

*Un ostacolo da combattere*

# La burocrazia difensiva

di Paola Severino

**L**e considerazioni finali del governatore della Banca d'Italia evidenziano che «pandemia e recessione aprono scenari di estrema incertezza», in parte dovuti a ragioni finanziarie e in parte dovuti a ragioni sociali. Dobbiamo perciò affrontare, con urgenza, i temi della ripresa economica e del disagio crescente delle classi meno abbienti. Per intervenire presto, e possibilmente anche bene, occorre che le misure di sostegno all'economia approntate dal governo italiano e quelle varate dall'Unione europea trovino un terreno sgombro da ostacoli nel funzionamento dell'apparato pubblico. È necessario perciò eliminare le cause della cosiddetta "burocrazia difensiva", che certamente comporta un sensibile rallentamento nelle procedure amministrative e quindi nella realizzazione di attività economiche.

Essa nasce, da un lato, dalla complessità dei procedimenti, che agevola solo i soliti "furbetti", capaci di introdursi tra le pieghe del sistema e non gli onesti cittadini. Da un altro lato, la moltiplicazione di comportamenti "difensivi" di funzionari spaventati dal rischio di incorrere in responsabilità civili o penali per le loro decisioni. Il primo problema va affrontato con un sistema di semplificazioni, che risulteranno però efficaci solo se ad esse si affiancherà la trasparenza di tutte le fasi del procedimento. Un importante supporto potrà essere fornito da una diffusa digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, che consentirebbe una verifica in tempo reale sull'andamento e sulla progressione anche cronologica delle pratiche e sul corretto esercizio dei poteri decisionali, ben prima di giungere a ricorsi o denunce. Il secondo problema va affrontato con la modifica di norme che hanno dato luogo a interpretazioni oscillanti e incerte, tanto da indurre i funzionari pubblici ad una tattica prudente e attendista come garanzia di impunità. Emblematico, l'ambiguo confine della responsabilità erariale, che dovrebbe scattare solo a seguito di una condotta del soggetto pubblico accompagnata da dolo o colpa grave. Proprio la qualificazione di colpa grave ha però subito una graduale

erosione, fino ad identificarsi a volte con qualunque comportamento non conforme ai canoni interpretativi più consueti. Il rimedio non può che risiedere nella creazione di un parametro normativo di definizione della nozione che ne renda certi i confini, oppure, molto più radicalmente, nella limitazione della responsabilità alle sole ipotesi di dolo, cioè di consapevole e volontario contrasto con le regole che disciplinano lo svolgimento di funzioni pubbliche. Un'altra delle norme per le quali da tempo si cerca di individuare criteri certi, volti a differenziare ciò che è legittimo da ciò che è illegittimo sotto il profilo amministrativo, o addirittura illegale sotto il profilo penale, è rappresentata dall'abuso di ufficio.

Nonostante la norma sia stata oggetto di importanti modifiche nel 1990 e nel 1997, e nonostante entrambe le riforme si proponessero di disegnare in modo più netto i confini dei comportamenti penalmente rilevanti, ancora l'ambito di applicazione rimane incerto. Si è infatti replicata una tendenza a considerare meritevoli di pena anche comportamenti del pubblico ufficiale che faccia cattivo uso del potere discrezionale.

Poiché si tratta di un potere che per sua natura comporta la possibilità di scegliere tra diverse soluzioni, è evidente che la decisione di percorrere una delle possibili strade non può essere presidiata dalla sanzione penale, ma va semmai verificata dal giudice amministrativo. Solo di fronte a norme che impongono al pubblico funzionario un determinato comportamento, potrà ipotizzarsi una rilevanza penale del fatto se, oltre alla violazione di regole vincolanti, sia stato causato un ingiusto vantaggio patrimoniale e un danno ingiusto ad altri. Ancora una volta, la costruzione di parametri più netti darebbe un fondamentale contributo alla rimozione degli ostacoli determinati dalla burocrazia difensiva e quindi ad una accelerazione dei processi necessari per la ripresa dell'economia.

*La professoressa Paola Severino è vicepresidente Luiss*

© RIPRODUZIONE RISERVATA

