

Rischio abuso d'ufficio: 6.500 inchieste l'anno ma solo 57 condanne

LA PA SOTTO SCACCO

Ogni anno ci sono migliaia di procedimenti in materia di abuso d'ufficio; nel 2018 quelli definiti da Gip e Gup sono stati più di 7mila. La gran parte finisce nel nulla: oltre 6mila sono stati archiviati. Le condanne sono poche - nel 2017 a fronte di oltre 6.500 cause, l'Istat ne ha contate 57 - e arrivano a distanza di anni, quando il danno per la repu-

tazione del dipendente pubblico è fatto. Questo non impedisce, però, che i funzionari pubblici abbiano paura e nel dubbio preferiscano non fare. È il fenomeno della burocrazia difensiva, sul quale il Governo ha intenzione di intervenire. Di riformare l'abuso d'ufficio si parla da tempo, per esempio delimitando il perimetro di azione del reato.

Cherchi, Cimmarusti e Maglione — a pag. 4

I NODI DELLA RIPRESA
La burocrazia difensiva

Su più di 7mila procedimenti definiti da Gip e Gup nel 2018, oltre 6mila sono stati archiviati: questo non evita che la paura di incorrere nel reato limiti i dipendenti pubblici

Molti processi, poche condanne Ma l'abuso d'ufficio frena la Pa

Pagina a cura di
Antonello Cherchi
Ivan Cimmarusti
Valentina Maglione

La riforma dell'abuso d'ufficio è entrata nei piani del Governo. Lo ha annunciato il presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, che, tra le azioni collegate al Recovery plan, ha inserito il taglio della burocrazia, da realizzare anche circoscrivendo più puntualmente il reato di abuso d'ufficio e la responsabilità erariale. L'obiettivo è evitare che l'incertezza giuridica - determinata dalla quantità di leggi e regolamenti - e la paura di doverne rispondere anche in sede penale freni l'attività della pubblica amministrazione. È il fenomeno della "burocrazia difensiva", che anche la relazione della commissione guidata da Vittorio Colao indica come uno dei nodi da sciogliere per far ripartire l'Italia.

«Non solo i dipendenti pubblici - spiega Andrea Castaldo, professore di diritto penale all'Università di Salerno e titolare dell'omonimo studio legale - hanno a che fare con un numero enorme di norme. Per di più, queste sono spesso di difficile interpretazione. Ciò si traduce da una parte nella difficoltà di applicarle, dall'altra in una discrezionalità lasciata al funzionario pubblico, su cui spesso incombe il rischio dell'abuso d'ufficio».

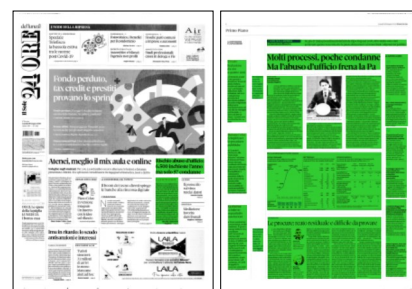
Da qui la fuga del dipendente dal potere di firma. «Ha la meglio - aggiunge Castaldo - la preoccupazione di doversi trovare ad affrontare un procedimento penale. E se è vero che spesso si risolve in un'assoluzione, questa arriva dopo anni. Intanto il danno reputazionale è fatto, con possibili demansionamenti dell'interessato. E non va sottovalutata la questione economica,

ovvero la necessità di mettere mano al portafogli per stare in giudizio».

Un'indagine svolta lo scorso anno sui dipendenti della Regione Campania e coordinata dall'Università di Salerno conferma la paura di agire del dipendente pubblico, con il 65% degli intervistati che dichiara di sentirsi condizionato nell'attività dal timore di essere sottoposto a un procedimento per abuso d'ufficio (si veda il questionario sotto).

A ciò si aggiunge che l'articolo 323 del codice penale, che prevede l'abuso d'ufficio, non pare in grado di orientare con chiarezza l'agire dei funzionari. «È troppo ampio il perimetro dei comportamenti a cui si applica e allo stesso tempo è un reato difficile da dimostrare», afferma Castaldo. Questo si traduce in molte denunce e indagini a fronte di pochissime condanne: secondo l'Istat, nel 2017 sono stati oltre 6.500 i procedimenti aperti dalle procure per abuso d'ufficio e 57 le persone condannate con sentenza irrevocabile. Tendenza confermata dai dati del ministero della Giustizia: dei 7.133 procedimenti definiti nel 2018 dagli uffici Gip e Gup, 6.142 sono stati archiviati, di cui 373 per prescrizione.

Di una nuova riforma del reato si parla da anni. «L'abuso d'ufficio è la punta di un giudizio di



responsabilità che va modificato escludendo almeno la colpa lieve: bisogna decidere quale sia il limite della discrezionalità amministrativa», chiarisce Giorgio Spangher, professore emerito di procedura penale alla Sapienza di Roma. «Oggi la situazione è molto complessa - prosegue - perché quando un evento coinvolge la Pa la responsabilità non è mai attribuibile a un unico soggetto, ma è diffusa tra funzionari, amministratori e società. Tanto che il numero degli indagati lievita ma è difficile provare le responsabilità». E con la pandemia, che ha imposto di fare scelte decisive in emergenza, le contestazioni potrebbero aumentare.

«La ricerca che da due anni conduciamo sul tema

- commenta Castaldo - ci ha portato a elaborare un'ipotesi di riforma che prevede un perimetro più circoscritto delle situazioni a cui si può applicare l'abuso d'ufficio e un parere preventivo che il dipendente può chiedere all'autorità: una volta che vi si conforma non può essere perseguito».

Più radicale Gian Domenico Caiazza, presidente dell'Unione delle camere penali: «Il reato di abuso d'ufficio non va riformato, ma abolito. È una nostra vecchia battaglia. È un reato troppo generico, che non serve: bastano le norme che sanzionano le condotte specifiche. Altrimenti, diventa un buco nero dove far ricadere nella dimensione penale condotte di illegittimità amministrativa».

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Il reato

Reclusione da uno a quattro anni

- È l'articolo 323 del Codice penale a disciplinare il reato di abuso d'ufficio, riscritto nel 1990 nel 1997 e, per la parte sulla durata della reclusione, nel 2012. L'attuale testo prevede che il dipendente pubblico che nello svolgimento delle proprie mansioni procura a sé o ad altri un vantaggio patrimoniale - o arreca ad altri un danno - è punito con la reclusione da 1 a 4 anni

Il piano Colao

Semplificare le procedure pubbliche

- C'è anche il riferimento alla "burocrazia difensiva" nel piano di rilancio del Paese inviato dal team coordinato da Vittorio Colao al Governo nei giorni scorsi. Si parla di semplificare e velocizzare le procedure della Pa anche attraverso la riforma della normativa sulla responsabilità dei funzionari pubblici per danno erariale in casi differenti dal dolo

La ricerca

A Salerno soprattutto assoluzioni

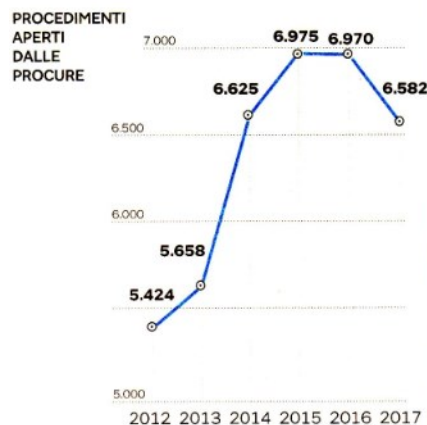
- Tante assoluzioni e prescrizioni, poche condanne. È quanto emerge dalla ricerca coordinata dall'Università di Salerno sulle pronunce in materia di abuso d'ufficio nel distretto di Corte d'appello di Salerno tra il 2014 e il 2018.
- Il tribunale ha emesso 80 sentenze, tra le quali 40 assolutorie, 20 per prescrizione, 9 di condanna. In Corte di appello le sentenze sono state 61 e le condanne 8

Per ripartire secondo Conte occorre tagliare le procedure anche riformando la responsabilità dei funzionari

Per le amministrazioni rischio impasse

POCHE CONDANNE

Procedimenti aperti dalle procure e relative condanne per il reato di abuso d'ufficio



NEI TRIBUNALI

I procedimenti penali iscritti contenenti il reato di abuso d'ufficio e le modalità di definizione

	2016	2017	2018
GIP/GUP			
Iscritti	7.930	7.188	6.671
Definiti	7.630	7.607	7.133
Di cui:			
Condanne	12	21	21
Patteggiamenti	23	24	23
Assoluzioni	78	65	57
Non doversi procedere	208	192	190
Archiviazioni	6.582	6.653	6.142
Rinvii a giudizio	534	483	501
Definizioni promiscue	39	32	39
Altro	154	137	160

DIBATTIMENTO

	2016	2017	2018
Iscritti	577	528	549
Definiti	605	537	582
Di cui:			
Condanne	82	66	54
Assoluzioni	290	257	279
Non doversi procedere	145	137	153
Definizioni promiscue	78	72	90
Altro	10	5	6

SPADA DI DAMOCLE

Le risposte dei dipendenti della Regione Campania sulla percezione del reato di abuso d'ufficio. Valori in %

	Molto condizionato	Mediamente condizionato	Per nulla condizionato	
Paura di essere soggetto a un procedimento per abuso d'ufficio	21	44	34	
Quali effetti ha il timore di un procedimento penale sull'operato del dipendente pubblico?	Lo blocca 6	Lo rallenta 61	Nessuno 22	Lo accelera 9
L'attuale formulazione del reato di abuso d'ufficio (art. 323 codice penale) consente al dipendente pubblico di individuare i comportamenti suscettibili di censura?	Mai 42	Sicuramente NO 4	Si 53	di cui con difficoltà 16
Con che frequenza all'abuso d'ufficio corrispondono effetti realmente lesivi degli interessi della Pa?	Nella maggior. dei casi 44	Sempre 28	Nella minor. dei casi 24	Mai 3

Nota: Il totale delle risposte a ciascun quesito non arriva al 100% perché non è riportata la percentuale delle mancate risposte

Fonte: Istat - Ministero della Giustizia - Indagine 2019 coordinata dall'Università di Salerno su dipendenti Regione Campania

LA SUPREMA CORTE

1

Contraddittorietà delle regole: è abuso d'ufficio?

Non risponde di abuso d'ufficio il dirigente scolastico che superi l'importo limite per l'affidamento diretto di lavori e forniture stabilito dal decreto interministeriale regolante la specifica materia scolastica se l'entità dell'incarico è comunque sotto la soglia di 40mila euro prevista dal Codice appalti (Cassazione penale, sezione VI, 19 agosto 2019 n. 36229)

2

Non c'è dolo intenzionale se si persegue l'interesse pubblico

Non costituisce abuso d'ufficio l'affidamento di lavori e forniture in violazione delle regole sugli appalti pubblici se finalizzato esclusivamente al contenimento dei costi e non al vantaggio patrimoniale che l'impresa realizza (Cassazione penale, sezione II, 23 gennaio 2019 n. 10224)

3

L'ingiustizia dell'evento non può coincidere con l'illegalità della condotta

Non sussiste l'abuso d'ufficio se il danno o il vantaggio patrimoniale ingiusto consiste nella mera trasposizione dell'illegalità della condotta, dovendo l'evento corrispondere di per sé a una situazione anti-giuridica (Cassazione penale, sezione VI, 25 settembre 2018 n. 58412)

4

Il vantaggio ingiusto deve essere attuale (non potenziale) e determinare un beneficio economicamente apprezzabile

Non integra abuso d'ufficio l'omessa astensione del componente del consiglio comunale alla delibera avente a oggetto una obbligazione per il cui adempimento lo stesso era stato convenuto in giudizio (ancora pendente). (Cassazione penale, sezione VI, 6 febbraio 2020 n. 12075)

5

La violazione di legge include anche l'articolo 97 della Costituzione ove suscettibile di definire in modo preciso i limiti dell'azione amministrativa

Sussiste il reato di abuso d'ufficio in capo al sindaco che non rinnovi un incarico a responsabile di area per fini ritorsivi e discriminatori in quanto la condotta viola i presupposti dell'attribuzione del potere e l'imparzialità dell'azione. (Cassazione penale, sezione VI, 21 febbraio 2019 n. 22871)

6

Il danno ingiusto, anche non patrimoniale, può derivare da condotte che determinino una perdita di prestigio e decoro davanti ai colleghi di lavoro

Sussiste il reato di abuso d'ufficio del direttore generale che nomini responsabile unico del procedimento (Rup) un dipendente non di ruolo bensì in regime di comando temporaneo, così avvantaggiando indebitamente quest'ultimo e arrecando un danno ingiusto ai tecnici di ruolo. (Cassazione penale, sezione VI, 18 luglio 2019 n. 44598)

Complesso dimostrare sia la condotta sia il «dolo intenzionale» di causare un vantaggio o un danno

LE INDAGINI

Le procure: reato residuale e difficile da provare

Un atto del pubblico ufficiale può anche essere illegittimo ma senza quel «dolo intenzionale» di arrecare un vantaggio a un terzo l'accusa crolla. Le procure italiane sono piene di denunce per abuso d'ufficio, previsto dall'articolo 323 del codice di procedura penale, ma la maggior parte finisce con una archiviazione o una assoluzione se mancano le prove di quella volontà del funzionario.

«È un reato in cui ci sono tanti input ma pochi output: ci arrivano diverse denunce ma è molto difficile da dimostrare sia sul versante del dolo», spiega il procuratore aggiunto di Roma Paolo Ielo, responsabile del pool dei reati contro la pubblica amministrazione. Il rischio, infatti, è che chiunque rilevi una illegittimità in un atto dell'amministrazione possa ritenere esistente un abuso d'ufficio, con conseguente denuncia. Il risultato è



Paolo Ielo.
Procuratore aggiunto di Roma e responsabile pool reati contro la Pa



Maurizio Romanelli.
Procuratore aggiunto a Milano e coordinatore dipartimento dei reati contro la Pa

duplice: la macchina burocratica dell'ente pubblico si inceppa, mentre l'ufficio giudiziario si ingolfa di procedimenti inutili.

Il caso della Capitale è abbastanza emblematico. Stando alle statistiche registrate al 2016 ben il 70% dei processi per abuso d'ufficio è finito in primo grado con una assoluzione piena. «Da allora - continua Ielo - dopo aver preso atto di tale dato, vi è stata una consistente riduzione delle contestazioni del reato d'abuso d'ufficio, valorizzando la necessità di individuare il dolo intenzionale», cioè quella volontà del pubblico ufficiale di creare un beneficio patrimoniale o un danno a un altro soggetto. Secondo Ielo si tratta di una norma «che andrebbe rimaneggiata, quantomeno nell'abuso compiuto a vantaggio di un soggetto. Si dovrebbero tipizzare dei casi specifici. Non solo: aggiunge che nell'acertamento dell'abuso «sono pochi gli strumenti investigativi, per esempio non pos-

sono essere compiute le intercettazioni». Si consideri, inoltre, che in quei casi, non rari, in cui il dolo intenzionale emerge da intercettazioni eseguite per altri reati, i risultati, secondo la giurisprudenza di legittimità, non possono essere utilizzati come prova del fatto.

Che l'articolo 323 del codice di procedura penale sia una norma residuale e di non facile applicazione lo conferma anche il procuratore aggiunto di Milano Maurizio Romanelli, che coordina il dipartimento dedicato ai delitti contro la Pa. Ma per Romanelli il reato di abuso d'ufficio ha comunque «un proprio specifico campo di operatività. Certo, va usato a ragion veduta: nella realtà milanese mi sembra di poter dire che l'impiego sia stato e sia tuttora ragionevole e limitato a casi di "veri" abusi d'ufficio, senza alcuna pretesa da parte dei magistrati di sindacare il merito delle scelte discrezionali dei pubblici ufficiali. Nelle situazioni

che ho direttamente conosciuto o coordinato - prosegue - è sempre emersa con chiarezza la prospettiva, la volontà e il risultato di favorire qualcuno o di danneggiarlo, anziché perseguire l'interesse dell'amministrazione».

Quanto ai numeri, sono stati 109 i procedimenti per abuso d'ufficio iscritti alla Procura di Milano nel 2018, in calo rispetto ai 139 del 2016. Di questi, «è possibile che molti vadano in archiviazione, ma bisogna avere la capacità di selezionare e di non sindacare la discrezionalità della Pa, che va esercitata senza paura». Tanto che Romanelli abbassa i toni sulla burocrazia difensiva: «I pubblici ufficiali che seguono le regole di base dell'azione amministrativa non hanno nulla da temere: è sufficiente il rispetto delle norme e del principio dell'imparzialità dell'azione amministrativa per poter fare con tranquillità qualunque scelta».

© RIPRODUZIONE RISERVATA