

Corruzione e mercato nel dialogo tra regole pubbliche e giustizia penale

di Michela Passalacqua*

3 settembre 2020

Gli scritti dei giovani ricercatori ospitati dalla Rivista sono accomunati da un progetto di studio elaborato nell'ambito del corso di dottorato in Scienze Giuridiche dell'Università di Pisa, curriculum "Amministrazione, Mercato e Giustizia penale". Si tratta del primo laboratorio che ha consentito di iniziare ad attuare il progetto culturale con cui – nella consapevolezza della comune radice pubblicistica delle relative discipline – il corpo docente ha deciso convintamente di non confinare il percorso formativo dottorale alla settorialità di singoli comparti del sapere giuridico, nel tentativo di abituare i discenti, votati alla ricerca accademica ma anche alla dirigenza e talvolta alla magistratura, ad approcciare i problemi complessi in una visione mai monocorde e sempre in grado di cogliere le plurime sfaccettature della realtà che spesso, per essere appieno comprese, richiedono competenze diverse in grado di condurre ad una conoscenza più profonda dei fenomeni, anche solo perché più completa.

I contributi muovono da un Convegno internazionale, organizzato direttamente dai dottorandi assegnatari di un apposito premio d'ateneo, svoltosi a Pisa il 4 ottobre 2019. In esso si sono messi a confronto modelli distinti di contrasto alla corruzione, allestiti da diversi paesi dell'Europa continentale: Spagna, Svizzera, Slovenia e Croazia. Sono così emersi punti di forza del recente sistema italiano di prevenzione rispetto alle vicine Spagna e Svizzera, così come buone prassi amministrative dei paesi dell'Est Europa, da replicare auspicabilmente anche nell'ordinamento nazionale.

Illustri penalisti hanno evidenziato un profondo intreccio del fenomeno corruttivo con le matrici dell'amministrazione, poiché il primo presuppone l'esistenza di un potere¹, inserito in un'organizzazione, preposta normativamente ad un fine o comunque al perseguimento di uno o più valori da cui l'attività corrotta si discosta.

* Professore ordinario di Diritto dell'economia nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Pisa.

¹ F. PALAZZO, *Verso possibili conclusioni*, relazione al Convegno *Modelli europei di contrasto alla corruzione. Prevenzione, repressione e impatto sul sistema economico*, Pisa, 4 ottobre 2019, ha precisato come tale potere possa essere pubblico o privato.

L'organizzazione amministrativa può dunque divenire «culla» di fenomeni corruttivi, i quali non contaminano il soggetto, bensì la funzione cui quell'organizzazione è preposta².

Pertanto, salvaguardando la funzione dal rischio di compromissione, ci viene restituita un'amministrazione più efficace ed efficiente. Il primo profilo è garantito grazie al mantenimento dell'attività amministrativa al perseguimento dell'interesse pubblico originario sancito dalle norme; il secondo attraverso la tutela dell'economicità di azione che, evitando costi occulti, scongiura il prodursi di intollerabili iniquità tra i diversi portatori di interesse, fra cui vanno annoverati l'utente dei servizi pubblici e dei servizi amministrativi, così come il cittadino contribuente, che pure mai accederà alle prestazioni riguardate da un evento corruttivo.

In definitiva, le regole pubblicistiche devono sapere contrastare e prevenire l'impatto negativo sulla funzione della cattiva gestione amministrativa.

Da qui l'apprezzamento per la scelta legislativa che, attraverso i piani di prevenzione, cerca di impedire tempestivamente possibili dissociazioni dalla funzione sia dell'organizzazione del personale (si pensi al principio di rotazione), sia dell'apparato strumentale (esemplare il ruolo dell'informatizzazione dei processi, in grado di rendere individuabile, e dunque responsabile, chi materialmente può effettuare manipolazioni di atti e sequenze procedurali, e di garantire una tracciabilità tecnicamente complessa e anche per questo più sicura).

Emergono così potenzialità e senso dei piani di prevenzione della corruzione, capaci di divenire strumenti di orientamento dell'amministrazione della funzione, attraverso il vaglio attento dei procedimenti amministrativi, sagacemente definiti infatti quali «organizzazioni in azione»³.

Si può dunque facilmente cogliere il nesso di questa disciplina del rischio con le linee guida dell'Autorità nazionale anticorruzione (G. Martino), vieppiù protese alla fase dinamica della vita amministrativa, spesso chiamate al difficile compito di rimarginare lo iato tra amministrazione e mercato, inteso come contesto paritario tra le imprese, che in una sana competizione finiscono per assicurare un incremento dei benefici del meccanismo allocativo nel quale operano (C. Cassano).

² Cfr. D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, 9^a ed., Bologna, Il Mulino, 2018, il quale privilegia una ricostruzione oggettivo-funzionale dell'organizzazione, come recentemente ben illustrato da M. MONTEDURO, *L'organizzazione amministrativa: riflessioni sul pensiero di Domenico Sorace*, in *Pa persona e amministrazione*, 2020, n. 1, pp. 459-460: «secondo Sorace, l'attenzione deve essere puntata su "le specificità proprie delle diverse funzioni e delle relative organizzazioni amministrative"; occorre muovere oggettivamente dalle funzioni [...] ed in corrispondenza di ciascun gruppo di queste ultime (di regolazione, di prestazione, strumentali e ausiliarie) individuare gli apparati organizzativi deputati a – e modellati su – quella specifica categoria di funzioni. Con grande efficacia, Sorace sottolinea come alle "funzioni delle amministrazioni" corrispondano speculari "amministrazioni delle funzioni"».

³ D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, p. 361.

La corruzione economica, su cui molto si sono soffermati i lavori congressuali⁴, sta ormai diventando una sfida da vincere in nome della produttività del paese, anche per i pressanti richiami europei in tal senso, rinvenibili, ad esempio, nelle normative nazionali in materia di appalti.

Questi profili devono però, ad avviso di chi scrive, essere sempre ricondotti all'organizzazione e dunque alla funzione, nei termini sopra illustrati. Al più, gli obiettivi economici possono divenire limiti per l'azione amministrativa, in ossequio al rispetto dell'ormai costituzionalizzato principio dell'equilibrio di bilancio, ma la contaminazione tra amministrazione e mercato non deve mai sostanzarsi nel sostituire l'obiettivo economico con il fine pubblico⁵.

Nondimeno, il Convegno ha saputo comprovare come la fenomenologia e la sensibilità assiologica avverso la corruzione muti nel tempo e nello spazio, influenzando la relativa ricostruzione giuridica. Per questo, uno dei contributi è dedicato ai parametri di misurazione della corruzione, anche attraverso indicatori di percezione, peraltro aspramente criticati dallo stesso autore (J. Gagliardi).

La corruzione va tenuta distinta dall'abuso d'ufficio, manifestandosi come cattivo esercizio del potere, culminante nel mercimonio, attraverso la "prostituzione" della funzione⁶. Da qui l'approfondimento della collaborazione e della restituzione dell'utilità conseguita, volte a spezzare il patto criminoso, fino a indagare il ruolo della premialità nell'incerta strategia di politica criminale sposata dal legislatore (L. Notaro), il quale si è di recente cimentato nel contrastare la corruzione attraverso l'infiltrazione investigativa, nell'intento di «assicurare una maggiore incisività all'azione di contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione», grazie all'introduzione, a scopo di controllo sociale, di una figura «di matrice istituzionale, ma di carattere processuale» (A. Savarino).

I nomi citati in parentesi nel testo delle brevi note che precedono, sono un segno per ripercorrere i contributi dei giovani dottorandi animatori dei lavori congressuali che, rivisti e adattati, adesso con grande generosità, il collega e amico prof. Giuseppe Di Gaspare ha saputo accogliere nella Rivista *Amministrazione in Cammino*, da lui sapientemente diretta.

Per questo lo voglio ringraziare a titolo personale e del Collegio del Corso dottorale di cui faccio parte.

⁴ L'offesa alla pubblica amministrazione si trasforma nel danno all'economia, modificando gli elementi costitutivi della fattispecie di reato, cfr. F. PALAZZO, *Verso possibili conclusioni*, cit.

⁵ Sottolinea come le privatizzazioni abbiano avuto l'effetto di generare un latente conflitto d'interessi in tutto il settore pubblico, F. PALAZZO, *Verso possibili conclusioni*, cit. La prospettiva suggerita dall'Autore sembra effettivamente far riflettere su come quel processo, indirettamente impostoci dall'Europa per l'accesso all'Unione monetaria, abbia creato i presupposti per una diluizione dell'interesse pubblico perseguito da molte organizzazioni sostanzialmente ancora pubbliche o parapubbliche.

⁶ F. PALAZZO, *Verso possibili conclusioni*, cit.