

PROGETTO “Interventi a supporto delle Riforme della PA”

LINEA ATTIVITA' 3 - ULTERIORI INTERVENTI PER LA PREVENZIONE DELLA
CORRUZIONE NELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI E LOCALI DEL MEZZOGIORNO

Il catalogo dei casi: una proposta di metodo



Patrizia Schifano

18 dicembre 2015

Dal PNA

A pag. 50

.....

- le amministrazioni debbono avviare apposite iniziative formative sui **temi dell'etica e della legalità**: tali iniziative debbono coinvolgere tutti i dipendenti ed i collaboratori a vario titolo dell'amministrazione, debbono riguardare il contenuto dei Codici di comportamento e il Codice disciplinare e devono basarsi prevalentemente sull'esame di **casi concreti**; deve essere prevista l'organizzazione di appositi *focus group*, composti da un numero ristretto di dipendenti e guidati da un animatore, **nell'ambito dei quali vengono esaminate ed affrontate problematiche di etica calate nel contesto dell'amministrazione al fine di far emergere il principio comportamentale eticamente adeguato nelle diverse situazioni**;

Quindi i «casi» per evidenziare e contestualizzare criticità etiche...

1. analizzando situazioni complesse (non solo singoli processi organizzativi)
2. sviluppando la capacità di analisi di situazioni con informazioni non sempre esaustive e a volte con valenze ambigue (i dilemmi)
3. esercitandosi a decidere (per trovare soluzioni «eticamente adeguate»)
4. individuando le prassi e i codici sottostanti
5. discutendo (perché riflettere insieme cambia la percezione)
6. individuando condotte prodromiche alla corruzione fuori dai processi a rischio

I casi come strumento di analisi organizzativa 1

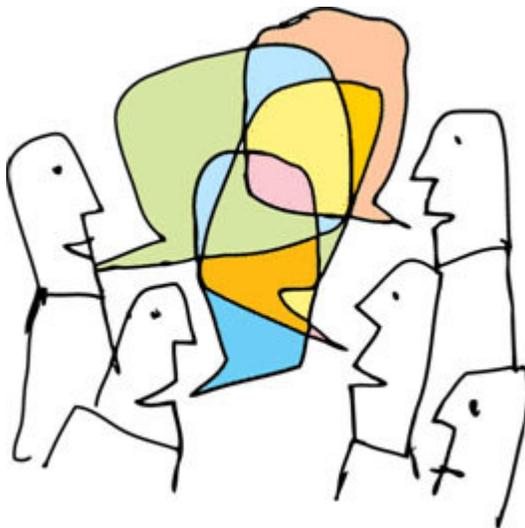
Funzionari, dirigenti e politici si incontrano per elaborare una narrazione dei dilemmi etici che incontrano nel loro lavoro

(dilemma gathering session)



I casi come strumento di analisi organizzativa 2

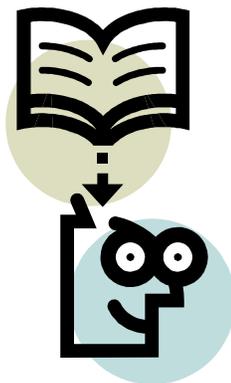
Nella seconda sessione i partecipanti analizzano i dilemmi (le forze che agiscono) e discutono le possibili implicazioni *individuali, organizzative e sociali* delle scelte operate.



(dilemma analyzing session)

I casi come strumento di analisi organizzativa 3

Un gruppo più ristretto di rappresentanti di funzionari, dirigenti e politici guidati dal R.P.C. pianifica le azioni organizzative/formative necessarie per ridurre il rischio di scelte non etiche.



(planning session)

I casi come strumento di analisi organizzativa 4

Nell'ultima sessione i partecipanti vengono consultati in merito alla ridefinizione delle regole (integrazione del Codice di Comportamento, del PTPC, della policy di whistleblowing) in base all'esperienza di apprendimento fatta.



(coding session)

I «casi» come strumento formativo

Studi di caso - caso di repertorio - testo costruito come «pretesto» didattico, insieme di avvenimenti e condizioni che definiscono un problema con una soluzione – tipo (che può anche non essere unica)

Autocasi - caso reale frutto dell'esperienza dei partecipanti (vissuto, mappe cognitive, valori, atteggiamenti, cultura organizzativa, ecc). Si evita la distanza tra il problema considerato e l'esperienza dei partecipanti. È un esame della realtà, una **tecnica di ricerca d'aula**



Un esempio di studio di caso

RAPPORTI TRA CORRUZIONE E TRAFFICO DI INFLUENZE ILLECITE E RAPPORTI TRA CONCUSSIONE E INDUZIONE INDEBITA A DARE O PROMETTERE UTILITÀ

Il Tribunale di *****, adito ai sensi dell'art. 309 cod. proc. pen., confermava il provvedimento del 05/11/2012 con il quale il Giudice per le indagini preliminari dello stesso Tribunale aveva disposto nei confronti di ***** l'applicazione della misura cautelare degli arresti domiciliari in relazione al delitto di concussione continuata per avere, dal 2004 e fino al maggio del 2009, abusando della sua qualità di magistrato della Corte dei conti, ripetutamente indotto l'Imprenditore ***** a corrispondergli indebitamente denaro o altra utilità: in particolare, dopo che il ***** si era aggiudicato l'appalto per la costruzione della Scuola di polizia di *****, aveva costretto o quanto meno indotto lo stesso a pagargli un vestito (del valore di 900 Euro) ed a mettergli a disposizione un ufficio sito in ***** alla via ***** 3, che il ***** aveva preso in locazione, ristrutturato ed arredato (affrontando spese per 23.000 Euro), pagando poi i canoni e le relative utenze, per un ammontare di 112.000 Euro circa, lasciando intendere che l'aggiudicazione di quell'appalto fosse dipesa da un suo intervento presso il provveditore alle opere pubbliche e che, grazie alle sue conoscenze, avrebbe potuto favorire o danneggiare l'imprenditore in gare future; ancora, dopo che il ***** si era aggiudicato l'appalto per la costruzione della caserma della Guardia di finanza di *****, dapprima aveva chiesto inutilmente allo stesso di acquistargli una vettura Maserati del valore di 200.000 Euro circa, quindi l'aveva costretto o indotto a stipendiargli un autista da febbraio 2005 a giugno 2006 per un importo 1.200 al mese e ad effettuare la manutenzione della sua auto, anche in questo caso lasciando intendere che quell'aggiudicazione era avvenuta per i suoi buoni uffici e che, grazie alle sue conoscenze, avrebbe potuto favorirlo o danneggiarlo in futuro; ed infine, dopo che il ***** si era aggiudicato l'appalto per la costruzione della piscina di *****, dapprima aveva chiesto inutilmente allo stesso una percentuale sull'importo dei lavori ovvero la ristrutturazione di una casa a Capri, in seguito lo aveva costretto o, quanto meno, indotto a corrispondergli indebitamente, nel maggio del 2009, 35.000 Euro, somma che l'indagato aveva riscosso pur reputandola inadeguata.

Rilevava il Tribunale come le emergenze procedurali avessero dimostrato la sussistenza di gravi indizi di colpevolezza a carico dell'indagato con riferimento al reato addebitatogli, desumibili, in particolare, dalle precise dichiarazioni rese dalla persona offesa ***** le quali, qualificabili in termini di propalazioni di un indagato di reato connesso (essendo questi sottoposto ad indagini per il reato di corruzione con riferimento a vicende procedurali collegate), erano risultate riscontrate in maniera individualizzate, con riferimento alla posizione del *****, dai dati conoscitivi desumibili dalle intercettazioni telefoniche eseguite dagli inquirenti, dalle deposizioni rese da varie persone informate dei fatti e dalla documentazione acquisita; e come la propensione del predetto ad usare il prestigio e l'autorevolezza derivanti dalle alte funzioni pubbliche esercitate per potersi arricchire, avessero provato l'esistenza di un concreto ed attuale rischio di recidiva fronteggiabile esclusivamente con il mantenimento della misura coercitiva applicata.

QUESITI

- 1) Appare configurabile, nel caso in esame, il reato di traffico di influenze illecite di cui all'art. 346 bis cod. pen., introdotto dalla L. n. 190 del 2012, nella condotta del magistrato per le richieste di danaro nei confronti dell'imprenditore ?
- 2) E' ipotizzabile una qualche forma di abolitio criminis, in conseguenza della sopravvenuta entrata in vigore della stessa legge, che, nel novellare la disciplina di vari reati contro la pubblica amministrazione, ha sostituito l'art. 317 cod. pen., con l'introduzione di una nuova fattispecie di "concuSSIONE" configurabile solo per costrizione del privato, ed ha introdotto il nuovo art. 319 quater cod. pen., riguardante la nuova figura criminosa della "induzione indebita a dare o promettere utilità", ai sensi dell'art. 2 cod. pen., comma 2?

Oppure vi è stata una mera successione di leggi penali nel tempo regolata dall'art. 2 cod. pen., comma 4, essendo riconoscibile una continuità di tipo di illecito tra il precedente ed il nuovo reato di concussione per costrizione, introdotto con la legge del 2012 in argomento?

(Studio di caso elaborato a maggio 2013 dal Consigliere Achille Bianchi, per attività formative di Formez PA)



Un esempio di autocaso

Compito assegnato a un gruppo di lavoro

- **scegliere un caso** realmente accaduto o inventato, descriverlo accuratamente contestualizzandolo, nel tempo, nell'organizzazione e nella realtà sociale in cui si è verificato (o si potrebbe verificare)
- **identificare tutti gli «attori»** coinvolti nel caso
- **illustrare le implicazioni** nell'individuo, nell'organizzazione, nella società («le forze» tipiche del dilemma etico)



Caso su «Stabilizzazione personale LSU» raccolto in aula formativa

Tizio e Caio funzionari amministrativi del Comune divengono nominati con provvedimento sindacale componenti interni della commissione di concorso finalizzata all'espletamento delle procedure concorsuali per la stabilizzazione del personale con profilo di L.S.U.

Non appena la Commissione di concorso, presieduta da un Dirigente del Comune e composta, altresì, anche da un segretario, inizia la propria attività di valutazione degli elaborati, la stessa viene fatta oggetto di molteplici tentativi di condizionamento, mediante comportamenti posti in essere da esponenti della sfera politica ed istituzionale, tendenti a realizzare non giustificate pressioni e segnalazioni in favore di particolari e ben individuati partecipanti al concorso medesimo.

I componenti della Commissione, all'atto del manifestarsi di tali indebite pressioni decidono immediatamente di autoregolamentarsi, nel senso di respingere in ogni modo tali richieste, di talchè giungono all'estrema conclusione di riunire la Commissione in orari, date e luoghi riservati e di rendersi irraggiungibili per via telefonica.

A fronte di tali contromisure, un esponente politico esterno all'Amministrazione, nel tentativo di compromettere l'operato della Commissione e di mettere la stessa di fronte al c.d. fatto compiuto, invia a due componenti della stessa (i funzionari) un fax in seno al quale, in maniera surrettizia ed artificiosa, fa esplicito riferimento ad accordi intercorsi (ma nella realtà mai avvenuti) circa un trattamento di favore da riservare a particolari candidati ricompresi in un elenco.

I due funzionari segnalano tale anomalo accadimento, oltre che al Presidente della Commissione, ai vertici burocratici dell'Amministrazione e si dichiarano disponibili a denunciare e/o testimoniare siffatto accaduto alla competente Autorità Giudiziaria inquirente.

All'esito della procedura espletata ed in virtù di ragioni oggettive connesse al mancato superamento delle prove ed al conseguente giudizio di non idoneità, i candidati che erano stati inseriti nell'elenco dei nominativi oggetto della artificiosa segnalazione posta in essere dall' esponente politico di cui sopra, non hanno comunque superato la selezione concorsuale.

P.S. Caso realmente accaduto e di natura autobiografica spogliato e reso neutro da

espliciti riferimenti a nomi e soggetti identificabili.

È importante sia in ambito di **analisi organizzativa**, sia in **contesto formativo** la definizione della situazione

I fatti, i dati fenomenici da soli non bastano per la comprensione/spiegazione, quindi bisogna contestualizzare e storicizzare, considerare:

fattore umano – **cultura organizzativa** – **cultura sociale**

La situazione in cui viene descritto il caso si definisce considerando:

1. Le condizioni entro le quali agiscono individuo e società: **valori** (economici, sociali, religiosi, intellettuali, ecc) che influenzano al momento dato

2. **Gli atteggiamenti preesistenti dell'individuo o del gruppo che al momento dato esercitano una influenza sul suo comportamento**

3. Il contesto sociale, l'insieme dei valori, credenze, opinioni e consuetudini in base ai quali un gruppo di persone autodeterminato in base a criteri convenzionali decide in un dato periodo storico di regolare e giudicare le interazioni, i rapporti interpersonali e tutti gli effetti di natura politica, sociale, culturale ed economica che ne risultano

Sia nel gruppo di lavoro, sia nel gruppo in formazione

- ❖ L'esperienza dei partecipanti è il materiale da raccogliere
- ❖ La tecnica del racconto e della discussione attraverso una sequenza di fasi può aiutare a illustrare e definire episodi specifici
- ❖ La cautela è indispensabile per la delicatezza del tema

Quindi va seguita una precisa metodologia:

- ✓ Racconto dettagliato del caso
(contesto organizzativo – contesto sociale – fattore umano)
- ✓ Ulteriori informazioni su richiesta degli altri componenti
- ✓ Discussione del caso
- ✓ Conclusioni sul significato, sulle decisioni prese, sulla «risoluzione» del caso secondo principi eticamente adeguati e compatibili alle «regole» codificate (compatibili?), confronto con la soluzione reale



«Agli adulti piacciono *i numeri*. Quando raccontate loro di un nuovo amico, non vi chiedono mai le cose importanti. Non vi dicono: «Com'è il suono della sua voce? Quali sono i suoi giochi preferiti? Fa collezione di farfalle?» Le loro domande sono: «Quanti anni ha? Quanti fratelli? Quanto pesa? Quanto guadagna suo padre?» Solo allora pensano di conoscerlo.



Il piccolo principe (capitolo IV, p. 23)
Antoine de Saint- Exupéry

La soluzione allo studio di caso ;o)

SOLUZIONE allo STUDIO DI CASO

Tratta dalla motivazione

“La Corte ritiene di dover privilegiare la seconda delle indicate soluzioni.

In tal senso va valorizzato, per un verso, l'esito del confronto strutturale tra le considerate fattispecie, che permette agevolmente di rilevare come, a parte l'esclusione, come soggetto attivo, della figura dell'incaricato di pubblico servizio, il legislatore della novella abbia riproposto nel nuovo art. 317 cod. pen. una descrizione degli elementi costitutivi del reato di concussione per costrizione sostanzialmente identica a quella prevista per gli elementi costitutivi del reato di concussione per costrizione di cui al previgente art. 317 cod. pen.; e, nel nuovo art. 319 quater cod. pen., con riferimento alla posizione del pubblico funzionario, una descrizione degli elementi costitutivi della induzione indebita assimilabile a quella prevista per gli elementi costitutivi del reato di concussione per induzione di cui al Vecchio art. 317 cod. pen.. Per altro verso, l'analisi del giudizio di disvalore, che qualifica le due fattispecie, risultante identico in entrambe le norme, essendo ugualmente colpite - fatto salvo l'aumento, con la nuova legge, del trattamento sanzionatorio per la concussione per costrizione e l'estensione dell'area di punibilità al soggetto indotto, nella induzione indebita, che evidentemente non può avere una efficacia retroattiva - vicende criminose identiche, consistenti nelle iniziative di costrizione o di induzione illecite poste in essere da pubblici ufficiali.

Nè allo stato appare configurabile, nel caso in esame, il diverso reato di traffico di influenze illecite di cui all'art. 346 bis cod. pen., introdotto dalla già citata L. n. 190 del 2012, trattandosi di delitto propedeutico alla commissione dei reati di corruzione propria - come si desume agevolmente dall'inciso iniziale contenuto nel dell'art. 346 bis comma 1 - e, dunque, non riconoscibile in una situazione, quale quella la cui sussistenza, nel caso di specie, è stata accertata in via indiziaria, di alterato e non paritario rapporto tra il pubblico ufficiale ed il soggetto privato.”

Si potrebbe aggiungere inoltre che le dazioni sono state anche successive al conseguimento delle aggiudicazioni da parte dello stesso imprenditore, e quindi comunque sarebbe impossibile configurare l'ipotesi di cui all'art. 346 bis destinato a colpire condotte prodromiche a successivi accordi di tipo corruttivo.

(Studio di caso elaborato a maggio 2013 dal Consigliere Achille Bianchi, per attività formative di Formez PA)