

Giustizia penale e riforme

La riforma contenuta nel decreto semplificazioni che circoscrive il perimetro del reato rischia di non eliminare la «burocrazia difensiva» perché non può incidere sulle denunce

Il nuovo abuso d'ufficio non ferma le indagini a carico dei funzionari

Valentina Maglione

La riforma dell'abuso d'ufficio, introdotta dal decreto semplificazioni, è stata voluta dal Governo per circoscrivere il perimetro del reato e arginare così il timore dei funzionari pubblici di subire un procedimento penale: alla base, secondo vari osservatori, della "burocrazia difensiva" che frena l'attività della Pa. Ma la nuova formulazione dell'articolo 323 del Codice penale, in vigore dal 17 luglio, rischia di mancare l'obiettivo.

Infatti la riforma, anche se restringe il campo della rilevanza penale, non può incidere sulle denunce, che, una volta presentate, impongono di condurre le indagini. I fascicoli aperti potrebbero quindi non ridursi: al più, potrebbero aumentare le richieste di archiviazione, che però erano molte già con la vecchia formulazione e certo non eliminano (almeno non del tutto) la preoccupazione dei funzionari di subire un procedimento penale.

D'altra parte, i limiti al reato - con i paletti alla responsabilità erariale introdotti sempre dal decreto semplificazioni - rischiano di liberare condotte troppo "disinvolte" degli amministratori.

Sono le osservazioni che rimbalzano nelle prime valutazioni sulla riforma tra i procuratori specializzati nel contrasto ai reati contro la Pa.

Come cambia il reato

Il nuovo articolo 323 del Codice penale (ma la riforma non è definitiva: il decreto semplificazioni è all'esame del Senato per la conversione in legge) conferma l'abuso d'ufficio come reato "residuale" (ricorre «salvo che il fatto non costituisca un più grave reato») che colpisce il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che procura intenzionalmente un vantaggio o un danno ingiusti; ma se finora rilevava la «violazione di norme di legge o di regolamento», dal 17 luglio va considerata solo la «violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non

residuino margini di discrezionalità». Mentre resta l'altra condotta punita, la mancata astensione se ricorre un interesse proprio o di un congiunto.

Tante indagini, tante archiviazioni

Già nella formulazione precedente, l'abuso d'ufficio era un reato difficile da provare e con un termine di prescrizione di sette anni e mezzo, tutto sommato non elevato. Questo si traduce in molte denunce e indagini ma poche condanne. L'Istat rileva, nel 2017, 6.582 procedimenti aperti in procura e appena 57 condanne. In realtà, la stragrande maggioranza delle denunce viene bloccata a monte dalle procure:

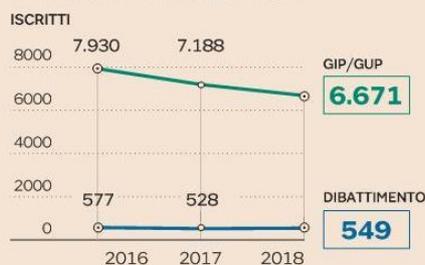


L'iniziativa del premier.
La riforma dell'abuso d'ufficio è stata fortemente voluta dal presidente del Consiglio, Giuseppe Conte

La situazione attuale

I procedimenti penali iscritti e definiti nei tribunali contenenti il reato di abuso d'ufficio dal 2016 al 2018 e le modalità di definizione nel 2018

L'ANDAMENTO DEI PROCEDIMENTI



LE MODALITÀ DI DEFINIZIONE

	GIP/GUP	DIBATTIMENTO
TOTALE	7.133	582
Archiviazioni	6.142	-
Rinvii a giudizio	501	-
Non doversi a procedere	190	153
Assoluzioni	57	279
Definizioni promiscue*	39	90
Patteggiamenti	23	-
Condanne	21	54
Altro	160	6

Nota: (*) procedimenti con più imputati che hanno avuto diverse modalità di definizione. Fonte: Ministero della Giustizia

secondo il ministero della Giustizia, nel 2018 l'86% delle indagini si è chiuso con una richiesta di archiviazione. I rinvii a giudizio sono pochi: la procura di Bari dal 2015 a oggi ne conta 27, meno del 4% dei definiti; e alla procura di Torino i rinvii a giudizio si fermano al 2 per cento. «Senza un'accusa



solida, già prima del 17 luglio non procedevamo», osserva Enrica Gabetta, coordinatrice del gruppo specializzato nei reati contro la Pa della procura di Torino. Tanto che, rileva, «abbiamo passato al vaglio i procedimenti aperti in procura e ci siamo resi conto che l'impatto della riforma sulle indagini in corso per ora sarà minimo».

La discrezionalità e i regolamenti

L'abuso d'ufficio è quindi un reato poco contestato, ma che con la nuova formulazione viaggia su binari ancora più stretti. Lo spiega Maurizio Romanelli, coordinatore del dipartimento dei reati contro la Pa alla procura di Milano: «La riforma elimina i regolamenti dalle fonti normative la cui violazione può determinare un abuso penalmente rilevante. Ma i regolamenti sono fonte di grande importanza e luogo abituale di abusi d'ufficio». Preoccupa anche il riferimento alla discrezionalità: «L'abuso c'è all'interno della discrezionalità».

«Con i regolamenti, si elimina una fetta importante delle condotte incriminate - concorda Alessio Coccioli, coordinatore del gruppo dei reati contro la Pa alla procura di Bari -: ad esempio i bandi e i concorsi si basano spesso sui regolamenti. Ci saranno anche problemi di interpretazione su quali sono le "specifiche regole di condotta": vi rientra il dovere di imparzialità previsto dall'articolo 97 della Costituzione? Se poi la norma sarà convertita in legge dovremo esaminare le condanne e revocare quelle basate solo sulla violazione di regolamenti». Ma nel frattempo, osserva, le indagini non diminuiranno: «Se anche fosse presentata una denuncia per violazione di regolamento, prima di archiviare dovremmo verificare che sia davvero così».

© RIPRODUZIONE RISERVATA