

## LA GIUSTIZIA

L'ABUSO D'UFFICIO  
E LA STRANA VOGLIA  
DI GIUDICI BUROCRATI

DONATELLA STASIO

Piero Calamandrei, padre nobile della Costituzione, liberale, avvocato, metteva in guardia dal "pericolo maggiore che in una democrazia minaccia i giudici, e in generale tutti i pubblici funzionari: l'indifferenza burocratica, l'irresponsabilità anonima". Rischio quanto mai attuale con la riforma in cantiere sull'abuso d'ufficio, annunciata dal governo per combattere "la burocrazia difensiva" e "la paura della firma" e per "rilanciare economicamente il Paese". An-

cora una volta la risposta politica è solo nella legge penale: ridurre il perimetro del reato (sebbene già scarnificato) per ridurne l'applicazione giudiziaria. Tradotto: ridurre la discrezionalità di giudici e pubblici ministeri per non ridurre la discrezionalità di sindaci e pubblici amministratori. Vecchia storia, che ci interroga su quale modello di giudice vogliamo. Calamandrei non aveva dubbi: "Noi non sappiamo che farene dei giudici di Montesquieu, etres inanimés, fatti di pura logica". - PAGINA 9

## L'ANALISI

# Donatella Stasio

## La riforma dell'abuso d'ufficio e i giudici ridotti a burocrati

Cinque leggi in 32 anni hanno ridotto all'osso il reato e il governo vuole circoscriverlo ulteriormente. Mentre il sistema dei controlli amministrativi interni continua a fare acqua da tutte le parti

**Nel disordine del nostro sistema anche il più onesto degli amministratori rischia la denuncia ad ogni decisione**

**La soluzione non può essere la cancellazione di un reato che tutela il cittadino da abusi indicativi del grado di civiltà**

DONATELLA STASIO

Piero Calamandrei, padre nobile della Costituzione, liberale, avvocato, metteva in guardia dal "pericolo maggiore che in una democrazia minaccia i giudici, e in generale tutti i pubblici funzionari: l'indifferenza burocratica, l'irresponsabilità anonima". Rischio quanto mai attuale con la riforma in cantiere sull'abuso d'ufficio, annunciata dal governo per combattere "la burocrazia difensiva" e "la paura della firma" e per "rilanciare economicamente il Paese". Ancora una volta la risposta politica è solo nella legge penale: ridurre il perimetro del reato (sebbene già scarnificato) per ridurne l'applicazione giudiziaria. Tradotto: ridurre la discrezionalità di giudici e pubblici ministeri per non ridurre la discrezionalità di sindaci e pubblici amministratori. Vecchia storia, che ci in-

terroga su quale modello di giudice vogliamo. Calamandrei non aveva dubbi: "Noi non sappiamo che farene dei giudici di Montesquieu, etres inanimés, fatti di pura logica. Vogliamo i giudici con l'anima, giudici engagés, che sappiano portare con vigile impegno umano il grande peso di questa immane responsabilità che è il rendere giustizia". Ma è questo il modello di giudice del governo Meloni? E a quale modello guarda, oggi, la magistratura,



attraversata da una crisi che rischia derive burocratiche? Infine, in quale direzione spinge la riforma annunciata?

La storia dell'abuso d'ufficio è anche la storia del difficile rapporto tra il giudice e la legge. Da un lato, il desiderio di stringere la giustizia nella rigida logica sillogistica, per assicurare certezza e prevedibilità del diritto. Dall'altro lato, la rivendicazione del ruolo centrale dell'interpretazione, "unica strada che permette al diritto di avvicinarsi alla giustizia" sosteneva il presidente emerito della Corte costituzionale Paolo Grossi. Che, con lo sguardo dello storico del diritto, considerava centrale il ruolo degli interpreti nel tempo incerto del post-moderno, per il loro continuo approccio con la complessità dei fatti mutevoli della vita; una "necessità storica", diceva, anche al prezzo di una minore prevedibilità del diritto.

Di qui il continuo tira e molla tra leggi dirette a circoscrivere il perimetro del reato e interpretazioni giudiziarie che oltrepassano quel perimetro. Con rimpalli di responsabilità sugli effetti perversi di un sistema comunque inadeguato a garantire gli interessi in gioco poiché la prima risposta alla burocrazia difensiva sarebbe mettere ordine e fare chiarezza nelle regole della pa.

Vale la pena rileggere fino in fondo le parole di Calamandrei: "C'è sulla piazza un impiccato condannato a morte dal giudice. La sentenza è stata eseguita ma l'impiccato era innocente. Chi è responsabile di averlo assassinato? Il legislatore, che nella sua legge ha stabilito in astratto la pena di morte, oppure il giudice, che l'ha applicata in concreto? Entrambi trovano il modo per salvarsi l'anima con il pretesto del sillogismo". Vediamo come: "Il legislatore dice: io non ho colpa di quella morte, posso dormire tranquillo perché la sentenza è un sillogismo di cui ho costruito solo la premessa maggiore, generale ed astratta. Chi l'ha assassinato è stato il giudice, perché è lui che dalle premesse innocue ha tratto la conclusione micidiale, ordinando l'uccisione di quell'innocente". Ma anche il giudice segue la stessa logica e ribatte: "Io non ho colpa di quella morte e posso dormire tranquillo: la sentenza è un sillogismo, del quale non ho fatto altro che estrarre la conclusione dalla premessa imposta dal legislatore. Lui lo ha assassinato con la sua legge, in cui era racchiusa anche la condanna di quell'innocente".

Insomma, i due "possono dormire sonni tranquilli, mentre l'innocente dondola dalla forca!" osserva Calamandrei, concludendo: "Non può essere questa la giustizia di una democrazia; non può essere questo il giudice degno della Città degli uomini liberi".

L'annunciata riforma dell'abuso d'ufficio, però, sembra ispirata proprio a questa logica sillogistica. La premessa è la protesta dei sindacati, che puntano il dito sulle indagini aperte dai pm ad ogni denuncia, per il danno d'immagine che producono anche se poi finiscono nel nulla. La conclusione è che bisogna circoscrivere l'iscrizione nel registro degli indagati a casi sempre più limitati e tassativi stabiliti dalla legge penale. Già, la legge. Sull'abuso

d'ufficio ne sono state approvate cinque in 32 anni e le ultime due (nel 1997 e poi nel 2020) hanno davvero ridotto all'osso il reato.

Lo dicono anche i numeri: negli ultimi cinque anni, i procedimenti sono diminuiti del 40%, passando, nelle sezioni Gip/Gup, dai 7.930 del 2016 ai 4.812 del 2021. Molto alto il numero delle archiviazioni, quasi sempre chieste dalle Procure: 4.613 su 5.418 procedimenti definiti, oltre l'85% (la media dei procedimenti penali è del 62%). Quanto alle condanne, 9 pronunciate dal Gip/Gup (12 nel 2020, 21 nel 2019) e 18 in dibattimento su 513 procedimenti definiti, mentre i patteggiamenti sono stati 35 (29 nel 2020 e 2019). La diminuzione dei procedimenti ha un riscontro anche nel numero di sentenze della Cassazione: 505 nell'ultimo triennio (2020-2022); 896 in quello precedente (2017-2019) e ben 1.311 nel triennio 2013-2016.

Certo, c'è ancora uno sbilanciamento tra iscrizioni e condanne definitive. Ma il rimedio non può essere un'ulteriore riduzione dello spazio di azione della magistratura o addirittura la cancellazione del reato, che tutela il cittadino – ricordiamolo – da quegli abusi magari non gravi e tuttavia indicativi del grado di civiltà di un Paese: favoritismi personali nei concorsi universitari, nelle concessioni edilizie, persino nell'amministrazione della giustizia... Le istanze dal basso sono molto forti e, in mancanza di forme adeguate di tutela della correttezza e dell'imparzialità della pa, il cittadino si rivolge alle Procure. E così, l'intervento del giudice diventa la prima ed unica istanza.

La legge prescrive al pm di iscrivere immediatamente la notizia di reato ma il magistrato non può comportarsi da burocrate. Come non ricordare le circolari con cui, già nel 2017, alcuni Procuratori della Repubblica – Pignatone, Melillo, Spataro – mettevano in guardia dai costi e dai rischi delle prassi basate sull'automatismo dell'iscrizione e raccomandavano ponderazione. Se, infatti, la tempestività è un valore e una garanzia, lo è anche la complessiva valutazione dell'iscrizione, proprio per gli effetti pregiudizievoli che, sul piano professionale e reputazionale, può produrre nei confronti dell'indagato. Circostranziare, individualizzare, ponderare: in questo solco si muove anche la riforma Cartabia, in vigore con il nuovo anno.

Eppure, il governo Meloni corre per irrigidire ancora di più la norma penale. E con essa, anche il giudice. Una corsa che sembra dettata dalla sfiducia o da un'idea burocratica del giudice e statica del diritto. Così lontana dall'idea racchiusa nella magnifica battuta che Jonathan Demme – regista di Philadelphia, uscito nel 1993 - fa dire al Andrew Beckett, il talentuoso avvocato gay licenziato dal suo Studio perché malato di AIDS: "Che cosa mi piace del diritto? Il fatto che una volta ogni tanto... non sempre, ma a volte... diventi parte della giustizia. La giustizia applicata alla vita. Quando questo avviene, è un'esperienza davvero eccitante".

L'attenzione del governo, insomma, resta sbilanciata sul controllo penale mentre il si-

stema dei controlli amministrativi interni fa acqua da tutte le parti. Tanto che già nel 2020, all'indomani dell'ultima riforma dell'abuso d'ufficio, Tullio Padovani, uno dei maggiori studiosi del diritto penale, annotava: "In questo contesto suona stridula la denuncia ricorrente e reiterata di un'arbitraria ingerenza del giudice nella discrezionalità amministrativa, per la quale si rivendica una franchigia dal suo sindacato". E Giorgio Fidelbo, presidente della sesta sezione penale della Cassazione, che si occupa proprio dei reati contro la pa, faceva notare che al depotenziamento del reato "seguirà il tentativo di interpretazioni adeguatrici da parte dei giudici per riconquistare spazi applicativi". Così è stato. Ed ora scatta la reazione.

Continuare a parlare di riforma dell'abuso d'ufficio, quindi, non ha senso senza una bonifica di quella che Padovani chiama la "palude infetta" del disordine del nostro sistema amministrativo, all'interno del quale anche il più onesto degli amministratori rischia la denuncia ad ogni decisione. Il magistrato non può che incamminarsi in questa palude ogni qual volta una denuncia lo renda necessario, ma deve farlo con cautela. Dunque, non secondo la logica sillogistica del burocrate ma con la ponderazione dell'interprete. E con la consapevolezza di assumere su di sé la responsabilità di una decisione non priva di ricadute. Perché, come diceva Calamandrei, "la sentenza è una tranche de vie, nient'altro che un articolo di legge filtrato attraverso la coscienza di un giudice". —

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**- 40%**

03374

La diminuzione dei procedimenti per abuso d'ufficio negli ultimi 5 anni

**85%**

03374

La percentuale di archiviazioni sul totale dei procedimenti

**505**

Le sentenze di Cassazione per abuso d'ufficio nell'ultimo triennio