



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI GENOVA



CULTURA DELLA LEGALITÀ: QUADRO NORMATIVO E PROSPETTIVE

Giornata di confronto e sensibilizzazione sui temi dell'anticorruzione e della trasparenza

Mercoledì 11 dicembre 2013

ATTI DEL CONVEGNO

Cultura della legalità: quadro normativo e prospettive

Giornata di confronto e sensibilizzazione sui temi dell'anticorruzione e della trasparenza. Genova 11 dicembre 2013

ATTI DEL CONVEGNO

INTERVENTI

- 3 **Giacomo DEFERRARI**, Magnifico Rettore - Università degli Studi di Genova
- 4 **Rosa GATTI**, Direttore Generale - Università degli Studi di Genova
- 5 **Paolo PISA**, Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza - Università degli Studi di Genova
Il significato della giornata internazionale contro la corruzione
- 9 **Luisa D'EVOLI**, Consigliere Delegato - Corte dei Conti
Il significato della giornata internazionale contro la corruzione
- 12 **Michele DELL'AGLI**, Comandante Provinciale - Guardia di Finanza
Esperienze di indagini sul campo prima e dopo la legge 190/2012
- 16 **Claudia DE NADAI**, Dirigente - Università degli Studi di Genova
La nuova figura del responsabile dell'anticorruzione e della trasparenza
- 19 **Pietro Paolo MILETI**, Segretario Generale - Comune di Genova
Ruolo dei Comuni nella diffusione della cultura della legalità sul territorio

GIACOMO DEFERRARI

Magnifico Rettore - Università degli Studi di Genova

Buongiorno a tutti, grazie di essere venuti.

Sono veramente onorato che la nostra Università ospiti un momento di riflessione sui temi di legalità nella Pubblica Amministrazione.

Naturalmente tutti gli interventi, persone di grande qualificazione, dal loro punto di vista, dal loro osservatorio, ci daranno spunti di riflessione che potranno servirci per il nostro impegno futuro.

Più di altre amministrazioni l'Università ha a che fare quotidianamente con le nuove generazioni, il compito dell'Università è creare capitale umano di qualità, ha il compito l'Università di far crescere il paese e tra le future classi dirigenti creare una cultura del diritto e della giustizia, quindi non solo la cultura specifica del corso di studi che gli studenti frequentano ma anche qualcosa di più.

Ogni giorno, con il nostro agire quotidiano, possiamo anche essere da esempio per chi oggi siede sui banchi di questo Ateneo e che domani entrerà a pieno titolo nel mondo del lavoro. Io mi sono molto impegnato per fare comprendere fuori dalle nostre mura che l'Università non è solo un luogo in cui si insegna, si fanno esami, si fa la ricerca; è qualcosa di più. Le aule accademiche sono dei laboratori che sono aperti perennemente, dove gli studenti costruiscono il loro futuro, dove avviene lo scambio, dove nascono idee innovative, dove si saldano legami.

In questo contesto il rispetto della Legge deve essere sempre nello sfondo per trasmettere ai giovani che senza legalità il Paese muore.

In un territorio in cui la Norma lascia il passo alla scorciatoia, in cui le regole sono sopraffatte dalla corruzione, gli imprenditori, per esempio stranieri (lo posso testimoniare), non investono, di conseguenza non cresce l'occupazione: è un altro legame che esiste tra crisi e corruzione.

In un momento così difficile in cui la crisi economica fatica ad essere superata, è proprio dalla Pubblica Amministrazione che devono arrivare segnali inequivocabili di lotta alla corruzione e a favore della trasparenza.

Ringrazio molto quindi gli uffici dell'Ateneo genovese che hanno avuto l'idea di promuovere questo momento di riflessione sempre in prima linea siamo stati tutti (gli uffici in particolare), tutti, nel rispetto della legalità e della trasparenza.

Permettetemi adesso di fare un commento che apparentemente è fuori tema.

In un mondo civile quando si parla di rispetto non c'è solo il rispetto della legalità, della trasparenza, la lotta alla corruzione ma anche il rispetto delle persone e della qualità del loro lavoro.

Lo ribadisco con forza stamattina, in cui ho visto un giornale cittadino ancora persistere nell'attacco ad un illustre membro del nostro Ateneo che, ingiustamente e anche esageratamente, è colpito, e quindi, perdonatemi, io ritengo ormai che si tratti di un attacco all'Ateneo, reo di non so quali colpe ma poi verranno fuori.

Viviamo in un momento veramente strano nel nostro Paese, abbiamo assistito anche ai poliziotti che si tolgono il casco di fronte ai forconi. Dobbiamo capire.

Il momento è difficile per tutti, chi più chi meno, ma molti non arrivano alla fine del mese con il loro stipendio, quindi dobbiamo capire, però dobbiamo anche contribuire a fermare populismo e demagogia eccessivi.

Questa campagna di stampa denigratoria, scandalistica e adesso anche disumana (se mi permettete il termine), deve finire.

L'Ateneo genovese è molto apprezzato in Italia, sta persino risalendo nelle classifiche internazionali, dati alla mano, aiutiamolo a crescere, questo è importante, ma non a farlo morire. Vi ringrazio.

ROSA GATTI

Direttore Generale - Università degli Studi di Genova

Buongiorno e benvenuti a tutti a questo evento che, organizzato nell'ambito delle celebrazioni per la *Giornata Internazionale di lotta contro la corruzione*, rappresenta un'occasione di promozione e di sviluppo della cultura della trasparenza e dell'integrità dell'azione amministrativa.

Sono particolarmente onorata di intervenire alla prima iniziativa che l'Ateneo genovese dedica ai temi della prevenzione della corruzione e della diffusione della cultura della trasparenza e della legalità.

La valenza formativa di questa giornata rivolta anche al personale del nostro Ateneo rappresenta una leva strategica e un elemento cardine nel rinnovato panorama legislativo che impone un continuo aggiornamento e arricchimento professionale, con particolare riferimento a quanto previsto dalla normativa in materia di anticorruzione.

Grazie agli interventi che seguiranno sarà infatti possibile analizzare il significato e il fenomeno della corruzione e affrontare esperienze realizzate in diversi contesti nazionali e locali. Il contributo dei relatori infatti ci consentirà di individuare il percorso compiuto e i risultati conseguiti ma soprattutto di inquadrare gli obiettivi da centrare, aumentare l'integrità e la trasparenza, promuovere e incentivare la cultura della legalità, garantire un sistema di prevenzione, di vigilanza, e di corruzione a sostegno e a guida dell'operato delle Pubbliche Amministrazioni.

La legge 190/2012 individua nel piano triennale di prevenzione della corruzione, che l'Ateneo ha provveduto ad adottare, lo strumento atto a garantire il raggiungimento delle finalità di contrasto del fenomeno corruttivo inteso nel suo concetto più ampio, esteso a tutte le situazioni, in cui si verifica un mal funzionamento dell'Amministrazione.

Tra le diverse misure previste dalla nostra Università, in materia di prevenzione della corruzione, mi preme segnalare in particolare l'individuazione delle funzioni con più elevato rischio di corruzione e la correlata previsione di rotazioni degli incarichi dirigenziali negli uffici preposti allo svolgimento di attività più esposte a fenomeni di malcostume.

In un periodo di grande crisi economica e politica, come quello che stiamo attraversando, le misure di prevenzione e di lotta alla corruzione costituiscono senza dubbio dei fondamentali strumenti per la ricrescita del paese e soprattutto per riottenere dai cittadini quella fiducia nelle istituzioni pubbliche che attualmente è venuta meno.

Occorre tuttavia sottolineare che le difficoltà e la portata di tali cambiamenti, dai quali si evince che il legislatore spesso è estraneo alla realtà del lavoro quotidiano delle istituzioni pubbliche, impongono un notevole sforzo da parte di tutta la comunità accademica per adempiere ai molteplici obblighi che la normativa richiede, ciò presuppone impegno e condivisione e implica un cambiamento di mentalità e di atteggiamento culturale che consenta di accogliere la sfida di migliorare le proprie prestazioni in un contesto di risorse sempre più limitato. È proprio questa la sfida.

Colgo pertanto l'occasione per ringraziare tutti i colleghi che nonostante mille ostacoli e le scadenze spesso improrogabili rendono possibile la concreta realizzazione di quella che mi piace definire *buona amministrazione*.

Buon lavoro a tutti. Grazie.

PAOLO PISA

Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza - Università degli Studi di Genova

Il significato della giornata internazionale contro la corruzione

Avevo preparato un intervento molto “light” perché la presenza di Giovanni Maria Flick avrebbe consentito di approfondire alcuni aspetti concernenti la repressione, il contrasto alla corruzione, anche nell'ottica del diritto penale, e avevo preparato un'introduzione molto leggera sulla cornice internazionale. Senza avere la presunzione di supplire alla mancanza del professor Flick cercherò però di dire qualcosa anche sui profili più attinenti alla repressione della corruzione in generale, attraverso i reati contro la Pubblica Amministrazione.

La convenzione di Merida, che ha dato l'occasione di questa giornata di sensibilizzazione, risale al 2003; quindi siamo di fronte ad un decennio che è trascorso, non vorrei sembrare troppo critico, in un'atmosfera non dico di distrazione però certamente di non fortissima concentrazione a livello internazionale su questo problema. La convenzione ha un bel preambolo: parte alta, evidenzia i profili, le ragioni ideali della prevenzione del contrasto alla corruzione, sottolinea come sia messa in gioco a volte la stessa sicurezza della società, che la corruzione mina le istituzioni, mette in gioco anche i valori democratici, i valori etici. Sono bellissimi concetti, ma ho l'impressione che molti stati che hanno sottoscritto questa convenzione, li abbiano ingoiati come un'inevitabile premessa, temendo invece di dover dare fino in fondo una soluzione ai problemi che nascono dalla corruzione.

Io vorrei, più laicamente, porre l'accento sulle ragioni economiche che, in senso lato, richiedono un'attenzione forte verso il fenomeno della corruzione.

È indubbio che c'è a livello internazionale il rischio di influire addirittura sull'uso delle risorse da parte di una serie di Stati; non parliamo degli Stati forti, parliamo di quella fascia di Stati che per esempio producono materie prime, che inevitabilmente si proiettano in un rapporto internazionale delicato: il fenomeno corruttivo (quando è sistemico ed endemico) altera profondamente la stessa fisionomia dell'economia di questi Stati perché consentire che vengano elargite tangenti, ben mimetizzate sotto forma di consulenze, di intermediazioni stranamente inutili, e venga concesso lo sfruttamento di risorse importanti a costi che evidentemente scontano il fenomeno corruttivo, significa che viene rubata alla popolazione di questi Stati una parte delle risorse che finisce nelle mani di pochi, i quali a loro volta poi ricollocano il denaro in paradisi fiscali facenti capo a settori del mondo diversi da quelli di appartenenza di questi Stati.

Non parliamo poi dell'alterazione che questo comporta a livello di stabilità politica di questi Stati: ne abbiamo una serie di esempi sotto gli occhi.

In una visione meno macro e più micro, certamente anche a livello interno di uno stato la corruzione comporta delle alterazioni sul piano dei meccanismi economici. Anche qui la convenzione di Merida ad un certo punto sottolinea il significato di queste forme di corruzione che alterano la concorrenza, introducono elementi distorsivi, premiano i furbi a scapito di imprese che invece hanno una loro maggior efficienza economica; si producono comunque degli effetti deleteri che coinvolgono anche soggetti che inizialmente non sono propensi ad utilizzare lo strumento corruttivo. Lo strumento corruttivo è in primo luogo pensato da chi, temendo la competizione, cerca di scavalcarla alterando le regole del gioco; però questo produce poi inevitabilmente una sorta di “corruzione difensiva”: soggetti non disponibili in partenza temono, a causa della non adesione a determinati meccanismi corruttivi, sia pure camuffati in vario modo, di finire fuori gioco. E allora lo si sente dire quando certe vicende vengono fuori: “come facevamo a collocare, faccio degli esempi molto astratti, degli elicotteri in un determinato paese se rischiavamo di essere scavalcati da qualche altro fornitore?”; “come facciamo ad assicurarci, rimango sempre molto nell'astratto, sfruttamenti dei giacimenti nel sud della Nigeria, se sappiamo che ci sono altri disposti ad intervenire per sostituirsi e avere, con la corruzione, la possibilità di accedere allo sfruttamento con concessioni più generose. E allora diventa una gara a chi offre di più.

Ma nel piccolo può succedere anche a livello nazionale, in cui la corsa al riconoscimento economico nei confronti di qualcuno diventa un modo per rimanere nel giro e non essere tagliati fuori.

Tutto questo evidentemente comporta una destabilizzazione a largo raggio che giustifica, anche da chi è poco propenso ad accettare i principi etici (perché sono tanti che a parole sono d'accordo ma poi nei fatti non sono molto sensibili), la disponibilità a contenere quantomeno il fenomeno della corruzione. Tutto ciò però richiede uno sforzo molto forte, come dice la stessa Convenzione del 2003, a livello internazionale e ho l'impressione che ci sia ancora tantissima strada da percorrere, perché se qualche barlume di ravvedimento operoso l'abbiamo visto in alcuni Stati, che tradizionalmente erano dei punti di riferimento anche per i corruttori (faccio l'esempio della Svizzera, considerata un santuario per molti anni ma che negli ultimi tempi ha dimostrato una maggior propensione a contenere l'afflusso di capitali sospetti), a livello europeo abbiamo qualche problema, abbiamo qualche zona grigia su cui non si è intervenuti con la decisione necessaria. Comunque ammesso anche che a livello europeo si siano fatti progressi, a livello di pressione internazionale credo che l'Europa potrebbe fare molto di più.

Noi abbiamo, lo sanno gli addetti ai lavori, una sorta di *black list* dei paesi e delle zone poco permeabili alla trasparenza, ai controlli e quindi alla possibilità di prevenire questi flussi finanziari di provenienza illecita, di cui la corruzione è una buona parte. Questa *black list* è molto meno nota di altre: se parliamo di "Stati canaglia" cosa ci viene in mente subito? La Corea del Nord, forse l'Iran, mentre gli Stati canaglia sono altri e non vengono messi nel mirino con la dovuta aggressività, perché se si volesse li si metterebbe in condizioni di superare la posizione di ricettatori di risorse di provenienza illecita, tra cui quelle della corruzione. Ma attenzione la corruzione è ben intrecciata con altri fenomeni. Ieri il Ministro Saccomanni ha ricordato la sinergia che esiste tra la corruzione e altri fenomeni inquietanti, tra cui l'evasione fiscale, e altre forme di criminalità dei "colletti bianchi". Quindi esiste secondo me un profilo europeo e internazionale che va fortemente implementato, altrimenti rischiamo di fare delle piccole politiche, non inutili ma di corto respiro, perché i soggetti più importanti non vanno a riversare i risultati della corruzione nei circuiti più facilmente controllabili ma li portano altrove.

Sul piano della prevenzione sono previsti interventi specifici in questo convegno e lascio la parola ai relatori. La convenzione di Merida dà delle indicazioni, offre degli strumenti, ma bisogna vedere come vengono attuati dai singoli Stati che hanno aderito.

La convenzione si pone anche il problema del contrasto; su questo c'è stata una convergenza tra la convenzione dell'Onu e la convenzione europea in materia di repressione della corruzione che ha portato a delle modifiche normative, alla legge del 2012 che ha tutta una parte importante in tema di repressione della corruzione.

Ne avrebbe parlato probabilmente il professor Flick, mi limito a fare pochi accenni non troppo impegnativi.

È chiaro che avevamo già delle norme in materia di corruzione; abbiamo però un sistema più articolato, che fa leva anche sul reato di concussione.

Il binomio *concussione-corruzione* va di pari passo nella repressione del fenomeno ma gli strumenti sono diversi.

Nella concussione tradizionalmente avevamo il seguente schema: c'è un soggetto qualificato in posizione dominante, mentre chi paga la tangente è in posizione subordinata, di difficoltà; all'interno della norma sulla concussione, l'art. 317 del Codice Penale comprendeva sia la condotta costrittiva sia quella forma più sfumata che va sotto il nome di induzione.

La riforma, la *Legge Severino* tanto per usare un'espressione in voga, ha compiuto quello che in maniera molto brutta è stato definito uno "spacchettamento della concussione", cioè è stata separata la *concussione costrittiva*, che rimane nel 317, in cui è stato elevato il minimo della pena a sei anni, ed è stata messa da parte invece quella che era la *concussione induttiva*, che adesso è collocata nel 319 *quater* ("induzione a dare o promettere denaro o utilità indebitamente").

Io non sono uno di quelli entusiasti della repressione giocata sulle sanzioni penali detentive; però sul piano anche della prevenzione la serietà delle sanzioni prospettate un peso ce l'ha.

E allora qualche perplessità è emersa quando abbiamo visto che quella che era prima la concussione induttiva è transitata in una norma che prevede un minimo di pena di tre anni, inferiore a quello precedente, e ha una pena massima di otto anni, che coincide con la pena dei reati di corruzione in senso stretto.

Nel compiere questa operazione di separazione però è stata fatta una scelta, che si è detto era spinta da pressioni internazionali, di punibilità anche di colui che paga, del soggetto indotto; nella concussione prima il soggetto indotto era una vittima del reato, dal punto di vista processuale diventava una persona informata sui fatti, un potenziale testimone, era un soggetto che una Procura poteva proteggere purché collaborasse a fondo. Certamente questo poteva innescare dubbi sulla strumentalità del riconoscimento della concussione in modo da mettere nel mirino soggetti qualificati e tenere al riparo il privato, forse non così vittima; però sta di fatto che questo era uno strumento molto importante.

Oggi con l'art. 319 *quater* risponde anche colui che è stato indotto a dare o promettere la tangente, la bustarella.

Certo, la pena è relativamente bassa, direi al limite del simbolico, sicuramente nell'area di una sospensione condizionale. Naturalmente se il privato, che si considera indotto, si presenta a denunciare i fatti, fino a quel momento non ha fatto niente, è destinatario di una pressione indebita e non ha rischi penali; ma se la vicenda ha già avuto un primo momento di concretizzazione, cioè se è stato pagato qualcosa, a quel punto quel soggetto non è più una vittima, dispostissimo a dare indicazioni alla polizia giudiziaria, ai pubblici ministeri e confermarli davanti al giudice, è un concorrente nel reato, un concorrente di serie B ma comunque è uno che rischia una sanzione penale. E allora quello che dovremo valutare come impatto di più lunga durata è l'effetto che avrà questo rischio di essere considerato un soggetto non "costretto" a pagare ma indotto a pagare e quindi responsabile penalmente. Perché è notorio che il momento forte della corruzione in generale è che c'è un rapporto tra soggetti che non hanno in genere interesse a mettere sul tavolo e ostentare i loro rapporti; si crea un clima di omertà, che collega i due attori della vicenda, rischia di rendere poco leggibili i fatti di corruzione in senso lato. Quando si utilizzava il 317 si poteva dire: tu hai pagato ma vediamo di tenerti fuori; fai una ricostruzione di che cosa è successo e allora da questo punto di vista si aveva una fonte di informazione privilegiata, in modo da scardinare la filiera della corruzione. E allora a questo punto si dovrà valutare quanto possa rappresentare una remora alla collaborazione il fatto che il privato, che abbia magari incautamente cominciato ad aderire alle richieste, non può più presentarsi come vittima ma si presenta come soggetto che ha una responsabilità penale, come giustamente chi invece intavola proprio un patto corruttivo magari di lunga durata e maggiormente complesso. Nella corruzione è tradizionale che ci sia una responsabilità del funzionario corrotto ma anche del corruttore.

I reati di corruzione in senso stretto, che sono parte importante del fenomeno di repressione della corruzione, sono stati mantenuti nella loro struttura tradizionale: per quel che riguarda la corruzione propria per atti contrari ai doveri d'ufficio, il pubblico ufficiale rischia ma paradossalmente adesso è punito più gravemente il funzionario corrotto del funzionario che induce, perché il minimo di pena nel 319 *quater* è più basso rispetto a quello previsto dalla corruzione e comunque i livelli sanzionatori non sono particolarmente elevati.

Certamente ci saremo accorti tutti che il sovraffollamento carcerario non deriva dal fatto che abbiamo dei plotoni di corruttori e corrotti all'interno delle strutture carcerarie. In genere, come hanno dimostrato quelle poche ricerche empiriche che andrebbero implementate, c'è un livello di repressione che è più formale, cartacea che sostanziale. Almeno dovremo puntare su due profili, tanto per non fare sempre dei discorsi "carcerocentrici", come si suole dire: perlomeno riuscire a mettere fuorigioco chi ha un approccio di tipo corruttivo, a questo punto anche nell'ambito dei soggetti indotti, con la Pubblica Amministrazione. Il problema è di rendere inagibile il rapporto futuro con la P.A., cioè l'incapacità di contrattare con la P.A. dovrebbe essere una di quelle conseguenze da tenere al riparo dalle forme di alleggerimento, ammorbidimento, che avviene in relazione alle pene principali, perché non solo non si va in carcere ma si finisce per non subire neanche le pene accessorie.

Sull'altro versante uno strumento che è stato migliorato con la Legge Severino è la possibilità di procedere alla confisca dei profitti, derivanti dalla corruzione e dalla concussione, mediante il sequestro e la confisca per equivalente, sfuggendo quindi al problema di individuare la tangente che era stata riscossa. Non importa se non riusciamo a trovare la liquidità, imboscata chissà dove, ma se ricostruiamo un fatto corruttivo è possibile rivalersi sui altri cespiti patrimoniali dei soggetti coinvolti. E questo è uno strumento che spaventa molto gli autori di questi fatti, perché è notorio che si avverte di più il rischio sul proprio patrimonio che l'ipotesi molto teorica di una pena detentiva.

Su questo terreno qualche passo avanti quindi è stato fatto. Il bilancio complessivo non lo possiamo tirare certamente dopo poco più di un anno di vigore della nuova legge ma comunque si tratta di una riforma anche della parte repressiva che va tenuta sotto monitoraggio perché non so quanto si rivelerà alla lunga significativa. Io credo che si debba confidare di più nella parte prima della Legge, cioè nella parte relativa alla prevenzione ma certamente lo strumento penale non deve essere devitalizzato perché altrimenti rischiamo di perpetuare una situazione abbastanza complessa.

La corruzione è un fenomeno che a parole tanti combattono, a volte mi viene da pensare che è simile alla prostituzione. Chi è che parla bene della prostituzione? Però nel contempo vediamo che è un fenomeno piuttosto diffuso, con l'aggravante che il corruttore e i corrotti non vanno in giro in minigonna, non sono visibili ai bordi della strada, sono ben inseriti nella struttura sociale ed è difficile stanarli.

LUISA D'EVOLI

Consigliere Delegato - Corte dei Conti

Analisi del danno economico causato dalla corruzione e dalla cosiddetta *maladministration*

L'analisi del danno economico causato dalla corruzione e dalla cosiddetta *maladministration* è un tema che negli anni, prima ancora della legge 190 del 2012, è stato più volte oggetto di riflessione da parte della Corte dei conti, soprattutto sotto il profilo del danno all'immagine.

Il tema acquisisce oggi attualità anche perché la stessa legge n. 190 del 2012 è intervenuta sulla delineazione del danno all'immagine novellando sostanzialmente la legge n. 20 del 1994.

Questa novella si inserisce peraltro in un contesto del tutto particolare, nel quale il fenomeno della lotta alla corruzione viene affrontato su diversi piani, non solo sul piano della repressione, e cioè sul piano della responsabilità penale ed amministrativa, ma anche e soprattutto sul piano della prevenzione, coinvolgendo l'intera Pubblica Amministrazione.

La legge n. 190 del 2012, che costituisce attuazione dell'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116, e degli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999, individua l'Autorità nazionale anticorruzione e gli altri organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto alla corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (art. 1).

La legge si articola su diversi piani mediante appunto un'azione coordinata che mira all'adozione di misure generali di prevenzione, in questo caso applicate in tutte le amministrazioni, quali appunto la trasparenza, un nuovo regime di incompatibilità dei pubblici dipendenti, un nuovo regime dell'accesso e della permanenza negli incarichi amministrativi. Viene introdotto, accanto alla nozione più nota di incompatibilità, un nuovo concetto, quello di inconfiribilità, sul modello delle figure classiche dell'ineleggibilità, e una nuova disciplina dei doveri di comportamento dei funzionari pubblici.

La stessa legge prevede poi l'adozione di misure specifiche di prevenzione, che sono differenziate per ciascuna amministrazione: ad un piano nazionale anticorruzione, recentemente approvato dalla CIVIT, si affiancano piani triennali di prevenzione e codici di comportamento in ogni singola amministrazione.

Tra le novità della legge n. 190 del 2012, che ridondano sul tema oggetto di analisi anche per i connessi profili di responsabilità amministrativa, vi è l'individuazione della figura e della posizione del Responsabile per la prevenzione della corruzione.

La legge prevede che venga scelto tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia, che sono in servizio presso la Pubblica Amministrazione, e di regola invece, per quanto riguarda gli Enti locali, è individuato nel segretario comunale.

Sul Responsabile della prevenzione della corruzione, che spesso riveste anche il ruolo di Responsabile per la trasparenza, incombono una serie di responsabilità, provvedendo egli all'elaborazione del piano di prevenzione per l'anticorruzione, che viene poi sottoposto all'approvazione degli organi di indirizzo politico, e a verificarne l'attuazione e la sua idea di unità, oltre che all'elaborazione di eventuali modifiche dello stesso che si rendessero necessarie.

La legge individua anche precise responsabilità del Responsabile della prevenzione, responsabilità queste che chiaramente attengono alla mancata adozione del piano e anche probabilmente ad una elaborazione del piano che non risultasse idoneo (secondo una valutazione *ex ante*) a contrastare il fenomeno corruttivo.

Si tratta di responsabilità che chiaramente si muovono su diversi piani: sul piano disciplinare ma anche sul piano della responsabilità amministrativa.

La circostanza che la legge abbia previsto una responsabilità di questo genere in capo al Responsabile della prevenzione della corruzione spiega, per certi versi, perché, nello stesso contesto della legge n. 190 del 2012, si sia data una delineazione, su un binario più preciso, per configurare, o meglio per rivedere, la responsabilità per il cosiddetto "danno all'immagine".

Questo è un terreno, si diceva, che negli anni è stato più volte oggetto di riflessione da parte della Corte dei

conti. Si è infatti formata negli anni una copiosa giurisprudenza con l'elaborazione di principi che spesso andavano al di là del danno correlato soltanto con la commissione di reati che erano collegati al fenomeno corruttivo.

La giurisprudenza della Corte dei conti ma anche quella della Cassazione hanno entrambe concluso che il danno all'immagine costituisce in ogni caso un danno patrimoniale indiretto. Esso consiste appunto nella lesione del decoro e del prestigio della Pubblica Amministrazione ed è un danno pubblico in quanto lesione del buon andamento della P.A. che perde, con la condotta illecita dei suoi dipendenti, credibilità ed affidabilità all'esterno, ed ingenera la convinzione che i comportamenti patologici posti in essere dai propri lavoratori siano un connotato usuale della sua azione. È stato al riguardo più volte sottolineato che si tratta di un danno, secondo la giurisprudenza della Corte dei conti, di rilievo ancor prima sociologico che giuridico, giacché dall'identificazione dell'Amministrazione con il soggetto che per essa ha agito consegue che sul pubblico dipendente ridondano sia i valori positivi della legalità, del buon andamento e dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione sia, per converso, i disvalori legati ai più gravi illeciti amministrativo-contabili.

La giurisprudenza ha individuato, in ogni caso, nel danno all'immagine una lesione specifica, a prescindere cioè dai danni di natura economica che derivano dalle spese che l'Amministrazione deve sostenere per riparare quelli arrecati dal fenomeno corruttivo. Ciò perché il collegamento diretto del danno è con l'art. 97 della Costituzione, trattandosi di un danno che deriva in questo caso proprio dal principio di immedesimazione organica del pubblico dipendente con la Pubblica Amministrazione, sicché è dalla lesione dei valori positivi della legalità, del buon andamento, dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione, esplicitati nell'art. 97 della Costituzione, che ha origine il danno all'immagine come danno indipendente, certamente di natura patrimoniale indiretto, ma ulteriore rispetto ai danni economici che derivano dalla commissione di determinati reati contro la Pubblica Amministrazione.

Si tratta di un danno che deve essere, in ogni caso, valutato oggettivamente. L'elaborazione giurisprudenziale della Corte dei conti ha fatto sempre riferimento al riguardo ad elementi oggettivi, e cioè al ridotto utilizzo delle risorse che derivano proprio per il dilagarsi del fenomeno corruttivo, al deficit di inefficienza e in ultima analisi alla non sana gestione finanziaria dell'Amministrazione (ricordando in questa sede che, nell'accezione comunitaria, la sana gestione finanziaria dell'Amministrazione si identifica con l'efficienza, l'economicità, l'efficacia dell'azione amministrativa).

In sostanza, la giurisprudenza della Corte dei conti, anteriore alla legge n. 190 del 2012, ha percorso questo terreno proprio attraverso un'elaborazione di principi che facevano riferimento alla valutazione equitativa del danno sulla base di elementi oggettivi, scindendo cioè i profili che sono connessi ai costi economici che l'Amministrazione deve sopportare per riparare il danno derivante dalla lesione dell'immagine da quello che è propriamente il danno derivante dalla lesione dell'immagine. Anzi, in questo senso, è stato chiarito, dalla stessa giurisprudenza della Cassazione, che i cosiddetti costi economici che derivano dalle spese sostenute dall'Amministrazione per riparare il danno all'immagine sono solamente un elemento probatorio, cioè un elemento di prova, per l'organo requirente, per azionare il giudizio di responsabilità per il danno all'immagine, essendo questo molto più ampio.

Su questo terreno è intervenuta la legge n. 190 del 2012, che con il comma 62 dell'art. 1 ha aggiunto l'art. 1-sexies della legge n. 20 del 1994, il quale prevede che *"nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente"*.

Si tratta di una novella intervenuta peraltro su un tracciato già segnato qualche anno prima dall'art. 17, c. 30-ter, del d.l. n. 79 del 2009 (c.d. lodo Bernardo), che aveva escluso per la Pubblica Amministrazione la possibilità di tutelare la propria immagine fuori dalla integrazione di reati tipici contro di essa.

La norma introdotta dal lodo Bernardo era stato oggetto di scrutinio da parte della Corte costituzionale proprio perché sembrava restringere gli ambiti della responsabilità per il danno all'immagine. La Corte costituzionale è intervenuta valutando compatibile sul piano costituzionale la scelta da parte del legislatore, nell'esercizio della propria discrezionalità, di una circoscrizione della responsabilità per danno all'immagine in presenza di condotte correlate a reati contro la Pubblica Amministrazione (sentenza n. 335 del 2010).

La legge n. 190 del 2012, che sotto questo profilo si inserisce nel contesto delineato dal c.d. lodo Bernardo,

sembra ora individuare un percorso obbligato sia per l'organo requirente sia per l'organo giudicante chiamato a valutare l'entità quantitativa del danno: per l'organo requirente perché il danno all'immagine risulta correlato esclusivamente alla commissione di un reato contro la Pubblica Amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato; per l'organo giudicante in relazione alla valutazione che egli può compiere per la quantificazione del danno. Sotto quest'ultimo profilo la legge interviene quasi individuando un meccanismo sostitutivo della valutazione equitativa, individuando cioè una misura della quantificazione del danno pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente, e lasciando solo l'apertura, per uno spazio valutativo diverso, della clausola "*salvo prova contraria*". Si tratta, tuttavia, di chiarire in che termini possa essere con ciò ripreso tutto lo spazio elaborato precedentemente per una valutazione equitativa del danno.

Sotto questo profilo, la norma lascia ancora margini per una riflessione giurisprudenziale e dottrinale al di là della legge n. 190 del 2012, comunque intervenuta in un contesto di perdurante crisi particolarmente delicato per il Paese, fortemente impegnato per un verso in uno sforzo di risanamento dei conti pubblici nella prospettiva del processo di integrazione europea e per altro verso in un processo di riordino delle istituzioni pubbliche, degli apparati e delle procedure amministrative.

MICHELE DELL'AGLI

Comandante Provinciale - Guardia di Finanza

Esperienze di indagini sul campo prima e dopo la legge 190/2012

Sono il Generale Michele Dell'Agli, Comandante Provinciale Genova della Guardia di Finanza, buongiorno a tutti.

Ringrazio l'Università di Genova per questa opportunità che mi ha dato e il professor Pisa per aver introdotto, in qualche modo riscaldato un po' l'aula sul tema della repressione dei reati di corruzione, più in generale contro la Pubblica Amministrazione, evidenziando anche alcuni aspetti della riforma, introdotta con la legge 190, che influiscono anche sugli aspetti investigativi e della ricerca delle prove di questi reati.

Le nuove disposizioni, in effetti, incidono sul sistema penale, sostanziale e processuale, con ricadute sulle indagini di polizia giudiziaria, con riguardo alle possibilità di avvalersi dei più penetranti strumenti investigativi e alle difficoltà nell'acquisizione degli elementi di prova necessari a definire la fattispecie astratta configurabile nel caso concreto.

Con la legge 6 novembre 2012, n. 190, il Parlamento ha varato una normativa organica tesa ad implementare l'apparato preventivo e repressivo contro la corruzione e l'illegalità nella pubblica amministrazione.

Le nuove disposizioni incidono direttamente sul sistema penale sostanziale e processuale, con ricadute sulle indagini di polizia giudiziaria, soprattutto con riguardo alle possibilità di avvalersi dei più penetranti strumenti investigativi e alla complessità dell'acquisizione degli elementi di prova necessari a definire la fattispecie astratta configurabile nel caso concreto.

Con riguardo agli atti d'indagine utilizzabili, la modifica dell'apparato sanzionatorio di alcuni reati già presenti nel codice, con l'aumento delle pene principali, ha riflessi immediati sulle possibilità di sviluppo delle indagini di polizia giudiziaria.

Nell'ottica di potenziare l'efficacia dissuasiva delle norme incriminatrici, sono stati aumentati i minimi edittali, del reato di peculato di cui all'art. 314 c.p., il cui minimo è stato portato da tre a quattro anni di reclusione. La pena è ora stabilita, quindi, da quattro a dieci anni di reclusione, per l'ipotesi del 1° comma (cd. peculato per distrazione) e da sei mesi a tre anni di reclusione, nel 2° comma (cd. peculato d'uso). Rimangono consentiti l'arresto facoltativo in flagranza ed il fermo di indiziato di delitto, nonché l'applicabilità delle misure coercitive personali, compresa la custodia cautelare in carcere, soltanto per la fattispecie del 1° comma. Sempre soltanto per la fattispecie del 1° comma, è possibile procedere alle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni, dati i limiti di ammissibilità posti dall'art. 266, 1° comma, lettera b), del c.p.p., che prevede espressamente per i reati contro la pubblica amministrazione, la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni.

Anche nel reato di abuso di ufficio di cui all'art. 323, comma 1, c.p., la sanzione prima da sei mesi a tre anni di reclusione, è ora da uno a quattro anni di reclusione. L'aumento del massimo edittale ha un'evidente ricaduta in campo processuale, anche riguardo allo sviluppo delle indagini preliminari. Perduto l'effetto del superamento della precedente soglia di quattro anni di cui all'art. 280 c.p.p. ai fini dell'applicabilità della custodia cautelare in carcere, ora prevista non inferiore nel massimo a cinque anni per effetto della recentissima riforma, rimangono consentiti gli arresti domiciliari e le altre misure coercitive, stante il superamento del limite di pena di anni tre nel massimo. Alla polizia giudiziaria è ora consentito l'arresto facoltativo in flagranza di cui all'art. 381 c.p.p..

La novella ha anche aumentato le pene per il reato di corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio (corruzione propria) di cui all'art. 319 c.p.: in luogo della precedente pena della reclusione da due a cinque anni di reclusione è ora stata prevista una forbice edittale da quattro ad otto anni di reclusione. Ai sensi dell'art. 381 e dell'art. 384 del c.p.p. sono consentiti l'arresto facoltativo in flagranza ed il fermo di indiziato di delitto. In base all'art. 280 c.p.p. sono applicabili le misure coercitive, compresa la custodia cautelare in carcere. È ora superato il limite edittale della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni, previsto dall'articolo 266, 1° comma, lettera b) c.p.p. per l'ammissibilità di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni.

È stata, infine, aumentata la pena anche per il reato di corruzione in atti giudiziari di cui all'art. 319-ter c.p., la pena prevista per il fatto del primo comma, in precedenza racchiusa tra tre ed otto anni di reclusione, è ora ricompresa tra quattro e dieci anni, mentre, con riguardo all'ipotesi aggravata, prevista nel comma secondo, il minimo edittale è stato elevato a cinque anni di reclusione in luogo dei precedenti quattro, cosicché la forbice edittale spazia ora tra cinque e dodici anni di reclusione. È rimasta invece invariata la pena da sei a venti anni di reclusione prevista laddove dal fatto corruttivo derivi l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni. Ai sensi degli artt. 380 e 381 c.p.p. sono consentiti l'arresto facoltativo in flagranza per le ipotesi del 1° comma e del 2° comma, 1^a parte, mentre si giunge all'arresto obbligatorio in flagranza nell'ipotesi della 2^a parte del 2° comma ("ingiusta condanna superiore a cinque anni o all'ergastolo"). In ogni caso è consentito il fermo di indiziato di delitto di cui all'art. 384 del c.p.p.. In base all'art. 280 c.p.p., sono applicabili le misure coercitive, compresa la custodia cautelare in carcere. Come previsto dall'articolo 266, 1° comma, lettera b) c.p.p. sono ammissibili le intercettazioni di conversazioni e comunicazioni.

La novella ha, infine, innalzato il limite edittale minimo del reato di concussione di cui all'art. 317 c.p. (la cui fattispecie di concussione è stata ristretta alla sola ipotesi della costrizione), portato da quattro a sei anni di reclusione. Data la pena edittale della reclusione da sei a dodici anni, per gli artt. 381 e 384 del c.p.p. sono consentiti l'arresto facoltativo in flagranza ed il fermo di indiziato di delitto. In base all'art. 280 c.p.p., sono applicabili le misure coercitive, compresa la custodia cautelare in carcere. L'art. 266 C.P.P., 1° comma, lettera b) c.p.p. rende ammissibili le intercettazioni di conversazioni e comunicazioni.

Sotto altro profilo, le indagini di polizia giudiziaria nei reati di corruzione, induzione indebita e concussione sono fortemente condizionate nel loro sviluppo anche dall'esigenza di superare le difficoltà poste dalla collimazione delle fattispecie concrete a quelle astratte, soprattutto quando queste siano particolarmente connotate.

I reati di cui ci si occupa richiedono agli investigatori uno sforzo particolare per la ricerca di ogni possibile dettagliata fonte ed elemento di prova che consenta al giudice di individuare la fattispecie applicabile al caso concreto.

In tal senso appare significativa la "rimodulazione" del reato di concussione. L'originaria e unitaria fattispecie prevista nell'art. 317 c.p. e comprensiva tradizionalmente delle condotte di costrizione e di induzione (intese quali modalità alternative di realizzazione del reato), oltre ad essere ora riferita esclusivamente al pubblico ufficiale e non più anche all'incaricato di pubblico servizio come in passato, è stata ora circoscritta esclusivamente alla prima delle due condotte menzionate e cioè quella di "costrizione".

La residua modalità della induzione è stata ricollocata nell'inedito art. 319-quater, sotto la rubrica "Induzione indebita a dare o promettere utilità". L'introduzione del nuovo reato pare implicare complicazioni investigative data la compresenza di tre previsioni delittuose tra loro contigue (corruzione, induzione indebita e concussione). L'indagine di polizia giudiziaria deve, quindi, individuare e rappresentare adeguatamente al giudice il "crinale" che divide le tre diverse figure di reato.

I maggiori problemi, sotto questo profilo, possono sorgere circa la distinzione tra concussione e induzione indebita, ove l'oggettiva diversa condotta attuata sul privato, in un caso di induzione e nell'altro di coercizione, offre un criterio chiaro all'investigatore, ma soprattutto con riguardo alla necessità di distinguere tra induzione indebita e corruzione, posto che in tale seconda figura le modalità della condotta del soggetto pubblico che riceve l'utilità o accetta la promessa sono lasciate indeterminate, sicché l'elemento di discriminazione, rimarrebbe l'abuso della qualità o dei poteri, presente unicamente nella figura di induzione indebita.

Anche la "rimodulazione" del reato di corruzione per un atto d'ufficio di cui all'art. 318 c.p. (corruzione impropria), ora ridenominato "Corruzione per l'esercizio della funzione" richiede alla polizia giudiziaria un nuovo approccio investigativo.

La nuova ipotesi di "corruzione impropria" è caratterizzata dalla soppressione del necessario collegamento dell'utilità ricevuta o promessa con un atto dell'ufficio, da adottare o già adottato. La formulazione adottata rende ora possibile la configurabilità del reato anche nei casi in cui l'esercizio della funzione pubblica non si concretizzi in uno specifico atto. La nuova norma, definisce un vero e proprio "asservimento" del soggetto pubblico ai desiderata del soggetto privato, stante la non necessità di dimostrare appunto un legame tra il compenso ed uno specifico atto di ufficio.

Inoltre, il riferimento operato dall'art. 321 c.p. (recante “pene per il corruttore”) al “primo comma dell'articolo 318” è rimasto immutato, nonostante la nuova formulazione dell'art. 318 c.p. in un unico comma, in luogo dei due preesistenti di “corruzione impropria antecedente” e “corruzione impropria susseguente”. Per effetto dell'inglobamento di corruzione antecedente e susseguente all'interno di un'unica fattispecie, il corruttore oggi può essere punito anche per la corruzione susseguente, configurandosi un'ipotesi di nuova incriminazione, come tale, non applicabile retroattivamente.

Altro elemento di differenziazione che richiede una particolare attenzione della polizia giudiziaria nella ricerca degli elementi probatori è costituito dal ricorso all'attuale locuzione “danaro o altra utilità” in luogo del termine “retribuzione”, precedentemente previsto per definire l'oggetto della dazione ricevuta dal pubblico ufficiale. In proposito, è doveroso ricordare che proprio la qualificazione “retributiva” della dazione escludeva dall'ambito di operatività del reato le situazioni non caratterizzate da un vero e proprio rapporto “sinallagmatico” tra la prestazione del corruttore e quella del corrotto e di includervi, al contrario, solo quelle dazioni o promesse proporzionate al tipo e all'importanza della prestazione richiesta al pubblico ufficiale.

Con la legge 190 del 2012, è stata introdotta nel nostro ordinamento una nuova figura delittuosa, l'art. 346-bis c.p. recante “Traffico di influenze illecite”. Viene punito con la reclusione da uno a tre anni “chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 319 e 319 ter, 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”.

Questa nuova fattispecie si connota rispetto al reato di millantato credito del primo comma dell'art. 346 c.p., perché le relazioni con il pubblico funzionario vantate dall'intermediario devono essere, come segnalato dall'aggettivo “esistenti”, reali e non invece meramente vantate dall'agente. Sul punto devono, quindi, soffermarsi le indagini, data la necessità di una precisa valutazione sulla fattispecie astratta applicabile laddove, ad esempio, il credito vantato presso il pubblico ufficiale o impiegato sia effettivamente sussistente, ma venga amplificato in modo da far credere di poter influire sulle determinazioni di un pubblico funzionario in cambio di un prezzo per la mediazione.

Altro importante campo d'indagine è rappresentato dall'esigenza di distinguere il concorso nel reato di corruzione da quello di traffico di influenze illecite, a seconda che il denaro o gli altri vantaggi patrimoniali siano il prezzo da corrispondere al pubblico ufficiale ovvero siano rappresentati e destinati a retribuire unicamente l'opera di mediazione.

Altro problema investigativo si pone proprio nell'elemento di diversificazione della “esistenza” delle relazioni, quale presupposto dell'opera di mediazione, rispetto alla figura del millantato credito. L'indagine sul traffico di influenze illecite dovrà acquisire ogni utile elemento di prova per valutare quale sia il grado di relazione con il soggetto pubblico che integri la richiesta “esistenza” della relazione con il pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio, ben potendo ricomprendersi rapporti intrattenuti in una sola occasione, rapporti sporadici, rapporti stabili e consuetudinari. In ogni caso, tale indice di diversificazione rispetto all'ipotesi di millantato credito, deve essere specificamente investigata, atteso che incombe sulla pubblica accusa l'onere di dimostrare l'effettività delle predette relazioni.

Le indagini della polizia giudiziaria dovranno poi essere indirizzate anche a definire i contorni della “mediazione”, ove sia stata soltanto prospettata ovvero sia stata effettivamente esercitata nei confronti del soggetto pubblico, in questo caso senza che si realizzi la promessa o corresponsione di alcunché, posto che, diversamente, si ricadrebbe nella ipotesi della istigazione alla corruzione, in caso di mancata accettazione, e di corruzione in caso, invece, di accettazione.

Un'ulteriore importante campo di indagine, che impegna la polizia giudiziaria nelle investigazioni su tale reato, deriva dai presupposti della “indebita” dazione o promessa e della “illecita” mediazione richiesti dalla norma incriminatrice. L'illiceità penale della condotta dipende, infatti, dalle norme extrapenali che concorrono a determinare le condizioni in cui i comportamenti considerati risultino leciti. Nel nostro ordinamento, tuttavia, non si rinvengono norme di tal specie con la conseguente evidente difficoltà di coniugare il contenuto della nuova norma con i necessari principi di determinatezza e tassatività della fattispecie penale.

Con la riconfigurazione dell'art. 2635 c.c. è stato introdotto il delitto di “Corruzione tra privati”, in sostit-

tuzione di quello di “Infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità”. L'intervento del legislatore non ha stravolto la precedente fattispecie del 2002, sostanzialmente riproposta nel primo comma del novellato art. 2635 c.c. . La condotta oggetto di incriminazione è tuttora integrata, infatti, dal compimento o dall'omissione di atti in violazione degli obblighi inerenti al proprio ufficio a seguito della dazione o della promessa di utilità, la cui rilevanza penale continua a dipendere dalla causazione dell'evento costituito dal procurato nocumento alla società.

Uniche aggiunte introdotte dalla novella sono individuabili nell'illiceità dell'atto che può dipendere dalla violazione “degli obblighi di fedeltà” e nell'oggetto della dazione o della promessa che può essere costituito anche dal danaro. La condotta rilevante è riconducibile alla violazione degli specifici doveri, ricavabili dalle norme giuridiche o contrattuali, ma anche da un più generico dovere di “fedeltà” nell'esercizio dell'ufficio privato, che appare di incerta determinazione nei suoi effettivi contenuti e preannuncia difficoltà per la polizia giudiziaria in termini di acquisizione dei corrispondenti elementi probatori.

Una rilevante novità introdotta dal legislatore riguarda i soggetti attivi della corruzione tra privati che, nel primo comma dell'art. 2635 c.c., rimane reato proprio degli amministratori, dei direttori generali, dei dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, dei sindaci e dei liquidatori di una società, oltre che reato a concorso necessario “corrotto-corruttore”, ma al secondo comma ora prevede che il medesimo fatto venga punito, seppure in maniera meno grave, anche qualora a commetterlo siano non solo i lavoratori subordinati in senso proprio, ma chiunque svolga per conto della società un'attività comunque sottoposta, per legge o per contratto, al potere di direzione o di vigilanza dei suoi vertici.

Indipendentemente dalle pene edittali previste e dagli strumenti cautelari ed investigativi che in base ad esse sono attivabili, nelle indagini sui delitti contro la pubblica amministrazione connessi alla corruzione, induzione indebita o concussione assume assoluto rilievo la possibilità di ricorrere alle intercettazioni di conversazioni e di comunicazioni, comprese quelle informatiche e telematiche. Infatti, salvi i casi più conclamati di concussione per costrizione di cui all'art.317 c.p., tra il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio e l'altra parte interessata si può determinare una convergenza di interessi che rende ardua l'indagine di polizia giudiziaria che non possa avvalersi delle intercettazioni per acquisire consistenti fonti ed elementi di prova. Infatti, mancando la possibilità di accedere a una prova dichiarativa della parte “privata”, dato il connesso interesse economico o l'esigenza di non autodenunciarsi, la polizia giudiziaria deve affrontare significative difficoltà per addivenire ad un quadro probatorio adeguatamente supportato attraverso prove indirette testimoniali, derivanti da servizi di osservazione e pedinamento. In tali indagini, anche le prove reali sono di difficile individuazione, mentre possono risultare molto importanti le prove documentali acquisite attraverso strumenti investigativi quali perquisizioni, locali e personali, sequestri nonché indagini di tipo bancario, contabile e patrimoniale.

Infine, va ricordato che il delitto di cui all'art. 319- quater è ora incluso tra quelli per i quali è consentita la particolare ipotesi di confisca di cui all'art. 12-sexies del d.l. 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e che la novella ha inserito tra i reati-presupposto della responsabilità amministrativa degli enti sia il delitto di induzione indebita di cui all'art. 319-quater c.p., sia quello di corruzione tra privati di cui all'art. 2635 c.c., peraltro in tal caso la responsabilità è limitata all'ente del quale è vertice apicale o dipendente il corruttore.

Ho concluso. Grazie per l'attenzione.

CLAUDIA DE NADAI

Dirigente - Università degli Studi di Genova

La nuova figura del responsabile dell'anticorruzione e della trasparenza

Come già esposto la legge n. 190/2012 rappresenta il punto d'approdo raggiunto dal parlamento italiano nell'attuazione degli impegni assunti sul piano internazionale in materia di lotta e prevenzione della corruzione. Visti gli autorevoli interventi precedenti non è necessario sottolineare nuovamente come alcuni aspetti della norma non consentono di essere pienamente soddisfatti del traguardo raggiunto, anche se tuttavia la stessa non può non ritenersi un fondamentale passo avanti dell'Italia nella lotta al fenomeno corruttivo, si può subito passare quindi al nodo fondamentale del mio intervento, ovvero le peculiarità della nuova figura introdotta nell'ordinamento giuridico del responsabile della prevenzione della corruzione e dell'illegalità nelle pubbliche amministrazioni; ruolo che peraltro ricopro presso questa Università.

A tale figura il legislatore ha affidato la realizzazione degli obiettivi normativi a livello delle singole p.a., realizzazione che in un'ottica "nazionale" è invece perseguita attraverso l'azione sinergica di tre soggetti: la Commissione per la valutazione, la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, quale Autorità Nazionale Anticorruzione, il Dipartimento della funzione pubblica per la promozione delle stesse strategie di prevenzione e il coordinamento della loro concretizzazione, e un Comitato Interministeriale con il compito di fornire indirizzi attraverso l'elaborazione di linee guida.

Partendo dal puro dato normativo la legge prescrive che *"l'organo di indirizzo politico individua di norma tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio, il responsabile della prevenzione della corruzione"*, ponendo pertanto un criterio di preferenza all'interno della categoria dirigenziale, senza però introdurre una regola rigida inderogabile circa i destinatari e le modalità della designazione. L'utilizzo dell'espressione *"di norma"* ha infatti implicitamente ammesso una flessibilità giustificata dalle differenti strutture gestionali.

Ciascuna amministrazione ha dovuto quindi compiere una attenta valutazione in proposito, sulla base delle specificità organizzative, tenendo altresì in considerazione i limiti operanti nell'individuazione del responsabile e precisati dalla circolare n. 1/2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica.

In essa è infatti prescritto che la scelta non possa ricadere su dirigenti che siano stati destinatari di pronunce giudiziali di condanna, né di provvedimenti disciplinari; si è inoltre posta l'attenzione sull'esistenza di eventuali situazioni di conflitto di interesse, incompatibilità e/o precarietà evitando quindi la designazione di dirigenti incaricati in quei settori che sono considerati tradizionalmente più esposti al rischio di corruzione, quale ad esempio l'ufficio preposto alla gestione del patrimonio, ovvero la sovrapposizione con la carica di responsabile dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari, o l'affidamento dell'incarico a dirigenti titolari ex art. 19, comma 5 bis e 6 del d.lgs 165/ 2001. A tal proposito la stessa circolare ha sottolineato l'importanza, proprio in considerazione del ruolo e delle responsabilità che la legge attribuisce al responsabile della prevenzione della corruzione, della scelta di un dirigente che si trovi in una posizione di relativa stabilità, per evitare che *"la necessità di intraprendere iniziative penetranti nei confronti dell'organizzazione amministrativa possa essere compromessa anche solo potenzialmente dalla situazione di precarietà dell'incarico"* e ancora *"è in ogni caso da escludere la nomina di dirigenti inseriti nell'ufficio di diretta collaborazione per la particolarità del vincolo fiduciario che li lega all'autorità di indirizzo politico dell'amministrazione"*.

Da quanto prima esposto ne consegue che il Dipartimento della Funzione Pubblica riconosce al suddetto Responsabile una forte autonomia nell'ambito dell'amministrazione di appartenenza, autonomia correlata alle responsabilità disciplinari, dirigenziali ed erariali che sono imputabili allo stesso nel caso di commissione di "reati di corruzione" e che costituiscono a parere della sottoscritta il punto nevralgico della disciplina; occorre infatti verificare se nell'applicazione concreta della legge, tale figura sia effettivamente necessaria o se invece non vada a sovrapporsi a altri organismi già presenti nelle p.a. e/o autorità competenti anch'essi alla vigilanza sull'osservanza della normativa vigente, fra cui quella anti-corruzione.

Proseguendo la lettura della legge vengono elencati i compiti che il Responsabile sarà chiamato a svolgere.

Tra essi ricordo:

- l'elaborazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, per l'adozione entro il 31 gennaio di ogni anno, da parte dell'organo di indirizzo politico;
- la definizione, entro il 31 gennaio di ogni anno, di procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti operanti in settori esposti alla corruzione, in collaborazione con la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione;
- la pubblicazione sul sito web della p.a., entro il 15 dicembre di ogni anno, di una relazione contenente i risultati dell'attività svolta;
- la verifica dell'efficace attuazione del piano e della sua idoneità;
- la proposta di eventuali modifiche al piano in caso di accertamento di significative violazioni o di mutamenti dell'organizzazione nella p.a.;
- la verifica, d'intesa con il dirigente competente, della rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- l'individuazione di specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti dalle disposizioni di legge;
- la coordinazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione con il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità, di cui al D.lgs 150/2009 e ss.mm.ii.

Come prima accennato la legge n. 190/2012 decreta che il responsabile designato risponderà sul piano disciplinare, dirigenziale ed erariale nel caso di commissione all'interno della p.a. di reati di corruzione, da intendersi in senso ampio ovvero reati legati al fenomeno corruttivo e non solamente le fattispecie di cui agli articoli 318, 319, 319 ter e 320 del codice penale -anche se non si può trascurare la possibilità che la giurisprudenza intepreti la norma in senso più restrittivo-, accertati con sentenza passata in giudicato, salvo che lo stesso provi le seguenti circostanze:

- a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano triennale di prevenzione della corruzione e di aver osservato le prescrizioni prima esposte;
- b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano.

Una responsabilità dirigenziale è altresì prevista in caso di ripetute violazioni al piano triennale di prevenzione della corruzione o per omesso controllo, indipendentemente quindi dalla commissione e dall'accertamento di un reato di corruzione.

Appare evidente sin da subito che alcune delle disposizioni, la cui osservanza può costituire la prova liberatoria per il responsabile, sono formulate in maniera poco chiara lasciando il campo aperto a interpretazioni di segno opposto.

È stato più volte detto e scritto che le consistenti responsabilità attribuibili ai "Responsabili" rimarranno solo su carta, posto che sarà molto semplice per questi ultimi provare di avere osservato le disposizioni della legge 190. A sostegno di ciò è stato posto ad esempio come lo stesso testo normativo non richieda l'adozione del Piano, ma solo una semplice predisposizione.

A parere della sottoscritta tale tesi non è corretta sotto molteplici profili. Innanzitutto tutti gli operatori pratici del diritto sanno che non è possibile decretare a priori l'indirizzo che assumerà la giurisprudenza su una tematica tanto delicata quanto sentita dalla comune coscienza come quella della corruzione e dell'illegalità nella "cosa pubblica". Secondariamente una interpretazione siffatta svilirebbe la portata innovativa della norma e la priverebbe, in qualche misura, anche di quella forza promotrice di un rinnovamento nelle pubbliche amministrazioni.

Come prima accennato uno dei punti maggiormente critici della legge n. 190/2012 e sul quale ho avuto modo di confrontarmi con alcuni colleghi "Responsabili" di altri Atenei, è la definizione delle attività che in concreto dovrà svolgere la figura del Responsabile della Prevenzione della corruzione. A titolo esemplificativo si riporta uno dei compiti attribuiti a tale figura e la cui formulazione vaga e poco pragmatica, rende efficace-

mente l'idea delle difficoltà che noi Responsabili ci troviamo ad affrontare. L'articolo 1, comma 10, della norma prescrive che:

“Il responsabile individuato ai sensi del comma 7 provvede anche:

a) alla verifica dell'efficace attuazione del Piano e della sua idoneità, ...omissis...”

In cosa consiste una efficace attuazione del Piano? Ovvero quando un Piano di prevenzione della corruzione viene efficacemente attuato? Si potrebbe facilmente rispondere quando non si è verificato alcun fatto legato al fenomeno corruttivo, ma non sarebbe totalmente corretto in quanto si andrebbe a creare, attraverso tale interpretazione, un'incongruenza all'interno del testo normativo. Infatti in una ipotetica imputazione di responsabilità per ripetute violazioni al Piano, per omesso controllo o nel caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il soggetto Responsabile è ammesso a provare a sua discolta di aver “verificato l'efficace attuazione del Piano e la sua idoneità” che alla luce di ciò non può risolversi nella mera assenza di fatti legati al fenomeno corruttivo.

Un punto che invece ritengo di grandissima rilevanza nell'attuazione delle strategie di prevenzione, e per il quale la figura di un responsabile ha ragione d'essere, è l'attività di formazione dei dipendenti pubblici, anzi oserei dire che la formazione rappresenta la più importante opportunità che tutti noi abbiamo per riportare tutta la pubblica amministrazione nella sfera della legalità, dell'imparzialità e del buon andamento.

Essere un dirigente dell'Università, che è l'ente di formazione per eccellenza, contribuisce probabilmente in questa mia convinzione, ma è innegabile che la conoscenza della cultura della legalità e dei valori ad essa correlati, non può essere solo presunta da parte del legislatore, occorre invece renderla reale ed effettiva, stimolare così un coinvolgimento etico della comunità. Molto spesso infatti la corruzione è potuta dilagare e diventare parte del sistema perché la percezione del suo disvalore era attenuata dalla tolleranza della collettività, questa ultima dovuta a svariati fattori fra i quali, in primis, la scarsa conoscenza delle conseguenze dovute alla corruzione e dei principi costituzionali a cui aderire nelle perseguimento delle finalità pubbliche.

I responsabili designati hanno quindi il dovere di promuovere attività di formazione e sensibilizzazione, coinvolgendo non soltanto i membri dell'amministrazione di appartenenza, ma anche i c.d. *stakeholder*.

La legge n. 190/2012 non si occupa però solo di introdurre obblighi strettamente correlati alla prevenzione della corruzione o meglio le attività di prevenzione della corruzione vengono integrate dalle operazioni legate alla Trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Attraverso la pubblicazione di dati e informazioni, il cittadino è messo nella condizione di poter lui stesso controllare l'uso che viene fatto delle risorse pubbliche. In considerazione dell'attinenza delle finalità fra la prevenzione della corruzione e l'attuazione della normativa sulla trasparenza, il legislatore ha voluto unificare in un unico soggetto le due figure di responsabile anticorruzione e responsabile della trasparenza. E se tale unificazione ha da un lato il vantaggio di individuare un unico soggetto interlocutore, dall'altro attribuisce a questo ultimo una serie gravosa di adempimenti, senza e sottolineo con forza questa “senza”, alcuna risorsa né finanziaria, né strumentale, né di unità di personale.

Probabilmente solo fra qualche tempo sarà possibile dare una soluzione alle diverse criticità, di cui vi ho riportato, per leggerezza di esposizione, solo pochi esempi. L'auspicio è che gli organismi preposti al controllo sull'attuazione della normativa, Civit e Dipartimento della funzione pubblica, siano al massimo ricettivi nei confronti delle problematiche sollevate da chi, come noi, è chiamato ad applicare la legge. Noi che da un lato ricopriamo un ruolo istituzionale di responsabili della prevenzione della corruzione, ma che dall'altro siamo anche cittadini, di per sé controllori della gestione pubblica.

PIETRO PAOLO MILETI

Segretario Generale - Comune di Genova

Ruolo dei Comuni nella diffusione della cultura della legalità sul territorio

Buongiorno a tutti, sono veramente, sentitamente onorato di partecipare a questo incontro.

Cercherò di tradurre in un ambito un po' operativo questo aspetto della corruzione. Parlo di corruzione, non di anticorruzione, ma ci siamo intesi: è anticorruzione.

Per dire cosa: qual è il ruolo del Comune, che cosa ha fatto e che cosa farà il Comune di Genova per seguire non solo le linee normative della legge 190 ma tutto il percorso proprio di avvicinamento al cittadino.

Alcune cose sono state già dette ed io mi limiterò ad un intervento breve sottolineando determinati aspetti.

Il Comune di Genova è partito in anticipo: ha approvato il piano dell'anticorruzione prima dell'introduzione della scadenza al 31 gennaio 2014.

Pertanto, compito del Comune di Genova è ora quello di adeguare il proprio piano dopo l'adozione del piano nazionale anticorruzione. Infatti, ovviamente, alcuni nuovi elementi sono necessariamente da inserire nel piano comunale.

Il Comune di Genova ha operato secondo me una scelta molto positiva: ha unificato nello stesso ufficio le funzioni di prevenzione della corruzione, di attuazione della trasparenza - per noi fundamentalmente legate in prospettiva di un unico percorso finale - oltre ad un' incombenza non secondaria, anzi veramente di forte impatto, ovvero il controllo di regolarità tecnica e amministrativa su tutti gli atti.

Vi dirò che il Comune di Genova produce decine di migliaia di atti, elemento primario per comprendere il ritorno dell'attività di questo ufficio.

Bene, il responsabile di queste tre incombenze è il Segretario Generale, individuato con provvedimento del Sindaco. Quindi dovrei spaventarmi un po' avendo, come dire, percepito l'importanza dell'univocità della figura tra responsabile dell'anticorruzione, della trasparenza e del controllo sugli atti.

Certo, è stato costituito un ufficio di supporto, ma vi assicuro che questa è comunque una vera sfida ed un passaggio importante è rendere palese quello che stiamo facendo.

Intanto ho cercato di dare un primo indirizzo di partenza: poiché parliamo per atti usiamo un linguaggio comprensibile; troppe volte dall'altra parte non si riesce a comprendere quello che scriviamo.

Anche a difesa dell'azione della Pubblica Amministrazione, occorre dire che in generale qualcosa sappiamo fare: probabilmente non riusciamo a "vendere bene" ciò che produciamo, perché chiaramente un ingorgo di norme ci porta spesso a leggere in maniera acritica il nostro adempimento.

Tra l'altro occorre fare una piccola considerazione: gli adempimenti sono diventati veramente tanti.

Non voglio una difesa: voglio solo dire che, probabilmente, questo eccesso a volte crea confusione nel cittadino perché ci sono duplicazioni. Nel sito istituzionale viene inserita una serie di informazioni, a volte anche un po' complesse: si può comprendere come, dall'altra parte, a volte non si riesca a reperirle immediatamente in maniera sostanziale.

Un passaggio fondamentale è capire se, tra i nostri obiettivi, vi sia quello di ridurre questo grado di complessità.

Cosa deve fare dunque il Comune? Innanzitutto deve fundamentalmente abbattere il senso di sfiducia che esiste.

Certo, il Comune ha una funzione di sussidiarietà che è indiscutibile: il contatto con il cittadino è costante e continuo, spesso tradotto in un aggregato di proteste. Bisogna quindi cercare, come dire, di potenziare e di migliorare, in questo sistema di rapporti, ciò che può conoscere il cittadino.

La legge sulla corruzione prevede un piano a livello decentrato, quindi non una fotocopia di quello nazionale: le aree a rischio che dobbiamo identificare si modificano ovviamente a seconda degli enti.

Io lavoro in Liguria: è ovvio che questo piano potrà avere una dimensione diversa in Campania, in Puglia, in Emilia Romagna, in Lombardia, dove sono diverse le situazioni. Ogni piano deve essere calato perfettamente nella realtà.

L'importante è che queste non rimangano semplici parole, ma che vi sia davvero un'azione positiva da parte del Comune.

Quindi, noi a che cosa abbiamo pensato? In una prospettiva di rapporto con l'esterno e con l'interno, su che cosa si sofferma il piano e che cosa prevede?

Le azioni principali riguardano, innanzi tutto, una implementazione delle forme di ascolto. L'Ufficio Relazioni con il Pubblico raccoglie segnalazioni. È, come dire, una forma di "centro di ascolto". È importante la realizzazione di un sistema informatico di acquisizione delle segnalazioni, dalla più classica rottura del marciapiede fino alla vere e proprie disfunzioni.

Infatti il nostro dovere è fornire un servizio: cerchiamo di farlo ma non sempre riusciamo nel migliore dei modi. Quindi veramente, lasciando da parte la retorica, serve l'intervento.

Stiamo cercando di lavorare su quello che può "servire" ed un sistema che renda trasparente la nostra attività rende sicuramente più facile questo compito.

Abbiamo cercato di mettere nel programma l'organizzazione di giornate sulla trasparenza e sull'integrità. A questo proposito è importante lo strumento dei questionari (non solo per la "faccina", che ci aveva chiesto la legge 150), per capire se va bene il servizio proprio come momento di trasparenza, come momento di costruzione.

In quali altre forme si realizza il processo partecipativo? Lo stesso codice di comportamento ha previsto l'intervento delle organizzazioni sindacali e delle associazioni di categoria.

Anzi, a proposito di codice di comportamento, nei nostri contratti dobbiamo obbligatoriamente inserire che il codice è applicato anche al privato: anche il privato è tenuto ad applicare il nostro codice quando contrae con la Pubblica Amministrazione. C'è dunque un potenziamento del codice, che altrimenti sarebbe destinato a rimanere un "diktat", un documento su una scrivania che poi effettivamente non dà l'esito che credevamo.

Altro aspetto affrontato nel piano comunale: l'accesso civico. Abbiamo l'obbligo di pubblicare tutti gli atti che effettivamente prevede il decreto legislativo 33/2013.

Qualunque cittadino può esercitare l'accesso civico se nota l'assenza di qualche informazione nella sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale del Comune.

Quindi, nel processo partecipativo elemento fondamentale è seguire, nell'adozione di atti e di progetti, il rapporto con le parti sociali, coinvolte obbligatoriamente.

Già il nostro bilancio prevede il rapporto con le organizzazioni sindacali (quindi le discussioni sulle tasse, sui tributi, nonché sulle spese, sugli investimenti).

Genova ha poi anche i Municipi, quindi l'obbligo partecipativo è anche a livello circoscrizionale.

Quindi, mentre la seduta del Consiglio comunale si risolve in qualche punto e qualche delibera, un completo processo partecipativo deve vedere coinvolti tutti noi cittadini anche attraverso una maggiore trasparenza.

Detto questo, per massima sintesi, vediamo che cosa siamo obbligati a fare per l'interno. Una volta detto quali sono gli strumenti che devono operare verso l'esterno, noi dobbiamo "costruirci": dobbiamo, cioè, mettere in primo piano l'etica applicata ai pubblici dipendenti.

Prima la collega ha fatto riferimento alla formazione.

Bene, io sono anche responsabile della formazione di tutti i dirigenti e, a cascata, di tutti i dipendenti, che lavorano nelle aree cosiddette "a rischio" ma anche nelle altre.

La formazione sull'anticorruzione, però, non può essere "ademimentale" perché, altrimenti, si fermerebbe all'aggiornato. Occorre che vi sia apprendimento ma anche piena condivisione.

Oltretutto all'interno dell'Ente è costituito un Ufficio Procedimenti disciplinari che costituisce anche centro di ascolto. Lo prevede la norma ma era già presente.

Se dall'interno qualcuno vuole effettuare una segnalazione, è garantita la tutela dei soggetti che rilevano eventuali illeciti.

Ci chiedono anche questo e qui potrebbe entrare in campo anche il processo mediatico, che è fondamentale perché la notizia può essere diffusa in un certo modo ed occorre che l'Amministrazione chiarisca sempre qual è realmente il proprio atteggiamento.

Come si può combattere dall'interno la corruzione?

Cerchiamo di ridurre al minimo le potenzialità, ma queste non devono rimanere solo parole. Passiamo all'aspetto pratico: siamo obbligati, ma questo lo prevedeva già la trasparenza, a mappare i nostri processi.

Sul sito troverete tutti i procedimenti, quelli che siamo riusciti per ora a mappare.

Ma il lavoro di mappatura continua ed è complesso: ripeto, parliamo di quaranta - cinquanta mila provvedimenti, quindi quaranta - cinquanta mila tra atti di organi collegiali, Giunta Comunale e Consiglio Comunale, ordinanze del Sindaco, nonché determinazioni dirigenziali (che sono poi l'ossatura perché la determinazione dirigenziale è l'atto gestionale, cioè quello che traduce la scelta politica, ed è lì ovviamente che si concretizza anche l'aspetto operativo sul quale tutti sono chiamati).

Quindi: da un lato mappatura dei processi, dall'altro controllo da parte del cittadino anche in prospettiva di una riduzione dei termini di procedimento.

Ogni procedimento obbligatoriamente ha dei termini, li potete controllare dal sito.

L'elemento del termine è effettivamente un indice sul fenomeno perché, se la pratica banalmente giace troppo, probabilmente si può avere qualche effetto elusivo, no?

Altrimenti, come dire, la pratica potrebbe andare speditamente.

Quindi abbiamo utilizzato un sistema di monitoraggio dei tempi rapportato alla "fine" del procedimento.

Tra l'altro voi sapete che, se non si rispettano i termini procedurali, è prevista l'applicazione automatica di una sanzione. Mediaticamente è passata così, per sottolineare che comunque siamo responsabili e che il ritardo è un elemento importante.

Ho ancora inserito un altro elemento sul quale focalizzarsi: informatizzazione.

Il cittadino spesso non sa che, se chiede il procedimento informatizzato e quindi trattato solo a livello informatico, noi siamo obbligati ad operare in tale senso.

Quindi dobbiamo tradurre i procedimenti attraverso posta elettronica certificata e documento digitale.

Ora, è chiaro che l'informatizzazione è una garanzia per evitare il sovvertimento delle pratiche cronologicamente indicate e cronologicamente istruite. Quindi questi sono elementi obbligatori.

Sto dicendo tutto quello che dovrei fare.

È facilissimo parlare, non so come ne uscirò da questo, anche perché Guardia di finanza e Corte dei conti ci sono tutti... Obiettivamente, è un gran lavoro... ecco, forse poco considerato dal punto di vista da chi ha immaginato la norma, perché ovviamente la traduzione è effettivamente complessa. Ma non ci fermiamo, non fa niente.

Altro ruolo dicevo: individuazione delle aree a rischio.

In due parole: siamo obbligati dal piano a dire "ma quali sono gli elementi dove si può focalizzare particolarmente la corruzione?"

La norma li prevede, Genova ha aggiunto qualcosa.

Rapidamente: in primo luogo autorizzazioni, concessioni. Sapete di cosa parlo? Dall'autorizzazione all'occupazione suolo pubblico, alla concessione di un immobile (e gli immobili e gli spazi pubblici sono "complessissimi" sotto questo punto di vista).

Quindi, ogni tipologia è mappata, è monitorata, e deve essere costantemente mappata e monitorata (e lì che può annidarsi il rischio corruttivo).

Poi c'è il settore della scelta del contraente, meglio tradotto: appalti.

Le norme in materia sono talmente stringenti che non ci sarebbe neanche spazio di manovra in questo senso. Anzi, troppe volte siamo addirittura obbligati ad aggravare il procedimento.

Prima di tutto però possiamo fermarci soprattutto sulle procedure aperte, renderle ancora più aperte, nel senso: un invito a tutti, rotazione delle imprese, perché il problema nasce sul "come scegliere".

Infine parliamo del protocollo di legalità. Genova l'ha già stipulato con la Prefettura, adesso sta per aggiornarlo, perché questo tra l'altro nella Legge antimafia è anche previsto.

Si tratta di protocolli, anche se bisogna dire che le norme sulle gare sono in sé molto stringenti, quindi non concederebbero per principio molta elasticità.

Altra norma, altro elemento: contributi, vantaggi economici.

Ogni contributo e vantaggio economico è considerato passibile di forma corruttiva. Quindi ovviamente anche in questo caso ci vuole una programmazione. Considerate per inciso che il termine "concessione" può avere ad oggetto anche un patrocinio o l'utilizzo di una sala.

Altro e ultimo elemento è quello dei concorsi e delle prove selettive che si allarga a tutta la materia del personale.

Abbiamo già accennato al codice di comportamento, che deve essere obbligatoriamente calato sulla realtà di ogni ente: Genova ha sei mila dipendenti più sei mila indiretti delle società partecipate, quindi immaginate qual è il percorso.

Bene, cento euro è il massimo della disponibilità che possiamo ricevere per non entrare nel fenomeno però non c'è solo questo.

Il codice di comportamento davvero è un momento in cui o si prende coscienza, perché, semplificando, per radicare veramente il fenomeno corruttivo, serve far propria un'etica: non solo a livello di norme, che sono effettivamente un po' ridondanti, ma proprio di coscienza.

Quindi, il codice è un elemento in più perché genera ovviamente anche responsabilità disciplinare. Capisco la difficoltà di chi è preposto agli uffici dei procedimenti disciplinari, ed io lo sono stato ovviamente... Ma se non si ha condivisione e partecipazione da parte del dipendente "prima", è sempre più difficile applicare la norma "dopo".

Aggiungo: queste sono le aree a rischio, critiche, che ha inserito la norma.

Il Comune di Genova ha previsto nel suo piano anche il governo del territorio, cioè il controllo sulle attività gestite da privati che devono versare gli oneri di urbanizzazione, a fronte di costruzioni, che possono essere scomputati qualora vengano fatte delle opere. Ecco, questa forma di controllo effettivamente deve essere stringente: finisci le opere, altrimenti ne vedremo troppe a metà; finisci le opere dopodiché ovviamente sei esentato dal versamento degli oneri.

E ancor più, sempre per avvicinarsi al cittadino, occorre una forma di controllo sull'applicazione delle sanzioni amministrative. Troppe volte il cittadino si lamenta perché vede evidenti violazioni regolamentari e poi ne verifica la non applicabilità.

Bene, anche le attività del sanzionamento devono essere soggette a controllo e ad effettivo monitoraggio.

In generale, sull'attività di controllo, è evidente come non si possa monitorare tutto. Il controllo sulle diverse tipologie degli atti, ed il ritorno che devono avere, è fatto con una campionatura "x percento", con un'attenzione particolare alla materia degli appalti, sicuramente più monitorata.

Concludo richiamando il principio dell'etica, che dobbiamo assolutamente inculcare in noi stessi, per far sì che il cittadino "condivida con noi" e capisca la nostra difficoltà, la comprenda ed anche da parte sua, però, faccia il suo dovere. Alla fine non sarà solamente il pubblico, ma anche il privato a partecipare a questo sistema.

Quindi, l'augurio è che tutto questo percorso sia effettivamente e completamente condiviso. Solo allora tutto forse risulterà leggermente più facile.

Vi ringrazio.