

INTERVENTO (*)

Avrei desiderato fare un intervento a doppia trazione, di carattere criminologico e di carattere giuridico.

Per l'argomento criminologico sono stato preceduto soprattutto dall'intervento dirompente del collega di Gennaro, il quale ha arato ampiamente il campo, parlando non soltanto della criminologia, ma anche della cosiddetta anticriminologia.

A questo punto non desidero fare altro che esprimere il mio apprezzamento per coloro che hanno elaborato il testo di base, soprattutto ai giovani studiosi Nicola Coco e Fabio Scaramucci, che hanno lavorato così bene, seminando molto in questo settore.

Essi hanno messo in luce gli aspetti più interessanti della criminologia, sotto l'aspetto di antropologia criminale e l'aspetto di sociologia criminale. Sotto l'aspetto di antropologia criminale hanno dimostrato come non si possa parlare realisticamente di un tipo di autore criminologicamente rilevante per quel che riguarda i reati contro la pubblica amministrazione; in effetti non si può attribuire agli autori di simili reati, di simili abusi, ai delinquenti dal colletto bianco, una *facies* particolare neanche a voler forzare le idee di Lombroso; è vero che in qualche trattato del secolo scorso, soprattutto da parte degli evolucionisti, seguaci di Darwin, come Canestrini si cercava di cogliere una certa *facies* del delinquente fraudolento, e gli si attribuivano i segni di alcune specie zoologiche, come del furetto e della volpe ma oggi questa criminologia direi romantica ha fatto il suo tempo e non possiamo ad essa più ancorarci.

Oggi la criminologia scorge gli autori dei reati contro la pubblica amministrazione e dei reati in colletto bianco, più in un habitat particolare, che in altro; ed è in questo senso che opportunamente gli autori del testo di base, pur non ignorando i rapporti della «anticriminologia» di tipo tayloriano, che ha avuto in Italia validi epigoni ed avanzati assertori, hanno fatto opportunamente capo alla teoria delle associazioni differenziali ed a quella delle identificazioni differenziali per

(*) Da *Atti del Convegno su «Funzionalità e correttezza della pubblica Amministrazione. Controllo penale e alternative»*, in *Giust. e Cost.* 1977, nn. 1-2-3.

potere dare una concreta base alla concezione della delinquenza in colletto bianco, che germoglia e fiorisce in un particolare *humus*, l'*humus* dell'attività amministrativa, sia per quel che riguarda l'amministrazione pubblica, sia per quel che riguarda l'iniziativa privata.

Dopo essermi quindi sbarazzato rapidamente di questo settore, faccio presente che in realtà la legislazione ha le sue colpe per una certa viziosità della formazione delle strutture giuridiche e delle norme penali.

In effetti la configurazione dei reati contro la pubblica amministrazione è stata fatta in una maniera piuttosto dogmatica, che non soddisfa nessuno; oltre a questo, c'è da dire che anche le strutture hanno determinate vischiosità, le quali impediscono l'accertamento e la persecuzione di determinati reati. Ad esempio, sappiamo che nella pubblica amministrazione ci sono dei procedimenti che si compongono di atti preparatori ed atti esecutivi e sboccano poi in un provvedimento che viene firmato da una certa autorità. Ma molto spesso l'abuso non sta nell'ultimo atto dell'atto firmato con poteri dispositivi: l'abuso sta a monte, nella fase preparatoria, e non è facile scoprire qual è il momento di frizione, qual è il punto in cui questa attività preparatoria abbia deviato.

Altro elemento di confusione è la troppa frequenza di provvedimenti di carattere collegiale. La collegialità fuga le responsabilità; quando un atto è compiuto da un Collegio, soprattutto se si tratta di un Collegio numeroso, composto da personalità molto autorevoli, è molto difficile operare una persecuzione penale.

Allora passo ad una dichiarazione di voto, cioè a fare delle proposte concrete per quel che riguarda il miglioramento delle strutture, e come criminologo e come assertore del movimento di difesa sociale. Non posso in primo luogo non fare appello ad una attività di prevenzione generale, cioè alla necessità di migliorare il costume, di migliorare i modelli; come è stato messo bene in luce dal documento di base le attività illecite in colletto bianco si avvalgono anch'esse di modelli comportamentali prestabiliti, di modelli che vengono elaborati nel seno di alcuni gruppi di potere. Ora, il miglioramento del costume, con un miglioramento dell'ottica, che consentisse di percepire meglio dei valori, potrebbe evitare degli errori, tenere lontani degli abusi, sarebbe veramente uno dei rimedi più suggestivi. Ma in questo campo non si possono dare suggerimenti poiché il miglioramento del costume è legato a tanti fattori, a cominciare dall'educazione familiare, a passare alla scuola ed altresì ai mezzi di comunicazione di massa oltre che alle prassi amministrative le quali si vengono consolidando negli uffici.

Secondo punto: bisognerebbe certamente arrivare ad una migliore puntualizzazione delle fattispecie di reato relative a comportamenti ben definiti dei pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio, con la netta distinzione tra gli illeciti di carattere formale e quelli che

sono sostanzialmente più gravi, perché lasciano una traccia più profonda, sia nella gestione della cosa pubblica, sia per una maggiore reazione sociale di fronte alla pubblica opinione.

Come è stato già detto, occorre bene distinguere le omissioni di atti di ufficio attribuibili al piccolo custode di beni pignorati, dalle omissioni di atti di ufficio che possono avere delle dimensioni ben più vaste, come il rifiuto di un procuratore della repubblica di esercitare la azione penale, di fronte ad un caso di particolare gravità.

Ci sono tanti altri esempi che potrebbero essere fatti, ma è ben chiaro che si debbono distinguere talune omissioni microscopiche di atti di ufficio da alcune omissioni macroscopiche che lasciano veramente il segno.

Ancora occorrerebbe differenziare nettamente le varie ipotesi, tenendo conto da un lato dei reati contro la pubblica amministrazione che vengono compiuti da coloro che sono detentori del potere, nel senso più vasto e più visibile della parola, dall'altro delle attività di importanza minore che vengono svolte da altre persone od organi; così come distinguere nettamente i reati con contenuto patrimoniale, che tendono ad una locupletazione ingiusta, dai reati che invece si risolvono in acquisizione di posizioni di potere, ed operare accorte distinzioni tra i vari tipi di reato.

Quindi il reato di omissione di atti di ufficio, il reato di interesse privato in atti di ufficio, dovrebbero avere ben altra fisionomia, dovrebbero essere sezionati e formare oggetto di varie incriminazioni tipiche.

Altro aspetto: misure alternative. E un campo nel quale già è stata richiamata l'attenzione da parte del collega Bertoni e di altri interventori. È possibile pensare a misure alternative nei reati contro la pubblica amministrazione?

A mio avviso non si può dare una risposta univoca o di un sì, o di un no. Bisogna distinguere fra quelle infrazioni che hanno un carattere puramente formale: lì, in effetti, la depenalizzazione sarebbe logica anche perché alla stregua della Costituzione, dell'art. 27, le pene devono tendere alla rieducazione del reo, e non si vede quale rieducazione possa essere inculcata a coloro che si siano resi colpevoli di semplici infrazioni formali. Basterebbe un provvedimento di carattere disciplinare o amministrativo, tanto più che il semplice allontanamento del pubblico funzionario dal posto, che gli ha dato la possibilità di commettere le irregolarità, rappresenterebbe una forma di prevenzione definitiva che gli impedirebbe ogni possibilità di ricaduta, in simili infrazioni.

Viceversa, quando si tratta di infrazioni le quali producono effetti visibili o negli interessi privati, con un danno concreto, o nella protezione di interessi collettivi, quali sono oggi sentiti dalla generalità (mi riferisco in modo particolare agli interessi, ai beni della salute, della igiene, della ecologia), accanto alle sanzioni disciplinari ed ammini-

strative, è giusto che rimangano le sanzioni tipiche, le sanzioni tipiche tradizionali della privazione della libertà e della irrogazione di multe, alle quali si possono aggiungere le confische e gli altri provvedimenti che servono ad eliminare le forme di arricchimento illecito.

Ricordo che la sanzione della confisca è stata prevista come pena tipica dalla legge contro i profitti di regime: è una sanzione tipica la quale ha il suo effetto visibile che soddisfa la collettività.

Infine, tratto rapidissimamente il tema riguardante le procedure, di cui ha parlato poco fa il collega Ferone.

È il caso di lasciare al pubblico ministero l'esercizio dell'azione penale per i reati contro la pubblica amministrazione? Io dico che glielo si deve lasciare, anche perché non è una facoltà, in quanto il nostro ordinamento costituzionale impone al pubblico ministero di esercitare l'azione penale per tutti i reati di cui viene a conoscenza e fra questi anche per i reati riguardanti la pubblica amministrazione.

Si può pensare alla possibilità di fare filtrare le denunce attraverso un organo composito, un organo misto, allo scopo di evitare sperequazioni di trattamento.

Si potrebbe addirittura pensare ad una condizione di procedibilità consistente nella denuncia da parte di questi organi. Penso che questo tema sia molto delicato, perché ritengo che allo stato della Costituzione ciò non sia possibile.

Infine, per quel che riguarda l'esercizio dell'azione da parte del pubblico ministero, bisogna tenere conto che i pubblici ministeri agiscono isolati, così come agiscono isolati i pretori nell'esercitare l'azione penale per fatti di loro competenza.

Ora, l'esercizio dell'azione penale da parte di alcuni pubblici ministeri o da parte di alcuni pretori ha dato luogo a critiche, poiché si risolve in una disparità di trattamento: si è parlato di magistrati di assalto, poiché agivano in maniera che non era condivisa dagli altri colleghi. Io penso che si debba arrivare ad una nuova struttura del pubblico ministero, con dei maggiori collegamenti fra i relativi organi in quanto non si può da una parte lasciare che ciascun pubblico ministero, come persona fisica, abbia delle sue vedute particolari, dall'altra bisogna anche dare forza politica al pubblico ministero, in quanto non si può pretendere da ogni grande o piccolo magistrato, una dose eccezionale di eroismo, che ogni procuratore della repubblica o sostituto procuratore abbia il coraggio, diciamo francamente, di affrontare una determinata situazione, di denunciare determinati illeciti, di agire contro persone investite di alti poteri amministrativi. Occorre, quindi, un coordinamento, sia dell'attività dei pubblici ministeri, anche per quel che riguarda gli organi di informazione. Non bastano certamente i nuclei e le squadre di polizia giudiziaria, ma occorre che ci sia una collaborazione da parte della pubblica amministrazione, di tutti i poteri pubblici, affinché tutti i casi meritevoli di persecuzione penale vengano alla luce.