ETICA E REATI: LE RESPONSABILITA

 Eccomi ancora qua a parlare anche quest’anno di etica e di responsabilità. La speranza è sempre quella di non annoiare.

L’amico Bruno Santamaria, instancabile animatore del Centro Studi Liberi nell’Agorà mi ha riproposto di dare un mio contributo a questo corso di principi di pubblica amministrazione dedicato a tutti quelli che si ritenessero interessati ad un approccio a questa materia.

Io non potevo che dare la mia adesione convinta. Un po’ per l’amicizia che mi lega all’avvocato Santamaria, un po’ per la qualità e lo spessore culturale dei miei compagni di viaggio. Ma soprattutto perché sono pienamente convinto che il buon andamento della pubblica amministrazione è materia che deve interessare tutti i cittadini. Il buon andamento della Pubblica Amministrazione, infatti, non può che trovare il suo fondamento sul contributo dei cittadini. Contributo attivo se ci si trova ad operare all’interno della organizzazione pubblica o contributo passivo, altrettanto importante, quando si è semplici fruitori del servizio. Sia nell’uno che nell’altro caso il contributo che ciascuno di noi deve dare ha come presupposto essenziale una corretta conoscenza che sola può fornire la consapevolezza dei propri comportamenti.

Non ci si può chiamare fuori in quella che può definirsi una lotta che ci deve tutti sentire attenti e pienamente coinvolti.

Ed è proprio questo l’obbiettivo di questo corso

L’argomento a me assegnato dagli organizzatori ha come titolo “etica e reati: le responsabilità”. In realtà sarebbe stato forse meglio capovolgere la frase dicendo: “le responsabilità: tra etica e reati”. Perché il punto da mettere in evidenza, a mio avviso, è proprio quello delle responsabilità. Noterete il plurale. Non la responsabilità ma le responsabilità. Perchè esistono tanti tipi di responsabilità. C’è per esempio una responsabilità che possiamo definire “politica” che si realizza quando chi è eletto fa scelte che hanno deluso le aspettative dei cittadini che l’hanno votato. Tale responsabilità, come intuibile, è una responsabilità che non ha e non può avere una vera e propria sanzione. In un sistema veramente democratico la sanzione è eventuale e indiretta: la mancata rielezione nel caso di ricandidatura.

La responsabilità disciplinare è quella che attiene a chi ha un rapporto organico con la Pubblica Amministrazione e comporta la irrogazione di sanzioni che possono arrivare fino alla cessazione del rapporto di lavoro.

Vi è una responsabilità contabile che si realizza quando l’attività pubblica ha provocato un danno erariale. Ed una responsabilità civile.

 Anche se quando si parla di responsabilità si è portati a pensare immediatamente alla responsabilità penale. La responsabilità penale si realizza allorchè l’attività del pubblico amministratore integra una fattispecie prevista dal codice penale prevedendo la irrogazione di una sanzione di natura penale.

Mi sono chiesto ovviamente come impegnare il nostro tempo in relazione ad un tema così vasto ed impegnativo.

Ho subito escluso una trattazione dogmatica che comportasse una illustrazione dei reati dei pubblici amministratori. Più che una illustrazione sarebbe stata una semplice elencazione. Avremmo avuto, infatti, si e no il tempo di leggere le norme del codice penale.

 Sarebbe stato un intervento troppo tecnico e per di più necessariamente molto superficiale, dato il tempo che abbiamo a disposizione che avrebbe finito per annoiare sia quelli di voi che già sanno sia quelli di voi che non sanno.

 Ed allora ho pensato che, prima ancora di andare a vedere i fatti che costituiscono reato, che peraltro trovate elencati nel libricino pubblicato da Agorà, poteva essere più interessante per voi, anche tenendo conto delle caratteristiche e delle finalità di questo corso, fare insieme alcune riflessioni soffermandoci a ragionare sul primo termine del titolo della nostra conversazione. Riflessioni che attengono, quindi, all’etica pubblica che costituisce la porta di ingresso della legalità. Salvo,poi, soffermarmi, nell’ultima parte del mio intervento,sull’ultima importante innovazione legislativa in materia di lotta alla corruzione: la legge 190 del 2012.

Allora cominciamo il nostro viaggio che vuole addentrarsi sull’etica pubblica. Non possiamo che partire,a mio avviso, dal dettato costituzionale.

Leggiamo insieme il secondo comma dell’art. 54 della Costituzione: “ i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempiere con disciplina ed onore”. Ripeto dovere di adempiere con disciplina ed onore. Di primo acchitto viene da pensare che si tratta di un riferimento a parole ormai desuete: l’attività di colui che si occupa di cosa pubblica viene definita dal costituente “adempimento di un dovere” e per la modalità del suo servizio si fa riferimento alla disciplina ed all’ onore. La norma indicata fa riferimento ad una modalità di comportamento che sicuramente è ricollegabile per la sua coerenza al principio di buon andamento ed imparzialità della organizzazione amministrativa che debbono essere assicurati dalla legge secondo quanto disposto dall’ art. 97 della Costituzione.

Quindi, prima ancora dell’obbligo del rispetto delle norme viene,quindi, secondo la nostra Costituzione, il dovere del rispetto dei valori morali che grava su chi sceglie di operare nella vita pubblica sia a livello politico sia a livello amministrativo.

Il tema dell’etica nella gestione della cosa pubblica comporta, allora, l’esame dei comportamenti che,seppure non ascrivibili a fatti di rilevanza penale e/o disciplinare, siano, comunque, espressione di una cattiva amministrazione. E’ cattiva amministrazione, ad esempio, il ritardo nell’espletamento dell’attività alla quale si è preposti, la scarsa attenzione alle domande ed alle aspettative di risposta dei cittadini, e, credetemi, arrivo a dire, senza correre il rischio di cadere nella banalità, la stessa modalità di trattare le persone senza il dovuto rispetto e la necessaria gentilezza. Chi opera nel settore pubblico deve sempre ricordare che è al servizio dei cittadini e non gestisce un potere sui cittadini.

Senza dire della valenza priva di morale del cosiddetto “familismo”. Gli italiani, ahimè, ma credo, però, non solo gli italiani, si sentono più parenti o amici che cittadini. Da qui la tentazione, quando se ne offre la possibilità, di piazzare parenti ed amici nei posti dove la cosa pubblica si identifica con la gestione di potere. D’altra parte chi di noi, se ci pensate, quando si trova ad aver bisogno del pubblico come del privato, anche se in questo secondo caso il fatto presenta minore gravità perché il privato non ha l’obbligo della parità di trattamento, non passa subito in rassegna amici e parenti per trovare la persona che può agevolarlo. Infatti si è convinti, talvolta a ragione, di potere avere se conosciuti o raccomandati un trattamento migliore. Ed attenzione che spesso proprio sulla parentela e sull’amicizia si comincia a tessere la tela del malaffare.

 Chi ha scelto di operare nella vita pubblica, non deve considerarsi appartenente ad un apparato burocratico fine a sé stesso né può considerare gli utenti dei sudditi soggetti al suo potere ma deve essere animato dal senso del servizio che è chiamato a rendere alla cittadinanza.

Quando ero operativo, sia quando mi sono trovato a dirigere una Procura della Repubblica sia quando mi sono trovato a dirigere un Tribunale, ero solito ripetere ai miei collaboratori, fossero magistrati o fossero amministrativi che per pretendere il rispetto dei cittadini chi li rappresenta, per elezione o per concorso pubblico, deve portare rispetto nei confronti dei cittadini per i quali è chiamato ad operare. Ed in particolare ricordavo loro che la giustizia si amministra “in nome del popolo italiano” (articolo 101 della Costituzione ed “i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione” articolo 98 della Costituzione).

I valori da rispettare, in sostanza, sono quelli che si pongono alla base della vita della comunità. Sono quelli che ci suggerisce il buon senso, anche queste parole ormai desuete. Sono quelli richiamati in forma sintetica ma assai significativa dalle norme costituzionali. Vi ricordate il dovere di adempiere con disciplina ed onore previsto dal secondo comma dell’art. 54 della Costituzione ed il rispetto del principio di buon andamento della organizzazione amministrativa e di imparzialità previsto dall’art. 97 della Costituzione.

 La violazione di tali norme di comportamento potrebbero rientrare ancora nella fisiologia del sistema. I doveri e gli obblighi di comportamento in tanto esistono in quanto possono essere anche violati. Qualora,però, la loro violazione non si mantenesse nell’ambito di fenomeni isolati e ben delimitati ma diventasse talmente generalizzata da superare i limiti di tollerabilità la situazione verrebbe ad assumere i connotati di una grave patologia che riverbererebbe i suoi effetti negativi non solo sul piano sociale ma anche su quello economico.

 Quando accadono episodi ripetuti e diffusi che dimostrano un diffuso degrado dell’agire amministrativo. Quando i soggetti nell’esercizio di pubblici poteri pongono in essere ,ormai con estrema e stupefacente disinvoltura, numerosi comportamenti illegali,illegittimi,scorretti e comunque non consoni al proprio status,con una variegata gravità che va da un comportamento moralmente riprovevole,ad un comportamento disciplinarmente rilevante sino ad arrivare ad una condotta che, per la sua rilevanza sociale viene considerata dal legislatore, che dovrebbe essere interprete del comune sentire, meritevole di una sanzione di natura penale, quando tutto ciò accade e mi riferisco a quanto oggi accade si può dire che ormai si è verificata una dissociazione tra come si dovrebbe essere e come, invece, si è. Tale frattura provoca rilevanti riflessi negativi per l’intera comunità. E il disvalore è particolarmente accentuato trattandosi di comportamenti di persone che agiscono in nome e per conto della collettività.

Vedete quello che mi turba di più non è la esistenza della devianza ma la generalizzazione della cultura della illegalità, della indifferenza, della insensibilità all’osservanza delle regole, dell’agire scorretto soprattutto quando si tratta di soggetti che svolgono attività pubblica.

Un certo Carlo Alberto Pisani Dossi,scrittore vissuto a cavallo della fine dell’ottocento e dell’inizio del novecento si dilettava a scrivere note assai caustiche sull’analfabetismo dei politici dell’epoca, che allora, contrariamente a quanto accade oggi, sembrava più di sinistra che di destra. Lanciava i suoi strali critici sulla già allora vituperata burocrazia che imponeva allora ma impone ancora oggi la dittatura del timbro e della sottoscrizione. E si lamentava, l’arguto scrittore, udite udite niente di meno che sulla consuetudine da parte dei ministri di scaricare sullo Stato spese di natura personale. E’ cambiato qualcosa oggi? A me sembra che proprio nulla sia cambiato oggi se non, e questo è l’aspetto grave che rende ormai insopportabile il fenomeno, la generalizzazione del cattivo comportamento che non riguarda solo più i ministri ma l’intero elefantiaco apparato pubblico.

Davanti gli occhi di tutti c’è l’analfabetismo dei politici di oggi, per lo più improvvisati e spesso senza alcuna preparazione. Mi scuserete la generalizzazione che come tutte le generalizzazioni va a scapito delle persone che pur ci sono hanno una loro indiscutibile professionalità.

Continuiamo a vivere nella quotidianità la dittatura del timbro e della sottoscrizione.

Ogni giorno scopriamo dalla lettura dei giornali che scaricare sul pubblico spese di natura personale è diventata una abitudine assai diffusa. Chi è costretto per necessità personali o per lavoro a frequentare uffici pubblici si accorge certamente di un degrado generalizzato rispetto al passato.

Sono convinto che i vizi e le debolezze appartengano all’uomo e non possono essere cancellati per legge. L’ignoranza,la burocrazia e la corruzione sono sempre esistiti perché fanno parte dell’umanità. Vi ricorderete sicuramente di un certo Catilina accusato pubblicamente da Cicerone di corruzione nella amministrazione delle provincie. anche allora c’erano le provincie . Quanto all’assillo della burocrazia vogliamo riferirci a quanto accade oggi nella gestione del nostro apparato pubblico? Vogliamo parlare di quanta insofferenza provoca in noi la soffocante ossessione normativa che ha preso le nostre istituzioni nazionali ed internazionali. Il Legislatore convinto che si possa o si debba disciplinare ogni singolo aspetto della vita umana e sociale dimostra la vocazione sia a livello nazionale e sia a livello europeo a voler controllare tutto,prevedere tutto,sanzionare tutto. Malattia che sta portando alla deriva totalitaria sul piano nazionale ed al fallimento dell’idea stessa fondante dell’Unione Europea ormai considerata asfissiante nella sua inutilità.

 E la corruzione forse che non esiste per quanto abbiamo modo di leggere sui giornali anche negli altri Paesi? Pensate a quello che sta avvenendo nella vicina Francia,in Germania,in Israele e persino in Cina? Ed avete sentito quello che sta accadendo in Russia proprio in questi giorni? Ed allora bisogna convenire che il malcostume è sempre esistito e continua ad esistere in tutte le parti del mondo. I vizi e le debolezze, però, diventano un problema quando,come sembra accada adesso, assumono dimensioni talmente diffuse da rendere il fenomeno incontrollato ed incontrollabile così da diventare pernicioso finendo per danneggiare in modo grave il tessuto socio-economico della nazione.

Il Procuratore della Repubblica di Roma, dottor Pipitone, l’anno scorso in una intervista rilasciata in occasione della presentazione dei risultati di una complessa indagine di malcostume, manifestava “avvilimento”” nel constatare come la corruzione avesse ormai assunto la caratteristica della quotidianità.

L’anno scorso citavo alcuni casi che avevano riempito le pagine di cronaca dei giornali.

Ricordate sicuramente il coinvolgimento del sindaco di Roma in una brutta vicenda. Osservavo l’anno scorso che quello che più mi colpiva in quel caso come potesse non aver colto il disvalore morale di addossare all’ente che dirigeva il costo di cene non istituzionali,fatto che qualora accertato sarebbe stato valutato dalla magistratura nella sua rilevanza penale. Sappiamo, per quel che abbiamo potuto leggere dai giornali che il sindaco di cui parliamo è stato prosciolto dalla imputazione contestatagli ma l’avarizia della informazione nulla ci ha detto sulla realtà o meno dei fatti. Il che ci lascia un’altra amara considerazione: il malcostume è talmente diffuso che rende possibile talvolta o addirittura spesso l’uso strumentale dell’azione penale come strumento di lotta politica.

 E vi ricordate sicuramente di quel comandante della Polizia Urbana che utilizzava, per parcheggiare la sua macchina nei posti riservati ai portatori di handicap, l’autorizzazione intestata alla suocera peraltro da tempo deceduta. Parliamo del comandante della Polizia Urbana.

 E che dire del presidente della sezione di sorveglianza di una città come Palermo ahimè esposta alla criminalità organizzata che assegnava la custodia e la gestione dei beni sequestrati ad un noto professionista che,guarda caso,a sua volta nominava proprio collaboratore il coniuge dello stesso magistrato, con la liquidazione di compensi da capogiro. E guardate che la sezione di sorveglianza di un Tribunale è quella che irroga ai criminali le cosiddette misure di prevenzione tra le quali quelle di natura patrimoniale,sequestri e confische. Anche in tal caso non so a voi ma a me desta impressione come una persona che,per il solo fatto di esercitare la professione di magistrato avrebbe dovuto avere una cultura soprattutto giuridica non si fosse potuta rendere conto della enormità del suo comportamento sul piano etico,prima ancora che sul piano penale che sarà valutato nella sede competente.

E vi ricordate del Generale della Guardia di Finanza, da poco in pensione, che,nominato nell’ Organismo di vigilanza dell’impresa aggiudicataria dei lavori del Mose di Venezia, è stato pesantemente coinvolto nei gravi fatti evidenziati dall’inchiesta penale.

Notizia di qualche giorno fa che abbiamo letto sui giornali è quella che riguarda la revoca di centinaia e centinaia di contrassegno per invalidi

Sono di tutti giorni anche oggi le notizie di operazioni compiute dalla Guardia di Finanza nei confronti di dipendenti pubblici soprattutto comunali o del comparto ospedaliero infedeli tutti legati tra loro da un file rouge, il filo della illegalità e della corruzione. Come dimenticare l’immagine di quell’agente della Polizia Municipale che timbrava il cartellino in abbigliamento estremamente succinto e sicuramente inadeguato per una persona che iniziava il servizio.

 Pensate al Primario ortopedico che sembra rompesse il femore d una malcapitata anziana paziente solo per esercitarsi per l’intervento che doveva successivamente fare privatamente.

Perché ho voluto ricordare questi casi? Perche essi sono emblematici di una vasta e diffusa cultura della illegalità. Dimostrano un dilagante scarsissimo senso morale. La devianza dalla norma,la devianza dalla regola a tutti i livelli,grandi e piccoli non può,però, stupire.

 Viviamo in un epoca di imperante materialismo che ci ha condotto ad un diffuso relativismo etico, facendo venire meno l’intimo sentire del dovere.

Tornando più specificamente al tema da trattare bisogna dare atto che il legislatore ha tentato in questo ultimo periodo di vita repubblicana di intervenire sia modificando e/o approntando altre norme prescrittive di condotte e sanzionatorie delle varie devianze,sia,soprattutto,rivedendo la disciplina legislativa sul procedimento amministrativo. E’ stato introdotto nel nostro ordinamento l’istituto della semplificazione, ottima cosa se fosse accompagnata da una maturazione del personale che deve applicarla. Si è realizzata separazione tra attività politica ed attività di gestione, arma che si è rivelata a distanza di tempo non del tutto positiva. Si è cercato di aziendalizzare alcuni settori pubblici non sempre, però, con effetti positivi. Il Legislatore ha cercato,insomma,di introdurre una robusta somministrazione di regole tipiche di una nuova cultura dell’agire amministrativo volta ad eliminare o quanto meno ridurre il mai sconfitto quanto nocivo burocratismo. La dittatura del timbro e della sottoscrizione anzi dei timbri e delle sottoscrizione perché per qualsiasi attività un timbro e una sottoscrizione non sono mai sufficienti. La pluralità di uffici,ogni timbro e sottoscrizione corrisponde ad un uficio, crea un sistema che, nonostante le apparenze, rende sempre più difficile l’accertamento delle responsabilità che in tal modo diventano sempre più diffuse. Insomma il Legislatore ha cercato in qualche modo di modernizzare l’apparato pubblico introducendo strumenti nuovi ritenuti isonei a conferire alla azione amministrativa maggiore trasparenza, efficienza ed economicità.

Ed è in tale direzione che il legislatore da ultimo si è mosso anche con la legge 190 del 2012. Con tale legge il legislatore ha inteso rispondere alle sollecitazioni, anche internazionali, tese ad adeguare la nostra legislazione ad una migliore gestione dell’apparato amministrativo pubblico ed in particolare a tentare di fronteggiare la evoluzione del fenomeno corruttivo divenuto nel tempo sempre più sofisticato ed artificioso.

 D’altra parte la legge 190 del 2012 rappresenta un completamento al processo iniziato più di dieci anni prima con la legge 231 del 2001 che aveva affrontato il serio problema della responsabilità penale/amministrativa dell’impresa societaria. Laddove, infatti, la società non si fosse fornita di regole procedimentali contenute in un modello organizzativo idonee ad impedire che i suoi organi amministrativi o i suoi dipendenti commettessero un certo tipo di reati e non si fosse dotata di un organo di adeguamento e vigilanza sarebbe incorsa in una responsabilità. L’introduzione di tale tipo di responsabilità delle imprese collettive, prima di allora sconosciuta al nostro ordinamento, andava a punire quelle che vivono nella illegalità e di illegalità a danno delle imprese virtuose che vivono,viceversa, nel rispetto della legalità. Evidente la finalità ultima del legislatore: combattere il fenomeno corruttivo legato ormai più al movimento di capitali che alle persone fisiche che il reato hanno commesso.

Altrettanto può dirsi per la legge 190 del 2012 che al fine di combattere,potremmo dire dall’altra sponda,l’illegalità diffusa nella pubblica amministrazione,considerata anch’essa un fattore distorsivo del mercato ed una delle cause della mancata crescita del nostro Paese, ha dato una nuova regolamentazione al settore pubblico economico, intervenendo non solo sul piano repressivo e punitivo ma anche sul piano preventivo, nella consapevolezza che la prevenzione sia un passaggio necessario per potere in futuro reprimere meno e meglio.

Due i piani di cui ciascun ente pubblico si deve munire. Il piano di prevenzione della corruzione redatto sulla base delle indicazione di un piano nazionale che permette di disporre di un quadro unitario e strategico di programmazione delle attività, per prevenire e contrastare la corruzione nel settore pubblico. Il secondo piano è il piano della trasparenza che attraverso l’obbligo di dare pubblicità a documenti, informazioni e dati consegue il risultato di contrastare il fenomeno corruttivo. Non so valutare quanto questi due piani potranno essere efficaci per la finalità per la quale sono sati istituiti. Per quanto ho potuto vedere nella mia esperienza di Presidente di un organismo di vigilanza di un ente di diritto privato a capitale totalmente pubblico, temo proprio che tutto possa trasformarsi in un appesantimento burocratico che determini una tendenziale paralisi operativa o, comunque, un rallentamento dell’attività delle amministrazioni pubbliche a discapito della reale missione delle istituzioni politiche ed amministrative. Il legislatore ancora una volta ha scelto la strada,certamente più comoda,di una ipernormazione inutile e forse dannosa anziché mettere in opera gli strumenti di controllo già esistenti con il rischio concreto e reale di trasformare i nuovi strumenti di controllo in un mero appesantimento burocratico.

 Degno di nota,invece,mi sembra l’introduzione dello strumento dell’accesso civico,disciplinato dall’articolo 5 del decreto legislativo 33 del 2013 emanato in attuazione dell’art. 1 comma 35 della 190 del 2012. La norma individuando gli obblighi di trasparenza concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni e le modalità per la sua realizzazione cerca di potenziare la trasparenza intesa quale strumento di prevenzione di fatti di rilevanza penale, primi fra tutti i fatti corruttivi. Attraverso tale strumento viene accordato l’accesso ai provvedimenti amministrativi a chiunque intenda monitorare per ragioni di controllo democratico e non di sola difesa dinanzi al giudice amministrativo dell’operato della amministrazione. La richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non deve essere motivata, è gratuita e va presentata direttamente al responsabile della trasparenza. In tal modo l’obbligo in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti,informazioni e dati si coniuga, opportunamente, con il diritto di chiunque di richiedere i medesimi nei casi in cui sia sta omessa la loro pubblicazione. Non so dirvi se il tempo trascorso abbia evidenziato il successo dell’utilizzo di questo strumento.

Ma torniamo alla parte che più ci interessa la parte che riguarda gli aspetti repressivi e punitivi introdotti dalla 190 del 2012. Sotto questo profilo la legge ha operato sostanzialmente su tre livelli. Il primo livello è costituito dall’inasprimento delle pene per alcune fattispecie di reato. Nella speranza di potenziare l’efficacia dissuasiva delle norme incriminatrici si è aumentato il minimo edittale del reato di corruzione previsto dall’art. 314 del codice penale, elevandolo da tre a quattro anni di reclusione e del reato di abuso di ufficio di cui all’articolo 323,1° comma,raddoppiando il minimo edittale che ora è di un anno ed elevando il massimo da tre a quattro anni. Per quanto riguarda il reato di corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio di cui all’articolo 319 codice penale in luogo della precedente pena della reclusione da due a cinque anni di reclusione è ora prevista una forbice edittale da quattro ad otto anni di reclusione.

Non voglio, però, annoiarvi con una elencazione di pene che potrete,se ne avrete voglia, andarvi a vedere consultando un codice penale. In questa sede è sufficiente indicarvi che l’inasprimento delle pene riguarda anche il reato di corruzione in atti giudiziari di cui all’articolo 319 ter ed il reato di concussione di cui all’art. 317 del codice penale,la cui fattispecie,come si vedrà meglio da qui a poco è stata ridimensionata alla sola ipotesi della costrizione.

Ho parlato prima di speranza del legislatore che l’inasprimento delle pene incriminatrici possa dissuadere dal commettere il reato.

Non c’è bisogno di scomodare Cesare Beccaria per ricordarsi che non è l’entità della pena ad avere valore dissuasivo ma la grande probabilità di essere scoperto,processato e condannato e soprattutto la certezza, in caso di condanna, di dover scontare la pena. Tutto il resto è solo facile ricerca di consenso politico per far vedere che qualcosa si fa per contrastare l’inviso crimine dei “colletti bianchi”

E’ molto più interessante, però, soffermarsi sull’aspetto, forse il più innovativo, di questa miniriforma che è quello che è stato definito lo “spacchettamento” del reato di concussione. Come accennavo prima il reato di concussione previsto dall’art. 317 del codice penale prevedeva una duplice modalità di condotta del pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio. Il reato poteva essere commesso o mediante condotte costrittive o mediante condotte induttive. Orbene il legislatore ha previsto le condotte induttive in un nuovo reato,il reato di induzione indebita a dare o promettere utilità ora previsto dall’art. 319 quater del codice penale, lasciando nell’art. 317 del codice penale le sole condotte costrittive per le quali ha aumentato ,come abbiamo visto in precedenza, l’entità della pena da irrogare. Ma quale è il discrimine tra quello che è rimasto nel reato di concussione e quello che è diventato il reato di induzione indebita? Vale la pena fare qualche riflessione. Nella concussione di cui all’art. 317 codice penale si è in presenza di una condotta del pubblico ufficiale che limita radicalmente la libertà di autodeterminazione del destinatario. Ed è per questo che si definisce “costrittiva”. Il privato viene posto, mediante violenza o, come più spesso accade, mediante minaccia, di fronte all’alternativa o di subire il male prospettato o di evitarlo con la dazione o la promessa dell’indebito e ciò senza alcun vantaggio indebito per sé. La nuova fattispecie di cui all’art. 319 quater codice penale prevede una condotta del pubblico ufficiale di pressione che possiamo definire non irresistibile. Il pubblico ufficiale o l’incaricato di pubblico servizio induce il privato ad accedere alla pretesa della prestazione non dovuta mediante suggestione, inganno esercitando una pressione morale. Ed il privato, in realtà, è motivato dalla prospettiva di conseguire un proprio indebito vantaggio personale. Fatto questo che lo rende in una posizione di complicità con il soggetto pubblico e lo rende,quindi,meritevole di sanzione penale sia pure di entità inferiore. Nella nuova fattispecie dell’art. 319 quater cod. pen. rientrano, allora, tutti quei comportamenti,pur sempre abusivi,che non si sostanziano nella violenza o nella minaccia di un male ingiusto, la cui sussistenza darebbe luogo al reato concussione. Tali comportamenti,pur condizionando il destinatario,gli lasciano più ampi spazi decisionali per resistere alle indebite pressioni. Per cercare di andare più sul concreto possono rientrarvi la persuasione, l’allusione, il silenzio e l’inganno. Tali atteggiamenti, però, non si devono mai risolvere in una minaccia implicita di un danno ingiusto senza alcun vantaggio indebito per il privato che darebbe luogo al’ipotesi residua prevista dal reato di cui all’art. 317 cod. pen. Né l’azione del pubblico ufficiale può consistere in veri e propri artifici e raggiri che realizzerebbero il reato di truffa aggravata (640, 61, n 9 cod. pen.). Voglio richiamare la vostra attenzione sul fatto che alla fin fine ciò che rende punibile ai sensi dell’art. 319 quater cod. pen. è proprio l’aderire il privato alla richiesta “indebita” del pubblico ufficiale per ottenere un vantaggio ingiusto,categoria nella quale rientra, a mo’ di esempio, sicuramente il vantaggio non dovuto (ad esempio l’aggiudicazione della gara di appalto, con posposizione indebita di altri concorrenti) ma anche il vantaggio che deriva dalle conseguenze sfavorevoli che deriverebbero dalla corretta applicazione della legge (ad esempio la non applicazione delle sanzioni a seguito di irregolarità riscontrate durante una attività di ispezione o di controllo).

Abbiamo cercato di chiarire i rapporti tra il nuovo reato di induzione indebita e quello che è rimasto della concussione. Ma a ben vedere rimangono da chiarire i rapporti tra il nuovo reato di induzione indebita ed il reato di corruzione. Lo stesso problema si poneva per delimitare i confini tra la concussione induttiva quando era prevista nell’art. 317 cod. pen. e la corruzione. Per semplificare si può affermare che giochi un ruolo rilevante l’iniziativa: se l’iniziativa è del pubblico ufficiale il fatto appare sintomatico per deporre per l’esistenza di una concussione induttiva e non per una concussione.

Lo “spacchettamento” ha provocato reazioni negative soprattutto da parte di magistrati inquirenti, i pubblici ministeri per intenderci, che operano nella materia per tre ragioni che si possono così sintetizzare:

1. perché muta la qualità del privato “concusso” trasformandolo da testimone che ha l’obbligo di dire la verità in imputato che può avvalersi della facoltà di non rispondere;
2. perché ha ridotto l’ambito della concussione richiedendo la presenza di un vantaggio ingiusto del privato;
3. perché la pena non è tale da consentire l’utilizzo dello strumento delle intercettazioni,dimostratosi fondamentale in materia di accertamento di responsabilità per reati contro la pubblica amministrazione.

La legge 190 introduce,infine, una nuova figura: il reato di traffico di influenze illecite.

L’argomento è di grande attualità. Avrete letto sui giornali di questi giorni che il nuovo reato è stato contestato,tra gli altri, al padre di un noto ed importante personaggio politico. E’ bene, allora, parlarne, sia pure in modo sintetico, per chiarire qualche concetto fondamentale.

Si tratta di una fattispecie assolutamente nuova nella tradizione normativa italiana anche se conosciuta da tempo a livello internazionale. Prende le mosse da un fatto ormai messo in evidenza dai più clamorosi casi di corruzione accertati in Italia ed all’estero. Il fatto di corruzione è andato sempre più perdendo il suo tradizionale carattere dualistico, composto da due soggetti: soggetto corrotto e soggetto corruttore. Si è sempre più connotato per la presenza ed il coinvolgimento di soggetti terzi destinati a svolgere funzioni di intermediazione e di filtro.

La nuova fattispecie di reato, partorita dal Legislatore dopo una gestazione lunga e travagliata, trova la sua disciplina nell’articolo 346 bis del cod. pen. che punisce “chiunque,fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 319 (corruzione) e 319 ter (corruzione in atti giudiziari), sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere,a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale,come prezzo della propria mediazione illecita verso il pubblico ufficiale o l’incaricato di un pubblico servizio ovvero per remunerarlo,in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all’omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio”.

Balza subito agli occhi che lo scopo della norma non è tanto quella di tipizzare la condotta del “mediatore” nella corruzione che diventa concorrente nel reato corruttivo ed a tale titolo, quindi, dovrà essere punito, quanto piuttosto di punire condotte prodromiche, anticipative e nello stesso tempo indicative, cioè, di una corruzione in corso d’opera, di una corruzione in cui l’accordo corruttivo non sia ancora arrivato a compimento.

Risulta evidente che l’intervento del Legislatore è diretto a conseguire un duplice risultato. Innanzi tutto vuole evitare che gli incarichi pubblici possano sedimentare in un tessuto di relazioni con i pubblici ufficiali su cui il privato possa far leva nello svolgimento della sua attività di intermediazione nei confronti della Pubblica Amministrazione. In secondo luogo intende impedire che possano verificarsi pressioni indebite sui pubblici funzionari con un illecito arricchimento da parte dell’intermediario. In sintesi quello che viene tutelato è il buon andamento ed il corretto esercizio dell’azione amministrativa, punendo una attività preparatoria rispetto a quella che potrebbe poi sfociare in una vera e propria corruzione o istigazione alla corruzione.

Se ci fate caso nella sua prima parte il reato presenta, però, tratti di somiglianza con un altro reato, il reato di millantato credito previsto dal primo comma dell’art. 346 del cod. pen., peraltro topograficamente posto subito prima, punito con una pena più mite. La differenza tra i due reati sta nel fatto che nel primo le relazioni con il pubblico ufficiale o l’incaricato di pubblico esercizio vantate dall’intermediario devono essere reali come specificamente indicato con l’aggettivo “esistenti” e non invece meramente vantate dall’agente come nel secondo. Non solo ma l’indebito profitto che l’intermediario riceve per far si che lo stesso pubblico ufficiale ometta o ritardi o abbia omesso o ritardato un atto dell’ufficio ovvero compia od abbia compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, vengono rappresentati e destinati a retribuire unicamente l’opera di una mediazione, mediazione che deve essere illecita. Ma quando la mediazione può definirsi illecita? Che cosa caratterizza la illiceità della mediazione? Per dare una risposta a queste domande si dovrà attingere ad altre branche del diritto, in particolare al diritto amministrativo e, comunque, a norme extrapenali. Viene subito in mente al proposito la “pressione” nei confronti di un pubblico ufficiale ad opera di un professionista finalizzata ad ottenere un risultato legittimo dal punto di vista amministrativo. La liceità del risultato che si intende ottenere renderebbe lecita la prestazione professionale che resterebbe fuori dalla operatività della norma incriminatrice. Vi rendete conto della difficoltà interpretativa che si apre, difficoltà che aveva indotto il Legislatore a rallentare l’iter legislativo nel dubbio di fare qualcosa che affidasse una facoltà incriminatrice troppa ampia alla interpretazione del giudice.

 Per chiudere l’intervento in modo costruttivo diretto a quanti di voi desiderano dare il proprio apporto alla governance degli enti pubblici, voglio richiamare quanto già scritto nel libricino, che dovreste avere avuto dagli organizzatori, che contiene alcune semplici norme di comportamento da tenere presenti sempre nell’azione di governo dell’ente pubblico:

1. Rispettare sempre la competenza territoriale e funzionale dell’ente
2. Potenziare interventi di singole persone od associazioni da cui la cosa comune possa trarre giovamento, considerando i loro interventi un arricchimento e non un intralcio
3. Affidare la formalizzazione ed attuazione delle decisioni che abbiano una rilevanza giuridica alla responsabilità gestionale propria della dirigenza amministrativa coinvolgendola in modo adeguato, ricordandosi sempre che solo dalla proficua collaborazione tra dirigenza politica e dirigenza amministrativa si può realizzare l’interesse comune
4. Mai discostarsi dai pareri tecnici e farlo solo evidenziando le ragioni tecnico-giuridiche che inducano a non tenerne conto. E se non si è convinti sarebbe meglio avvalersi di un altro parere tecnico
5. Avere sempre dubbi e mai certezze sulla legittimità dell’azione che si vuole intraprendere soprattutto qualora dalla stessa ci siano persone che possano trarne vantaggio o possano ricavarne un danno. Mai aver fretta e cedere o delegare cedendo a pressioni esterne e/o interne
6. Essere sempre in grado di contemperare gli obbiettivi politici agli obbiettivi che debbono essere perseguiti per il corretto funzionamento della struttura nell’interesse di tutta la collettività e non solo di una parte
7. Osservare e mantenersi sempre fedeli ad una norma non scritta e,purtroppo,oggi un po’ desueta, che è quella del buon senso
8. Rispettare e far rispettare i valori etici della attività pubblica convinti che l’interesse pubblico che ci si è ripromessi di perseguire si attua attraverso l’umiltà del servizio.

Grazie per la pazienza e per la sopportazione. Mi auguro adesso di poter rispondere a qualche vostra domanda. Sono, nei limiti di tempo assegnati e della mia competenza, a vostra disposizione.