

LE AZIENDE INFORMANO

La Legge Anticorruzione e il Codice di condotta dei dipendenti pubblici



Laura Ressa

Direttore affari legali, amministrazione e controllo - Assobiomedica

Con la pubblicazione del DPR n. 62/2013 “Codice di comportamento dei dipendenti pubblici” (GU n. 129 del 4 giugno 2013) entrato in vigore il 19 giugno scorso, si è data attuazione alla legge anticorruzione (Legge n. 190/2012), definendo i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i dipendenti pubblici sono tenuti a osservare.

La Legge 190 del 2012 il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici rappresentano l'epilogo (ad oggi) dei plurimi interventi volti al contrasto della corruzione.

Da un lato, la Legge 190, ha imposto nuovi oneri nei confronti della P.A., tra i quali la predisposizione di un Piano Anticorruzione e la nomina del relativo Responsabile, ed ha ampliato il novero delle condotte che possono condurre all'imputazione per i delitti di concussione nella neo introdotta forma della concussione per induzione. Dall'altro lato, ed a completamento del percorso già intrapreso, dal 19 giugno è in vigore il nuovo “regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art. 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165” il quale, a sua stessa parola (vedi art. 1), definisce i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare. In questo contesto, un particolare rilievo, nonché un appositamente dedicato articolo (l'art. 4), è riservato al tema dei “regali, compensi ed altre utilità”.

La Legge Anticorruzione, approvata in ottemperanza a precisi obblighi internazionali, appare di rilevante importanza perché affronta in modo organico i dilaganti fenomeni di corruzione, sotto il duplice profilo di prevenzione in via amministrativa e di sanzione penale.

In un'ottica di rinnovamento ed integrazione, la Legge Anticorruzione detta norme in tema di Autorità nazionale anticorruzione ed in tema di piano nazionale anticorruzione, inoltre conferisce deleghe al Governo in materia di trasparenza amministrativa, incompatibilità degli incarichi dirigenziali, incandidabilità conseguente a sentenze definitive di condanna. Diversamente, sul versante repressivo, prevede pregnanti modifiche al codice penale (e segnatamente aumenta il minimo sanzionatorio della reclusione per il reato di peculato, ridefinisce il reato di concussione, introducendo la fattispecie di concussione per induzione e limitando la concussione per costrizione al solo pubblico ufficiale, distingue la corruzione propria, relativa al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio, dalla corruzione impropria, punisce la corruzione tra privati con la reclusione da uno a tre anni, introduce la nuova fattispecie delittuosa del traffico di influenze illecite, prevedendo una pena da uno a tre anni di reclusione).

La ratio della Legge è, in estrema sintesi, la prevenzione e la repressione del fenomeno della corruzione attraverso un approccio multidisciplinare, nel quale gli strumenti sanzionatori

si configurano solamente come alcuni dei fattori per la lotta alla corruzione e all'illegalità nell'azione amministrativa.

La lettura combinata dei suddetti testi, conduce all'individuazione di una serie di comportamenti che possono esporre il Pubblico dipendente a sanzioni disciplinari, nonché ad eventuali sanzioni di tipo civile, penale e amministrativo-contabili.

Si ritiene opportuna una premessa di natura penale in tema di "induzione indebita a dare o promettere utilità" ex art. 319-quater c.p. (c.d. concussione per induzione), muovendosi, innanzitutto, dal testo normativo: "Salvo che il fatto costituisca più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità è punito con la reclusione da tre a otto anni.

Nei casi previsti dal primo comma, chi dà o promette denaro o altra utilità è punito con la reclusione fino a tre anni".

La novità risiede nella codificazione di una nuova incriminazione in relazione al soggetto che, indebitamente indotto dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio, dà o promette denaro o altra utilità.

Quanto ai soggetti attivi del reato, la nuova figura fa riferimento sia al pubblico ufficiale che all'incaricato di pubblico servizio (i.e.: Direttore sanitario o il medico/personale infermieristico dipendente di struttura sanitaria pubblica); al comma secondo, e questa rappresenta la vera novità, si prevede la punibilità anche di chi dà o promette denaro o altra utilità, riproducendo, in via autonoma per tale fattispecie, l'estensione della punibilità del corruttore, prevista in modo onnicomprensivo dall'art. 321 c.p. per i reati di corruzione: il concusso non è più la vittima dell'agire prevaricatore e vessante del pubblico ufficiale, bensì colui che asseconda l'agire criminoso della controparte inducente, partecipando egli stesso alla commissione del reato.

Il concetto di induzione viene definito, dalla Suprema Corte in recente giurisprudenza, come «la condotta del pubblico ufficiale che prospetti conseguenze sfavorevoli derivanti dall'applicazione della legge per ottenere il pagamento o la promessa indebita di denaro o altra utilità».

L'indurre ha una gravità non minore del costringere.

L'elemento più innovativo dell'art. 319-quater c.p. resta, comunque, nella disposta punibilità – sebbene in misura ridotta - del soggetto indotto a dare o promettere denaro o altra utilità, non più considerato vittima dell'induzione, ma correo al pari del pubblico funzionario, perché appunto destinatario di una mera induzione da parte di quest'ultimo e non già di costrizione o coartazione alcuna.

Costui, infatti, è punito con la reclusione fino a tre anni.

Sotto l'egida della neo introdotta fattispecie ricade, dunque, anche la cd. concussione "ambientale": locuzione usata dalla Suprema Corte per indicare particolari modalità della condotta dirette ad approfittare del sistema di illegalità imperante nell'ambito di alcune sfere di attività della pubblica amministrazione.

In questi casi il fenomeno concussivo si realizza nel momento in cui "il pubblico funzionario non pone in essere una precisa ed esplicita condotta induttiva nei confronti del privato, ma tiene un contegno volto ad irrobustire nel privato, attraverso comportamenti suggestivi,

ammissioni o silenzi, la convinzione già insorta per effetto di una prassi consolidata, della ineluttabilità del pagamento”.

Come anticipato, ciò che distingue attualmente la fattispecie di concussione (per costrizione) e la nuova induzione indebita è la modalità costringitiva della condotta, presente solo nella prima delle fattispecie citate. A tal proposito rileva la Suprema Corte che la differenza tra le due diverse ipotesi di "costrizione" e "induzione" sta "nel mezzo usato per la realizzazione dell'evento, nel senso che la promessa o la dazione dell'indebito è nella 'concussione' effetto del timore mediante l'esercizio della minaccia, e nella 'induzione', invece, effetto delle forme più varie di attività persuasiva e di suggestione tacita e di atti ingannevoli".

Da ultimo si noti come la nozione di "induzione" sia stata ricostruita dal legislatore non solo in relazione alla differente modalità dell'azione del pubblico ufficiale, ma altresì in relazione all'intensità dell'effetto di coartazione psicologica che determina sul privato; si è detto, infatti, che è proprio in ragione dell'entità di tale effetto e della eventuale persistenza di una residua libertà di autodeterminazione che va ricercato il discrimen tra la concussione (art. 317 c.p.) e l'induzione indebita. Più in particolare, si è affermato che "l'induzione parrebbe situarsi a mezza strada tra coercizione assoluta da un lato, tipicamente caratterizzante la concussione, e pienamente libera volontà dall'altra, tipicamente caratterizzante la pari partecipazione all'accordo illecito proprio della corruzione”.

In linea con il nuovo quadro normativo si pone il codice di comportamento dei dipendenti pubblici. Un apposito articolo, il numero 4, disciplina l'agire dei pubblici dipendenti con particolare riferimento al tema dei regali, compensi ed altre utilità. La regola generale che sembra potersi desumere dalla norma è che il dipendente pubblico non debba sollecitare o chiedere regali o altre utilità e che lo stesso non debba accettare regali o altre utilità eccedenti il modico valore e l'occasionalità. Il codice di comportamento poi si premura di individuare una soglia di valore da considerarsi modica, ponendo la stessa sotto il limite dei 150,00 Euro (anche sotto forma di sconto).

A fronte dell'apparente chiarezza della norma si pongono dei problemi di ordine pratico con particolare riguardo alle imprese associate Assobiomedica.

Cosa si intende per "altra utilità"? Quale il comportamento legittimo nel caso di sponsorizzazioni ed inviti a convegni/congressi?

La giurisprudenza si è ripetutamente espressa sul tema dell'"altra utilità" giungendo a ricomprendervi qualsiasi interesse, patrimoniale e non patrimoniale, che il pubblico ufficiale possa ottenere per sé o per altri: si è recentemente affermato, infatti, che il termine "utilità" indica tutto ciò che rappresenta un vantaggio per la persona, materiale o morale, patrimoniale o non patrimoniale, oggettivamente apprezzabile, consistente tanto in un dare quanto in un facere e ritenuto rilevante dalla consuetudine o dal convincimento comune. Inoltre è il caso di sottolineare come l'utilità che il pubblico ufficiale si fa dare o promettere, può anche identificarsi in una pretesa di per sé non illecita, ma la cui realizzazione venga ottenuta non con gli strumenti legali apprestati dall'ordinamento, bensì con l'abuso funzionale.

La questione relativa all'utilità percepita dal pubblico ufficiale si pone tanto in relazione alla commissione del delitto di corruzione, tanto al delitto di concussione (anche nella forma della concussione per induzione).

L'obbedienza alla regola generale del divieto di accettazione/riciesta di benefici di valore eccedente i 150,00 Euro dovrebbe, di per sé mantenere i soggetti coinvolti ragionevolmente indenni dal rischio di contestazioni di natura penale. Più rarefatti appaiono i confini tra la

condotta lecita ed illecita quando si tratti di sponsorizzazioni od inviti a convegni/congressi il cui valore eccede i limiti fissati.

Per un verso si consideri che dette attività superano, nella stragrande maggioranza dei casi, il modico valore, dall'altro non si può prescindere dal considerare che il finanziamento di attività di ricerca ed aggiornamento, in particolar modo in ambito sanitario, sia una pratica eseguita in nome del progresso scientifico e nell'interesse, in primis della collettività. Lo scopo di dette attività è dunque più un fine nobile che utilitaristico.

Il discrimen tra attività lecite e non può essere individuato nel termine "indebitamente": ciò che il sanitario riceve, perché possa considerato elemento oggettivo dei reati di corruzione e concussione, deve essere "indebito". Tale non può essere considerata la dazione opportunamente giustificata. Riteniamo infatti che, a fronte di un'opportuna tracciatura e giustificazione delle azioni intraprese dalla società, non ci siano i margini per fraintendere l'operato della stessa al punto da considerare la commissione di un reato.

Al fine di evitare qualsiasi tipo di fraintendimento può essere utile in fase di sponsorizzazione di eventi o di professionisti, adottare alcune cautele:

- rispettare il Codice Etico di Assobiomedica con specifico riguardo all'organizzazione di convegni e congressi ed alle indicazioni nei rapporti con esponenti della P.A.;
- rispettare l'alternanza delle figure professionali, ovvero evitare di concedere consulenze e partecipazioni sempre al medesimo professionista (o nel caso di impossibilità, debitamente motivare la scelta fatta);
- astenersi dalla sponsorizzazione di eventi che non vertono sulle tematiche attinenti lo specifico campo medico in cui l'azienda opera;
- astenersi dallo "spesare" la partecipazione ad eventi di professionisti che operano in ambiti medici diversi da quello di attività dell'azienda;
- motivare la scelta del professionista cui concedere la partecipazione sulla base anche delle sue pregresse esperienze e specializzazioni;
- astenersi dallo "spesare" eventuali accompagnatori.

Quanto appena detto è già stato oggetto di raccomandazione da parte dell'Associazione a mezzo del Codice Etico, tuttavia, in ossequio al Codice di condotta dei pubblici dipendenti ed alla Legge 190 del 2012, vista la rinnovata attenzione posta dalle autorità nei confronti del buon andamento della "cosa" pubblica si ritiene doverosa una maggiore attenzione nello svolgimento dei rapporti con i pubblici dipendenti, ovvero si suggerisce di adottare la condotta massimamente cristallina comunicando i compensi elargiti ai pubblici dipendenti quando richiesto dalla normativa (art. 53, D.Lgs. 165/01) e sempre evitando di adottare comportamenti che possano essere letti quale indizio dell'esistenza di un accordo corruttivo o della soccombenza dinanzi al fare concussivo del dipendente pubblico.