

## ABUSO D'UFFICIO

LA RIFORMA  
NECESSARIA

GIUSEPPE PIGNATONE

«Non si può avere un mondo di funzionari, di sindaci, amministratori che a un certo punto si trovano impelagati, senza saperlo prima, in un illecito amministrativo o penale». - P. 9

L'OPINIONE

# Se l'abuso d'ufficio e la burocrazia difensiva imbrigliano il Paese nell'immobilismo

GIUSEPPE PIGNATONE

«Non si può avere un mondo di funzionari, di sindaci, amministratori che a un certo punto si trovano impelagati, senza saperlo prima, in un illecito amministrativo o penale». Sono parole pronunziate nel 1996 dall'allora Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro, ma sembrano scritte oggi. Infatti, solo pochi giorni fa il presidente del Consiglio Giuseppe Conte, nell'indicare un piano in sette punti per la ripresa dopo l'emergenza sanitaria, si è impegnato a fare in modo «di evitare che sui funzionari onesti gravi eccessiva incertezza, ad esempio circoscrivendo più puntualmente il reato di abuso di ufficio» previsto dall'articolo 323 del codice penale.

Se dopo 25 anni le parole con cui si torna su questo tema sono le stesse, significa che il problema è rimasto lì, anzi si è aggravato, dando con ciò il suo contributo per imbrigliare il Paese nell'immobilismo delle progettazioni, delle autorizzazioni sospese, delle esecuzioni quasi impossibili di opere pubbliche e private. Ecco perché in queste settimane, riscontrata la scarsa efficienza della Pubblica Amministrazione persino nell'attuare le misure per fronteggia-

re le conseguenze della pandemia, si sente richiedere da più parti, con argomenti sempre più circostanziati, di rimuovere (anche) questo ostacolo dalla strada della ripartenza.

Proprio nell'incertezza sull'applicazione del reato di abuso d'ufficio, infatti, viene individuata una delle cause di quel «rifiuto della firma» da parte dei funzionari pubblici e di quella «burocrazia difensiva» che sono l'opposto - per usare ancora le parole del presidente del Consiglio - della «assunzione delle rispettive responsabilità, pur in un'ottica di rigore e trasparenza».

Senza peraltro ottenere risultati significativi sul piano della sanzione penale. A dirlo sono le stesse statistiche giudiziarie: quasi la metà delle denunce per reati contro la Pubblica Amministrazione riguardano fatti qualificabili come abuso in atti di ufficio; i relativi procedimenti vengono però in gran parte archiviati mentre, secondo una rilevazione di alcuni anni fa, solo il 22% dei processi si conclude con una sentenza di condanna. Anche statistiche più recenti, pur se parziali, confermano questa tendenza.

## I margini di ambiguità

Sull'esattezza di questa analisi e sull'urgenza di un intervento del legislatore vi è un significativo consenso. Non credo, però, che una nuova formulazione della norma punitiva rie-

sca ad eliminare i margini di incertezze e ambiguità lamentati. Proprio questo era infatti l'obiettivo che si era prefissata già la riforma dell'originario testo dell'articolo 323 del codice approvata nel 1997, un anno dopo l'intervento del presidente Scalfaro prima ricordato. Come si è visto, non si può non prendere atto del fallimento di quel tentativo, per motivi dipendenti in parte dalle caratteristiche stesse dell'attività amministrativa, regolata da norme estremamente complesse e spesso oscure e contraddittorie, in parte dall'interpretazione sempre più estensiva dell'ambito di intervento del giudice penale fatta propria dalla Corte di Cassazione.

Partendo da questa constatazione, è stata prospettata da alcuni studiosi una soluzione diversa: considerare come delitti nuovi e autonomi soltanto alcune delle condotte che oggi, in assenza di una disciplina specifica, vengono fatte rientrare nella generica previsione dell'abuso in atti di ufficio.

Un primo esempio è costituito dall'accordo tra un soggetto privato e il pubblico ufficiale per evitare la gara, che dunque non viene bandita; un secondo esempio è dato dalla condotta consistente nel frazionare un appalto o l'esecuzione di un'opera, per non dover indire una gara pubblica. Entrambi i casi, abbastanza frequenti, rap-

presentano una violazione grave della concorrenza e un inquinamento dell'attività della Pubblica Amministrazione e meritano una sanzione anche più severa di quella oggi prevista per l'abuso di ufficio. Una volta punite autonomamente queste condotte (e anche altre ipotesi gravi e ben determinate, come l'abuso volto esclusivamente a danneggiare qualcuno), si potrebbe giungere all'abrogazione del reato di cui all'art. 323 del codice penale, con il carico di problemi che esso porta con sé.

## I costi personali e sociali

Questa soluzione mi appare condivisibile anche per un'altra considerazione. Noi non dobbiamo prendere in esame solo l'esito finale del processo, che giunge ad affermare o escludere la responsabilità dell'imputato. Dobbiamo anche valutare i costi - personali e sociali - determinati dalla esistenza stessa delle indagini, che ogni Procura è tenuta ad avviare quando riceve una denuncia che non sia del tutto generica o palesemente calunniosa.

Come ben sappiamo, lo stesso avvio delle indagini con l'acquisizione di atti e informazioni e l'iscrizione - di regola dovuta - nel registro degli indagati determina di per sé seri danni al funzionario coinvolto, anche se poi tutto dovesse risolversi con un'archiviazione. L'indagato, infatti, vedrà quanto meno rallentata la sua

carriera, dovrà sopportare spese anche rilevanti e, aspetto forse peggiore, pagherà il prezzo del discredito sociale causato dalla diffusione della notizia di un'inchiesta a suo carico.

Nessuna ulteriore precisazione della norma incriminatrice, per quanto attenta e scrupolosa, potrà evitare la necessità di avviare un procedimento con le conseguenze sopra descritte e che sono all'origine del «ri-fiuto della firma» e di quella «burocrazia difensiva» dei cui effetti negativi si è detto all'inizio.

Come è stato ribadito anche in questi giorni, sono molti i casi in cui andrebbero svolti altri tipi di controllo di carattere amministrativo, rinunciando alla «scorciatoia penalistica» che si risolve spesso in una costosa illusione. E, trattandosi solitamente di settori riservati all'attività anche discrezionale della Pubblica Amministrazione, larga parte di questo auspicabile controllo dovrebbe essere lasciata anche al giudizio dei cittadini nelle sedi proprie della democrazia.

Queste valutazioni e le conseguenti decisioni - quelle interne all'Amministrazione e quelle affidate all'opinione pubblica - potranno meglio e più efficacemente essere formulate una volta venuto meno il timore dell'intervento indiscriminato del giudice penale, timore sempre più spesso addotto come comodo alibi per l'inerzia e la fuga dalle responsabilità, anche quando l'immobilismo sarebbe piuttosto da attribuire a carenze organizzative, culturali, di formazione, su cui il legislatore per primo deve intervenire. —

© RIPRODUZIONE RISERVATA

### Troppa incertezza sull'applicazione del reato è un ostacolo alla ripartenza

### Molto spesso la "scorciatoia penalistica" si risolve in una costosa illusione



Secondo le statistiche il 50% delle denunce contro la Pubblica Amministrazione riguarda l'abuso d'ufficio, ma solo il 22% dei processi si chiude con una condanna

STEFANO CAROFEI / AGF

