

# Notes et documents

Pour une recherche personaliste • For a personalist approach

mai • décembre 2021



Notes et documents • 49/50 • mai • décembre 2021

# Notes et documents

Pour une recherche personaliste • For a personalist approach

Institut International Jacques Maritain

El Hombre y el Estado: el desafiante contexto  
de la política contemporánea  
*Michael Torre*

America, pandemia y futuro  
*Agustín Máximo Garay*

Encuentro Latinoamericano de Institutos Jacques  
Maritain a los 70 años de la publicación de  
“El Hombre y el Estado”  
*Marcos Gregório Borges*

Diplomazia e ricerca della pace  
*Miroslaw Wachowski*

“Sei giorni lavorerai...” (Es 20,9):  
elementi di spiritualità del lavoro  
*Vito Serritella*

Lectio Magistralis in occasione del conferimento  
di Magister in Cooperazione  
e Diritto Internazionale.  
*Pietro Sebastiani*

L'egoismo che vince la corruzione:  
per una visione liberale della teoria del Nudge  
*Antonio Leo Tarasco*

Guillermo Yepes Boscán:  
En recuerdo de un amigo  
*M. Silvia Serafini Pacetti*

# 49/50

mai • décembre 2021

Publication quadrimestrielle • XLVIII années  
Poste Italiane spa - sped. in abbonamento postale 70% - DCB Roma

# Notes et documents

Rivista riconosciuta dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali come periodico di elevato valore culturale  
Pour une recherche personaliste • For a personalist approach

## COMITÉ DE DIRECTION

**William Sweet**, Président  
*St. Francis Xavier University, Canada*

**Philippe Chenaux**  
*Université Pontificale du Latran, Rome*

**Attilio Danese**  
*Université de Teramo, Italie*

**Bernard Doering**  
*Notre Dame University, Usa*

**Giancarlo Galeazzi**  
*Université d'Urbino, Italie*

**Giovanni Grosso**  
*Faculté Pontificale Théologique "Marianum", Rome*

**Godfrey Onah**  
*Evêque de Nsukka - Nigérie*

## DIRECTEUR

**Francesco Miano** *Italie*

## RÉDACTION

**Paola Camacho** *Mexique*

**Caterina Ciriello** *Italie*

**Claudio di Perna** *Italie*

**Gabriele Papini** *Italie*

## CORRESPONDANTS

**Amedeo Costabile** *Italie*

**Luca Di Donato** *Italie*

**Charles Gallagher SJ** *États - Unis*

**Giovanni Grandi** *Italie*

**Luca Grion** *Italie*

**Giancarlo Marcocci** *Italie*

**Maria Laura Picón** *Argentine*

**Andrea Rega** *Italie*

**Karim Schelkens** *Belgique*

**Krisztina Tóth** *Hongrie*

**Federico Tedesco** *Italie*

## ADRESSE

### Notes et documents

Via Napoleone III, 10 -00154 Rome (Italie)

Téléphone: 06.487.4336 -Fax: 06.482.5188

e-mail: [notesetdocumentes@maritain.net](mailto:notesetdocumentes@maritain.net)

web site: [www.istituto.maritain.net](http://www.istituto.maritain.net)

ISSN 0394-2821

ISBN 978-88-944601-4-8

Articles, notes, livres à signaler et revues doivent être envoyés à la Rédaction de **Notes et documents**



Questo periodico è associato alla  
Unione Stampa Periodica Italiana

## Abbonements

Abbonement de soutien: 100 Euros

Abbonement ordinaire (3 numéros): 30 Euros

Prix du numéro: 10 Euros - Numéros anciens: 10 Euros

### Modalités de paiement

Compte courant bancaire au nom de:

"Istituto Internazionale Jacques Maritain"

Banca prossima - 05000 - Filiale di Milano

Coordonnées bancaires pour l'Italie:

IBAN: IT 80 B 03359 01600 100 000 112 773

Coordonnées bancaires internationales

IBAN: IT 80 B 03359 01600 100 000 112 773

BIC: B C I T I T M X

**Direttore responsabile:** Ignazio Ingrao - **Stampa:** Grafie, 85100 Potenza, Via D. di Giura, 49-51  
**Registrazione** al Tribunale di Padova n. 940, dell'8 aprile 1986 - Sped. abb. post. 70% - DCB Roma

nouvelle série - n. 49/50 - mai / décembre 2021

**Institut International Jacques Maritain**  
Bibliothèque de la personne

# Sommaire

EDITORIALE 5 *Gennaro Giuseppe Curcio*  
*Francesco Miano*

DOSSIER  
**Jacques Maritain. *L'Uomo e lo Stato***

El Hombre y el Estado:  
el desafiante contexto de la política contemporánea 9 *Michael Torre*

America, pandemia y futuro 17 *Agustín Máximo Garay*

Encuentro Latinoamericano de Institutos Jacques Maritain  
a los 70 años de la publicación de "El Hombre y el Estado".

*El papel de los Consorcios Intermunicipales en  
la descentralización del Estado*

23 *Marcos Gregório Borges*

# Contents

## ETUDES

- Diplomazia e ricerca della pace 29 *Miroslaw Wachowski*
- “Sei giorni lavorerai...” (Es 20,9):  
elementi di spiritualità del lavoro 53 *Vito Serritella*
- Lectio Magistralis in occasione  
del conferimento di Magister  
in Cooperazione e Diritto Internazionale.  
*Pontificia Università Lateranense, 30 novembre 2021* 58 *Pietro Sebastiani*
- L'egoismo che vince la corruzione:  
per una visione liberale della teoria del Nudge 63 *Antonio Leo Tarasco*
- GUILLERMO YEPES BOSCÁN  
En recuerdo de un amigo 76 *M. Silvia Serafini Pacetti*

## BIBLIOGRAPHIE 79

## INFORMATION Vie de l'Institut 83

# L'EGOISMO CHE VINCE LA CORRUZIONE: PER UNA VISIONE LIBERALE DELLA TEORIA DEL NUDGE\*

Prof. Antonio Leo Tarasco

Dirigente Ministero della Cultura, Ordinario di Diritto Amministrativo

---

*Non c'è tirannia peggiore di quella esercitata all'ombra della legge  
e con i colori della giustizia*  
MONTESQUIEU

*Vuoi conoscere se un popolo sia ancor cinto dalle tenebre della barbarie o se già sollevi gli occhi al lume della politezza e civiltà? Apri il codice delle sue leggi. Se questo sia troppo ampio e diffuso, se le leggi sue sian particolari e molte, abbi per certo che quella nazione è barbara ancora, e molto cammino a compir le rimane a giungere alla splendida meta della sua coltura.*

F. M. PAGANO

## **Corruzione e anticorruzione, tra etica e diritto (penale)**

La politica sull'anticorruzione che si è sviluppata nell'ordinamento italiano sembra perseguire una vera e propria utopia: imporre, per legge, l'onestà nella P.A.<sup>1</sup> A tanto sembra condurre il concetto di corruzione descritto nel Piano Nazionale Anticorruzione<sup>2</sup> che è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di

---

\* Lo scritto riproduce, con adattamenti e integrazioni, la relazione svolta al convegno organizzato dal Dipartimento di scienze economiche e sociali dell'Università degli studi di Salerno il 27 novembre 2020 sul tema *Tecnologia, efficienza e anticorruzione* nonché il seminario tenuto nel Dipartimento di Economia e Diritto dell'Università di Roma "La Sapienza" il 22 dicembre 2020 su *Anticorruzione: dalla logica dell'adempimento alla responsabilizzazione verso i risultati*. Una prima e più lunga versione è stata anticipata, con il titolo *La corruzione vinta dall'egoismo: dalla logica degli adempimenti alla responsabilità verso i risultati* in *Passaggi costituzionali*, n. 1/2021, pagg. 83-109. Si ringrazia la Direzione della Rivista *Passaggi costituzionali* per aver consentito la pubblicazione del presente (e aggiornato) estratto.

<sup>1</sup> Esemplicativi anche i titoli della più rilevante bibliografia in argomento: si veda, per tutti, B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Bologna, 2007. In tema, in generale, si vedano altresì gli scritti di A. VANNUCCI, *Atlante della corruzione*, Torino, 2012; F. PALAZZO (a cura di), *Corruzione pubblica. Repressione penale e prevenzione amministrativa*, Firenze, 2011; F. MERLONI, L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa*, Firenze, 2010; D. DELLA PORTA, A. VANNUCCI, *Mani impuniti*, Bari-Roma, 2007; D. DELLA PORTA, A. VANNUCCI, *Un paese anormale*, Bari-Roma, 1999.

<sup>2</sup> *Piano Nazionale Anticorruzione* adottato ai sensi dell'art. 1, comma 2 lett. b), legge 6 novembre 2012, n. 190 ed approvato il 11 settembre 2013 con la delibera CIVIT n. 72/2013, su proposta del Dipartimento della funzione pubblica.

un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono più ampie dei reati di corruzione e concussione (artt. 318, 319 e 319 ter *et alia*, c.p.), e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo”.

Con il primo Piano Nazionale Anticorruzione è stata accolta l'accezione (atecnica) globalmente diffusa di “corruzione”, quella cioè che si identifica

con il comportamento di chi utilizza il suo potere per fini personali e che include ogni forma di deviazione dell'attività amministrativa dai suoi fini tipici. Prima di allora, la corruzione sembrava essere confinata al mondo del diritto penale e limitata ai casi, pur numerosi, che presentavano implicazioni con lo scambio di denaro o di favoritismi clientelari.<sup>3</sup>

L'ampiezza della nozione di corruzione accolta dal “diritto dell'anticorruzione” già pone non trascurabili problemi concettuali: essa, infatti, è assai vicina alla nozione di abuso di ufficio di cui all'art. 323 c.p. che, dopo l'entrata in vigore dell'art. 23, comma 1, d.l. 16 luglio 2020, n. 76, punisce - in caso di violazione

di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità,

anche nella forma omissiva disciplinata nell'art. 323 c.p. - la condotta di chi

intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto.<sup>4</sup>

Ma se la condotta non integra né l'abuso d'ufficio di cui all'art. 323 c.p. né altro e più grave delitto contro la P.A., perché perseguirla? L'area esterna ai delitti contro la P.A., siano o meno integrati da impiegati pubblici o da terzi soggetti, più che al diritto penale sembra più propriamente riconducibile all'etica e alla deontologia professionale. Ma - ed è questo il punto - come fare ad imporre l'onestà per legge? Non è un caso che, come si avrà modo di esporre più avanti, in Gran Bretagna si distingue tra *bribery* (corruzione, punita penalmente, secondo le severe previsioni del *Bribery act* del 2010) e *corruption* (che racchiude l'equivalente della nostra *mala gestio*).

Non si discute, in altri termini, dell'esigenza di moralizzare i comportamenti sociali quanto del metodo per realizzare lo scopo: imporlo per legge, e per di più attraverso una logica prevalentemente basata su adempimenti formali (come comunicazioni e pubblicazioni) le cui violazioni non sempre sono accompagnate ad adeguate sanzioni.

<sup>3</sup> V. LEGGIO, *Anticorruzione e semplificazione degli appalti nel contesto internazionale*, in L. DONATO (a cura di), *Gli appalti pubblici tra istanze di semplificazione e normativa anticorruzione. Alla ricerca di un equilibrio tra legalità ed efficienza*, Banca d'Italia - Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale n. 89, Giugno 2020, pp. 45 ss., qui p. 45.

<sup>4</sup> Sul tema, si veda fin da ora S. PERONGINI, *L'abuso di ufficio. Contributo a una interpretazione conforme alla Costituzione. Con una proposta di integrazione della riforma introdotta dalla legge n. 120/2020*, Torino, 2020.

## Alle origini dell'utopia dell'anticorruzione, tra diritto e sociologia

L'utopia di imporre per legge l'onestà è storicamente influenzata dalla sociologia e da cattive statistiche.

Molto si deve al *Corruption Perception Index* prodotto annualmente da *Transparency International*, una associazione privata, non governativa, diffusa in oltre 100 Paesi che ha per scopo «end the injustice of corruption», «to stop corruption and promote transparency, accountability and integrity at all levels and across all sectors of society». Obiettivi amplissimi che ne giustificano l'esistenza in eterno. Più che per i risultati concretamente prodotti, essa è nota per l'annuale statistica che colloca i diversi Paesi del mondo in una ideale graduatoria in ragione dell'indice di corruzione che viene calcolato: nel 2020, l'Italia ha conseguito il punteggio di 53, *ex aequo* con Arabia Saudita e Mauritius, ma peggiore di Rwanda e Oman (54), Dominica (55), la Georgia (56), Capo Verde (58), il Botswana (60), Seychelles (66), Uruguay (71). La gravità di tali rilevazioni - peraltro basate su assunti non noti e molto criticati<sup>5</sup> - ha contribuito a radicare nella coscienza collettiva, e nel legislatore nazionale *in primis*, la necessità di apprestare una disciplina specifica di lotta alla corruzione.

Anche sull'onda emotiva dei periodici *Corruption perception index*, si è trascurato che l'indice misura la percezione della corruzione nella società e non già l'effettivo tasso di corruzione. Anzi, va detto che più si combatte la corruzione, come accade in Italia, più la stessa si rende epidemicamente percepibile. Il che ridonda negativamente proprio su quell'indice e quindi sulla necessità di combatterla, in un circolo che non è possibile definire in alcun modo virtuoso. Inoltre, gli indici di misurazione percettivi, come il CPI di *Transparency International*, non prendono in considerazione dati giuridici obiettivi, cioè le contromisure adottate a livello organizzativo e normativo nei Paesi sottoposti a valutazione (come ad esempio l'obbligatorietà dell'azione penale, l'indipendenza del Pubblico ministero dal Governo, la libertà di stampa sui fatti di giustizia ecc.). L'esistenza, ad esempio, della Direzione Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo (sul piano organizzativo) così come l'impianto della normativa anticorruzione (legge 6 novembre 2012, n. 190 e sue successive integrazioni) non sono prese in considerazione e non incidono sul punteggio da attribuire.

Al fine di superare i limiti di tali statistiche basate su fattori percettivi o esperienziali, vengono così elaborati indici di corruzioni che si basano sulla differenza tra il prezzo effettivamente pagato dalle stazioni appaltanti e il prezzo standard di riferimento<sup>6</sup>, trascurando, però, il fatto che il divario potrebbe essere determinato non solo da ragioni legate alla corruttela ma anche da fattori di pura inefficienza e cattiva organizzazione della P.A.<sup>7</sup> Tali indici, inoltre, prendono in esame esclusivamente il campo degli appalti pubblici, mentre trascurano completamente altri settori in cui la corruzione ben può innestarsi: si pensi ai concorsi pubblici (soprattutto

---

<sup>5</sup> Le Nazioni Unite ne hanno fatto oggetto di una Risoluzione della Conferenza degli Stati Parte nella riunione globale di Abu Dhabi del dicembre 2019. Il Gruppo di Azione contro la Corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO) lo conferma. L'Ocse ne ha fatto una battaglia di principio.

<sup>6</sup> F. SBICCA e G. MARINO, *Efficienza dei contratti pubblici e sviluppo di indicatori di rischio corruttivo*, ANAC, Roma, 2018, in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it). Al tema è dedicata parte della *Relazione annuale 2018*, Anac, Roma, 2019, pp. 46 ss.

<sup>7</sup> Tema, questo, antico e ampiamente investigato: si veda, ad esempio, già A. C. JEMOLO, L. PICCARDI, M.S. GIANNINI, S. BUSCEMA (a cura di), *Lo sperpero del pubblico denaro*, Milano, 1965.

universitari)<sup>8</sup>, agli incarichi dirigenziali<sup>9</sup> e di vertice nelle Amministrazioni e nelle aziende pubbliche, agli incarichi di consulenza etc.

## Motivazione e genesi della corruzione: il problema della dissociazione tra proprietà e gestione

Al presente, l'impostazione di principio nella lotta alla corruzione si gioca prevalentemente sull'etica, mentre trascura l'analisi delle motivazioni che inducono a comportamenti moralmente riprovevoli o, peggio, penalmente illeciti.

In un'ottica economica, infatti, l'origine della corruzione sta nella dissociazione tra proprietà e gestione del denaro. L'economista Milton Friedman (1912-2006), professore all'università di Chicago e premio Nobel per l'economia nel 1976, influente consigliere economico di molti capi di Stato statunitensi e sud americani, spiega con nitore che ci son 4 modi per spendere i soldi. Voi potete spendere i vostri soldi per voi stessi: quando lo fate, allora stare davvero attenti a cosa state facendo e cercherete di avere la massima resa per la vostra spesa. Oppure voi potete spendere i vostri soldi per qualcun altro: per esempio, io ho comprato un regalo di compleanno per una persona; ora, io non ho poi grande interesse per il contenuto del dono, ma sono stato molto attento al costo. Altra possibilità, io posso spendere i soldi di qualcun altro per me: e allora se posso spendere i soldi di qualcun altro per me state sicuri che ci scapperà una bella mangiata al ristorante! Infine, io posso spendere i soldi di qualcun altro per un'altra persona ancora; e se io starò a spendere i soldi di uno per un altro, non sarò preoccupato a quanti siano, né sarò preoccupato a come li spendo. E questo è quel che fa il governo. E questo ha circa il 40% del prodotto interno<sup>10</sup>.

Recuperando l'acuta osservazione, può evidenziarsi come la corruzione o, in generale, lo sperpero di risorse pubbliche (che ne è la conseguenza), trae origine da un'assenza di motivazione soggettiva adeguata all'uso oculato delle risorse che, non appartenendo all'agente, questi si sente libero di utilizzare anche nei modi meno convenienti. In pratica, è l'atteggiamento opposto a quello del "buon padre di famiglia" che, in tanto rappresenta un modello di azione alla stregua del quale valutare la bontà di scelte di altri agenti, pubblici o privati, in quanto è proprietario delle risorse che spende; ne deriva che si suppone, sulla base dell'*id quod plerumque accidit*, che egli le spenda al meglio in quanto proprie. Mentre l'interesse egoistico di questi (nel senso di tutela delle *proprie* risorse) lo sospinge - presumibilmente - verso azioni equilibrate, oculate, costruttive (a prescindere da complicati piani anticorruzione), il perseguimento di finalità altruistiche (*id est*, pubblicistiche) si pone come la principale causa di distrazione delle risorse pubbliche rispetto alle finalità per cui esse vengono assegnate, proprio in ragione del fatto che quelle finalità vengono perseguite attraverso la gestione di risorse *non-proprie*: il problema

---

<sup>8</sup> Cfr., da ultimo, la sentenza pronunciata il 3 marzo 2022 dall'VIII sez. penale del Tribunale di Roma che ha condannato a un anno e otto mesi, pena sospesa, l'ex rettore dell'Università degli studi di Roma "Tor Vergata", per tentata concussione.

<sup>9</sup> Il florilegio sarebbe troppo vasto per riuscire a riportarlo in nota. Si vedano, tra i moltissimi fatti, quelli riportati nelle interrogazioni parlamentari di cui all' Atto di sindacato ispettivo presentato in Senato n. 3-03071 dell'8.2.2022 (caso della nomina del direttore del parco archeologico di Sepino). Nella stampa, invece, si vedano le ricostruzioni di S. IANNACCONE, *Soprintendenza formato famiglia. Il marito lascia, subentra la moglie*, in *La Notizia*, 25.2.2022, pag. 21; A. CUSTODERO, *Reggia di Caserta, errore matematico esclude candidato col maggior punteggio: "Annullate il bando"*, in *www.repubblica.it*, 26.5.2019.

<sup>10</sup> M. FRIEDMAN, Intervista a *Fox News*, maggio 2004.



della corruzione nasce da qui, prima ancora che da una distorta percezione dei valori morali. Tanto è vero che anche gli autori di delitti contro la P.A., a parità di codice morale, sono in grado di gestire molto meglio le risorse proprie rispetto a quelle altrui. Il che dimostra che il problema della corruzione non è tanto morale ma motivazionale. E su questo piano va affrontato, se davvero si intende risolverlo<sup>11</sup>.

Assunzione di personale, conferimento di incarichi dirigenziali, gestione di appalti, utilizzo di denaro pubblico: l'origine di comportamenti scorretti sta sempre nella ritenuta libertà dell'agente pubblico di utilizzare risorse non proprie per conseguire risultati sì, illeciti, ma che non impattano negativamente sul proprio patrimonio, sulla propria sfera reputazionale o sulla produzione di risultati nel contesto lavorativo di riferimento (l'opposto, insomma, dell'agire del "buon padre di famiglia").

Secondo tale ricostruzione, l'origine di comportamenti pubblici distorsivi nasce dall'assenza di un interesse privato nella gestione delle risorse pubbliche, risorse che sarebbero certamente meglio spese se appartenessero al patrimonio di quello stesso agente che, per conseguenza, patirebbe anche le conseguenze negative delle proprie condotte antieconomiche; non appartenendo all'agente, questi si sente libero di poterle impiegare anche nel proprio personale ed esclusivo fine.

Se queste sono le motivazioni più profonde di comportamenti corruttivi, occorre chiedersi se la lotta al fenomeno possa fondarsi esclusivamente sulla coercizione e su categorie astratte quali legalità e moralità, valori, questi, certamente da approvare e promuovere e che, purtroppo, non possono né presumersi nelle coscienze dei cittadini né inculcarsi con la forza. Contrariamente a quanto sostenuto dall'opinione dominante, si dubita che "una efficace prevenzione" della corruzione possa fondarsi - almeno solo - "sulla promozione della cultura della legalità nella società civile" finalizzata a "scardina[re] la cultura" che "sostiene" i fenomeni corruttivi, "eleva[ndo] il grado di avversione etica nei confronti della corruzione". Agire esclusivamente su "meccanismi organizzativi e procedurali", "sui controlli amministrativi e sulla trasparenza", "sulla deontologia e sulla formazione del personale"<sup>12</sup> - per quanto opportuno sia - non coglie, forse, un punto fondamentale: la motivazione dei fenomeni corruttivi<sup>13</sup> che - a giudizio di chi scrive - originano dalla dissociazione tra proprietà e gestione delle risorse impiegate nell'azione

---

<sup>11</sup> Sotto altro profilo, invece, G. NAPOLITANO, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009, pp. 203 ss.; *idem.*, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, 2014, pp. 28 ss., riconduce l'origine della corruzione ad un calcolo economico che l'agente - nella teoria del rapporto di agenzia - svolge in ordine alla maggiore convenienza a realizzare il proprio interesse piuttosto che a realizzare l'interesse pubblico (coincidente con quello di cui è portatore il *principale*). La pur condivisibile osservazione non appare, tuttavia, di particolare aiuto, atteso il fatto che è proprio nella dissociazione tra condotta e interesse in funzione del quale si agisce che si annida la genesi-motivazionale del fenomeno corruttivo; e su tale motivazione - come si esporrà in prosieguo - si ritiene occorra agire cercando di rendere conveniente l'agire in funzione del *principale*. Ciò non toglie, ovviamente, che parallelamente si possa lavorare anche sul piano deontologico, ma sempre nella consapevolezza che i valori etici potrebbero non essere comprensibili ai più e che anche per costoro bisogna elaborare una efficace politica di prevenzione della corruzione, a meno di non voler accettare la fallimentare idea di imporre prescrizioni formali che, specie nel contesto italiano, appaiono facilmente eludibili anche in ragione dell'assenza di controlli efficaci.

<sup>12</sup> ANAC, *Relazione annuale 2018*, Roma, Camera dei deputati, 6 giugno 2019, pp. 2 e 3.

<sup>13</sup> Sul punto, si vedano, ad esempio, F. CAFAGGI, F. MARZO e G. SILLARI, *L'approccio comportamentale nelle pubbliche amministrazioni: il ruolo della ricerca e della formazione*, in AA.VV., *Formare la PA. Rapporto SNA 2017 - 2020*, SNA - Scuola Nazionale dell'Amministrazione, Roma, 2021; N. ZÚÑIGA, *Behavioural changes against corruption*, 2018, in *www.U4.no*; N. RANGONE, *A behavioural approach to administrative corruption prevention*, in A. CERRILLO, I. MARTÍNEZ and J. PONCE (eds.), *Preventing Corruption and Promoting Good Government and Public Integrity*, Bruylant, 2017.

pubblica. Atteso che tale dissociazione è strutturale al funzionamento della P.A., probabilmente occorre coltivare maggiormente l'area di azione che fa leva sulla motivazione, suscitando, cioè, nell'agente l'interesse egoistico a comportarsi secondo legge<sup>14</sup>. Occorre, in altri termini, rendere desiderabile l'utile e il lecito, anche quando l'agente non ne comprenda il valore etico; e indurre ad una valutazione (egoisticamente) sconveniente, antieconomica, l'adozione di comportamenti moralmente e giuridicamente riprovevoli.

Se è vero che va preferita la *compliance* all'obbedienza, anche quando lo spontaneo adempimento sia indotto dalla percezione di utilità egoistiche, la tesi qui esposta, a ben riflettere, non costituisce altro che la specificazione applicativa della teoria del "*nudge*" (pungolo, incentivo, spinta gentile) elaborata da Thaler e Sustein nel 2008, negli Stati Uniti<sup>15</sup>, finalizzata a indurre gli individui ad agire in una direzione che possa migliorare la loro condizione di vita, pungolandoli<sup>16</sup>. La teoria, infatti, è anche nota come "paternalismo libertario" proprio perché, senza costringere, induce i consociati ad agire in un senso auspicato dall'ordinamento mediante la precostituzione di una determinata architettura delle scelte. È ovvio, infatti, che l'induzione a compiere una determinata azione positiva può essere "suggerita" solo a condizione che venga percepita come vantaggiosa dal singolo agente; essa deve, in altri termini, pizzicare la corda dell'io, indipendentemente dal fatto che la dimensione etico-comunitaria sia assunta a motivo dell'azione da compiersi. L'alternativa all'applicazione di tali principi consiste esclusivamente in una gigantesca opera di repressione e di tentativo di rieducazione sociale che è non solo utopistica (perché irrealizzabile e irrealizzata, nonostante convenzioni internazionali e autorità *ad hoc*) ma finanche pericolosa in quanto comporta, come già oggi accade, un ricatto quotidiano dell'operato di funzionari e dirigenti pubblici, sempre esposti al rischio di denuncia e al sospetto di corruttela.

L'utopia si scontra, tra l'altro, con il basso tasso di eticità dei comportamenti sociali, pubblici e privati. Infatti, non appare più attuale (e purtroppo!) il profilo dell'esemplare servitore dello Stato, intransigente, oculato fino all'avarizia, nell'uso del denaro pubblico, tutto vocato

---

<sup>14</sup> Si veda fin da ora A. RAND, *The virtue of selfishness. A new concept of egoism*, 1961, in Italia tradotto da N. IANNELLO con il titolo *La virtù dell'egoismo. Un nuovo concetto di egoismo*, II ed., Macerata, 2019.

<sup>15</sup> R.H. THALER e C. R. SUSTEIN, *Nudge. Improving decisions about health, wealth and happiness*, New Haven, Yale University Press, 2008 (trad. it. *La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, Milano, Feltrinelli, IV ed., 2017).

<sup>16</sup> Per una riflessione critica della teoria del *nudge* nel diritto amministrativo, si veda A. ZITO, *La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo. Presupposti e limiti del suo utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, recensito da G. TROPEA, *Spinte gentili per la pubblica amministrazione*, in *Il Diritto dell'economia*, n. 1/2022, 11 ss. e da L. IANNOTTA, *Recensione ad A. Zito, La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo. Presupposti e limiti del suo utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni*, in *Nuove autonomie*, 2021, 543 ss.

Precedenti riflessioni sul tema si trovano, almeno per la letteratura italiana, in M. GALLETI e S. VIDA, *Libertà vigilata. Una critica del paternalismo libertario*, If Press, Roma, 2018; S. VALAGUZZA, *Nudging pubblico vs. pubblico: nuovi strumenti per una regolazione flessibile di ANAC*, in *Riv. regolazione mercati*, n. 1/2017, 91 ss.; S. CASSESE, *Exploring the Legitimacy of Nudging*, in A. KEMMERER, C. MOLLERS, M. STEINBEIS, G. WAGNER (Eds.), *Choice Architecture in Democracies*, Baden Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2016, 241 ss.; G. TIBERI, *Governare con "spinte gentili"? Quando le scienze comportamentali incontrano la regolazione e M. Cuniberti, L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, entrambi in *Il Governo tra tecnica e politica*, Quaderni del Gruppo di Pisa, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, rispettivamente 293 ss. e 45 ss.; F. DI PORTO, N. RANGONE, *Behavioural Science in Practice: Lessons for EU Rulemakers*, in A. ALEMANNI, A-L. SIBONY (Eds.), *Nudge and the Law. A European perspective*, Oxford, Hart Publishing, 2015, 29 ss.; N. RANGONE, *Errori cognitivi e scelte di regolazione*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1/2012, pp. 1 ss.

alla causa dello Stato<sup>17</sup>. Se del comune senso morale non ci si può troppo fidare, oggi (ripetesi: purtroppo), occorre chiedersi se repressione, controlli (inefficaci) e induzione della “avversione etica nei confronti della corruzione” (per riprendere l’espressione dell’ANAC) possano ritenersi sufficienti nella lotta alla corruzione. La risposta è negativa. Conviene elaborare proposte muovendo da presupposti ideali profondamente diversi.

### **La “santificazione” dell’egoismo: realizzare l’interesse pubblico perseguendo l’interesse privato.**

Se si condividono le premesse di sopra, può forse svelarsi di maggiore utilità un approccio in grado di far apparire (egoisticamente) conveniente l’adozione di comportamenti giuridicamente leciti e moralmente condivisi.

A tanto si può giungere se si condivide – anche prima della teoria del *nudge* di Thaler e Sunstein – l’idea teorizzata da J. Tucker per cui «il motore universale della natura umana - l’amor di sé - può essere indirizzato in modo tale [...] da promuovere, mediante quegli stessi sforzi che compie nel proprio interesse, l’interesse pubblico». Certamente, il più noto esponente del pensiero liberale e liberista sostenitore della inintenzionale utilità sociale di azioni individualistiche è stato il filosofo ed economista Adam Smith: nel teorizzare la logica dello scambio, ne *La ricchezza delle nazioni* egli riconosceva con franchezza da pochi altri ammessa che “l’uomo ha un bisogno quasi costante dell’aiuto dei suoi simili, ed invano se l’aspetterebbe soltanto dalla loro benevolenza. Potrà più probabilmente se può indirizzare il loro egoismo a suo favore, e mostrare che per loro è vantaggioso fare ciò che egli richiede (...). Non è dalla benevolenza del macellaio, del birraio o del fornaio che ci aspettiamo il nostro desinare, ma dalla considerazione del loro interesse personale. Non ci rivolgiamo alla loro umanità ma al loro egoismo”<sup>18</sup> (corsivi miei).

La teoria dello spontaneismo cooperativo che fa leva sull’inintenzionale istinto di realizzare azioni utili per sé e non direttamente per il prossimo è comune anche a Bernard Mandeville che, nel 1705, prima ancora della nascita di Smith (1723) e della pubblicazione de *La ricchezza delle Nazioni* (1776) nella nota opera *La favola delle api ovvero, vizi privati pubblici benefici*, descrive come nella società ideale (e reale) «i vizi dei privati contribuivano alla felicità pubblica[...] Le furberie dello stato conservavano la totalità, per quanto ogni cittadino se ne lamentasse. L’armonia in un concerto risulta da una combinazione di suoni che sono direttamente opposti. Così i membri di quella società, seguendo delle strade assolutamente contrarie, si aiutavano quasi loro malgrado»<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Spiace, e molto, rilevarlo, ma appare oggi difficile individuare un profilo analogo a quello di Vito De Bellis, Ragioniere generale dello Stato durante il Fascismo: il coevo Ministro delle finanze, De’ Stefani, così lo descrive: «Possedeva, nell’adempimento dei propri compiti, l’intransigenza di un domenicano. Egli era il mio più strenuo collaboratore: il suo viso, pallido e smunto, assomigliava a quello di un asceta; la bocca sottile rivelava le sofferenze dell’animo per essere odiato (sì, odiato) da tutti appunto per l’inflessibilità nel proteggere il danaro del popolo dai mille avvoltoi che gli stanno intorno e da roditori e parassiti» (cfr. G. MELIS, *La lunga storia dei controlli: i conti separati dall’Amministrazione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2/2014, pp. 397 ss.). A parte la singolarità del personaggio, certamente esso si poneva in maggiore continuità con quella tramontata epoca piuttosto che con quella contemporanea.

<sup>18</sup> A. SMITH, *La ricchezza delle nazioni* (1776), a cura di Anna e Tullio Biagiotti, Novara, 2013, pp. 30-31 (corsivi miei).

<sup>19</sup> B. MANDEVILLE, *La favola delle api ovvero, vizi privati pubblici benefici con un saggio sulla carità e le scuole di carità e un’indagine sulla natura della società* (1705), IV ed., a cura di T. MAGRI, trad. M. E. SCRIBANO, Bari-Roma, 2011.

Deve, però, avvertirsi che l'egoismo salvifico, quello strumentale al raggiungimento di fini di utilità generale, «non equivale a una licenza a fare ciò che piace, né all'immagine che gli altruisti hanno di un brutto egoista, né è applicabile a un uomo motivato da emozioni, sentimenti, pulsioni, desideri o capricci irrazionali», scrive Ayn Rand<sup>20</sup>; al contrario,

«l'auto-interesse dell'uomo [...] dev'essere scoperto e raggiunto grazie alla guida di principi razionali»<sup>21</sup>. In questa logica, la giustizia si realizza non avendo di mira, direttamente, il bene altrui, ma lo scambio di utilità (che si ritiene valido per realizzare, indirettamente, azioni utili e benefiche); in questo senso il principio dello scambio diventa «il solo principio etico razionale per tutte le relazioni umane, personali e sociali, private e pubbliche, spirituali e materiali. È il principio di "giustizia"»<sup>22</sup>.

Anche per Milton Friedman, soltanto una "interpretazione ristretta" ha indotto a qualificare l'interesse privato come "miope egoismo", considerando il primo come "esclusiva preoccupazione per le gratificazioni materiali immediate", in modo contrapposto, quindi, all'interesse pubblico che sarebbe, invece, sempre e solo il risultato di un'elevata concezione e perfezione etica degli agenti. Al contrario, scrive Friedman, «l'interesse privato non è egoismo miope. Esso è qualsiasi cosa interessi colui che lo prova, quali che siano valori e i suoi obiettivi. Lo scienziato che cerca di far avanzare le frontiere della sua disciplina, il missionario che cerca di convertire gli infedeli alla vera fede, il filantropo che cerca di provare conforto ai bisognosi, tutti costoro perseguono i propri interessi, così come li vedono, e come li giudicano sulla base dei loro valori»<sup>23</sup>. Per dirla, ancora, con le note ma sempre attuali considerazioni di Adam Smith, il risultato di un interesse pubblico può essere realizzato da un soggetto che miri esclusivamente al proprio interesse: «[...] egli mira solo al suo proprio guadagno ed è condotto da una mano invisibile [...] a perseguire un fine che non rientra nelle sue intenzioni. Né il fatto che tale fine non rientri sempre nelle sue intenzioni è sempre un danno per la società. Perseguendo il suo interesse, egli spesso persegue l'interesse della società in modo molto più efficace di quando intende effettivamente perseguirlo». E le dichiarazioni di coloro che mirano prioritariamente a realizzare l'interesse pubblico? La risposta di Smith deluderà benpensanti, moralisti e fautori dell'oceano indefinito del bene comune: «Io non ho mai saputo» ragiona Smith con cinico realismo «che sia stato fatto molto bene da coloro che pretendono di trafficare per il bene pubblico»<sup>24</sup>! In questa logica liberale, la teoria del *nudge*, cioè del pungolo come base motivazionale a compiere determinate azioni "suggerite" dall'ordinamento, si pone come ulteriore sviluppo di quella teorica liberale che vede nel raggiungimento dell'interesse personale lo strumento per la realizzazione dell'interesse pubblico. Cos'altro è il "pungolo" di Thaler e Sunstein se non la creazione delle condizioni per rendere desiderabile (e, quindi, vantaggioso per sé) ciò che l'ordinamento ha predefinito come la condotta da promuovere? Oltre a tale elemento positivo in comune, un ulteriore elemento, ma in negativo, che accomuna le scuole di pensiero è il rifiuto di un'astratta idea di legalità da raggiungere attraverso un meccanismo impositivo associato a sanzioni (c.d. "*command and control*").

Per avere un'idea dei benefici di una diversa politica pubblica incentrata sull'equilibrio complessivo generato da (leciti) scambi interpersonali piuttosto che su azioni eticamente superiori o

<sup>20</sup> A. RAND, *La virtù dell'egoismo*, op. cit., p. 16.

<sup>21</sup> Ivi, cit., p. 17.

<sup>22</sup> Ivi, cit., p. 49.

<sup>23</sup> M. & R. FRIEDMAN, *Free to choose: a personal statement*, 1979 (trad. it *Liberi di scegliere. Una prospettiva personale*, Istituto Bruno Leoni, Milano, 2013, 62).

<sup>24</sup> A. SMITH, *La ricchezza delle nazioni* (1776), Utet, Torino, 1975, Libro IV, Cap. II, pag. 584.

addirittura rivoluzionarie e, quindi, sullo stimolo dell'interesse privato piuttosto che (esclusivamente) sul tentativo di rieducazione morale del cittadino, si può pensare alla normativa sull'incentivo all'uso del bancomat nelle transazioni commerciali (c.d. *cashback*): l'evasione fiscale potrebbe essere efficacemente combattuta proprio consentendo al cittadino un guadagno concreto dall'uso di strumenti di pagamento tracciabili che, indirettamente, contrastino l'evasione fiscale. Si pone in questa felice linea, opposta alle politiche anti-evasione fiscale fino ad ora seguite, il d.m. 24 novembre 2020, n. 156 recante "Condizioni e criteri per l'attribuzione delle misure premiali per l'utilizzo degli strumenti di pagamento elettronici", che attua l'articolo 1, comma 288, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, che ha previsto il riconoscimento del diritto a un rimborso in denaro per le persone fisiche maggiorenni residenti nel territorio dello Stato, che fuori dall'esercizio di attività d'impresa, arte o professione, effettuano abitualmente acquisti con strumenti di pagamento elettronici da soggetti che svolgono attività di vendita di beni e di prestazione di servizi. Il perseguimento dell'interesse egoistico all'ottenimento di una percentuale della somma di denaro spesa attraverso l'uso di strumenti di pagamento elettronici (logica egoistica dello scambio) assorbe qualsiasi complesso discorso giuridico e morale sulla necessità "di concorrere alle spese pubbliche in ragione della capacità contributiva" (art. 53 Cost.). E risultati ancora superiori si potrebbero forse raggiungere se si rendesse fiscalmente deducibile o detraibile qualsiasi spesa, anche a prescindere dal mezzo di pagamento utilizzato: in tal caso, anche il più incallito evasore potrebbe trovare più conveniente (non più giusto) dichiarare le proprie entrate piuttosto che evadere. Alla teoria del bene comune si sostituisce la teoria dello scambio razionale. L'immoralità può essere strumentalizzata per raggiungere finalità di interesse pubblico<sup>25</sup>. Peccato che questa misura, assai sensata, sia stata successivamente sospesa a tempo indefinito...

Tale impostazione, solo imperfettamente tentata nel contrasto all'evasione fiscale (lotta, invece, permanentemente fondata sulla presunzione dei comportamenti etici dei contribuenti), è stata pienamente realizzata nella politica sanitaria di lotta all'emergenza pandemica da Coronavirus, negli anni 2021-2022: come auspicato da chi scrive<sup>26</sup>, l'introduzione dell'obbligo di certificazione verde rafforzata (c.d. *super green pass*) associata al divieto di realizzare molte attività, doverose (come il lavorare) o piacevoli (pranzare al ristorante o frequentare altri locali al chiuso), ha indotto a praticare la vaccinazione anche coloro che convinti non erano affatto della utilità del vaccino<sup>27</sup>. In questi casi, la vaccinazione è stata fatta non per convinzione etica o sanitaria ma esclusivamente per evitare la perdita di stipendio o di rimanere chiusi in casa; ma proprio facendo leva sulla con-

---

<sup>25</sup> Sempre in questa logica, non pare così lontana dal vero l'affermazione per cui "non è l'immoralità degli uomini a essere responsabile del collasso che ora minaccia di distruggere il mondo civilizzato, ma il genere di moralità che è stato chiesto agli uomini di praticare" (A. RAND, *Le virtù dell'egoismo*, op. cit., p. 55).

<sup>26</sup> A. L. TARASCO, *Occorre far leva sull'egoismo, vero motore delle nostre azioni*, in *La Ragione*, 21 luglio 2021, pag. 6.

<sup>27</sup> Cfr. decreto-legge 7 gennaio 2022, n. 1 recante *Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza COVID-19, in particolare nei luoghi di lavoro, nelle scuole e negli istituti della formazione superiore*; decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105 recante *Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per l'esercizio in sicurezza di attività sociali ed economiche*; decreto-legge 6 agosto 2021, n. 111 recante *Misure urgenti per l'esercizio in sicurezza delle attività scolastiche, universitarie, sociali e in materia di trasporti*; decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127 recante *Misure urgenti per assicurare lo svolgimento in sicurezza del lavoro pubblico e privato mediante l'estensione dell'ambito applicativo della certificazione verde COVID-19 e il rafforzamento del sistema di screening*; decreto-legge 8 ottobre 2021, n. 139 recante *Disposizioni urgenti per l'accesso alle attività culturali, sportive e ricreative, nonché per l'organizzazione di pubbliche amministrazioni e in materia di protezione dei dati personali*; decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172 recante *Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali*.

siderazione dei singoli per il proprio personale interesse è stato realizzato l'obiettivo dell'estensione della vaccinazione alle più ampie fasce della popolazione italiana. Il "pungolo" è qui consistito nella rappresentazione privilegiata di un interesse personale, anteposto rispetto a valori etici la cui comprensione non veniva richiesta al consociato.

## 5. Un antidoto alla corruzione: la responsabilizzazione verso il risultato

A fronte di tale paralizzante complicazione del sistema normativo ed amministrativo, appaiono incerti e di difficile misurazione gli effetti in termini di reale efficacia della prevenzione della corruzione: minori denunce o minori condanne? Incremento del Pil o riduzione dei costi di funzionamento della P.A.? Maggiori investitori stranieri o incremento del numero di imprese italiane in un dato periodo? Tra l'altro, in considerazione del fatto che la fattispecie applicativa della normativa anticorruzione è amplissima, e va ben al di là dello stretto ambito dei contratti pubblici (per quanto sia questo il settore cui l'Anac dedica le proprie maggiori energie in quanto privilegiato crocevia degli interessi illeciti), per abbracciare anche concorsi a pubblici impieghi, conferimento di incarichi pubblici e dirigenziali, attività giudiziaria, si comprende bene come sia praticamente impossibile misurare gli effetti delle misure adottate per combattere la corruzione in tutti i diversi ambiti della P.A.

Essendo impossibile sia controllare tutto che misurare gli effetti di tale utopistico controllo, occorre decisamente capovolgere l'impostazione tradizionale: occorre agire più sul piano degli interessi individuali (emotivamente percepibili in modo immediato) che su quello dell'etica pubblica (che costituisce un'astrazione intellettuale non coglibile dalla maggioranza), stimolando gli interessi dei singoli per orientarli verso azioni di pubbliche virtù in modo non dissimile da quanto proposto dalla teoria del *nudge* (spinta gentile). In tema di evasione fiscale, ad esempio, la normativa sulle detrazioni fiscali in ambito edilizio è emblematica di quanto si sia riuscito a far emergere sacche di evasione fiscale non già agendo sull'educazione civica del contribuente ma sulla sua motivazione egoistica, rendendo conveniente (interesse individuale) dichiarare le spese sostenute (interesse pubblico).

In tema di politica di prevenzione della corruzione, ciò significa non più concentrarsi sull'osservanza dei singoli atti (controlli preventivi, comunicazioni, pubblicazioni di dati etc.) ma sulla fissazione di obiettivi di più ampia portata capaci di strumentalizzare le energie dei singoli (amministratori pubblici o imprenditori privati) per realizzare risultati di pubblico interesse. Ciò significa superare la logica dell'ossequio ai singoli adempimenti previsti dalla normativa anticorruzione (legge n. 190/2012; d. lgs. n. 33 e 39 del 2013) per abbracciare più decisamente quella della responsabilizzazione verso i risultati<sup>28</sup>.

Ne deriva, almeno in una prima fase intermedia, un

capovolgimento del rapporto tra efficienza e corruzione, diverso da quello fondato sulla prevenzione della corruzione senza una valutazione del costo in termini di efficienza<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> È quanto già è stato proposto, da chi scrive, in tema di valutazione della *performance* di dipendenti pubblici: sia consentito rinviare a A.L. TARASCO, *Interesse privato e interesse pubblico nel nuovo sistema di controllo della performance*, in G. LEONE (a cura di), *Scritti in memoria di Giuseppe Abbamonte*, Edizioni, Napoli, 2019, III vol., pp. 1683 ss.

<sup>29</sup> G. FIDONE, *Il contrasto della corruzione in Italia: l'obiettivo dell'integrità nel sistema valoriale di riferimento*, in *DPCE online*, n. 1/2019, pp. 359 ss., p. 390.

Tale auspicato capovolgimento si basa sul convincimento – anche in chi scrive – che se è vero che

la corruzione è fenomeno da condannare, perseguire e punire, non bisogna dimenticare che “l’obiettivo principale è ridurre gli incentivi alla corruzione e non invece mettere il sistema sotto controllo. La ricerca dell’integrità assoluta è deleteria per l’organizzazione e per l’azione delle pubbliche amministrazioni<sup>30</sup>.”

Infatti,

il miglioramento dell’efficienza (ovvero la diminuzione dei costi, l’accorciamento dei tempi, il miglioramento della qualità e, in definitiva il conseguimento della *performance*) può ridurre gli spazi di attuazione dei patti corruttivi. L’efficienza dell’attività amministrativa appare il sistema più idoneo a creare all’interno dell’amministrazione gli anticorpi per evitare che possa generarsi la malattia della corruzione<sup>31</sup>.

Infatti,

se si conseguisse la piena efficienza si azzererebbe lo spazio per la corruzione o, più correttamente, potrebbe permanere uno spazio solo per forme di corruzione neutrali all’efficienza che, peraltro, non sarebbero di ostacolo al raggiungimento dell’interesse pubblico legato alla realizzazione di risultati con una spesa contenuta. Tali forme di corruzione rimarrebbero, ovviamente, indesiderabili sul piano etico e della moralità pubblica<sup>32</sup>.

Ma l’efficienza - deve aggiungersi - non rappresenta un obiettivo in sé ma semplicemente il sub-risultato di un macro-obiettivo: la realizzazione del risultato finale, ossia il compimento dell’attività finale voluta dal legislatore. Come nella teoria del *nudge* il pungolo altro non è che un pizzico sulla corda dell’io e, quindi, una delle forme che può assumere il sano e costruttivo egoismo, analogamente l’efficienza è una delle dimensioni del raggiungimento del risultato prefigurato dal legislatore. Ritorna, perciò, il tema del rapporto tra i due termini della relazione costituzionale tra “buon andamento e imparzialità” e, più in generale, buon andamento e legalità. Se il fine primario è il buon andamento mentre l’argine invalicabile è l’imparzialità, ne deriva che – nel tema in discorso –

se l’obiettivo primario della regolazione deve rimanere quello dell’efficienza dell’attività amministrativa, gli altri valori quali la trasparenza e la stessa integrità devono considerarsi ad essa strumentali.

<sup>30</sup> M. DELSIGNORE, M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l’illusione di un’amministrazione senza macchia*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, n. 1/2019, pp. 61 ss., p. 74.

<sup>31</sup> G. FIDONE, *Il contrasto*, op. ult. cit., p. 390 nonché, in precedenza, nella stessa chiave, G. FIDONE, *Lotta alla corruzione e perseguimento dell’efficienza*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, 3/2016, p. 753 ss.; *Idem.*, *The conflict against corruption and the pursuit of efficiency in public negotiation in Italy*, in *US – China Law Review*, vol. XIV, 1/2017.

<sup>32</sup> G. FIDONE, *Il contrasto*, op. ult. cit., p. 390. L’inversione dei termini della relazione ridonda a vantaggio anche della misurazione dei risultati: mentre gli effetti delle politiche preventive dei fenomeni di corruzione sono strutturalmente difficilmente misurabili atteso che la corruzione è un fenomeno *nascosto*, ben diversi sono gli effetti delle politiche che incidano positivamente sull’efficienza che, al contrario, sono (più) facilmente verificabili (G. FIDONE, *Il contrasto*, op. ult. cit., p. 390).

In altri termini,

“la trasparenza delle procedure non deve essere fine a sé stessa (con l’effetto di creare inutili appesantimenti burocratici), ma deve inserirsi in una risistemazione degli strumenti di controllo (per i quali sono necessarie solo le informazioni essenziali e non quelle inutili) ed essere finalizzata a renderli più efficaci. Devono essere accolte positivamente le misure di semplificazione, quando funzionali al raggiungimento di risultati”<sup>33</sup>.

I termini del discorso evocano la più ampia problematica dei controlli sull’attività piuttosto che sull’atto, sulla gestione piuttosto che di legittimità<sup>34</sup> e, dunque, di un sistema di premi e disincentivi ricavabili dallo stesso circuito dell’attività amministrativa piuttosto che minacce di sanzioni, qualunque sia la natura di queste (amministrativa, pecuniaria o penale).

Non è forse un caso che laddove la gestione delle risorse pubbliche venga avvertita, virtuosamente, come propria, l’istinto alla ruberia e alla violazione procedimentale scema e le energie degli addetti vengono tutte orientate verso l’ottimizzazione dei risultati: si pensi, banalmente, all’organizzazione familiare, che per ben funzionare necessita solo di motivazione e non di complicati piani di prevenzione della corruzione; in tale contesto, anche la divisione delle competenze intra-organizzative perde di centralità atteso che ciascun componente si avverte come responsabile del successo (o dell’insuccesso) degli obiettivi familiari. Se l’origine della corrottevolezza del sistema pubblico sta, come anticipato, nella dissociazione tra proprietà e gestione delle risorse (Friedman), il rischio della corruzione si allontana facendo lentamente coincidere gli obiettivi del proprietario con gli obiettivi del gestore delle risorse di questi: e questo può accadere non con il complicato, defatigante e inefficiente sistema anticorrottivo congegnato da sociologi e magistrati quanto, forse, con un sistema di premi e incentivi: occorre, cioè, rendere desiderabile e conveniente perseguire la legalità. E perché ciò accada, occorre premiare i virtuosi e disincentivare (prima ancora che punire) coloro che per istinto non sono portati al bene collettivo; l’assimilazione dei valori etici sottostanti ad azioni utili potrà avvenire anche in un secondo momento.

Si può comprendere tale percorso argomentativo anche a partire da un caso di suo apparente fallimento: il fenomeno della corruzione (*lato sensu*) negli enti privati derivanti dalla privatizzazione (formale) degli enti pubblici, in ordine, ad esempio, alle scelte assunzionali frutto di lottizzazione<sup>35</sup>. Tale casistica non costituisce un’eccezione alla tesi qui esposta ma una sua piena conferma. In generale, bisogna rilevare che gli enti regolatori sono preda della cattura del regolatore da parte delle associazioni lobbistiche, secondo quanto noto già grazie alla letteratura economica americana degli anni Cinquanta<sup>36</sup>, inclusa la prestigiosa e liberale Scuola di

<sup>33</sup> G. FIDONE, *Il contrasto*, op. ult. cit., p. 391.

<sup>34</sup> Sul tema, si rinvia, per tutti, agli atti dei diversi convegni di studi organizzati dal *Laboratorio per i controlli sulle gestioni di fondi pubblici* (COGEST) presieduto da G. CAIANIELLO, pubblicati in *Il Fisco*, 1998 (*I costi della inefficienza*); in *Riv. Trim. Sc. Amm.*, 2/2000; 3-4/1998 (*Il controllo interno nelle amministrazioni pubbliche: esperienze e prospettive*); 2/1996 (*Gli indicatori di efficacia e di efficienza dell’attività amministrativa*) cui adde, sempre di G. CAIANIELLO, *Corte dei conti e Parlamento, l’ausilio negato (con qualche riflessione sulla veridica natura e funzione del controllo esterno)*, in *Riv. trim. Sc. Amm.*, 2/1995, pp. 5 ss.; *Controllo e responsabilità (Il controllo del “non fare”: stereotipi e gattopardi alla Corte dei conti)*, in *Politica e mezzogiorno*, 1996, pp. 403 ss. Più di recente, se si vuole, sul tema dei controlli sull’attività (tanto della Corte dei conti che degli organi dell’Amministrazione attiva), e le sue concrete risultanze, A. L. TARASCO, *Corte dei conti ed effetti dei controlli amministrativi*, Cedam, 2012, *passim*.

<sup>35</sup> In tal senso, G. F. FERRARI, *Corruzione e anticorruzione: lineamenti generali e luoghi comuni*, in *DPCE online*, 1/2019, pp. 164 ss.

<sup>36</sup> M. BERNSTEIN, *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton, New York, 1955.



Chicago<sup>37</sup>. In secondo luogo, il cuore del problema sta tutto nella privatizzazione fredda, cioè solo formale (per forma giuridica ma non per proprietà pubblica). In altri termini, il nodo critico non sta nella "privatizzazione" ma nella "finta privatizzazione", ossia nella privatizzazione della disciplina non associata alla privatizzazione della proprietà e alla completa scissione di ogni legame con l'ente pubblico originario. Questo vale sia negli enti pubblici trasformati in enti soggetti a disciplina privata che in enti che permangono pubblici ma in cui la disciplina di taluni profili (come il rapporto di impiego) viene assoggettata al diritto privato. In entrambi i casi, permane integralmente la genesi del fenomeno corruttivo che risiede, come chiarito innanzi, nella dissociazione tra proprietà e gestione. Tale argomento può spiegare, tra l'altro, perché la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego non ha innestato né efficienza né moralità pubblica: chi gestisce le risorse (umane e finanziarie) non ne è anche il proprietario; e questo lo rende libero di non impiegarle al meglio, non patendo direttamente le conseguenze di scelte errate<sup>38</sup>. Ciò è ampiamente dimostrato dalle prassi in tema di conferimento di incarichi dirigenziali che rispondono, sovente, a logiche personalistiche e non di strumentalità/idoneità rispetto al raggiungimento di risultati finali.

---

<sup>37</sup> G. J. STIGLER, *The Theory of Economic Regulation*, in *The Bell Journal of Economics and Management Science* 2, 1/1971, pp. 3 ss.

<sup>38</sup> In questa logica va inquadrato il problema della valutazione della *performance* di dirigenti e funzionari: A.L. TARASCO, *Interesse privato e interesse pubblico*, op. cit., pp. 1683 ss.