di un secolo (Wright 1979: 194). Erik-Olin Wright riassume il dibattito in questo modo: «Lo Stato deve essere considerato un apparato essenzialmente neutrale che ha solo bisogno di essere "catturato" da un partito socialista della classe operaia perché possa servire gli interessi della classe operaia, oppure l'apparato dello Stato in una società capitalistica è un apparato decisamente capitalistico che non può in alcun modo essere "usato" dalla classe operaia, e di conseguenza deve essere distrutto e rimpiazzato da qualcosa di radicalmente diverso dallo Stato?» (Wright 1979: 195). Lenin dà una risposta enfatica: lo Stato deve essere smantellato e sostituito da un nuovo apparato. Una domanda simile è stata poi ripresa anche dai movimenti anti-

coloniali. I gruppi di liberazione possono prendere il potere e usare la pubblica amministrazione dell'epoca coloniale per perseguire gli interessi delle popolazioni precedentemente sottomesse? In Sudafrica, la visione leninista dello Stato ha avuto la meglio nel movimento anti-apartheid. L'African National Congress (ANC) sosteneva che non solo i diversi governi del National Party avessero applicato leggi e politiche razziste ma che la struttura stessa dello Stato avesse lavorato a favore degli interessi bianchi. Con un vocabolario simile a quello di Lenin, l'ANC dichiarava nel documento *The State, Property Relations and Social Transformation* del 1998: «Noi [il National Liberation Movement, NLM] abbiamo ereditato uno stato illegittimo e strutturato per servire gli interessi di una minoranza bianca. [...] Per raggiungere questi e altri obiettivi, è diventato terreno fertile di corruzione e attività criminali sia all'interno del Paese che all'estero. [...] L'NLM non può dunque appropriarsi della macchina statale dell'apartheid sperando di usarla per raggiungere i propri obiettivi. Lo Stato dell'apartheid deve essere distrutto in un processo di radicale trasformazione. Il nuovo Stato dovrà essere, per definizione, l'antitesi dello Stato dell'apartheid».¹²

Alla base di questo discorso leninista esisteva una politica nazionalista che, soprattutto sotto l'influenza di Thabo Mbeki, tendeva a sovrapporre l'interesse generale con le politiche dell'ANC. Fin dal 1994, le maggioranze elettorali servirono semplicemente a confermare ciò che si riteneva vero a priori, e che l'organizzazione fosse l'autentico rappresentante del "popolo" (Chipkin 2007, 2015). Come vedremo brevemente, l'obiettivo della trasformazione dello Stato non era quello di creare uno stato *neutrale*. Accusare il Governo dell'ANC di aver fallito da questo punto di vista non sarebbe corretto. L'obiettivo era di portare lo Stato sotto la direzione politica del partito. Ciò su cui bisogna dunque soffermarsi è l'impressionante lavoro di politicizzazione della pubblica amministrazione che il Governo dell'ANC è riuscito a portare avanti.

La riforma del settore pubblico in Sudafrica: 1994–2000

La burocrazia dell'apartheid era considerata inadatta a eseguire gli ordini di un Governo democratico. In primo luogo, i suoi vertici erano composti in gran parte da uomini bianchi che parlavano afrikaans – gli stessi responsabili della realizzazione dei programmi dei Governi precedenti (Picard 2005: 302). La trasformazione dello Stato dunque necessitava «l'estensione del potere dell'NLM su tutte le leve del potere: l'esercito, la polizia, la burocrazia, le emittenti pubbliche, la Banca centrale, e così via».¹³ La posta in gioco era il cambiamento del profilo razziale dell'amministrazione post-apartheid.

Nel 1994, i dirigenti dei dipartimenti statali erano in maggioranza bianchi e di sesso maschile, rispettivamente il 94% e il 95%. Tuttavia, a settembre 2011, la composizione razziale dell'amministrazione era stata quasi invertita. Secondo il più recente rapporto del Department of Public Service and Administration (DPSA), di 1.327.548 funzionari nei dipartimenti nazionali e provinciali (esclusi i governi locali), 760.501 (57,29%) sono attualmente di sesso femminile, mentre 567.047 (42,71%) sono di sesso maschile. In-

credibilmente, gli africani sono oggi 1.050.692 (79,15%) nelle posizioni dirigenziali, i *coloured* 110.929 (8,35%) e gli asiatici 43.187 (3,25%). I bianchi rappresentano oggi meno del 10% dei funzionari pubblici (122.740) (DPSA 2013: 32). Questi numeri non includono le municipalità, dove i cambiamenti sono altrettanto formidabili.

La politica dell'*affirmative action*¹⁴ e i cambiamenti demografici nella pubblica amministrazione non sono stati accompagnati da misure di reclutamento basate sul merito. In effetti, l'ANC si è mosso in direzione opposta. L'idea di introdurre un sistema di accesso universale tramite concorso pubblico per gli incarichi pubblici è stata discussa brevemente dopo il 1994 per essere immediatamente scartato. Il *Green Paper on a New Employment Policy for a New Public Service* del 1997, comparando le buone pratiche di reclutamento, concludeva che i «Paesi stranieri» erano «flessibili» nei loro strumenti di reclutamento, preferendo principi di equità, affidabilità e oggettività a quelli di merito o esperienza (DPSA: 1997, 14.2.1, 14.3.1).¹⁵ Il DPSA dà poi il colpo di grazia: «l'uguaglianza di opportunità non riconosce le disuguaglianze del sistema educativo sudafricano né le barriere razziali del passato alle opportunità di lavoro» (DPSA 1997: 14.3.2). Questo tipo di ragionamento era difficilmente criticabile.

Alla fine, il Sudafrica ha optato per un "sistema di carriere aperte", in cui le nomine e le promozioni sono pubblicizzate all'interno e soprattutto all'esterno della pubblica amministrazione. La tendenza a un reclutamento politico è andata oltre: la responsabilità del reclutamento è stata sottratta agli organi statutari (per esempio la PSC) e/o agli uffici delle risorse umane nei dipartimenti governativi. Essa è stata attribuita, invece, ai ministri e ai loro equivalenti nei governi provinciali. Vale la pena di analizzare questo aspetto in modo più approfondito: esso rappresenta una scelta radicale che non deriva solo dalla semplice volontà di accelerare le misure di *affirmative action* nei confronti della pubblica amministrazione post-apartheid.

Il Sudafrica ha un sistema di governo con forti caratteristiche federali. In aggiunta al Governo nazionale, il Paese ha nove province amministrate da Governi eletti formati da un premier e da un Executive Committee - il nome della Giunta provinciale. L'articolo 3(7) del Public Service Act attribuisce ai ministri del Governo nazionale e agli assessori della Giunta provinciale (Members of the Executive Committee, MECs) il *potere di nomina* (PSC 2016: 29). Questa responsabilità è talvolta delegata ai dirigenti dei dipartimenti sia dai ministri nazionali che dai MECs, ma più spesso è esercitata direttamente, creando ciò che la Presidential Review Commission (PRC)¹⁶ e successivamente il National Development Plan (NDP)¹⁷ hanno definito tensione «nell'interfaccia politico-amministrativa». Si tratta di un eufemismo per un limite strutturale della burocratizzazione del Governo, rappresentato dal fatto che le nomine e le promozioni siano dettate da calcoli politici più che da considerazioni professionali e amministrative.

Consideriamo il processo di reclutamento stesso. Esso ha inizio con la creazione di una posizione. Ogni posizione o gruppo di posizioni prevede una *job description* e un titolo che spieghi i suoi obiettivi principali, le abilità richieste e i risultati che il can-

didato deve portare a termine per ottenere una promozione (PSC 2016: 28). Si tratta di mansioni tecniche che sono state storicamente assolte dalla PSC insieme ai capi amministrativi dei dipartimenti coinvolti, in linea con le necessità e il mandato del dipartimento interessato. Nel Sudafrica post-apartheid, tuttavia, «la discrezionalità nel definire i profili dei candidati è di competenza dei ministri o assessori interessati» (PSC 2016: 28). La posizione viene poi bandita e si forma una commissione per la selezione dei candidati prescelti. I candidati non sostengono un esame, anche se per le posizioni dirigenziali devono sottomettersi a una «verifica delle competenze», ma vengono invece intervistati dalla commissione. Il rapporto del 1998 della PRC sulla pubblica amministrazione descrive il processo in termini decisamente poco lusinghieri: «L'impressione generale (...) è che non esistano linee guida sulle buone pratiche per assistere i membri della commissione nel processo di selezione e intervista dei candidati. [...] Non esistono linee guida neanche per la selezione dei membri della commissione in nessuno dei dipartimenti oggetto dell'indagine. In molti casi, essi sembrano essere selezionati all'ultimo minuto senza che vengano loro fornite informazioni specifiche sulla natura del loro compito. [...] I sistemi di valutazione in generale sono vaghi e poco chiari, e non è chiaro come si arrivi alla presa di decisioni. Inoltre, le linee guida sull'uso dei referees sono vaghe. [...] Le decisioni sulla selezione sembrano spesso prese unicamente in base alle interviste e senza un chiaro collegamento con i requisiti necessari per la posizione [corsivo aggiunto dall'autore]» (PRC 1998: 4.4.6.3).

64 Le commissioni di selezione sono migliaia nella pubblica amministrazione. Dato che queste commissioni hanno l'obiettivo di massimizzare la discrezione politica nelle nomine e che esse operano sulla base di considerazioni soggettive, esse causano una grande variabilità nella qualità delle nomine. Spesso, suggerisce la PSC, i candidati vengono reclutati pur non avendo le abilità, le conoscenze o l'esperienza necessaria a svolgere il proprio lavoro. Inoltre, l'articolo 12 del Public Service Act stabilisce che i ministri e i MECs possano derogare a questo processo – minimamente – competitivo nella nomina dei consulenti (PSC 2016: 29).

Complessivamente, la discrezionalità politica nel processo di reclutamento e nella creazione di nuove posizioni, insieme all'assenza di concorsi per l'accesso alle cariche e per l'avanzamento di carriera, hanno riorganizzato la pubblica amministrazione post-1994 in modo da ridurre drasticamente la sua autonomia.

Recentemente, la PSC ha timidamente cercato di rivendicare una parte della sua gloria passata. Come affermava la PRC nel 1998, enti come la PSC esistono essenzialmente per «proteggere e sostenere il principio del merito» (PRC 1998: 2.5.5). Il fatto che questo principio avesse assunto un «carico politico ed emotivo» (PRC 1998: 2.5.5) dopo il 1994 significa che la PSC in Sudafrica abbia perso la sua ragione d'essere. Infatti, la PRC mostrava una certa difficoltà nell'identificare un ruolo per la commissione nel nuovo sistema. La PSC stessa ha proposto furbamente di conservare la propria importanza comparando il processo di reclutamento in Sudafrica con quello di altri Stati svilup-

pisti per affermare il valore della selezione meritocratica. Fin dalla fine degli anni '90 il Governo dell'ANC si è autodefinito Stato sviluppista sia dal punto di vista delle sue politiche economiche che sotto il profilo delle sue relazioni internazionali. La PSC ha identificato quattro differenze principali:

- «Le nomine non sono fatte sulla base di considerazioni politiche o altre considerazioni primarie» (PSC 2016: 29).
- «I vertici sono tecnocrati nominati all'interno della pubblica amministrazione» (PSC 2016: 25). La PSC insiste sul fatto che persino in Paesi come la Cina o Singapore, dove i funzionari pubblici sono "quadri", cioè membri del partito di Governo, essi sono comunque nominati sulla base delle proprie qualifiche e della loro abilità nell'adempiere alla funzione richiesta (PSC 2016: 24).
- «Il livello d'istruzione è un fattore cruciale per l'accesso a cariche burocratiche» (PSC 2016: 25). La PSC nota che il 92% dei funzionari pubblici in Cina ha una laurea quadriennale e la maggior parte (60%) ha un master. Perfino in Brasile il 50% dei funzionari pubblici sono laureati. In Sudafrica, si lamenta la PSC, solo il 3% dei funzionari pubblici ha una laurea di base o un diploma.
- «Il merito si sostiene attraverso esami aperti, trasparenti e competitivi» (PSC 2016: 26).

Notando che la pubblica amministrazione risponde alle logiche rappresentative dell'*affirmative action*, la commissione si è chiesta se non fosse tempo di tornare a un sistema di carriere in cui le nomine fossero effettuate all'interno della pubblica amministrazione attraverso un processo gestito dalla PSC stessa. Il problema non erano le nomine politiche nell'amministrazione pubblica, di per sé. Altrove, come negli Stati Uniti o anche in Cina e a Singapore, esse sono limitate a posizioni specifiche¹⁸ e sono comunque soggette a valutazione competitiva e meritocratica. Il discorso portato avanti dalla PSC si riferiva piuttosto al fatto che, in Sudafrica, una logica politica si oppone alla logica burocratica, permeando l'intero sistema in modo indiscriminato.

In particolare, la PSC raccomandava che la responsabilità della pubblicizzazione delle posizioni bandite fosse sottratta a quella che definiva l'«autorità esecutiva» (ministri e MECs) e collocata invece tra le mansioni dei capi di dipartimento, e che i candidati interni fossero considerati prima di pubblicizzare la posizione all'esterno. Inoltre, la PSC proponeva che i candidati fossero presi in considerazione per eventuali promozioni solo dopo essere rimasti in servizio nel loro livello precedente per un periodo di tempo adeguato, e che la loro idoneità per una promozione fosse verificata attraverso un esame. Per finire, la PSC sollevava la possibilità di reclutare manager di medio livello (da cui potenzialmente pescare per le posizioni superiori) attraverso un concorso pubblico. A testimonianza di quanto controversa fosse questa idea, la PSC presentava anche una serie di riserve, compresi i casi in cui si consigliava il processo di nomina politica. I timidi tentativi di spingere il Sudafrica lontano da un sistema di "burocrazia aperta" sono rimasti grida nel deserto (PARI 2014: 47).¹⁹

Battaglioni di rivoluzionari

Nel 1997, Nelson Mandela ha pronunciato il discorso conclusivo della 50° Conferenza Nazionale dell'ANC a Mafikeng. Si era appena dimesso dalla carica di presidente dell'ANC a favore di Thabo Mbeki e Jacob Zuma era inoltre stato eletto vice presidente. I due sarebbero diventati rispettivamente presidente e vice presidente del Paese poco tempo dopo. Nel 2005, Mbeki ha licenziato Zuma per corruzione, innescando una sequenza di eventi che avrebbe posto fine alla sua Presidenza provocando la nemesi della sua stessa permanenza al potere. Nel 1997, però, era ancora troppo presto per sapere che la situazione sarebbe poi precipitata.

Questi eventi hanno finito per distogliere l'attenzione dall'importanza che questa conferenza ha avuto per un'altra ragione: essa ha segnato il lancio della politica di "dispiegamento dei quadri" dell'ANC.

Quest'espressione era entrata a far parte del vocabolario dell'ANC almeno dal 1985, quando veniva usata in riferimento alla disciplina dei membri nel corso della lotta contro l'apartheid. Nel 1996 Joel Netshitenzhe, un consigliere chiave di Mbeki, che sarebbe poco dopo diventato il capo dell'ufficio politico e strategico della Presidenza, l'ha riutilizzata in relazione all'esercizio dei poteri statali. Dal giornale interno dell'ANC, *Umrabulo*, Netshitenzhe suggeriva che, al fine di assicurare il controllo e l'egemonia dell'ANC, si sarebbero dovuti dispiegare i suoi quadri in tutti i «centri di potere», inclusa l'economia, l'istruzione, lo sport, le arti e i media. Il documento esortava l'ANC a creare un database di quadri e delle loro competenze in modo che il loro dispiegamento potesse avvenire in modo più organizzato. Inoltre, suggeriva che i membri dell'ANC dovessero rispondere prima di tutto al partito. Il documento affermava: «Dobbiamo comprendere appieno il sistema di supervisione e di direzione delle decisioni [...] in modo da essere sicuri che il nostro esercito di quadri adempia alle proprie responsabilità in accordo con le decisioni prese dal movimento».²⁰

Il rapporto finale della 50° Conferenza Nazionale spiega come mai ciò fosse necessario: «Abbiamo vissuto episodi di resistenza alla trasformazione della pubblica amministrazione, con rappresentanti del vecchio sistema che hanno utilizzato ogni mezzo in loro potere per assicurarsi di mantenere una posizione dominante. Alcuni tra essi non hanno nessuna lealtà al nuovo ordine costituzionale e politico, né al Governo in carica, e non hanno *nessuna intenzione di applicare i programmi del nostro Governo* [corsivo aggiunto dall'autore] che mirano alla ricostruzione e allo sviluppo».²¹

Questa rete «contro-rivoluzionaria», continua il documento, era basata sulla pubblica amministrazione ed era coinvolta in «azioni di disturbo», incluso «l'indebolimento e l'incapacitazione della macchina statale» e il «furto di proprietà pubbliche, armi e munizioni». In questo contesto, l'ANC ha proposto il dispiegamento di «battaglioni di rivoluzionari» presso «assemblee legislative e governi locali, provinciali e nazionali, [presso] strutture dell'ANC a tutti questi livelli, [presso] la pubblica amministrazione e l'economia».²²

Questa *logica politica* spiega in parte le caratteristiche della pubblica amministrazione sudafricana come descritte in precedenza. In particolare, un modello di reclutamento che privilegia considerazioni politiche su quelle amministrative nel processo di selezione serviva, come ha detto Geraldine Fraser-Moloketi, il ministro del Servizio Pubblico e dell'Amministrazione nel Governo Mbeki, a «stabilire un controllo sulla burocrazia e a inculcare un nuovo sistema di valori e una nuova filosofia coerente con il programma del partito di Governo» (Fraser-Moloketi 2006: 20).

Una tale affermazione non è sufficiente, tuttavia, per spiegare il rifiuto di un modello di governo burocratico. A questo punto si afferma un'altra logica, la cui origine e il cui vocabolario non derivano dall'ANC ma dal discorso emergente della "nuova gestione pubblica" (*new public management*).

La nuova gestione pubblica

Solo un paio d'anni dopo le prime elezioni democratiche, la preoccupazione che ci fosse qualcosa di terribilmente sbagliato nell'amministrazione pubblica si diffondeva sempre di più in vari settori del Governo. Per esempio, la Presidential Review of the Public Service nel 1998 esordiva stranamente affermando che «in gran parte [...] gli elementi essenziali della *good governance* sono ancora assenti, incluso lo sviluppo di una cultura efficace di *governance democratica*» (PRC 1998: 1.5). Il rapporto era un documento molto ampio che considerava strutture e funzioni della pubblica amministrazione, la gestione e lo sviluppo delle risorse umane, la gestione finanziaria e la gestione, i sistemi e la tecnologia per la pianificazione e le informazioni. Il rapporto raccomandava, in primis, un «cambiamento radicale» nella creazione di «un servizio pubblico professionale, guidato da professionisti e rispondente a un'etica professionale» (PRC 1998: 7.2.1.1).

In particolare, la commissione si mostrava preoccupata della «confusione» nell'«interfaccia politico-amministrativa». Il problema era che la responsabilità dei ministri e dei MECs, da un lato, e quella dei dirigenti, dall'altro, non era chiaramente definita. La commissione suggeriva: «se i ministri e i MECs agiscono come manager, interferendo con ogni dettaglio della vita amministrativa, e se i dirigenti della pubblica amministrazione agiscono da politici, interferendo coi processi politici al di fuori dei loro dipartimenti, significa che essi vengono meno alla correttezza e necessità del loro ruolo» (PRC 1998: 2.1.6). Il rapporto era visibilmente vago sulla definizione di interferenza politica e, a differenza delle raccomandazioni successive della PSC, non menzionava il controllo politico del processo di reclutamento. Ne consegue che esiste attualmente un'incomprensione tra politici e funzionari a proposito dei limiti dei rispettivi ruoli. In realtà, però, questa incomprensione era del tutto assente nell'ANC o nell'amministrazione di Thabo Mbeki. Con l'eccezione delle istituzioni economiche - la Banca Centrale (Reserve Bank), il Tesoro (National Treasury) e l'Agenzia delle entrate (South African Revenue Service, SARS) - l'intenzione era proprio quella di politicizzare l'amministrazione attraverso il dispiegamento dei quadri. È quindi ben poco sorprendente che la stessa preoccupazione sia stata sollevata 15 anni più tardi dall'NDP.

La PRC ha espresso numerose raccomandazioni su come migliorare la performance del servizio pubblico, tra cui stabilire un «centro di governo» per monitorare e coordinare i vari dipartimenti e assicurarsi che seguano le decisioni governative (PRC 1998: 7.2.1.4). Inoltre, ha raccomandato una radicale «riorganizzazione» della pubblica amministrazione, sostenendo che fosse sovradimensionata e che rischiasse di consumare una porzione troppo consistente delle entrate del Governo (PRC 1998: 7.2.1.3).²³ La proposta principale della PRC, almeno nell'interpretazione del DPSA era il cosiddetto «Professional Management Corps» ("corpo di manager professionisti") (PRC 1998: 7.2.1.10). La proposta era la seguente:

- abbandonare il modello tradizionale basato sulle carriere nella pubblica amministrazione a favore di un sistema di impiego basato su contratti a tutti i livelli dirigenziali;
- far crescere manager polivalenti con esperienza in diversi settori, creando opportunità per una maggiore mobilità;
- sviluppare uno spirito di corpo manageriale attraverso workshop e opportunità di formazione.

È possibile che la PRC intendesse che questo corpo di manager dovesse agire in modo neutrale rispetto all'autorità esecutiva, anche se il termine non viene mai usato nel documento. Ciò che è sicuro è che la riforma avesse lo scopo di rigettare le pratiche burocratiche, ed era proprio in questo che stava parte del suo fascino.

Il DPSA si è mosso in fretta per implementare le raccomandazioni della PRC. Ha creato la commissione Baskin nel 2000 per capire come procedere, e poi nel 2001 ha lanciato il Senior Management Service (SMS) – il nome attribuito al «corpo di manager professionisti». La tendenza a muoversi verso la *nuova gestione pubblica* in Sudafrica ha una storia sbalorditiva che ho analizzato altrove (Chipkin, Lipietz 2012). In questo contesto, basti ricordare che essa fonda le proprie origini nella critica thatcheriana e post-thatcheriana (la *terza via* di Tony Blair) al *welfare state*. Al momento della transizione democratica del Sudafrica, una serie di metafore dominava il settore della pubblica amministrazione. Patrick FitzGerald e Anne McLennan, entrambi personaggi influenti all'epoca, danno un'idea dell'umore generale in Sudafrica: «l'insegnamento e la teoria della pubblica amministrazione in Sudafrica stanno vivendo un cambio di paradigma. Assistiamo a un tentativo di abbandonare un approccio accademico e descrittivo che enfatizza i processi e le procedure, a favore di *un approccio di gestione pubblica orientato al valore* [corsivo aggiunto dall'autore]» (McLennan, FitzGerald 1991: 8).

Si trattava di una critica della "burocrazia" come forma organizzativa. Geraldine Fraser-Moleketi si laureò mentre occupava una carica politica. Nella sua tesi, le burocrazie sono definite inutili e inefficienti, «superate» – un termine usato di frequente nella letteratura accademica e politica di quel periodo. Al contrario, i manager sono liberi dai vincoli burocratici e definiti innovativi e capaci di imprenditorialità. Essi sono orientati alla produzione e ai risultati, più che al rispetto delle regole. In altre parole, il *new public management* è «moderno» (Fraser-Moleketi 2006).

La creazione di un servizio di alti dirigenti veniva fundamentalmente associata con una serie di misure che distanziassero i dirigenti dalle pratiche di routine basate sulle regole, dando loro discrezionalità su una grande varietà di attività come, per esempio, formulare strategie per adempiere al meglio alle funzioni del dipartimento (come si dice in Sudafrica, la formulazione di un "*service delivery model*"), decidere la struttura del proprio dipartimento e la gestione finanziaria.

Il Public Finance Management Act (PFMA), approvato nel 1999 per regolamentare le questioni finanziarie del Governo nazionale e dei governi provinciali, al Capitolo 5 intendeva «lasciare che i dirigenti dirigessero», dando ai capi di dipartimento una grande discrezionalità nelle decisioni di spesa. I dirigenti dovevano anche ricevere uno stipendio alto, tanto che il Fondo Monetario Internazionale ha confermato di recente che i funzionari pubblici sudafricani sono tra i meglio pagati dei Paesi emergenti (IMF 2016: 76). L'elemento cruciale in tutto questo, cioè il reclutamento dello staff, è rimasto una prerogativa politica che ha creato, come abbiamo visto, tensioni nell'«interfaccia politico-amministrativa».

Non è difficile capire come mai l'idea di un servizio di alti dirigenti sia stata approvata rapidamente dal Governo. Si trattava di uno strumento attraente con cui il Governo dell'ANC poteva assumere il controllo dell'amministrazione. Inoltre, era coerente con le "buone pratiche" internazionali. In altre parole, il controllo politico non avrebbe dovuto contrapporsi all'efficacia e all'efficienza, o almeno così sembrava. Benché i funzionari pubblici in teoria non dovessero essere più di 3.000, nel 2005 gli impiegati erano già 7.283, principalmente nei dipartimenti a livello nazionale (DPSA 2006: 37). Anche se non esistono dati pubblicati sul "dispiegamento dei quadri" in Sudafrica, è probabile che la maggior parte dei funzionari dell'ANC fossero stati collocati a questo livello.

Decentramento

Gli sforzi di de-burocratizzare lo Stato sono stati particolarmente forti negli spazi transazionali del Governo. Dalla fine degli anni '90 in Sudafrica era diventato normale definire lo Stato come un "facilitatore" di sviluppo piuttosto che come suo "promotore" (Chipkin 2003: 75). Sotto l'influenza del New Public Management, questo cambio di metafora s'è tradotto spesso concretamente nel decentramento. Abbiamo visto che nel PFMA i capi di dipartimento erano diventati dei "contabili" con un'ampia discrezionalità finanziaria, che includeva la responsabilità per l'acquisto di beni e servizi. Il PARI ha lavorato a lungo sulle procedure delle gare d'appalto in Sudafrica.²⁴

Storicamente, sostiene il PARI, il sistema di appalto in Sudafrica era molto centralizzato. Prima del 1994, vari Governi sudafricani avevano seguito la norma internazionale che prevedeva l'istituzione e il funzionamento di un ente statale per le gare d'appalto. Inoltre, ognuna delle quattro province di allora aveva il proprio ente. Il processo di decentramento sarebbe dovuto procedere senza intoppi dopo il 2003. I vari enti degli appalti furono aboliti e tra i regolamenti del PFMA fu pubblicato un *Framework for*

Supply Chain Management. La responsabilità degli appalti fu devoluta ai dipartimenti. L'implementazione del nuovo sistema è associata a due evoluzioni principali: «in primo luogo» sostiene il rapporto del PARI, «le gare d'appalto sono diventate uno dei compiti principali, probabilmente la funzione principale, dei dipartimenti governativi» (PARI 2014: 34). Oggi la stima di spesa dei dipartimenti governativi per beni e servizi si aggira attorno ai 500 miliardi di rand (circa 34 miliardi di dollari), più della metà della spesa nazionale, al netto del debito. In altre parole, la fetta più grossa delle responsabilità quotidiane del Governo è data in appalto a fornitori di servizi esterni, generalmente aziende private. In secondo luogo, «gli appalti di beni e servizi si svolgono con un sistema molto frammentato e decentrato. In alcuni casi, persino il meccanismo dell'*outsourcing* stesso è a sua volta subappaltato a terzi» (PARI 2014: 34). Il risultato è che in Sudafrica oggi «ci sono letteralmente decine di migliaia di luoghi in cui sono banditi e attribuiti gli appalti e in cui sono gestiti i contratti per la prestazione di ogni tipo di servizi e funzioni» (PARI 2014: 34).

Il livello di decentramento è straordinario sia rispetto ad altri Paesi che rispetto allo stesso Sudafrica in passato. Inoltre, il sistema di gare d'appalto è generalmente considerato la causa della grande variabilità nella performance degli uffici governativi – molto dipende infatti dal modo in cui i dipartimenti possono selezionare e gestire gli appaltatori – e della corruzione nel Governo. Fino a poco tempo fa, per esempio, gli impiegati pubblici potevano partecipare alle gare di appalto per ottenere contratti governativi. Il problema, secondo la PSC nel 2010, era che «mentre alcuni di questi contratti potrebbero essere stati attribuiti onestamente, il livello di rivelazioni [...] suggerisce che molti siano stati attribuiti impropriamente, e di conseguenza abbiano danneggiato la "fiducia pubblica"» (PSC 2010: 9). «Questo porta alla domanda» continuava la commissione: «gli impiegati pubblici o i loro partner possono fare affari col Governo?» (PSC 2010: 9). La risposta era: sì. La cosa importante, per la commissione, era che i contratti fossero attribuiti sulla base della procedura in vigore.

Questa risposta sorprendente rifletteva gli umori politici. Così come l'adozione del *Framework for Supply Chain Management* derivava dai presunti benefici in termini di efficienza del decentramento, questa concessione al mercato nello svolgimento delle funzioni governative aveva anche un'altra ragione d'essere. Era un'opportunità per il Governo di sostenere il proprio progetto di Black Economic Empowerment.

Almeno dal 1998, il Governo sudafricano era interessato a utilizzare le risorse governative per creare una classe di capitalisti neri. Secondo la logica della Presidenza Mbeki, espressa nel documento *The State, Property Relations and Social Transformation*, un contributo teorico importante di quel periodo, uno dei compiti dell'ANC era di sovvertire le relazioni di proprietà in Sudafrica, inclusi i modelli di titolarità, investimento e appalto. Come fare, dal momento che il capitale era concentrato principalmente nelle mani dei bianchi? Si pensò che la soluzione risiedesse nella creazione di una classe di capitalisti neri; una classe da crearsi essenzialmente attraverso le pratiche di appalti

governativi e interventi regolatori che imponevano che una quota minima di azioni di aziende private (bianche) fosse di proprietà di azionisti neri. «In modo sistematico, la rivoluzione democratica nazionale deve assicurarsi che la proprietà del capitale privato a tutti [...] i livelli [...] non sia attribuita su base razziale. Dunque il nuovo Stato, nelle sue politiche di appalto, nel suo programma di ristrutturazione delle proprietà statali, nell'utilizzo di strumenti di *empowerment*, pressione e altri meccanismi, promuove l'emergere di una *classe capitalistica nera* [enfasi aggiunta].»²⁵

In questo modo il Governo che lavora esternalizzando le proprie funzioni ad aziende private potrebbe far leva sul suo *budget* di spesa per sostenere il progetto di trasformazione economica.

Things Fall Apart²⁶

Ciò a cui abbiamo assistito rappresenta la coincidenza di due logiche di riforma, la prima politica e la seconda amministrativa, che si congiungono talvolta per caso e talvolta volutamente, per indebolire e bloccare l'organizzazione burocratica dello Stato post-apartheid. Cioè, la combinazione dell'ideologia dello Stato dell'ANC, insieme ai discorsi rapidamente egemonici sul *new public management* degli anni '90, sono serviti a indebolire le procedure e i meccanismi amministrativi per disciplinare i funzionari pubblici e ridurre la probabilità che perseguissero i propri interessi privati.

Ricordiamoci che nel modello burocratico i funzionari sono soggetti agli apparati disciplinari dell'amministrazione, agli organi responsabili delle nomine meritocratiche, alle regole che definiscono le procedure quotidiane di lavoro. In Sudafrica, dal 1994, questi meccanismi sono stati volutamente abbandonati o indeboliti. L'attuale organizzazione della pubblica amministrazione ha però comunque alcuni elementi di neutralità: i funzionari sono sottoposti alla disciplina del partito, ed è proprio lì che si trova il risvolto amaro del modello attuale.

I rapporti sulla corruzione sono accolti con tipica costernazione dai partiti di opposizione, dalla società civile e dai media. La novità è che anche l'ANC oggi si dichiara profondamente preoccupato. Si tratta di una presa di distanze notevole rispetto al modo in cui l'ex presidente Thabo Mbeki reagiva alle accuse di corruzione nel commercio di armi nel 2006. «Alcuni nel nostro Paese» aveva dichiarato in un articolo pubblicato sul sito internet dell'ANC, «si sono autonominati "pescatori di uomini corrotti"». ²⁷ Quelli che avanzavano queste accuse, sosteneva Mbeki, cercavano di perpetuare lo stereotipo per cui «gli africani come popolo [...] sono corrotti, votati a mentire, inclini al furto e all'arricchimento personale con mezzi immorali, un popolo che è, in altre parole, spregevole agli occhi dei "civilizzati"». ²⁸

Cosa è cambiato? Non si tratta di una concessione ideologica al liberalismo. In realtà, si riflette la convinzione che a beneficiare degli appalti e delle spese pubbliche siano le persone "sbagliate". Il documento sul rinnovamento organizzativo sostiene che all'interno dell'ANC ci sia stato «un silenzioso ritiro dalla politica per le masse a una politica

fazionalistica di palazzo e di continua lotta intestina» (ANC 2012: 9). «La lotta interna ruota attorno alla contesa per il potere e per le risorse dello Stato, più che su idee diverse su come realizzare le politiche del movimento. Questa situazione ha distolto l'attenzione dei quadri dirigenti e dei membri del movimento dalle questioni sociali e dalle aspirazioni della gente. Queste circostanze hanno prodotto un nuovo tipo di leader e di membro dell'ANC che vede la scarsa disciplina, le divisioni, il fazionalismo e la lotta intestina come pratiche normali e forme necessarie di sopravvivenza politica. (ANC 2012: 9). Secondo l'ANC, quando questo «nuovo tipo di quadro», egoista e incline a perseguire il proprio interesse personale attraverso alleanze divisive, trae beneficio dalle azioni del Governo e del partito, allora significa che c'è un «uso improprio» delle risorse pubbliche; in altre parole, c'è corruzione. Questa deviazione è relativa alla cultura dell'ANC, alle sue norme e tradizioni. È per questo che secondo l'ANC la soluzione alla corruzione è da cercare in un *rinnovamento organizzativo interno*: rafforzare la cultura del movimento e attrarre membri dediti alla visione più ampia dell'organizzazione (ANC 2012: 34). L'ANC propone dunque alcune riforme interne:

- la creazione di una nuova squadra di quadri con una preparazione politica, etica, accademica e tecnica;
- rafforzare la capacità della Luthuli House²⁹ di gestire non solo l'esercizio del potere politico e la produzione costituzionale dello Stato con la sua moltitudine di membri e di sostenitori, ma anche di relazionarsi con la società civile – inclusi intellettuali, artisti e media – non in quanto vittima e contestatrice, ma come leader;
- rendere operative le decisioni della Integrity Commission (commissione per l'integrità): una commissione che avrebbe la legittimità e l'autorità di richiamare all'ordine i membri trasgressori;
- dare una svolta radicale nella contesa per la leadership in modo da smettere di fingere che si aspetti ottobre per conoscere le *nomination*, mentre tutti organizzano riunioni di fazione nel cuore della notte.³⁰

Joel Netshitenzhe si spinge oltre, suggerendo che i membri dell'ANC che vogliono concorrere a qualche posizione vengano sottoposti a un esame accurato nelle sezioni e nelle sedi regionali del partito.³¹ Gli attuali problemi dei membri dell'ANC sono descritti come un «peccato originale dell'incarico» che deriva dalla transizione. La caratteristica peculiare del Sudafrica di società coloniale particolare consiste nel fatto che il colonizzato e il colonizzatore abitassero lo stesso territorio. Ne consegue, dice Netshitenzhe, che i sudafricani neri, soprattutto quelli che sono tornati dall'esilio e/o quelli dei «ceti medi» hanno dovuto «far fronte a stili di vita dell'ex metropoli (essenzialmente la comunità bianca) che erano profondamente pervasivi. Questi stili di vita», inoltre, «si basano su uno standard che è artificialmente alto rispetto alla "classe media" globale contemporanea, in termini di proprietà, numero di automobili per famiglia, collaboratori domestici, piscine, emulazione dell'alta società europea e così via. [...] Questa prima generazione di ceto medio-alto aspira a e persegue abbastanza legittimamente

lo *standard di vita artificialmente alto* [corsivo aggiunto dall'autore] della metropoli. [...] Tuttavia, a differenza delle loro controparti bianche, questi ceti medi emergenti non hanno proprietà pre-esistenti e hanno famiglie nucleari e allargate molto numerose da mantenere. Di conseguenza, devono necessariamente ricorrere all'indebitamento e/o al *patronage*.³²

In queste condizioni, molti quadri ed "elementi intermedi" africani dell'ANC si sono indebitati e sono diventati vulnerabili alla corruzione. Il motivo per cui queste persone si sono sentite obbligate a vivere secondo standard "bianchi" richiederebbe una spiegazione a parte.³³ In questa sede, è importante soprattutto sottolineare il fatto che in Sudafrica i discorsi sulla corruzione vengono sempre più riferiti ai membri dell'ANC che assumono un comportamento diverso da quello che ci si aspetta da loro, sia dal punto di vista degli standard dell'ANC in quanto organizzazione politica che da quello degli standard della pubblica amministrazione. Avendo trasferito la responsabilità di controllo sui funzionari della pubblica amministrazione dalla stessa all'ANC, l'organizzazione ha di fatto perso il controllo del processo.

Conclusioni

La definizione di corruzione nel sistema legale sudafricano, così come quella utilizzata dalla maggior parte degli enti internazionali, da Transparency International alla Banca Mondiale, si fonda, come si è sostenuto, su una concezione liberale dello Stato che distingue nettamente tra interessi privati e bene pubblico. In questo senso, il potere statale è uno "spazio vuoto" temporaneamente riempito dal partito politico che vince le elezioni e forma il Governo dando vita alla propria idea di bene pubblico. Il ruolo della pubblica amministrazione è di applicare fedelmente le politiche del Governo in carica senza sviluppare interessi propri. Per assicurarsi questa neutralità, si sono sviluppate una serie di tecniche – il reclutamento meritocratico, le procedure interne. Queste tecniche formano ciò che Weber chiamava burocrazia. Da questa prospettiva, la corruzione ha luogo quando i funzionari pubblici si allontanano dagli standard e dalle regole dell'amministrazione per intraprendere azioni che portano beneficio a loro stessi, alle loro famiglie e/o alle associazioni private e/o partiti politici di cui essi fanno parte. In Sudafrica, fin dal 1994, abbiamo visto che questa concezione dello Stato è stata respinta in favore di un'altra. L'ANC ha creduto a lungo che, in quanto rappresentante autentico del "popolo", avesse un diritto privilegiato nella determinazione di cosa fosse il bene pubblico (Chipkin 2007, 2015). Così, ha intrapreso una serie di riforme per ridurre l'autonomia della pubblica amministrazione rispetto all'esecutivo. Quando i funzionari violano la legge o i regolamenti dipartimentali per seguire un ordine politico, siamo davanti non tanto a un fallimento morale o etico, quanto a un atto di disciplina politica. Dunque, ciò che da una prospettiva liberale è considerata corruzione, per l'ANC è virtù pubblica. Se l'ANC fosse in grado di costringere i suoi funzionari a rispondere delle proprie azioni e di tenerli sotto controllo, il sistema potrebbe potenzialmente funzionare.

Dopo il 2009, però, la capacità dell'ANC di controllare il proprio Governo, i propri funzionari e i propri quadri al Governo si è deteriorata sensibilmente. Esiste una contesa crescente su chi detenga l'autorità legittima all'interno dell'organizzazione, e chi di fatto il potere. Non si tratta semplicemente del fatto che la leadership del partito sia a volte in contrasto col Governo – la situazione che si era verificata durante il Governo di Thabo Mbeki – ma che oggi ci siano molteplici "cabine di regia" (i cosiddetti "*kitchen cabinets*") nel Governo, nel movimento e al di fuori. Inoltre, si accusa il presidente Jacob Zuma di aver permesso alla sua famiglia e ai suoi partner in affari (la famiglia Gupta) di "catturare" istituzioni chiave. Il licenziamento inaspettato del ministro delle Finanze a dicembre 2015 è stato interpretato come un tentativo di interessi di parte di ottenere il controllo del Tesoro.³⁴

Questi intrighi hanno in comune il fatto che si concentrano sulla riduzione dell'autonomia delle istituzioni statali e/o sulla sostituzione di quelli che attualmente le controllano a favore di una nuova configurazione di forze. Questa politica di purghe ed epurazioni è propriamente una politica patrimonialistica, che ha distrutto le strutture di Governo preposte all'ordine pubblico e alla giustizia – la polizia, i corpi investigativi speciali (vedi gli "Hawks"),³⁵ la National Prosecution Authority, la SARS – e alcune delle aziende statali, tra cui recentemente Denel, un'azienda di Stato produttrice di armi. Tutto questo tradisce un atteggiamento illiberale verso lo Stato e le sue diverse istituzioni.

74

Ivor Chipkin è direttore del Public Affairs Research Institute (PARI) e professore associato alla University of the Witwatersrand, Johannesburg

traduzione di Sara de Simone

NOTE:

1 - [N. d. T.] Il riferimento è a un altro romanzo di Chinua Achebe (1958), *Il crollo*, che precedette *Ormai a disagio*.

2 - J. Netshitenzhe, *Competing Identities of a National Liberation Movement and the Challenges of Incumbency*, in «ANC Today» (on-line), vol. 12, n. 23, 15-21 June 2012: <http://www.anc.org.za/docs/anctoday/2012/at23.htm#art2>.

3 - Kurtz e Shrank offrono un'eccellente panoramica di questa letteratura, sostenendo, con validi argomenti, che non c'è una chiara relazione tra le misure della *good governance*, incluse quelle per combattere la corruzione, e lo sviluppo economico.

4 - [N. d. T.] Nel corso del 2015 il rand ha subito una forte svalutazione. Il tasso di cambio utilizzato si riferisce al mese di settembre 2015.

5 - S. Chiumia, A. van Wyk, *Has SA Lost R700 Billion to Corruption Since '94?*, "Africa Check", 30 September 2015, <https://africacheck.org/reports/has-sa-lost-r700-billion-to-corruption-since-1994-why-the-calculation-is-wrong/>.

6 - *Corruption Perceptions Index 2014: Results*, "Transparency International", aprile 2014: <https://www.transparency.org/cpi2014/results>.

7 - [N. d. T.] È il corrispondente della nostra Corte dei Conti.

8 - H. Tamukamoyo, R. Mofana, *If Corruption-Busting Agencies Aren't Insulated From Political Interference, South Africa's Compliance With Anti-Corruption Conventions and Protocols Will Look Good on Paper Only*,

"ISS Today", 9 July 2013: <https://issafrica.org/iss-today/iss-south-africa-really-complying-with-the-anti-corruption-protocols-it-has-ratified>.

9 - Le discussioni a proposito della corruzione durante l'apartheid sono spesso espresse in questi termini "classici", in cui il punto di riferimento è l'universalità e l'uguaglianza della cittadinanza. In questo senso, il Governo dell'apartheid era considerato corrotto perché rifiutava l'uguaglianza politica, civile e sociale su base razziale e perseguiva attivamente misure che producessero la disuguaglianza razziale in tutta la loro violenza.

10 - Non è irragionevole leggere nelle campagne anti-corruzione di Burke nella Compagnia delle Indie Orientali alla fine del XVIII secolo il fondamento delle idee *liberal* di governo della Gran Bretagna del XIX secolo.

11 - Nonostante la sua apparente ubiquità nel XX secolo, la corruzione ha ottenuto un posto importante nell'agenda politica internazionale soltanto alla fine del secolo. Nel 1996, la Banca Mondiale, all'epoca diretta da James Wolfensohn, l'ha messa all'ordine del giorno come parte della discussione sulla *good governance* (vedi Doig, Theobald 2000: 1). Hodgson e Jiang (2007) attribuiscono l'equiparazione della corruzione al settore pubblico a un'ideologia libertaria e individualistica che vede lo Stato come un freno alla libertà personale. In altre parole, essi vedono l'attenzione alla corruzione degli anni '90 come funzionale alla politica liberista di riduzione dello Stato. «Da questa prospettiva individualistica e libertaria (...) la soluzione al problema della corruzione [è] la riduzione dello Stato» (Hodgson, Jiang 2007: 1047). Non era forse questa l'intenzione degli aggiustamenti strutturali somministrati dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale in molti Paesi africani negli anni '80?

12 - ANC, *The State, Property Relations and Social Transformation*, in «Umrabulo» (on-line), n. 5, 3rd Quarter 1998: <https://amadlandawonye.wikispaces.com/1998,+ANC,+State,+Property+Relations,+Social+Transformation>.

13 - *Ibidem*.

14 - [N. d. T.] La politica dell'*affirmative action* fu introdotta nel nuovo Sudafrica democratico attraverso una serie di leggi tese a riequilibrare le discriminazioni nei posti di lavoro, in particolare nel pubblico impiego, ereditate dall'apartheid, a favore dei gruppi razziali e sociali precedentemente svantaggiati.

15 - Esso si concentrava su quei Paesi, soprattutto la Nuova Zelanda, all'avanguardia in quello che è stato poi chiamato New Public Management, un nuovo credo riformista fortemente critico dei modi "burocratici" di organizzazione.

16 - [N. d. T.] La PRC fu istituita nel 1996 per fare una revisione del sistema di pubblica amministrazione e degli enti statutari, così come delle procedure amministrative che riguardavano la pianificazione, la contabilità finanziaria e il budget in tutti gli enti pubblici.

17 - [N. d. T.] Il National Development Plan è il piano strategico elaborato da una commissione presidenziale, tra il 2010 e il 2013, che delinea le scelte di politica economica per eliminare la povertà e la disuguaglianza sociale entro il 2030.

18 - Negli Stati Uniti, la maggior parte dei funzionari pubblici esonerati dalle pratiche di reclutamento gestite dall'Ufficio Gestione del Personale del Governo federale, l'equivalente sudafricano della PSC, si trovano nell'*intelligence* o nei dipartimenti e agenzie di sicurezza nazionale.

19 - Il PARI definisce così una "burocrazia aperta": «Le burocrazie aperte sono quelle in cui i politici mantengono una discrezionalità legale sulla nomina, la promozione e, in casi estremi, il licenziamento dei funzionari pubblici. In questo modo, i politici sono autorizzati ad andare oltre le regole formali e imparziali per imporre la propria volontà sulla pubblica amministrazione. I politici con un potere di nomina e promozione possono occupare posizioni chiave con persone a loro vicine e colludere con esse in comportamenti non conformi» (PARI 2014: 47).

20 - J. Netshitenzhe, *The National Democratic Revolution – Is It Still on Track?*, in «Umrabulo» (on-line), n. 1, 4th Quarter 1996: <http://www.anc.org.za/docs/umrabulo/1996/umrabulo1d.html>.

21 - ANC, *Report by the President of the ANC, Nelson Mandela to the 50th National Conference of the African National Congress Mafikeng*, 16 December 1997: <http://www.sahistory.org.za/archive/report-president-anc-nelson-mandela-50th-national-conference-african-national-congress-mafik#sthash.GSJKjmXg.dpuf>.

22 - *Ibid*.

23 - Durante la presidenza di Thabo Mbeki ci sono stati tentativi di ridurre le dimensioni della pubblica amministrazione, ma dopo il 2009 l'elezione di Jacob Zuma come presidente ha visto una crescita esponenziale delle dimensioni del Governo. Nel Governo Mbeki i ministri erano 28, numero che è salito a 35, più 37 vice ministri, nell'attuale Governo. Inoltre, tra il 2005 e il 2012, la spesa per gli stipendi della pubblica amministrazione è cresciuta del 145,6% e il numero di impiegati governativi è aumentato del 27,3% (vedi *Africa Check: Does SA Really Employ More Civil Servants Than The US?*, in «Daily Maverick» (on line), 16 October 2014: <http://www.dailymaverick.co.za/article/2014-10-16-africa-check-does-sa-really-employ-more-civil-servants-than-the-us/#.V4CzuFefTvo>). La pubblica amministrazione rappresenta oggi la seconda voce della spesa pubblica dopo il servizio del debito.

- 24 - In questo paragrafo si fa riferimento al lavoro di ricerca coordinato da Ryan Brunette.
- 25 - ANC, *The State, Property Relations and Social Transformation*, in «Umrabulo» (on-line), n. 5, 3rd Quarter 1998: <https://amadlandawonye.wikispaces.com/1998,+ANC,+State,+Property+Relations,+Social+Transformation>.
- 26 - [N. d. T.] Il riferimento è al titolo di un altro romanzo di Chinua Achebe (1958), già citato in precedenza *Il crollo*, recentemente ritradotto con il titolo *Le cose crollano*.
- 27 - T. Mbeki, *Letter From the President: Our Country Needs Facts, Not Groundless Allegations*, in «ANC Today» (on-line), vol. 3, n. 21, 30 May – 5 June 2003: <http://www.anc.org.za/docs/ancoday/2003/at21.htm>.
- 28 - *Ibid.*
- 29 - [N. d. T.] La Luthuli House è la sede centrale dell'ANC, a Johannesburg; con questo nome s'intende quindi in senso lato la leadership del partito.
- 30 - J. Netshitenzhe, *Competing Identities of a National Liberation Movement and the Challenges of Incumbency*, in «ANC Today» (on-line), vol. 12, n. 23, 15-21 June 2012: <http://www.anc.org.za/docs/ancoday/2012/at23.htm#art2>.
- 31 - *Ibid.*
- 32 - *Ibid.*
- 33 - Nel Mass Democratic Movement degli anni '80 e '90 esisteva una critica pungente e un rifiuto dello stile di vita "bianco" e/o "borghese". È per questo che sobborghi come Yeoville a Johannesburg, per esempio, sono diventate icone. Non era solo per il carattere di contaminazione razziale che offriva un'anteprima di cosa sarebbe stato il Sudafrica dopo la fine dell'apartheid, ma anche perché i suoi residenti spesso rifiutavano le regole "bianche" – a volte rifiutando i valori della classe media (la famiglia, la sessualità, il consumo), a volte rifiutando il razzismo e il razzialismo, a volte rifiutando entrambi.
- 34 - J. Pearson, S. Pillay, I. Chipkin, *Provincial Elites Use Zuma as Trojan Horse to Hit Treasury*, «Business Day», 17 December 2015.
- 35 - [N. d. T.] Il Directorate for Priority Crime Investigation, meglio conosciuto con il nome di Hawks (Falchi), è un corpo speciale di polizia, alle strette dipendenze governative, il cui compito è d'investigare la criminalità organizzata ed economica, e la corruzione. Fu istituito dal neo presidente Zuma nel 2009, in sostituzione della precedente agenzia investigativa, Directorate of Special Operations, meglio conosciuta come Scorpioni (Scorpioni), che dipendeva dalla National Prosecution Authority, organo investigativo più indipendente, seppur di nomina politica, che aveva aperto l'inchiesta sulle tangenti nella compravendita di armi, in cui era coinvolto lo stesso Zuma.

Riferimenti bibliografici

- Achebe C. (1958), *Things Fall Apart*, Heinemann, London [Tr. It. *Il crollo*, Edizioni e/o, Roma (2002); *Le cose crollano*, La nave di Teseo, Milano (2016)]
- Achebe C. (1960), *No Longer at Ease*, Anchor Books, New York [Tr. It. *Ormai a disagio*, Jaca Book, Milano (1994)]
- ANC (2012), *Organisational Renewal: Building the ANC as a Movement for Transformation and a Strategic Centre of Power*, a discussion document towards the National Policy Conference, 10 April
- Bayart J.-F. (1993), *The State in Africa: The Politics of the Belly*, Longman, London
- Brooks R. (1910), *Corruption in Politics and American Life*, Dodd, Mead and Company, New York
- Buchan B., L. Hill (2007), *From Republicanism to Liberalism: Corruption and Empire in Enlightenment Political Thought*, Proceedings of the Australasian Political Studies Association conference, Melbourne, Monash University, 24-26 September
- Chipkin I. (2003), *'Functional' and 'Dysfunctional' Communities. The Making of National Citizens*, in «Journal of Southern African Studies», vol. 29, n. 1
- Chipkin I. (2007), *Do South Africans Exist? Nationalism, Democracy and the Identity of 'The People'*, Wits University Press, Johannesburg
- Chipkin I. (2015), *The Decline of African Nationalism and the State of South Africa*, in «Journal of Southern African Studies», vol. 42, n.2
- Chipkin I., B. Lipietz (2012), *Transforming South Africa's Racial Bureaucracy: New Public Management and Public Sector Reform in Contemporary South Africa*, PARI Long Essays n. 1, Public Affairs Research Institute, Johannesburg
- Della Porta D., A. Vannucci (1999). *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*, Aldine de Gruyter, New York
- Doig A., R. Theobald (eds.) (2000), *Corruption and Democratization*, Frank Cass, London
- DPSA (1997), *Green Paper on a New Employment Policy for a New Public Service*, DPSA, Pretoria, 31 May
- DPSA (2006), *Senior Management Service: Overview of Reports 2000 – 2006. "A Genesis of the Senior Management Service Dispensation in the Public Service". SMS Resource Pack: Part 1*, DPSA, Pretoria

- DPSA (2013), *Public Service Affirmative Action and Employment Equity Report, (2011–2012)*, DPSA, Pretoria
- Finer S. (1997), *The History of Government from the Earliest Times*, Oxford University Press, Oxford
- Fraser-Moleketi G.J. (2006), *Public Service Reform in South Africa: An Overview of Selected Case Studies from 1994–2004*. M.A. Degree in Public Administration, School of Public Management and Administration, Faculty of Economic and Management Sciences, University of Pretoria
- Galbraith J.K. (2005), *The Economics of Innocent Fraud*, Penguin Books, Boston
- Galston W. (1991), *Liberal Purposes: Goods, Virtues and Diversity in the Liberal State*, Cambridge University Press, Cambridge
- Gordon S., B. Roberts, J. Struwig, S. Dumisa (2012), *Business Unusual: Perceptions of Corruption in South Africa*, in «HSRC Review», vol. 10, n. 2
- Heywood P. (1997), *Political Corruption: Problems and Perspectives*, in «Political Studies», vol. XLV, pp. 417–435
- Hodgson G.M., S. Jiang (2007), *The Economics of Corruption and the Corruption of Economics: An Institutional Perspective*, in «Journal of Economic Issues», vol. 41, n. 4
- International Monetary Fund (IMF) (2016), *Case Studies on Managing Government Compensation and Employment – Institutions, Policies, and Reform Challenges*, IMF Policy Paper, Washington, D.C.
- Kurtz M.J., A. Shrank (2007), *Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms*, in «The Journal of Politics», vol. 69, n. 2
- Kymlicka W. (1989), *Liberal Individualism and Liberal Neutrality*, in «Ethics», vol. 99, n. 4
- Lee E.-J. (2013), *Cultural Transfer 'Eurasian' Style. Johann Heinrich Gottlieb von Justi's Perception of China and the Reception of Cameralism in Meiji Japan*, paper presented at the International Conference "African State Formation and Bureaucracy in comparative perspective", PARI, Johannesburg, 16–18 September
- McLennan A., P. FitzGerald (1991), "Administration Initiative and the Mount Grace Consultation", in A. McLennan, P. FitzGerald (eds.), *The Mount Grace papers: The New Public Administration Initiative and the Mount Grace Consultation*, Public and Development Management Programme (P&DM), University of the Witwatersrand Press, Johannesburg
- Nye J.S. (1967), *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*, in «American Political Science Review», vol. 61, n. 2
- PARI (2012), *Diagnostic Research Report on Corruption, Non-Compliance and Weak Organisations*, Project Number 671, a report prepared for the Technical Advisory Unit (TAU), National Treasury, Pretoria
- PARI (2014), *The Contract State: Outsourcing and Decentralisation in Contemporary South Africa*, PARI, Johannesburg
- Picard L. (2005), *The State of the State. Institutional Transformation, Capacity and Political Change in South Africa*, Wits University Press, Johannesburg
- PRC (1998), *Report of the Presidential Review Commission on the Reform and Transformation of the Public Service in South Africa*, PRC, Pretoria
- PSC (2010), *Reflections on an Ethical Public Service*, «PSC News», November/December
- PSC (2016), *Building a Capable, Career-Oriented and Professional Public Service to Underpin a Capable and Developmental State in South Africa*, Discussion Document, PSC, Pretoria
- Rawls J. (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge (MA)
- Raz J. (1986), *The Morality of Freedom*, Oxford University Press, Oxford
- Rubinstein W.D. (1983), *The End of 'Old Corruption' in Britain 1780–1860*, in «Past & Present», n. 101, pp. 55–86
- von Holdt K. (2010), *Nationalism, Bureaucracy and the Developmental State: The South African Case*, in «South African Review of Sociology», vol. 41, n. 1
- von Holdt K., M. Langa, S. Molapo, N. Mogapi, K. Ngubeni, J. Dlamini, A. Kirsten (2011), *The Smoke That Calls: Insurgent Citizenship, Collective Violence and the Struggle For a Place in the New South Africa. Eight Case Studies of Community Protest and Xenophobic Violence*, Centre for the Study of Violence and Reconciliation (CSVR); Society, Development and Work Institute (SWOP), Johannesburg
- von Holdt K., M. Murphy (2007), "Public Hospitals in South Africa: Stressed Institutions, Disempowered Management", in S. Buhlungu, J. Daniel, R. Southall, J. Lutchman (eds.), *State of the Nation: South Africa 2007*, HSRC Press, Cape Town
- Weber M. (1966), *The Theory of Social and Economic Organisation*, (ed. by Talcott Parsons), The Free Press, New York
- Weyland K.G. (1998), *The Politics of Corruption in Latin America*, in «Journal of Democracy», vol. 9, n. 2
- World Bank (2006), *Strengthening Bank Group Engagement on Governance and Anti-corruption*, Paper DC2006-0017, World Bank, Washington (DC)
- Wright E. O. (1979), *Class, Crisis and the State*, Verso, London