



CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

Nona Commissione – Tirocinio e Formazione Professionale

Incontro di studio sul tema:

I protocolli di indagine in tema di reati contro la pubblica amministrazione

(Roma, 7 luglio 2011)

relatore: dott. Maurizio Giordano

Sost. Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere

I protocolli di indagine nei procedimenti per reati contro la pubblica amministrazione.

§.1. Premessa. Quando si affronta il tema delle tecniche di indagine e dei protocolli investigativi in materia di reati contro la pubblica amministrazione si rischia di affrontare argomenti particolarmente ampi e complessi senza riuscire a fornire un quadro sintetico delle tecniche investigative, specie se tale quadro deve essere trasfuso in una breve relazione.

La materia, infatti, è particolarmente vasta e presenta indubbi profili di analisi tecnica, rapportati alla evoluzione normativa ed alle pronunce giurisprudenziali che – specie a seguito della riforma del 1996 – hanno contribuito a plasmarne la struttura.

Con la presente relazione, dunque, non si intende avere la pretesa di operare una vasta riflessione dottrinale e dogmatica sulle problematiche di maggiore rilievo in tema di delitti contro la pubblica amministrazione, ma soltanto offrire qualche spunto di riflessione sui temi investigativi che ogni magistrato del Pubblico Ministero deve affrontare allorché si imbatte in indagini “di pubblica amministrazione”.

Dunque, quella che il lettore sta scorrendo non è una relazione che insegni qualcosa, ma soltanto un elaborato nel quale sono elencati i protocolli che lo scrivente ha ideato ed ha sviluppato durante l’istruttoria legata a procedimenti penali in tema di pubblica amministrazione.

Proprio per tale finalità, appare opportuno limitare l’area di analisi alle figure di maggiore difficoltà investigativa (o, se si vuole, a quelle che vengono comunemente inquadrare come le fattispecie di maggiore interesse operativo), ossia le fattispecie di corruzione e di concussione.

E’ appena il caso di evidenziare che tali figure delittuose non saranno esaminate sotto il profilo dottrinale (potendo tale argomentazione sfociare in enunciazione di principi del tutto conosciuti al lettore), bensì sotto la chiave della loro “evoluzione procedimentale”.

In sostanza, può essere proficuo affrontare la genesi del delitto, il suo progressivo accertamento, la fissazione degli elementi di prova e le tecniche di indagine attuate durante la fase delle indagini preliminari confrontandole con le soluzioni adottate da chi scrive secondo un criterio essenzialmente empirico, basato cioè sulla descrizione del fatto.

In taluni casi, infatti, nella relazione saranno esaminati i casi concreti relativi ad un determinato segmento della investigazione; in altri casi saranno affrontati i momenti decisionali determinanti per un completo accertamento della fattispecie, legati quasi sempre a strategie di carattere investigativo.

Tutti questi spunti – tratti dalla esperienza quotidiana nel settore – possono essere accomunati in più ampie riflessioni categoriche circa, ad esempio, i fatti statisticamente più frequenti in tema di emersione e di registrazione della *notitia criminis*, in tema di analisi dei “reati-spia”, in tema di tecnica di acquisizione di documentazione amministrativa ed, in genere, di strategia investiva.

Prima di entrare *in medias res*, tuttavia, mette conto operare una breve premessa.

I protocolli di indagine non costituiscono un *prius* imprescindibile per lo svolgimento di una proficua attività di indagine in tema di delitti di corruzione e di concussione, ma costituiscono solo la traccia attraverso la quale il magistrato potrà conformare il proprio operato durante la conduzione delle indagini preliminari, essendo necessario precisare che il più delle volte un protocollo di indagine viene segnato (e può essere condizionato) da fatti del tutto imprevisi ed imprevedibili.

In altri casi ancora, la strategia investigativa può essere suscettibile di variazione rispetto al protocollo a seconda della sensibilità (o della curiosità) dell'inquirente ovvero della preparazione specifica della polizia giudiziaria delegata per lo svolgimento delle indagini preliminari.

In altri casi ancora, solo la completa rivisitazione di un fatto – magari effettuata all'esito della conclusione delle indagini preliminari – consente di qualificare un fatto in un modo piuttosto che in un altro.

Insomma, lungi dal ritenere esaustiva l'elencazione dogmatica che di qui a poco verrà affrontata, chi scrive ritiene che il "termometro" della buona strategia investigativa nel settore dei delitti contro la pubblica amministrazione sia rimesso anche alla intuizione di ciascun magistrato.

Infine, è appena il caso di evidenziare che tutti i fatti esposti nella relazione attengono a procedimenti di cui sono stato titolare (ad eccezione di tre processi dei quali mi sono occupato solo in fase dibattimentale), attualmente pendenti in fase processuale: in relazione ad essi, ho richiesto ed ottenuto misure cautelari custodiali confermate dal Tribunale per il Riesame e dalla Corte di Cassazione.

§.2. L'emersione della notizia di reato. Come si è detto in precedenza, l'esperienza professionale maturata nel settore dei delitti contro la pubblica amministrazione consente di affermare che l'interesse investigativo è per lo più incentrato su tre – fondamentali – figure di reato: la corruzione, la concussione e – seppure in misura minore - la turbata libertà degli incanti.

Orbene, il primo momento critico nella istruttoria di un procedimento penale per uno di tali reati è proprio l'acquisizione della *notitia criminis*.

L'emersione della notizia di reato, infatti, può discendere:

- **da una fonte dichiarativa.** Si tratta per lo più di denunce che sfociano – almeno inizialmente – in procedimenti qualificati come ascrivibili alla fattispecie di cui all'art.317 c.p. Solitamente, tali dichiarazioni vengono rese ad un ufficiale di Polizia Giudiziaria a cui il proponente si rivolge allorché ritenga di essere vessato da un pubblico ufficiale e di essere costretto a versargli delle somme di denaro (od altre utilità) come conseguenza di tale vessazione.
- **da una fonte "tecnica".** Si tratta per lo più delle registrazioni acquisite nel corso di intercettazioni telefoniche o – molto più frequentemente – ambientali. In casi siffatti, la notizia di reato in genere viene acquisita per pura casualità, durante lo svolgimento di indagini magari avviate per altri reati.
- **da fonti documentali.** Si tratta – almeno per quanto consta l'esperienza di chi scrive – di registrazioni effettuate dalla persona offesa (di concussione) con modalità rudimentali o del tutto improvvisate, come ad

esempio attraverso un registratore collocato in una borsa ovvero abilmente occultato sulla persona. E' del tutto intuitivo che in casi siffatti la mera acquisizione della documentazione deve essere necessariamente integrata dalla escussione della persona che ha prodotto la registrazione (allorquando sia identificabile);

- **da una fonte dichiarativa "qualificata"**: si tratta delle dichiarazioni rese dai collaboratori di giustizia che – nel corso degli interrogatori a cui vengono sottoposti per fatti di criminalità organizzata – rivelino di avere preso parte a fatti corruttivi;
- **da fonti documentali "pure"**. Si tratta – in genere – di acquisizioni documentali legate a movimentazioni di denaro su conti correnti delle persone sottoposte ad indagini (per fatti diversi dalla corruzione o dalla concussione) da cui emergono versamenti senza causale su conti correnti di pubblici ufficiali o di esponenti di partiti politici.

§.2.1. Le fonti dichiarative. Come si è detto, le dichiarazioni di una persona informata sui fatti costituiscono la fonte più diffusa della *notitia criminis* in tema di reati contro la pubblica amministrazione.

Com'è agevole intuire, tuttavia, la valutazione del narrato deve essere effettuata con estremo rigore, procedendo ad escutere direttamente il dichiarante, anche se egli abbia già sporto denuncia innanzi alla polizia giudiziaria in maniera apparentemente compiuta.

Il denunciante, infatti, può decidere di raccontare fatti legati soprattutto a fattispecie di concussione avvalendosi dell'ausilio tecnico di un patrocinante: in tal caso la denuncia è – solitamente - completa nella narrazione del fatto, riportando essa i fatti essenziali utili ad inquadrare la fattispecie.

In tali casi, l'escussione diretta del denunciante ad opera del Pubblico Ministero, tuttavia, appare pur sempre necessaria, potendo il racconto arricchirsi di temi investigativi che il denunciante (*rectius*: il suo difensore) non ha ritenuto opportuno riportare od approfondire.

In un caso capitato alla mia attenzione qualche anno fa, ad esempio, un consigliere comunale – appartenente alla minoranza consiliare di un ente locale - aveva denunciato ai Carabinieri modalità sospette nel rilascio, ad

opera dell'ufficio tecnico dell'ente, di un permesso per la realizzazione di una centrale biotermica.

I sospetti nascevano sia dalla dubbia compatibilità "ambientale" dell'insediamento rispetto al territorio del comune ove l'intervento doveva eseguirsi, sia dal fatto che la società richiedente non era proprietaria del terreno su cui l'edificazione doveva essere realizzata.

Ebbene, pur avendo "condito" la sua denuncia con dati e riferimenti per lo più legati all'*iter* amministrativo seguito dall'ente per il rilascio del permesso di costruire, il denunciante aveva del tutto omesso di riferire un aspetto che si sarebbe rivelato di grossa importanza investigativa.

Egli, infatti, durante l'escussione innanzi a me, rivelò di essere stato "avvicinato" dall'amministratore della società in questione il quale gli aveva promesso – in cambio del suo "ammorbidimento" politico durante le lunghe riunioni consiliari convocate sul punto – l'assunzione di personale dettata da ragioni politiche, nella specie consistite nella indicazione (a lui rimessa) di un certo numero di operai a lui vicini elettoralmente. L'imprenditore gli aveva altresì rivelato, nel medesimo contesto, di avere elargito delle somme a titolo di "sponsorizzazione" alla squadra di calcio del comune ove sarebbe sorta la centrale, notoriamente gestita da un assessore comunale preposto al settore ambientale.

Solo per completezza, va ovviamente rimarcato che il consigliere comunale rifiutò la proposta dell'imprenditore.

E' ovvio che l'escussione diretta da parte del Pubblico Ministero si renderà vieppiù necessaria nei casi in cui la denuncia sia lacunosa, sintetica, confusa nell'esposizione ed, in genere, redatta direttamente dal denunciante (che non sia persona qualificata dal punto di vista giuridico) o recepita dalla Polizia Giudiziaria in un processo verbale.

Il problema di massima delicatezza nella valutazione della fonte dichiarativa consiste nel saggiarne la credibilità e nel valutarne l'attendibilità ai fini non soltanto della penale rilevanza del narrato, ma anche della corretta qualificazione giuridica del fatto, *sub specie* di corruzione ovvero di concussione.

E' un dato imprescindibile, infatti, quello secondo cui le denunce di chi espone fatti di rilievo penale astrattamente suscumbibili sotto la fattispecie della concussione nascono da persone che si trovano a dover interagire con la pubblica amministrazione e che subiscono gli effetti "deviati" del relativo potere.

Solitamente si tratta di persone che sono sottoposte al controllo od alla vigilanza del pubblico ufficiale e vengono da queste indotte al versamento del denaro o di altra utilità in suo favore.

Per esempio, in un caso di recente verificaione, un detenuto ha denunciato di essere stato indotto a praticare favori sessuali a due dipendenti della Polizia Penitenziaria incaricati di periodiche attività di vigilanza alla sua cella.

La particolarità di tale deposizione – proveniente da persona che, per definizione, è sottoposta all'altrui autorità – era che i predetti agenti di polizia penitenziaria avevano prospettato alla vittima un regime carcerario più mite, fatto cioè di controlli meno minuziosi all'interno della cella di detenzione, di un trasloco in una cella più "confortevole" ed in altri piccoli "*benefits*" carcerari direttamente scaturenti dalla volontà e dall'esercizio del potere dei due pubblici ufficiali.

A fronte dunque delle prestazioni sessuali realizzate in favore dei pubblici ufficiali, il detenuto aveva poi effettivamente ricevuto un sensibile miglioramento nel trattamento penitenziario, sicchè poteva apparire in tal caso dubbia la qualificazione giuridica del fatto sotto la norma incriminatrice di cui all'art.317 c.p.

Tuttavia, l'escussione diretta del detenuto – pur valutata secondo canoni di attendibilità estremamente rigorosi – ha consentito di accertare che le richieste di prestazione sessuale avanzate dai due pubblici ufficiali erano sempre descritte come successive alla prospettazione di un possibile inasprimento delle condizioni detentive; prospettazione che in un caso – non indicato originariamente nella denuncia – si era effettivamente concretato in un atto vessatorio, nella specie una relazione scritta che i due pubblici ufficiali avevano redatto ed inviato al Direttore dell'Istituto Penitenziario, nella quale avevano adombrato condotte – non riscontrate – di "*ribellione*" e di "*aggressività*" da cui era scaturita una sanzione interna per il detenuto.

Talvolta, le dichiarazioni del denunciante possono assumere contenuto ambivalente, come nel caso di un piccolo commerciante che aveva subito dei controlli da un dipendente della ASL locale in attuazione del protocollo di profilassi vigente in quel distretto sanitario.

Ebbene, il commerciante aveva raccontato che in occasione di tali accessi, il funzionario aveva prospettato gravi conseguenze potenzialmente derivanti da quel controllo nel caso in cui esso si fosse concluso con la descrizione di alcuni rilievi di carattere igienico-sanitario.

In tale contesto, il pubblico ufficiale aveva introdotto nelle interlocuzioni con il "controllato" il dato – del tutto inconferente rispetto alle funzioni che egli stava svolgendo – della costituzione di una società, amministrata dalla di lui moglie, specializzata nella organizzazione di corsi di formazione degli esercenti commerciali in materia di rispetto delle normative igienico-sanitarie.

Aveva altresì aggiunto che la partecipazione a tale corso – di tipo oneroso – sarebbe stata per il futuro da lui ben considerata ai fini del giudizio di conformità al protocollo igienico-sanitario.

Anzi, aveva aggiunto che in caso di iscrizione a tale corso, il commerciante avrebbe potuto ottenere il relativo attestato di partecipazione senza alcuna frequenza.

E' inutile dire che il commerciante aveva aderito all'invito, si era iscritto al corso, aveva pagato l'iscrizione e si era addirittura attivato con alcuni suoi colleghi per pubblicizzare questa iniziativa di formazione, tanto che effettivamente molti suoi colleghi avevano deciso di iscriversi a tale corso.

Ebbene, a seguito della sua escussione – dapprima in fase di indagini preliminari e poi in sede dibattimentale – era insorta la necessità di suddividere la condotta del predetto esercente, qualificando da un lato la sua posizione come di persona offesa della concussione realizzata dal pubblico ufficiale e, dall'altro, configurando il suo concorso nella corruzione realizzata dai suoi colleghi rispetto alla partecipazione ed alla ricezione di un attestato di frequenza – utile ad ottenere benefici di carattere merceologico - dietro corresponsione di una somma di denaro alla moglie del pubblico ufficiale.

Solo per completezza, è bene aggiungere che tale “scissione” nella qualificazione della condotta è stata pienamente recepita dal Tribunale innanzi al quale pendeva il processo.

Altre volte ancora, la fonte dichiarativa può **prospettare** un imminente suo versamento di somme di denaro per una concussione di cui si dice vittima.

Di solito – almeno per quella che è la mia esperienza - si tratta di persone che decidono di rivolgersi alla Polizia Giudiziaria perché esasperate dalle continue vessazioni subite dal pubblico ufficiale.

E' il caso, ad esempio, di un piccolo imprenditore che – risultato aggiudicatario di un appalto di non trascurabile rilevanza presso una ASL – si era trovato sistematicamente di fronte a ritardi ovvero a difficoltà nelle liquidazioni degli Stati di Avanzamento dei Lavori ad opera dei funzionari dell'ufficio tecnico di quella amministrazione, i quali avevano così cagionato una sua “sofferenza” presso le banche, non più disposte a erogargli anticipazioni di credito per fare fronte alle tempestive obbligazioni contratte con la stazione appaltante.

A seguito delle rimostranze da lui partecipate ai suddetti funzionari, gli era stato risposto che tali difficoltà sarebbero state superate con un “regalo” da erogarsi “a piacere” in loro favore.

L'imprenditore aveva, così, deciso di non sottostare a tali richieste, ma aveva finto di accordarsi per la consegna del denaro; si era quindi portato immediatamente presso il più vicino comando della Guardia di Finanza la quale – ricevuta la denuncia – aveva trasmesso la notizia di reato all'ufficio di Procura.

Il caso ci consente, dunque, di affrontare il protocollo che – in casi siffatti – è utile seguire per lo svolgimento della indagini preliminari.

Quando la vittima abbia fissato un appuntamento per la consegna delle somme di denaro, è utile – a mio avviso – fotocopiare le banconote che saranno consegnate al pubblico ufficiale depositando in segreteria il relativo verbale redatto dalla Polizia Giudiziaria, accompagnato da una annotazione di servizio riepilogativa delle operazioni compiute.

Tale atto contribuisce a fornire un sigillo di certezza sulla origine delittuosa della somma di denaro provento della concussione e mette al

riparo gli operatori di polizia giudiziaria ed il Pubblico Ministero – nella fase dibattimentale – da ogni sorpresa circa la versione che il concussore può fornire di tale dazione.

Di solito, infatti, la polizia giudiziaria organizza un servizio di osservazione sul luogo della consegna ed interviene allorquando la vittima consegna *brevi manu* il prezzo della concussione.

A questo punto, il pubblico ufficiale fornisce – nella generalità dei casi – due versioni: da un lato, riferisce che quella somma era oggetto di un credito stipulato *iure privatorum* con la vittima; dall'altro, nega che vi sia stata la consegna, argomentando che le banconote rinvenute indosso alla sua persona a seguito di perquisizione personale siano state a lui consegnate dal concusso.

Di fronte a tali versioni, il deposito delle fotocopie delle banconote con atto formale "inchioda" il pubblico ufficiale e non gli lascia spazio ragionevole di articolazione di ipotesi alternative.

Anzi, posto di fronte a tale conoscenza, non è insolito il fatto che egli poi confessi la concussione, seppure edulcorandone i contenuti.

E' solo il caso di aggiungere che di fronte ad operazioni investigative di questa portata, il protocollo suggerisce di sviluppare accertamenti bancari e/o patrimoniali sulla consistenza economica del pubblico ufficiale, onde verificare se quel tipo di operazione illecita costituisca una "prassi" consolidata del pubblico ufficiale.

All'esito, è particolarmente afflittiva la misura cautelare del sequestro per equivalente finalizzato alla confisca ex art.322 *ter* c.p.

Altra fonte dichiarativa – seppure casisticamente meno rilevante rispetto alla prima - è quella che promana direttamente dal pubblico ufficiale.

Non ci si meravigli di tale affermazione.

Può capitare – ed è capitato – che un pubblico ufficiale decida di presentarsi spontaneamente innanzi al Pubblico Ministero per rendere dichiarazioni confessorie in ordine a fatti di corruzione da lui realizzati.

Le ragioni di tali presentazioni possono essere molteplici: può essere che il pubblico ufficiale abbia avuto sentore dell'esistenza di indagini sul suo conto e, prefigurandosi l'applicazione di misure cautelari custodiali, decida di "anticipare" il Pubblico Ministero; può essere che abbia colto da altri elementi (ad esempio, il sequestro di documentazione effettuata nell'ufficio da lui occupato) un suo coinvolgimento in vicende particolarmente gravi, sicchè ritenga opportuno offrire degli spunti collaborativi al Pubblico Ministero per attenuare – sotto il profilo cautelare – la sua posizione; può essere, ancora, che il pubblico ufficiale sia colto da sincera resipiscenza e decida – da un punto di vista morale più che giuridico – di "pentirsi" e di raccontare ciò che egli ha commesso.

Insomma, qualunque sia il motivo del suo presentarsi innanzi al Pubblico Ministero, è un dato di comune esperienza quello secondo cui la versione della persona sottoposta ad indagini preliminari sia "calcolata", ispirata cioè ad un lucido tornaconto processuale.

Tale finalità, in genere, induce il pubblico ufficiale a rendere versioni autoaccusatorie e – più raramente – etero accusatorie in maniera molto più evanescente rispetto alla realtà dei fatti: il pubblico ufficiale è indotto, infatti, in casi di concussione, a far emergere dei vantaggi ricevuti dalla presunta vittima della "pubblica estorsione", così da indurre il Pubblico Ministero a rivalutare i fatti con la prospettiva di ottenere una "derubricazione" in corruzione; altre volte egli rappresenta solo alcuni fatti (che in genere coincidono con i fatti dai quali ha avuto sentore di essere sottoposto ad indagini) sottacendone del tutto altri, dello stesso tenore di quelli già disvelati.

Per fornire un apporto esemplificativo, ricordo il caso di un medico ospedaliero che – avuta notizia (appresa in un procedimento "parallelo" nel quale vi era stata la *discovery* degli atti a seguito di ordinanza cautelare emessa a carico di persone risultate con lui in contatto) dell'esistenza di indagini penali nel settore ospedaliero da lui occupato (quello della ortopedia e della traumatologia), aveva deciso – a seguito di richiesta ex art.335 c.p.p. – di presentarsi spontaneamente innanzi a chi scrive per chiedere di essere interrogato.

L'interrogatorio venne effettuato senza comunicazione delle fonti di prova, potendo derivarne pregiudizio per le indagini e si mantenne – in pratica – su ambiti molto generici, rispetto ai quali era mia intenzione

quella di apprendere la reale intenzione collaborativa del medico e, soprattutto, la completezza delle dichiarazioni confessorie che egli aveva preannunciato di voler rendere.

Ebbene, il pubblico ufficiale ammise di avere ricevuto delle somme di denaro affinché redigesse dei certificati medici attestanti lesioni in realtà mai subite dal paziente (il tutto finalizzato a truffare le compagnie di assicurazione), ma riferì di averle ricevute da un solo soggetto, guardandosi bene dall'indicare altre persone che, invece, erano emerse inequivocabilmente dalle indagini come autrici di paritetiche dazioni corruttive.

Insomma, l'interrogatorio della persona sottoposta ad indagini (quando contribuisca a far emergere la *notitia criminis*) fornisce un apporto conoscitivo parziale, generalmente incompleto e studiato in modo da rendere logica la versione dei fatti resa dall'accusato.

La rilevanza di tale atto, comunque, nel protocollo investigativo può essere colta in tutti gli aspetti fattuali che con l'interrogatorio vengono introdotti.

Così, ad esempio, l'introduzione di particolari circa le modalità di consegna del *pretium sceleris* può contribuire – se riscontrati – a rendere credibile la versione dell'indagato, così da qualificare il fatto come ascrivibile all'ipotesi corruttiva piuttosto che a quella concussiva; in altri casi, la ricostruzione particolareggiata della vicenda illecita può offrire lo spunto per procedere al confronto fra il pubblico ufficiale ed il concusso (o corruttore) sicché le reciproche versioni fornite su di una particolare circostanza possono aiutare il Pubblico Ministero a qualificare compiutamente i fatti.

Particolarmente calzante, a tal proposito, è il caso che segue.

Nell'ambito di una complessa indagine in materia di corruzione presso alcuni uffici regionali, emerse – nel corso delle intercettazioni telefoniche in atto sulle utenze degli imprenditori accusati di corrompere i pubblici funzionari della Regione – una fitta rete di conversazioni dalle quali si coglieva l'imminente consegna di una consistente somma di denaro (100.000 euro in contanti) a persone che gli interlocutori si guardavano bene dal menzionare telefonicamente.

La polizia giudiziaria decise di seguire il latore della somma di denaro e, simulando un controllo del tutto casuale, rinvenne a bordo dell'autovettura da questi condotta la somma di denaro esattamente corrispondente alle cifre di cui gli interlocutori parlavano al telefono.

Il problema fu quello di comprendere a chi fosse destinata tale somma, posto che l'interruzione del servizio di consegna – motivata dal fatto che l'inerzia investigativa avrebbe comportato il pericolo di perdere le tracce di un importantissimo riscontro al compendio indiziario che si era già robustamente profilato – aveva di fatto reso molto difficile l'individuazione del destinatario.

Ebbene, qualche tempo dopo, eseguite le ordinanze cautelari nei confronti degli imprenditori committenti della tangente, tre di loro riferirono opposte versioni: l'uno riferì che la somma era destinata al pagamento di una tangente di natura estorsiva destinata ad un non meglio indicato clan camorristico; altri due dissero invece che i 100.000 euro erano il provento di una tangente da corrispondere ad alcuni funzionari appartenenti però ad altro ufficio pubblico rispetto a quello per il quale erano in corso le investigazioni.

Messi a confronto su tale versione, ciascuno mantenne la propria versione dei fatti, ma il riferimento a particolari specifici nel narrato (quali le difficoltà avute con l'ufficio del Genio Civile per ragioni legate all'autorizzazione "antisismica", corrispondenti a molte conversazioni che sul punto era state registrate nel periodo coincidente con la consegna della tangente) mi indusse a ritenere veritiera la narrazione degli imprenditori che si autoaccusavano della tangente piuttosto che quella tendente a delineare scenari estorsivi di stampo camorristico

§.2.2. La fonte tecnica. Nella parte iniziale di questa relazione ho già fatto cenno al fatto che le indagini in tema di corruzione o di concussione molto spesso sono svolte grazie anche all'ausilio delle intercettazioni telefoniche e/o ambientali.

In questa fase, tuttavia, non interessa il mezzo di ricerca della prova in senso classico (ossia le intercettazioni disposte dopo avere acquisito la notizia di reato in tema di corruzione o di concussione), bensì ci interessa soffermare sinteticamente la nostra attenzione sullo strumento di ascolto riservato da cui promana la notizia stessa di reato.

Capita molto frequentemente, infatti, che nel corso di attività di intercettazione disposta per altri titoli di reato ci si imbatta – del tutto fortuitamente – in conversazioni in cui si alluda ad un accordo corruttivo.

E' ovvio che tale conversazione costituirà oggetto di nuova iscrizione nel registro delle notizie di reato e da quel momento seguiranno le indagini specifiche sul fatto.

Il punto più interessante in cui ci si imbatte in tale evenienza è quello della utilizzabilità dell'intercettazione a mente dell'art.270 c.p.p.

Senza volere ripercorrere i temi di tale discussa norma procedurale, in questa sede è solo il caso di ricordare che una notizia di corruzione derivante da intercettazioni disposte per titoli di reato che non siano connessi a tale figura delittuosa è suscettibile di rilevanza ai fini della iscrizione nel registro ex art.335 c.p.p. laddove si tratti dello stesso procedimento.

Ed invero, posto che la sanzione della inutilizzabilità è collegata ontologicamente ad un abuso investigativo o, comunque, alla violazione di una regola di garanzia, la norma in questione è volta ad evitare il surrettizio passaggio di intercettazioni da un procedimento ad un altro (ad esempio: il P.M. Distrettuale che indaga su un'associazione finalizzata al traffico di stupefacenti fa confluire, per corroborare la sua ipotesi investigativa, nel suo fascicolo intercettazioni raccolte da un ufficio di Procura periferico in relazione ad ipotesi di spaccio non poste in essere in ambito associativo); è in questi termini che vi è un abuso nell'acquisizione delle fonti di prova ed è a queste condizioni che si può giustificare la sanzione dell'inutilizzabilità.

La Cassazione ha più volte affermato, sul punto, che il concetto di *"diverso procedimento"* va inteso in senso sostanziale e non formale; esso va collegato *"al dato della alterità o non uguaglianza del procedimento, in quanto instaurato in relazione ad una notizia di reato che deriva da un fatto storicamente diverso da quelli fatto oggetto delle indagini relativi ad altro, differente, anche se connesso, procedimento"* (cfr., da ultimo, n. 19852 del 20.2.2009 e n. 4169 del 28.1.2009)

Il problema di fondo, però, non è tanto quello della utilizzabilità delle intercettazioni disposte per un titolo diverso di reato ma **nello stesso procedimento**, quanto quello, diverso, della utilizzabilità delle

intercettazioni disposte in un **procedimento diverso** da quello nel quale esse sono state acquisite.

E' questo il caso in cui l'utilizzabilità dell'intercettazione incontra il limite di cui all'art.270 comma primo c.p.p. (ossia l'assoluta indispensabilità per accertare reati per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza), dovendosi, invece, ritenere che – superata tale soglia di utilizzabilità - l'intercettazione valga come mera *notitia criminis*.

Orbene, ai fini che in questo momento ci occupano, ritengo che non vi siano difficoltà di sorta a sostenere che una conversazione intercettata in ordine ad un titolo di reato diverso da quello di cui all'art.319 c.p. o 317 c.p. ma nello stesso procedimento possano essere ampiamente utilizzate anche a fini di prova; al contrario, intercettazioni effettuate in un altro procedimento per un titolo di reato diverso da quello corruttivo o concussivo possono nondimeno essere assunte come *notitia criminis* per l'apertura di un nuovo procedimento a carico di coloro che vengano menzionati nella conversazione captata.

Per volere esemplificare, posso riferire di un caso che mi capitò di dover affrontare qualche anno fa nel quale mi trovavo, all'interno di un procedimento iscritto in ordine al delitto di cui all'art.479 c.p., ad intercettare il Sindaco di un piccolo ente locale casertano.

Nel corso delle operazioni di intercettazione, il primo cittadino ricevette una telefonata da un signore che – mostrando di avere forte ascendenza politica sull'amministratore locale – gli "comandava" di prodigarsi per l'annullamento (evidentemente illegittimo) di un verbale di contravvenzione al codice della strada elevato a suo carico dalla Polizia Municipale del piccolo comune casertano.

I toni della conversazione erano parecchio allusivi; si parlava di gratificazioni politiche, di comune impegno politico e di unità di intenti politico-elettorale.

Acquisii la notizia di reato e separai il procedimento – iscritto a carico del primo cittadino e dell'ignoto interlocutore, poi identificato per un noto esponente politico – ritenendo che vi fosse una stretta connessione fra le vicende di cui al titolo iniziale di intercettazione e quelle che trasparivano dalla intercettazione "sensibile", dando avvio ad una nuova

fase di intercettazione sulle utenze dell'interlocutore del Sindaco, poi sviluppatasi in maniera molto proficua per l'ipotesi accusatoria.

I provvedimenti autorizzativi dell'ascolto riservato furono richiesti (ed emessi dal GIP) nell'assunto che quella conversazione potesse rivestire caratteri di stretta connessione con i fatti in corso di identificazione, ragion per cui non vi furono motivi ostativi alla piena utilizzabilità del colloquio intercettato.

Al contrario, in un'altra vicenda procedimentale, erano in corso delle intercettazioni telefoniche disposte in ordine al delitto di cui all'art.648 c.p. ed in tale contesto uno degli interlocutori fece riferimento ai "regali" da corrispondere all'amico che gli aveva fatto annullare telematicamente alcune sanzioni tributarie elevate dalla Agenzia delle Entrate a carico della società della quale egli ricopriva la carica di amministratore.

Nessun dubbio che – in casi siffatti – la notizia dovesse essere oggetto di separazione procedimentale con formazione di un nuovo procedimento penale (iscritto per il delitto di cui all'art.319 c.p.) per il quale furono avviate le indagini documentali atte a confortare l'ipotesi accusatoria sottesa alla iscrizione della notizia di reato.

§.2.3. La fonte documentale. Ho preferito individuare tale categoria genetica del procedimento penale nei documenti che una persona offesa produca alla Polizia Giudiziaria a riprova della denuncia che contemporaneamente egli presenta.

A differenza della fonte dichiarativa *pura*, quindi, la fonte documentale assume una maggiore portata probatoria, in quanto assomma la verità processuale dichiarativa a quella genuina del documento.

A titolo esemplificativo, mi piace riportare il caso di un esponente politico (consigliere comunale) il quale aveva ricevuto un contatto telefonico da un imprenditore che chiedeva di volerlo incontrare.

Avuto sentore della natura illecita di tale appuntamento, il consigliere si era attrezzato ricorrendo ad un rudimentale apparecchio di registrazione che aveva camuffato al di sotto degli abiti.

Durante l'incontro – effettivamente tenutosi presso l'esercizio commerciale della persona denunciante – era stato abilmente registrato tutto il colloquio avvenuto fra i due, durante il quale l'imprenditore

aveva proposto al consigliere di accettare delle utilità (consistite in assunzioni di familiari presso la ditta da lui amministrata) in cambio del suo voto favorevole in consiglio comunale in occasione della approvazione di una variante al PRG all'esito della quale sarebbe stato assentito l'intervento edilizio per il quale l'imprenditore si stava attivando.

Fornita, ovviamente, risposta negativa a tale proposta, il predetto consigliere comunale aveva immediatamente portato in caserma il nastro contenente tale registrazione, dal contenuto francamente inequivocabile.

Ancora più eclatante il caso che segue.

Un grosso imprenditore specializzato nel settore della realizzazione di grossi centri commerciali aveva registrato alcune conversazioni con due suoi conoscenti, da lui indicati come mediatori nell'acquisto di un terreno su cui sarebbe sorto un centro commerciale edificato dalla sua società.

I colloqui erano stati registrati in quanto – a dire dell'imprenditore – si era verificata una insostenibile situazione di vessazione realizzata in suo danno da alcuni amministratori e tecnici comunali i quali – realizzando condotte ostruzionistiche al rilascio di un permesso di costruire – lo avevano indotto, per il tramite dei due mediatori, a versare ben 70.000 euro di tangenti.

L'autoregistrazione presenta da un lato preziosità probatoria – in quanto promanante direttamente dalla fonte a cui viene attribuito il reato – ma, dall'altro, un contenuto spesso "scivoloso" per lo stesso autore che ne realizza il documento.

Pur di arricchire la sua denuncia con dati documentali inoppugnabili, infatti, l'istigatore della registrazione induce il suo interlocutore a parlare liberamente della vicenda, con il rischio che – come nel caso di specie – la vicenda passi da una iniziale qualificazione di concussione a quella di corruzione.

Analizzando, infatti, il contenuto della registrazione ed escutendo a fondo l'imprenditore su ogni passaggio delle lunghe interlocuzioni, emersero diversi elementi da cui poter inferire che le vessazioni asseritamente subite dall'imprenditore erano in realtà la conseguenza di

un mancato adempimento corruttivo a cui egli si era prestato con gli amministratori ed i tecnici comunali.

Ancora una volta, dunque, la lettura combinata del documento e delle dichiarazioni rese dal denunciante ha costituito il migliore strumento per la ottimale ricerca della verità processuale e per la corretta qualificazione giuridica del fatto.

In casi siffatti, dunque, il protocollo investigativo applicato al caso di specie è stato la semplice trascrizione del colloquio intercettato, l'escussione diretta del denunciante, l'acquisizione dei documenti relativi al procedimento per il rilascio del permesso di costruire ed infine gli accertamenti bancari sui conti correnti dell'imprenditore e dei pubblici ufficiali corrotti.

Da tutte queste risultanze è emerso uno scenario corruttivo di non poco momento sull'intera vicenda.

§.2.4. Le fonti dichiarative "qualificate". Con tale definizione intendo riferirmi alle dichiarazioni rilasciate da collaboratori di giustizia nel corso degli interrogatori a cui vengono sottoposti ex art.210 c.p.p.

Molto frequentemente capita che un collaboratore di giustizia discorra di episodi corruttivi a cui ha preso parte direttamente ovvero di cui ha sentito discorrere da terzi.

La disciplina processuale derivante da tali dichiarazioni è quella – nota – della acquisizione degli elementi di riscontro ex art.192 c.p.p. utili a verificare l'attendibilità del dichiarante.

Tale acquisizione verrà svolta secondo i metodi classici di investigazione (su cui ci si soffermerà in seguito e che fin da ora possiamo identificare nelle intercettazioni telefoniche ed ambientali, nei sequestri di documentazione di materiale informatico, nell'escussione di persone informate sui fatti e nella acquisizione di documentazione).

L'attività investigativa dovrà essere tuttavia condotta partendo da un punto imprescindibile: le dichiarazioni del collaboratore di giustizia in ordine a fatti di reato concernenti la pubblica amministrazione non sempre sono puntuali, provenendo in genere da persone dedite ad altro tipo di delitto (estorsioni, omicidi, rapine) e solitamente scarsamente informate sull'andamento dei procedimenti amministrativi la cui

conclusione, invece, a loro dire sarebbe stata favorita con il mercimonio della pubblica funzione.

A volte, infatti, è capitato di escutare collaboratori di giustizia che hanno riferito genericamente sul fatto che – ad esempio – taluni ufficiali di polizia giudiziaria fossero “ a disposizione” del clan camorristico, senza però precisare – con dati obiettivi e, soprattutto, riscontrabili – in cosa si sostanziasse tale disponibilità; oppure, si è dato il caso di dichiarazioni di collaboratori di giustizia che si sono limitati a parlare di funzionari da loro corrotti per l’aggiudicazione di immobili durante le aste giudiziarie, senza però precisare in cosa consistessero i presunti favoritismi realizzati dai banditori o senza nulla saper aggiungere circa le modalità di remunerazione dei pubblici ufficiali.

In casi siffatti, le genericità delle dichiarazioni e l’assenza di un valido riscontro alle propalazioni generalmente non conduce a brillanti risultati sotto il profilo della lotta alla corruzione.

I doverosi accertamenti documentali e le indagini tecniche solitamente non approdano a risultati investigativi di rilievo.

In buona sostanza, per quella che è la mia esperienza, a fronte di “chiamate” in correttezza generiche si registrano sviluppi investigativi altrettanto generici, destinati a rimanere del tutto sterili e comunque tali da revocare nel dubbio la veridicità della versione del collaborante.

Non così, invece, quando la chiamata sia precisa e condita da elementi di fatto ricchi e facilmente accertabili mediante riscontro.

Durante l’escussione di un collaboratore di giustizia (che aveva avuto modo di rendere dichiarazioni autoaccusatorie in svariati episodi di estorsione) emerse, quasi casualmente, un suo riferimento al tenore di vita ed al reddito da lui percepito in costanza di partecipazione al clan camorristico di sua appartenenza.

Lamentandosi del fatto che lo “stipendio” corrispostogli dal clan fosse non particolarmente elevato rispetto alle sue aspettative, il collaboratore aggiunse di “arrotondare” le sue entrate mediante truffe alle compagnie di assicurazione.

In particolare, disegnando una complessa articolazione del meccanismo delittuoso a cui egli prendeva parte, la sua attenzione si soffermò sui

medici ospedalieri che venivano da lui corrotti per il rilascio di certificazioni di comodo in suo favore.

Fece i nomi di tali medici, elencò le modalità di redazione dei certificati di comodo, descrisse le modalità di consegna delle somme di denaro in loro favore (di cui indicò anche l'ammontare), delineò il periodo da cui era partita tale sua iniziativa corruttiva nei confronti dei medici.

Come è agevole notare, tali dichiarazioni costituirono un formidabile punto di partenza per lo sviluppo dell'indagine, dal momento che bastò attivare delle intercettazioni telefoniche sulle utenze di tali medici per comprendere che i pubblici ufficiali avessero effettivamente in atto un sistema delittuoso corruttivo esattamente sovrapponibile – per le modalità operative – a quello descritto dal collaboratore di giustizia.

§.2.5. Le fonti documentali "pure". Si è detto in precedenza che le indagini in tema di pubblica amministrazione postulano, quasi sempre, l'esistenza di un atto e del relativo procedimento amministrativo.

E' dunque di immediata intuizione la circostanza secondo cui acquisire un documento (ossia il provvedimento amministrativo) aiuta l'interprete a leggerne la motivazione, a comprendere l'iter procedimentale, a cogliere i punti di "sofferenza" dell'azione amministrativa, a delineare il ruolo concretamente assunto da colui nei cui confronti le indagini vengono svolte.

Prima, però, di passare ad affrontare casisticamente l'emersione della notizia di reato a seguito della acquisizione della documentazione amministrativa, mette conto operare una breve premessa sulle modalità di acquisizione della documentazione rilevante.

Bisogna essere chiari su di un punto che ritengo indispensabile per una efficace "lettura penale" degli atti.

E' bene, infatti, partire dal presupposto che l'acquisizione della documentazione debba limitarsi solo alla assunzione necessaria per l'inquadramento dei fatti.

Acquisire, infatti, documentazione inutile e superflua a fini investigativi genera un triplice ordine di problemi:

1. l'ingolfamento dei fascicoli processuali, i quali si presentano molto ponderosi e traboccanti di documenti che quasi sempre né la Polizia Giudiziaria, né il Pubblico Ministero né il Giudice leggeranno mai;
2. la confusione nella collazione del fascicolo e nella successiva sua consultazione, specie nella fase dibattimentale;
3. la paralisi procedimentale della pubblica amministrazione, costretta a sospendere od interrompere l'azione amministrativa. Con la conseguenza ulteriore che molto spesso i funzionari della Pubblica amministrazione si trovano necessitati ad inoltrare istanze al Pubblico Ministero per il rilascio degli originali ovvero delle copie degli atti del procedimento.

Tutto questo genera confusione, approssimazione e scarsa lettura del fatto e contribuisce a fornire un *assist* alla persona sottoposta alle indagini che potrà giovare dell'appesantimento (con ricadute sui tempi del processo) dell'istruttoria procedimentale.

E' buona norma, quindi, cercare di seguire una logica nella acquisizione della documentazione; logica che deve essere improntata – a mio avviso – ai seguenti canoni:

- ove possibile, è preferibile procedere **direttamente** alla acquisizione della documentazione. La lettura in tempo reale degli atti consentirà al Pubblico Ministero di comprendere “in diretta” ciò di cui ha bisogno e ciò che è inutile a fini investigativi;
- se l'acquisizione documentale è delegata alla Polizia Giudiziaria (con decreto ex art. 256 c.p.p.), occorre cercare di essere precisi nella descrizione dei documenti che i militari delegati dovranno poi pretendere dalla pubblica amministrazione. Redigere una delega “generica” di acquisizione degli atti espone il Pubblico Ministero al rischio che l'organo delegato – non potendo esercitare una sorta di vaglio critico immediato sulla rilevanza degli atti – richieda ai pubblici funzionari la consegna di “*tutto ciò che si ha in ufficio*”, con le conseguenze già esposte in precedenza;

- possibilmente, occorre acquisire la documentazione in copia e non in originale, al fine di evitare di essere “tempestati” da istanze promananti dalla stessa pubblica amministrazione, specie quando l’acquisizione ha riguardato atti relativi ad un procedimento ancora in corso. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla acquisizione di documentazione relativa ad una procedura di appalto che – in conseguenza della indiscriminata assunzione documentale – non potrà di fatto mai essere aggiudicato;
- restituire in ogni caso la documentazione superflua.

E’ ultroneo rimarcare l’importanza della valutazione della documentazione acquisita dalla pubblica amministrazione.

L’atto amministrativo va letto anche oltre le righe, va meditato ed approfondito, in quanto solo a seguito della sua completa disamina potranno essere colti elementi utili a ricostruire con completezza la vicenda.

Qualcuno ha detto che l’atto amministrativo è il “testimone muto” del patto illecito; la sua “testimonianza” è già dunque negli atti processuali ma è silente e dunque bisogna saperla cogliere.

Posso in proposito riportare un caso che ben si attaglia a questa considerazione.

Nel corso di una verifica fiscale condotta nei confronti di una società di capitali (che per comodità chiameremo società *Alfa*), la Guardia di Finanza aveva rinvenuto – nella contabilità depositata presso il commercialista – una nota dell’Equitalia Polis SpA (società di riscossione dei tributi) con cui veniva estinta una ipoteca accesa su di un immobile della società.

Era stata altresì rinvenuta una paritetica nota di tale società di riscossione, emessa a distanza di pochi giorni dalla prima, con la quale l’ipoteca estinta era stata riaccesa sullo stesso immobile che però figurava – in tale nota – di proprietà di altra società (Società *Alfa Beta*).

I due provvedimenti, apparentemente legittimi, differivano per un solo particolare: la diversa titolarità dell'immobile gravato da ipoteca dapprima estinta e successivamente riaccesa.

Per questa ragione, la Guardia di Finanza delegata per le indagini approfondì l'analisi sulla composizione della nuova compagine sociale e rilevò che l'amministratore era una persona di fatto inesistente, posto che i documento di identità con cui aveva reso possibile la sua identificazione innanzi al notaio rogante erano risultati contraffatti.

Avviate le intercettazioni telefoniche sulle utenze in uso al "vecchio" amministratore, emergeva non solo che tale operazione era stata da lui ideata – in concorso con il commercialista di fiducia – ma che l'operazione di riaccensione della garanzia ipotecaria (di fatto destinata ad un risultato espropriativo sterile per la pubblica amministrazione) era stata favorita dalla complicità di due funzionari dell'Equitalia Polis SpA (i materiali firmatari dei due provvedimenti sospetti) i quali avevano introitato – per l'emissione di tale atto – ben 20.000 euro.

Ancor più emblematico è il caso che segue.

Il responsabile dell'ufficio tecnico di un comune casertano aveva redatto – conformemente all'indirizzo offertogli dal responsabile del procedimento – un preavviso di diniego di permesso di costruire per l'insediamento – in zona urbanisticamente incompatibile – di un grosso centro commerciale.

A distanza di sette giorni dall'emissione di tale provvedimento, il suddetto dirigente era stato convocato dal Sindaco il quale gli aveva comunicato l'intenzione della Giunta Comunale di attribuire il ruolo di responsabile del settore urbanistico di quel comune in capo ad altro funzionario, motivando tale sua dolorosa scelta (così era stata comunicata all'interessato) con l'eccessiva lentezza del dirigente nella evasione della pratiche edilizie.

Lentezza di cui avevano espresso doglianza alcuni consiglieri comunali appartenenti alla coalizione di maggioranza consiliare.

Il provvedimento “demansionatorio” era stato effettivamente emesso due giorni dopo il colloquio intercorso fra il primo cittadino ed il dirigente ed era stato seguito da un ulteriore provvedimento sindacale – emesso a distanza di due giorni dal primo – con cui il suddetto dirigente era stato ulteriormente spogliato della competenza in ordine alla emissione dei provvedimenti in tema di insediamenti produttivi.

Stessa sorte era toccata al responsabile del procedimento, rimosso dal Sindaco – per volere degli stessi componenti consiliari che già avevano suggerito al primo cittadino la rimozione del dirigente – e trasferito ad altro ufficio, molto meno prestigioso di quello occupato precedentemente.

Avviate le intercettazioni telefoniche – essendo stata ipotizzata la falsità ideologica dei due provvedimenti demansionatori emessi dal Sindaco – era stato possibile appurare che tale rimozione costituiva la conseguenza di un “ricatto” politico mosso da alcuni consiglieri comunali all’indirizzo del Sindaco, a cui era stata prospettata l’imminente sfiducia consiliare nel caso in cui il primo cittadino non avesse rimosso e trasferito ad altro incarico lo scomodo dirigente.

Era altresì emerso, nel corso delle intercettazioni ambientali svoltesi in conseguenza del fatto, che i suddetti consiglieri comunali erano stati destinatari di una consistente “tangente” – insieme al dirigente successore di quello rimosso - per la felice conclusione della vicenda procedimentale, ossia per l’emissione del permesso di costruire che il dirigente rimosso aveva osato diniegare.

Quelli appena indicati sono solo alcuni esempi in tema di risultanza indiziaria promanante direttamente dall’atto amministrativo o, comunque, dall’iter procedimentale seguito dalla Pubblica Amministrazione per l’emissione del provvedimento finale.

Quel che si vuole dire, in buona sostanza, è che il fatto di corruzione ben difficilmente traspare o si acquisisce dagli atti.

Esso è però leggibile al di là degli atti, se solo le incongruenze del procedimento vengono accostate agli elementi di prova che – con buona dose a volte di fortuna – si riesce a cogliere durante l'investigazione tecnica.

E' solo il caso di aggiungere che l'acquisizione della documentazione può portare a doversi confrontare con temi che esulano dalla competenza del magistrato, o che appaiono fortemente tecnici anche nel settore amministrativo.

In questi casi, un valido protocollo investigativo prevederà il conferimento di un incarico di consulenza tecnica che avrà come finalità quella di ottenere una risposta il più possibile persuasiva in ordine al tema su cui il magistrato non è in grado di poter interloquire.

Anche, però, nel conferimento dell'incarico di consulenza tecnica occorre seguire – ad avviso di chi scrive – poche ma utili regole investigative.

Regole che - senza alcuna pretesa di completezza - possono così riassumersi:

- redazione di un quesito breve nella formulazione; questo espediente aiuterà il consulente a comprendere agevolmente il tema della sua indagine ed eviterà la formulazione di richieste di chiarimenti al magistrato procedente;
- redazione di un quesito quanto più possibile specifico sul tema da affrontare. In questo modo, il consulente sarà già posto nella situazione di dover cogliere il *thema disputandum* senza dover preliminarmente esaminare il ponderoso volume degli atti amministrativi acquisiti nel corso delle indagini;
- prospettare al consulente la tesi difensiva – laddove già esistente – così da consentirgli di prendere posizione su di essa, così fornendo elementi al magistrato utili a comprendere se essa sia (o possa essere) fondata.

§.3. *Il denaro e le altre utilità.* Com'è noto, i delitti di corruzione e di concussione tendono ontologicamente alla percezione, da parte del pubblico ufficiale, di denaro o di altre utilità.

L'esperienza insegna che la consegna del denaro costituisce il paradigma della fattispecie, ma in concreto essa non è accompagnata, almeno negli ultimi anni, da una significativa statistica.

Intendo cioè dire che – almeno per quanto concerne la mia esperienza – lo schema classico della prestazione *contra ius* e della remunerazione in denaro è andato ultimamente riducendosi, essendo stato affiancato – per non dire superato – dalla corresponsione delle altre utilità.

Casisticamente, infatti, la dazione della somma di denaro in favore del pubblico ufficiale infedele è stata da me registrata in occasione di “piccole” corruzioni, ossia durante lo svolgimento di alcuni fatti di corruzione spicciola, legata il più delle volte a piccoli favori richiesti ed ottenuti dal pubblico ufficiale.

Emblematica è stata in tal senso una vicenda corruttiva che ha riguardato il settore delle pompe funebri.

Com'è noto, infatti, i titolari di tali imprese agiscono secondo criteri di libero mercato e, quindi, di libera concorrenza, accaparrandosi i servizi – logistici ed amministrativi – connessi al decesso di una persona.

Ebbene, una fonte rilevante di lucro per tali imprese è costituita dal contatto con i pubblici ufficiali che operano all'interno del settore ospedaliero (soprattutto gli infermieri, ma anche i centralinisti ospedalieri).

Costoro, infatti, operando in settori nevralgici dei vari dipartimenti ospedalieri, riescono ad apprendere in tempo reale la notizia di un decesso all'interno del nosocomio, sicchè possono aiutare le imprese funebri a sbaragliare la concorrenza con una semplice telefonata.

Un'indagine da me condotta in tal settore – infatti – ha consentito di rilevare come alcuni infermieri ed addetti alla sala obitoriale di

un grosso ospedale casertano avevano un punto di contatto costante con talune imprese funebri, avvertite in tempo reale dai funzionari infedeli del decesso verificatosi pochi minuti prima presso il reparto ospedaliero.

Ricevuta la notizia, i titolari delle imprese si recavano immediatamente presso la sala mortuaria dell'ospedale ove provvedevano ad accaparrarsi il funerale ed in genere i servizi ad esso connesso, ingenerando nei familiari del deceduto (e profittando del disorientamento in cui essi vivevano per il dolore determinato dalla perdita del loro caro) il convincimento che la ditta fosse convenzionata con l'ospedale ove il decesso si era verificato.

In questa vicenda, la genesi dell'indagine mosse da una valutazione statistica secondo la quale solo poche imprese funebri – nell'arco di tutta la provincia di Caserta – erano impegnate nello svolgimento dei servizi funebri; ebbene, bastò – dopo avere acquisito i registri dell'ospedale ove erano impresse le registrazioni dei decessi e dei trasporti funebri – attivare una intercettazione ambientale – collocata all'interno della sala obitoriale dell'ospedale – per far emergere la sistematica suddivisione di quote *pro capite* (ammontanti a circa 5.000 euro mensili) che ogni partecipe suddivideva con i suoi complici alla redazione del "rendiconto" mensile delle tangenti che i titolari delle imprese funebri avevano erogato e che avevano provveduto a "ricaricare" sull'utente spacciandole per una fantomatica "tassa ospedaliera".

In casi siffatti, la dazione di denaro, essendo di piccolo taglio (nell'ordine di 100 euro per ogni funerale procurato alla ditta), veniva corrisposta con cadenza mensile ai pubblici ufficiali infedeli.

Ed allora, avendo idea di quanto queste dazioni debbano avvenire (magari dall'ascolto delle conversazioni telefoniche sulle utenze in uso ai personaggi coinvolti nell'affare) è molto importante l'aspetto investigativo legato allo svolgimento di intercettazioni ambientali con le videoriprese.

Solo queste ultime, infatti, consentono di cogliere il momento della *traditio brevi manu* fra il corrotto ed il corruttore.

Anzi, l'automatismo delle consegne (durante le quali il corrotto ed il corruttore spesso non discorrono neppure dell'accordo corruttivo, limitandosi spesso a parlare di altro dovendosi incontrare solo per l'incombenza corruttiva) risulta particolarmente importante per cogliere il grado di diuturnità della condotta, essendo altamente verosimile – in tal caso – che il patto corruttivo sia particolarmente consolidato nel tempo.

Un efficace protocollo investigativo, in tali casi, esige che vengano effettuate delle indagini sul tenore di vita delle persone corrotte, al fine di verificare quale sia il grado di loro benessere, come vengano alimentati i loro conti correnti e quante operazioni vengano mensilmente effettuate su di essi.

I risultati sono spesso molto positivi.

Si scoprirà – come del resto accadde nell'indagine appena esposta – che i pubblici ufficiali in questione accreditano il loro stipendio "istituzionale" sul conto corrente senza effettuare alcun prelievo di denaro contante per tutto l'arco mensile (necessario per il soddisfacimento dei bisogni personali e familiari), ed anzi rimpinguando il conto corrente con immissioni quasi sempre corrispondenti al periodo in cui avvengono le consegne mensili.

Come dicevamo inizialmente, tuttavia, il fenomeno della corruzione – e quello parallelo della concussione – ha subito una sottile evoluzione, conformandosi a nuove tipologie di corresponsione, spesso risolvendosi nell'attribuzione di incarichi professionali.

In sostanza, negli ultimi quindici anni (e dunque anche in conseguenza delle note vicende giudiziarie degli anni '90 sui fenomeni di corruzione nel mondo politico ed imprenditoriale) si è assistito ad una maggiore accortezza dei pubblici ufficiali corrotti nella accettazione del prezzo della loro infedeltà, avendo

essi preferito “virare” su più tranquille – e meno rilevabili – tangenti “per equipollente”.

In tale ottica, è andata diffondendosi la corruttela degli incarichi retribuiti, delle nomine fiduciarie, delle consulenze con tariffe gonfiate.

In questo settore la casistica capitata alla nostra attenzione è veramente significativa.

In un caso di corruzione, infatti, un dirigente regionale aveva ottenuto la promessa di un incarico di progettazione lautamente retribuito per il figlio, in cambio di una condotta di generale favoritismo nella liquidazione degli stati di avanzamento dei lavori in favore della ditta corruttrice.

In un altro caso, un grosso imprenditore nel settore eolico aveva deciso di ingraziarsi i favori – puntualmente richiesti e concessi – di un intero settore produttivo della Regione in cambio di contratti pluriennali di consulenza stipulati con gli stessi funzionari che avrebbero preso parte all’istruttoria dei procedimenti.

Lo stesso imprenditore aveva conferito altresì un incarico di consulenza profumatamente retribuito ad una persona che non ricopriva alcun incarico istituzionale all’interno della Regione ma che era notoriamente indicata come il “portaborse” dell’assessore al ramo di interesse dell’imprenditore.

In tutti questi casi – ossia nei casi nei quali ci si trova di fronte ad incarichi di consulenza come strumento di acquisto del favore del pubblico ufficiale – l’ostacolo maggiore che si pone innanzi all’investigatore è quello di cercare di “demolire” la versione difensiva che muove dalla piena libertà di fornire incarichi a chicchessia per l’acquisizione di dati asseritamente necessari per lo svolgimento dell’attività imprenditoriale.

Il protocollo, allora, esige che si accerti innanzitutto la necessità di tale incarico in capo all’impresa.

Accertare, infatti, che un imprenditore abbia per il passato fatto ricorso ad incarichi sulla stessa materia in favore di altre persone

costituirà un primo passo importante nella formulazione dell'accusa di corruzione; così, accertare la presenza – all'interno dell'organigramma dell'azienda gestita dal corruttore – di figure professionali equipollenti a quella per la quale è stato conferito incarico aiuterà a far emergere l'illogicità della scelta.

Ed ancora, la materiale consegna di un elaborato poi inutilizzato per l'attività di impresa costituisce un'ulteriore spia della inutilità (e, quindi, della strumentalità) dell'incarico.

Nel caso sopra riportato - ossia l'incarico fornito al segretario dell'assessore regionale – la consulenza richiesta si presentava come molto generica (basandosi su di un non meglio specificato studio di fattibilità dell'insediamento, elaborato anche su dati storici) e soprattutto era stato compiuto da una persona (il segretario dell'assessore, per l'appunto) che fino ad allora non aveva svolto alcuna consulenza in quello specifico settore.

Il risultato della consulenza – di fatto mai depositata "ufficialmente" presso il committente, bensì frutto di un insieme approssimativo di dati e di nozioni, verosimilmente tratte da internet – non era stato ovviamente mai utilizzato dal committente, ma era stato pagato profumatamente (con oltre 130.000 euro) con un bonifico all'estero e su un conto acceso *ad hoc* a nome del fratello del consulente.

In un caso del genere, è necessario procedere alla acquisizione della documentazione bancaria su cui è confluita la dazione illecita, attivando all'uopo le prescritte commissioni rogatorie, all'esito delle quali risulterà quasi sempre un numero di prelievi per contanti ovvero accrediti verso persone riconducibili al corrotto (ad esempio, prossimi congiunti, ovvero società amministrate da persone di fiducia del corrotto).

L'utilità che permea lo schema di queste ipotesi di corruzione è indubbiamente legata al profilo patrimoniale.

La casistica, però, insegna che, talvolta, l'utilità di cui si discorre sia molto più sfumata e lontana dalla accezione strettamente patrimoniale: è il caso delle cd "**utilità politiche**".

La Suprema Corte aveva avuto modo già di affrontare tale delicato tema ed aveva sancito un principio granitico a cui la giurisprudenza di merito si era successivamente ispirata, argomentando sul fatto che per “altra utilità” debba intendersi qualsiasi bene che costituisca per il pubblico ufficiale (o per un terzo) un vantaggio, non necessariamente economico, ma comunque **giuridicamente apprezzabile** (per tutte, Sez. VI[^] 9 gennaio 1997 n.1894, Raimondo e sez.VI[^] 11 novembre 1998 n.3513, Plotino).

Raramente si era però dato il caso in cui – in tema specifico di concussione – un uomo politico operasse delle pressioni di tipo istituzionale su appartenenti alla pubblica amministrazione affinché – dietro prospettazione di ripercussioni di carattere politico - venisse procurata una utilità ad un terzo.

In sostanza, la Suprema Corte non aveva mai affrontato *ex professo* il caso di una concussione politica, effettuata cioè da un esponente politico in danno di un altro esponente politico ovvero di un pubblico ufficiale.

Volendo tradurre in concreto tale asserzione di principio, appare opportuno riportare – a titolo esemplificativo – due casi di cui mi sono occupato tre anni orsono.

Nel corso di un procedimento penale iscritto a carico di un libero professionista in ordine al delitto di cui all’art.479 c.p., durante lo svolgimento delle intercettazioni telefoniche sulle utenze a lui in uso, la Polizia Giudiziaria rilevò che costui era un esponente di un noto partito politico, legato da rapporti di affinità con il *leader* di quel partito, titolare di delicati incarichi istituzionali.

Ebbene, intercettando le utenze di tale libero professionista, venne rilevato un episodio che vedeva coinvolti – oltre a lui – anche altri esponenti regionali dello stesso partito politico i quali avevano avviato una campagna di stampa particolarmente aggressiva nei confronti del Direttore Generale della maggiore azienda Sanitaria Casertana, colpevole – a loro dire – di non avere assecondato i loro *desiderata* politici nella nomina di alcuni medici a dirigenti primari di alcuni reparti ospedalieri di quella ASL.

Il gruppo in questione non si era limitato alla offensiva mediatica, ma aveva dapprima promosso e presentato una interpellanza in consiglio regionale (con cui tale massimo dirigente veniva “sfiduciato” nel suo operato) e successivamente sospeso la presentazione di tale strumento consiliare (così invitando il destinatario alla riflessione sulle conseguenze del suo discostamento dalle linee di partito), allo scopo precipuo di prospettare al dirigente una inevitabile compromissione della possibilità di sua nuova nomina ad opera del Presidente della Regione.

L’interpellanza era stata ideata da un consigliere regionale, approntata da altro consigliere regionale ed approvata dal Presidente del Consiglio Regionale, tutti appartenenti al medesimo partito politico.

Nei confronti di tutti costoro era stata formulata – in sede cautelare – la contestazione di tentata concussione, poi accolta dal GIP con la successiva ordinanza.

Il direttore generale, infatti, non aveva accondisceso a tali *dicta* del partito ed aveva poi rivelato al Pubblico Ministero le pressioni a cui egli era in atto sottoposto come conseguenza di questo rifiuto di fedeltà politica.

Come si può notare, nel caso di specie, l’utilità richiesta dai concussori (ossia la nomina a primario ospedaliero di alcuni medici) è indubbiamente legata ad un profilo patrimoniale, seppure a beneficio di terzi.

Quel che però rilevava – dall’intero compendio probatorio che ne era derivato dalle intercettazioni telefoniche – era il fatto che a seguito di tali imposizioni (poste in essere dai vari esponenti politici di quel gruppo consiliare che avevano agito su impulso del gruppo di *leadership* del partito) era derivata una utilità allo stesso partito politico, utilità consistita nel ritorno di potere che la nomina in questione avrebbe assicurato – per il tramite dei medici nominati – al gruppo politico autore della segnalazione.

Il *punctum pruriens* della questione era proprio questo: può una nomina politica (atto per definizione improntato a massima

discrezionalità) tradursi in una utilità mediata per lo stesso partito e per una utilità immediata per l'esponente politico che di quel partito costituisce una figura di rilievo?

La risposta data dalla Suprema Corte è stata fermamente positiva.

Con decisione n.2330 del 21 ottobre 2008, la VI^a sezione della Suprema Corte ha avuto modo di pronunciarsi sul punto ed ha innanzitutto preso posizione sul fatto che in una condotta siffatta manchi – come ritenuto dalla difesa degli indagati - l'elemento oggettivo della prevaricazione e del sopruso ad opera del pubblico ufficiale.

La Corte ha ritenuto che, invece, nella condotta così ricostruita ben possano cogliersi gli elementi oggettivi della tentata concussione, posto che l'uso distorto dello strumento (legittimo) azionato dagli esponenti politici denota la finalità intimidatoria della condotta.

In sostanza - osserva la Corte - l'abuso è consistito nella strumentalizzazione da parte dell'indagato dei suoi poteri quale consigliere della Regione Campania: in tale veste egli ha esercitato in maniera distorta le attribuzioni del suo ufficio piegandone le finalità e gli obiettivi per il perseguimento di interessi particolari, estranei all'interesse pubblico, peraltro violando i principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione pubblica posti, in primo luogo, dall'art.97 Cost. ... Lo sviamento di potere al quale si fa riferimento prescinde dalla possibilità di inquadrarla condotta dell'agente in un atto amministrativo in quanto la condotta abusiva non deve coincidere necessariamente né con un atto amministrativo né con uno dei vizi tipici di esso. In questo caso, lo sviamento, inteso come uso distorto del potere, costituisce il dato sintomatico della presenza dell'abuso richiesto dalla norma incriminatrice.

E, motivando in tema di "altra utilità" derivante da siffatta condotta, la Corte – nel premettere che costituisca utilità ogni vantaggio oggettivamente apprezzabile – afferma che il vantaggio è rivolto a terzi, cioè ai medici – estranei all'attività abusiva posta in essere dall'indagato – e avrebbe dovuto consistere nell'assicurare la loro nomina ai posti di primariato nell'ospedale di Caserta; ma soprattutto, vi

è anche una utilità diretta per l'indagato e per gli altri concorrenti nel reato, che attraverso nomine di persone di propria fiducia nel campo sanitario potevano rafforzare la presenza del loro partito nelle istituzioni pubbliche, perpetuando una politica di occupazione e di spartizione clientelare nei posti di responsabilità delle pubbliche amministrazioni, secondo criteri di appartenenza politica e non di competenza tecnica.

Osserva ancora la Corte che tale tipo di utilità non coincide con il vantaggio di natura istituzionale, che esclude la sussistenza del reato in quanto la prestazione, promessa od effettuata dal soggetto passivo a seguito di induzione o costrizione da parte dell'agente, giova esclusivamente alla pubblica amministrazione e persegue esclusivamente i fini istituzionali di questa, poiché in tal caso non si determina lesione per l'oggetto giuridico del reato, costituito dal buon andamento della stessa pubblica amministrazione.

Nel caso che abbiamo esaminato, le indagini mossero principalmente dalle risultanze delle intercettazioni telefoniche (fra cui quella sull'utenza in uso allo stesso Direttore generale dell'ASL), dalle dichiarazioni della persona offesa e dalla acquisizione dei documenti (relativi alla interpellanza, alle edizioni dei quotidiani che riportavano gli "attacchi" mediatici nei confronti del Dirigente ad opera degli esponenti politici finiti sotto indagine).

E', questo, il paradigma protocollare che in casi siffatti conviene seguire per una completa qualificazione dei fatti, arricchendo lo stesso con eventuali escussioni di persone che possano riferire su fatti rilevanti per la vicenda, quali ad esempio soggetti che abbiano assistito a conversazioni fra le persone coinvolte nelle indagini, ovvero a medici che hanno conosciuto il rigetto della loro domanda di nomina a primario senza una valida motivazione.

§.4. I reati spia. Tutto ciò che è stato detto nel corso della relazione costituisce già una generale disamina dei reati "spia" della corruzione e della concussione, ossia dei reati in presenza dei quali sorge il sospetto di verifica di una condotta – pur non manifestatasi – di corruzione o di concussione.

E' fuor di dubbio che tali reati siano rivelatori della volontà corruttiva allorquando essi si caratterizzino per la ripetitività e per la macroscopicità della condotta delittuosa, oltre che per diretta promanazione dal medesimo settore pubblico.

Abbiamo già interloquito dei delitti di falsità ideologica in atti pubblici ed abbiamo anche esaminato (dai casi analizzati) come partendo da essi e facendo uso – quasi sempre – dello strumento tecnico di ascolto riservato si riesca talvolta a risalire alla condotta corruttiva.

Altro reato da cui poter inferire una condotta strumentale alla realizzazione di fattispecie corruttive è quello di cui all'art.8 del D.Lgs n.74/2000, ossia l'emissione di fatture per operazioni inesistenti e la conseguente loro indicazione nella dichiarazione dei redditi.

E' pacifico, infatti, che la dazione corruttiva – quando sia realizzata attraverso la consegna del denaro – necessita del reperimento delle risorse con cui fare fronte alla "obbligazione corruttiva".

Se poi tali risorse devono essere reperite da chi gestisce ed amministra una società, la difficoltà aumenta per un duplice ordine di ragioni: la prima, consistente nel fatto che il prelievo di somme dai conti personali incontra l'ostacolo della segnalazione di operazione sospetta prevista dal D.Lgs n.231/2007; la seconda, che il prelievo è facilmente accertabile, in quanto più direttamente evidenziabile al semplice osservare il movimento della rendicontazione personale.

Operare, però, sul conto della società significa dover giustificare contabilmente l'esborso della somma di denaro, sicché l'espedito classico che l'imprenditore adotta in tal caso è quello di emettere e/o acquistare fatture per operazioni oggettivamente inesistenti al fine di procurarsi il titolo documentale per l'esborso in favore della società emittente, il più delle volte una società "cartiera", ossia sprovvista di qualsivoglia assetto aziendale e costituita all'esclusivo fine di emettere le false fatturazioni.

In tal caso, il protocollo investigativo suggerisce di effettuare i cosiddetti “controlli incrociati” sulla documentazione contabile in possesso della società emittente e di quella utilizzatrice.

Acquisendo, infatti, i libri contabili delle società interessate dal giro di fatturazioni, si riesce quasi sempre – ad una lettura attenta realizzata dai tecnici della investigazione, quali gli ufficiali di Polizia Giudiziaria appartenenti alla Guardia di Finanza – a scovare delle vistose anomalie nel sistema (ossia, ad esempio, l’assenza di una sede della società emittente, l’assenza di personale lavorativo di quest’ultima, l’assenza di fatture di acquisto della società emittente ed altro ancora).

Elementi, questi ultimi, che rafforzano la tesi della falsità delle fatture emesse.

A quel punto, è bene accertare se la società destinataria delle fatture abbia rapporti con la pubblica amministrazione, per esempio in quanto appaltatrice di lavori o di servizi, ovvero se sia in procinto di avere rapporti con la pubblica amministrazione.

A quel punto, non resta che attivare – *more solito* – le intercettazioni telefoniche sulle utenze in uso all’imprenditore cercando così di cogliere ogni conversazione in cui si parli direttamente o indirettamente di questioni riguardanti contatti con pubblici ufficiali.

E’ doveroso, altresì, procedere alla acquisizione bancaria concernente la documentazione relativa ai conti correnti su cui risultano pagati gli importi per le false fatture, dal momento che tali movimentazioni indicheranno – quasi sempre – prelievi per contanti operati sul conto della società emittente a breve distanza temporale dall’accredito ovvero bonifici su altri conti correnti di importi pari a quelli accreditati.

Solo per completezza, è bene suggerire la realizzazione di tali acquisizioni in costanza di intercettazione telefonica, dal momento che – generalmente – i titolari dei conti correnti vengono contattati dai funzionari degli istituti di credito circa le richieste della Polizia Giudiziaria dando così luogo a “stimoli

comunicativi" che possono tradursi in conversazioni di alto valore indiziario.

E' perfino superfluo poi indicare nella condotta di abuso d'ufficio il classico reato spia della corruzione.

Attraverso la condotta di abuso, infatti, il pubblico ufficiale infedele realizza una prestazione corruttiva monca, privata cioè della dazione di denaro ma pur sempre indicativa di una volontà di improntare la propria condotta alla illegittimità ovvero allo sviamento del potere.

Il problema più frequente che ci si trova a dover affrontare in casi siffatti – e che caratterizza del resto le indagini in tema di pubblica amministrazione – è che l'abuso d'ufficio non è un grimaldello utilizzabile per dissipare la cortina dietro cui è nascosta la condotta corruttiva.

L'abuso d'ufficio, infatti, quando è provato non consente – com'è noto – di attivare le intercettazioni telefoniche, unico strumento, come si è visto, veramente efficace per la piena disamina dei fatti di corruzione e/o di concussione.

In questi casi, pertanto, un protocollo investigativo finalizzato ad una indagine di ampio respiro necessita della attenta analisi della documentazione acquisita, dei singoli provvedimenti amministrativi emessi dal pubblico ufficiale che ha abusato della sua funzione e dell'analisi della sua situazione patrimoniale.

In questi casi, infatti, non è raro imbattersi in fatti astrattamente idonei ad essere qualificati ex art.476 ovvero ex art.479 c.p., essendo davvero frequente che il pubblico ufficiale abbia operato una *immutatio veri* nella emissione dei provvedimenti amministrativi.

Nel caso in cui ciò non sia possibile, l'unica alternativa investigativa che rimane percorribile è quella della ricerca di eventuali altre condotte di abuso che lo stesso pubblico ufficiale abbia posto in essere nei confronti anche di altri soggetti.

Solo questa sarà una spia – seppur molto labile – per poter quantomeno astrattamente ipotizzare la sussistenza di una condotta corruttiva a suo carico, sempre beninteso che tali conclusioni siano suffragate da accertamenti di carattere patrimoniale, sul conto del pubblico ufficiale, di portata indiziante.

§.5. Il protocollo investigativo in tema di appalti. Non è questa la sede per affrontare le complesse problematiche legate all'evoluzione normativa in tema di pubblici appalti per lavori, forniture e servizi.

L'oggetto della relazione ci impone, infatti, di affrontare i temi del protocollo investigativo che è opportuno seguire allorché ci si imbatte in una notizia di reato che attenga allo svolgimento, in generale, di una gara d'appalto.

Ed allora, tutto ciò che abbiamo cercato di affrontare in precedenza a proposito dei reati di corruzione e di concussione può essere – sostanzialmente – in questa sede interamente riportato.

Anche nel settore dei pubblici appalti, infatti, l'emersione della notizia di reato promana dalle medesime fonti (dichiarative, documentali e tecniche) indicate a proposito dei delitti di corruzione e di concussione.

La caratteristica dell'indagine in tema di appalti, tuttavia, risiede in una peculiarità, tale da renderla più agevole rispetto a quella in materia di corruzione e di concussione.

Essa è costituita dal fatto che un illecito penale in tema di pubblici appalti è già tipizzato nella condotta di cui all'art.353 c.p., in ogni sua manifestazione (ossia nella sua tipologia "semplice" ovvero in quella di cui al capoverso della norma incriminatrice), ragion per cui in presenza dell'iscrizione di una notizia di reato per turbata libertà degli incanti (purché accompagnata da elementi seri di riscontro) appare di per sé idonea, a mente dell'art.266 c.p.p., a consentire l'inizio delle operazioni di intercettazione telefonica.

E' solo il caso di ricordare, infatti, che ai sensi dell'art.353 *bis* c.p. – come introdotto con legge n.135/2010 – è consentito il ricorso alle intercettazioni telefoniche ed ambientali anche nel caso di turbata libertà “procedimentale”, ossia realizzatasi nella fase prodromica all'incanto.

Ed allora, se l'accesso a tale fattispecie agevola l'investigatore nella attivazione della captazione delle conversazioni telefoniche, è di tutta evidenza che la strategia investigativa in caso di delitto di cui all'art.353 c.p. debba essere innanzitutto improntata ad una iniziale e necessaria acquisizione della documentazione relativa all'appalto.

Anche in questa sede appare opportuno richiamare le regole di praticità che sono state affrontate in tema di disamina della acquisizione documentale, nel senso che costituisce buona norma di efficienza delle indagini quella di disporre l'acquisizione della sola documentazione relativa al singolo appalto bandito dalla pubblica amministrazione, evitando di acquisire – come purtroppo talvolta mi è capitato di verificare in sede dibattimentale – la documentazione relativa in genere a tutti gli appalti indetti ed aggiudicati dalla specifica pubblica amministrazione negli ultimi quattro o cinque anni.

Basterà, invece, soffermarsi sulla documentazione relativa ad uno specifico appalto, sospettato di essere stato “turbato”, per cogliere gli aspetti di anomalia nella aggiudicazione dei lavori.

Solitamente, si distinguono due categorie di appalti “turbati”: gli appalti in cui le condotte tipiche della norma incriminatrice avvengano all'esterno della pubblica amministrazione e quelli che, invece, vedono come protagonisti della alterazione della gara gli stessi pubblici funzionari, in concorso – ovviamente – con gli imprenditori aggiudicatari.

Nel primo caso, l'emersione della notizia di reato sarà resa possibile dallo stesso organo amministrativo preposto all'incanto, quale ad esempio la commissione di gara.

Sono i componenti di tale organo che, infatti, accorgendosi di anomalie nella presentazione delle offerte da parte delle ditte

partecipanti all'incanto trasmettono, come del resto è loro dovere, la denuncia all'Autorità Giudiziaria.

Si è dato, in proposito, il caso del Presidente di una commissione di gara che aveva acutamente osservato le modalità di redazione delle offerte di gara ed aveva rilevato una strana coincidenza dei caratteri grafici (comprensivi di errori di ortografia) con cui tre offerte provenienti da ditte partecipanti all'incanto erano state redatte.

In tal caso, il protocollo investigativo seguito è consistito nella escussione del denunciante il quale fece presente tale circostanza innanzi al Pubblico Ministero arricchendola con il dato – riferito in quella sede – della sospetta coincidenza territoriale degli uffici postali da cui erano state spedite le suddette offerte.

Quando, dunque, una fonte qualificata evidenzia un dato sospetto da cui inferire la ragionevole alterazione del normale svolgimento di un incanto, è necessario soltanto approfondire i temi enunciati dalla fonte dichiarativa mediante accertamenti sulla struttura delle società coinvolte nel fatto.

Così, ad esempio, la consultazione dell'archivio in dotazione a talune Forze di Polizia sulla composizione delle società consentirà in genere di acquisire i primi importanti riscontri alla notizia di reato, quali – come nel caso riportato – il fatto che le tre società coinvolte nella vicenda fossero amministrate da persone del tutto prive di un bagaglio culturale idoneo a consentire loro di amministrare tali compagni, sicchè appariva del tutto ragionevole che dietro la loro formale amministrazione si celasse, in realtà, un'unica amministrazione di fatto, la cui identità venne puntualmente disvelata a seguito delle intercettazioni sulle utenze degli sprovveduti amministratori.

In altri casi, la notizia di reato proviene da **chi ha partecipato** all'incanto e ne è risultato escluso dall'aggiudicazione.

Di solito, chi ha avuto notizia di una collusione fra ditte partecipanti a discapito di altri partecipanti all'incanto non esita – specie se l'appalto è di grossa consistenza – a segnalare il fatto di cui sia venuto a conoscenza.

In tale caso, sarà però particolarmente importante escutere direttamente il denunciante, nell'ovvia considerazione che egli è pur sempre una parte interessata a che il procedimento penale paralizzi l'aggiudicazione disposta a suo sfavore.

Dunque, l'escussione del denunciante consentirà di comprendere – almeno in punto di fatto – se le notizie che egli riporta siano vere o false ovvero frutto di mera suggestione determinata dalla delusione o dall'amarezza per la mancata aggiudicazione dell'incanto.

Solo in caso di riscontrata veridicità della versione del denunciante, quindi, potrà utilmente proseguirsi nella investigazione.

E la veridicità del narrato poggia su dati di valutazione generale della attendibilità del dichiarante: coerenza del racconto, indicazione precisa delle fonti indirette di conoscenza, descrizione analitica dei fatti e dei particolari ad essi connessi.

Non senza trascurare l'ipotesi che il dichiarante – denunciando fatti di turbata libertà degli incanti - si autoaccusi di fatti penalmente rilevanti (ad esempio, l'aver inizialmente partecipato all'accordo illecito volto a turbare la regolarità della gara e l'essere stato successivamente estromesso dai profitti derivanti dal patto illecito); in questi casi, dovendosi procedere – a mente dell'art.63 c.p.p. – alla interruzione del verbale a seguito dell'emersione di elementi autoindizianti, va disposta l'escussione – questa volta garantita – nell'immediatezza, facendo ricorso allo strumento dell'interrogatorio disposto per ragioni di urgenza.

Solitamente, infatti, colui che ha appreso di essere sottoposto ad indagini preliminari in conseguenza di una denuncia da lui presentata contro altri decide – “a freddo” – di avvalersi della facoltà di non rispondere, preferendo tale rimedio a quello dell'eventuale peggioramento della sua posizione.

L'escussione immediata – invece – generalmente non spegne l'ardore del denunciante, il quale appare ben portato a rendere ulteriori dichiarazioni sui fatti di cui sia a conoscenza.

Il seguito dell'investigazione è così schematizzabile: acquisizione della documentazione di gara mediante decreto di esibizione e consegna; attivazione delle intercettazioni telefoniche ed ambientali a carico dei titolari delle imprese protagoniste della turbativa; perquisizioni presso le sedi della società, alla ricerca di elementi che possano confermare od avvalorare l'ipotesi di cui all'art.353 c.p. (quali, ad esempio, l'esistenza di patti parasociali conclusi fra gli amministratori delle società coinvolte circa la divisione degli utili dell'appalto, il ricorso ai medesimi subfornitori, l'individuazione di materiale informatico da cui poter inferire la medesima fonte di redazione delle offerte e così via), interrogatorio degli indagati.

Parzialmente diverso è il protocollo investigativo allorché la notizia di reato contempra la complicità di persone preposte all'incanto.

In questi casi, ben difficilmente la notizia di reato promana dall'interno della pubblica amministrazione, potendo avere genesi diversa, identificabile in una fonte tecnica, in una fonte dichiarativa qualificata ovvero in una fonte dichiarativa pura estranea alla pubblica amministrazione.

Può capitare, infatti, che nel corso di intercettazioni telefoniche emergano contatti telefonici sospetti fra un imprenditore e taluno dei funzionari interni al procedimento.

Un caso del genere è capitato alla mia attenzione in occasione di una attività di intercettazione telefonica disposta per il reato di corruzione sull'utenza di un imprenditore operante nel settore edile.

In una conversazione intercettata, infatti, tale imprenditore venne contattato dal Direttore Generale di un ente pubblico il quale gli chiedeva la disponibilità a partecipare ad un incanto – che si sarebbe dovuto tenere nelle forme della trattativa privata previa “gara informale” fra tre o più ditte – per la realizzazione di lavori definiti di somma urgenza per la realizzazione di impianti tecnologici a fibra ottica.

L'imprenditore aveva manifestato la sua disponibilità alla partecipazione all'incanto e si era riservato di prendere contatti con un suo collaboratore tecnico per conoscere con maggiori dettagli le caratteristiche del lavoro.

A distanza di pochi giorni da tale contatto telefonico, il collaboratore tecnico (un geometra addetto al cantiere della ditta) aveva chiamato il suo datore di lavoro comunicandogli di trovarsi all'interno degli uffici dell'ente pubblico in questione, ove aveva appreso – dal responsabile del procedimento presente alla conversazione – l'ammontare dell'importo offerto dal principale antagonista della ditta in questione, sicchè il geometra aveva concluso la conversazione suggerendo all'imprenditore di preparare la redazione di un'offerta che – tenendo conto dell'importo appena rivelatogli – fosse di poco inferiore, così da avere la matematica certezza della aggiudicazione.

Si era così proceduto ad acquisire gli atti della trattativa privata ed era stato possibile appurare che effettivamente le uniche due offerte per la partecipazione all'incanto erano state prodotte dalla ditta dell'imprenditore intercettato e da altra ditta (una nota multinazionale del settore informatico) la quale era risultata superiore alla prima di soli 85.00 euro e corrispondeva nell'importo alla cifra che qualche giorno prima il geometra aveva indicato al suo datore di lavoro.

La trattativa privata era stata dunque aggiudicata a quest'ultimo.

I fatti che vennero contestati alle persone sottoposte ad indagine furono quello di turbata libertà degli incanti, falsità ideologica commessa in atto pubblico e rivelazione di segreti di ufficio.

Non è infrequente, infine, che la notizia di reato concernente una turbativa d'asta venga riferita all'Autorità da un imprenditore che rimanga sistematicamente escluso dalla aggiudicazione di appalti presso la stessa pubblica amministrazione.

Di solito, il prototipo di tale imprenditore tenderà ad indirizzare il proprio racconto verso la costruzione di un'ipotesi di

concussione, assumendo - generalmente - di essere vittima della vessazione del pubblico ufficiale addetto all'incanto per il rifiuto di versargli delle tangenti, corrispostegli in realtà da altri, aggiudicatari degli appalti.

E' bene, in questi casi, procedere - dopo avere iscritto il procedimento per i delitti di concussione e di turbata libertà degli incanti - ad una rilevazione di puro sapore statistico circa le aggiudicazioni disposte dalla pubblica amministrazione sospettata di collusione con gli aggiudicatari, onde verificare - seppure *prima facie* - se quanto raccontato dal proponente possa essere credibile.

Di solito, la varietà delle imprese aggiudicatarie dei lavori costituisce un dato statistico idoneo a rendere difficilmente credibile il racconto del denunciante.

Riesce francamente difficile ipotizzare, infatti, che più ditte - del tutto diverse tra di loro per formazione e per organigramma - possano avere concordemente intessuto rapporti corruttivi con gli stessi funzionari pubblici.

Al contrario, un dato statistico di rilievo opposto fornirà un apporto significativo all'impulso da imprimere alle indagini.

In un caso verificatosi qualche anno fa, a titolo di esempio, la rilevazione statistica - effettuata mediante semplice acquisizione delle documentazione concernente gli appalti aggiudicati dalla stazione appaltante nel settore oggetto di denuncia - permise di evidenziare che in un piccolo comune della provincia di Caserta l'85% degli appalti per la realizzazione di lavori urbani era appannaggio di due sole ditte, precedentemente indicate da un imprenditore come amministrate da due persone che avevano creato un sistema di potere consolidato in quel settore.

Sistema di potere che prevedeva il versamento di una percentuale (del 5% sull'importo a base d'asta) a favore dei funzionari e dell'assessore comunale con delega all'urbanistica nonché la designazione - ad opera dello stesso ente - di liberi professionisti indicati dalla pubblica amministrazione per la direzione dei lavori e per i collaudi in corso d'opera.

E' consigliabile comprendere a fondo le ragioni che spingono il denunciante ad evidenziare il malaffare, posto che da tale comprensione deriva la corretta qualificazione giuridica del fatto.

Così, sempre tornando al caso di specie, l'imprenditore denunciante aveva riferito di essere stato costretto a versare delle somme di denaro agli stessi politici locali ed agli stessi funzionari corrotti dalle ditte concorrenti in quanto erano state - per il passato - sollevate non poche difficoltà di natura procedimentale ogni volta che occorreva procedere alla liquidazione in suo favore degli stati di avanzamento dei lavori.

Solo a seguito di lunghe e complesse indagini - basate sulle intercettazioni ambientali realizzate all'interno delle stanze occupate dagli assessori corrotti e dai funzionari infedeli - era emerso che il sistema di potere denunciato risultava effettivamente conforme a quanto indicato in denuncia; ma di esso aveva fatto parte, per il passato, lo stesso denunciante che - pure a fronte del pagamento delle somme di denaro - era stato estromesso dal giro illecito in favore degli imprenditori rivali.

La qualificazione giuridica del fatto venne aggiornata dall'iniziale fattispecie di cui all'art.317 c.p. a quella di corruzione, con conseguenti ripercussioni in tema di utilizzabilità delle dichiarazioni rese *ab initio* dal denunciante.