

LA SENTENZA N. 132/2024 DELLA CORTE COSTITUZIONALE E LA “FATICA DELL’AMMINISTRARE”: ALCUNE PROPOSTE OPERATIVE PER UN CAMBIO DI PARADIGMA

di Antonino Ripepi (*)

Abstract: Il contributo, muovendo dall’analisi di Corte cost., 16 luglio 2024, n. 132, aspira a fornire un quadro ricostruttivo sistematico dell’impatto del principio della fiducia, previsto dal codice dei contratti pubblici, nel nostro ordinamento. In particolare, vengono formulate alcune proposte (sia *de iure condendo* che pratico-operative) finalizzate ad alleviare la “fatica dell’amministrare”, svariando dal settore dell’anticorruzione a quello della performance, senza dimenticare l’impatto dell’Intelligenza artificiale nelle pubbliche amministrazioni.

The contribution, starting from the analysis of the Constitutional Court, 16 July 2024, n. 132, aims to provide a systematic reconstructive framework of the impact of the principle of trust, provided for by the public procurement code, in our legal system. In particular, some proposals are formulated (both de iure condendo and practical-operative) aimed at alleviating the “fatigue of administration”, ranging from the anti-corruption sector to that of performance, without forgetting the impact of Artificial Intelligence in public administrations.

Sommario: 1. *Premessa.* – 2. *Analisi della sentenza della Corte costituzionale 16 luglio 2024, n. 132.* – 3. *Il possibile impatto della sentenza n. 132/2024 sulla (apparentemente) diversa questione dell’abrogazione dell’art. 323 c.p.* – 4. *Fiducia e diritto.* – 5. *Principio della fiducia e “paura della firma”.* – 6. *Anticorruzione e fiducia.* – 7. *Il ciclo di gestione della performance: attuali limiti e proposte per il futuro.* – 8. *L’implementazione dell’I.A. quale sollievo della “fatica dell’amministrare”.* *Gli istituti connessi.* – 9. *La reingegnerizzazione dei processi nelle pubbliche amministrazioni.* – 10. *Conclusioni.*

1. Premessa

Con l’epocale sentenza n. 132, depositata in data 16 luglio 2024 (1), la Corte costituzionale ha statuito che non è incostituzionale la temporanea esclusione, sino al 31 dicembre del corrente anno, della responsabilità amministrativa per colpa grave dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, con riferimento alle sole condotte commissive; contestualmente, il giudice delle leggi ha invitato il legislatore ad una riforma organica e strutturale della materia.

Il tema merita di essere trattato in modo ampio e approfondito. Muoviamo dal particolare per pervenire al generale.

2. Analisi della sentenza della Corte costituzionale 16 luglio 2024, n. 132

La sentenza oggetto dell’odierno esame può essere idealmente suddivisa in due parti: una concernente la declaratoria di infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale con riferimento alla normativa (d.l. n. 76/2020) strettamente legata al “periodo Covid-19”; l’altra afferente a osservazioni e proposte *de iure condendo* con riferimento al possibile assetto “a regime” della responsabilità erariale dei dipendenti pubblici.

L’art. 21, c. 2, d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale), convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, prevedeva, sino al 31 dicembre 2024 e in conseguenza di proroghe, per le condotte commissive degli agenti pubblici, una temporanea limitazione della responsabilità amministrativa alle sole ipotesi dolose.

La disposizione, come tutti ricorderanno, si giustificava in relazione al peculiarissimo contesto economico e sociale in cui l’emergenza pandemica da Covid-19 (2) aveva determinato la prolungata chiusura delle attività produttive, con

(*) A. Ripepi è Procuratore dello Stato presso l’Avvocatura distrettuale dello Stato di Reggio Calabria e docente presso la Scuola di specializzazione per le professioni legali dell’Università “Mediterranea” di Reggio Calabria.

(1) V. Tenore, *Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole, e più non dimandare: lo “scudo erariale” è legittimo perché temporaneo e teso ad alleviare “la fatica dell’amministrare”, che rende legittimo anche l’adottando progetto di legge Foti C1621*, in questa Rivista, 2024, 4, 195 ss.; D. Palumbo, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132/2024: verso un nuovo punto di equilibrio nella ripartizione del rischio tra la P.A. e l’agente pubblico?*, in <www.giustiziainsieme.it>, 18 novembre 2024; C. Tagliatela, S.F. Regasto, *Aspettando Godot... la Corte seppellisce la responsabilità dei dipendenti pubblici? brevi considerazioni a margine della sentenza Corte cost. 132/2024*, in <www.ambienteditto.it>, 2024, 4, 404; L. Balestra, *Per un ripensamento della responsabilità erariale e, più in generale, delle funzioni della Corte dei conti*, in *Giur. it.*, 2024, 4, 2166 ss.; F. Cintioli, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132/2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo*, in <www.federalismi.it>, 7 agosto 2024, 122 ss.; F.S. Marini, *La sentenza n. 132/2024: la Corte costituzionale sperimenta nuove tecniche decisorie*, in questa Rivista, 2024, 4, 1 ss.; nota redazionale, *Brevi note alla sentenza n. 132 del 17 luglio 2024 della Corte costituzionale: verso un nuovo paradigma della responsabilità amministrativa?* in <dirittoconti.it>, 23 luglio 2024; A. Indelicato, *L’evoluzione della responsabilità amministrativa: dalla provvisoria legittimità costituzionale dello scudo erariale alle possibili riforme della Corte dei conti*, in <www.judicium.it>, 4 settembre 2024.

(2) H. Bonura, *La paura della firma e la “nuova” responsabilità amministrativa: il decreto Semplificazioni tra equilibri ed equilibrismi (primo commento agli articoli 21 e 22 del “decreto Semplificazioni”)*, in D. Bolognino, H. Bonura, A. Storto (a cura di), *I contratti pubblici*

danni enormi per l'economia nazionale e ricadute negative sulla stessa coesione sociale e la tutela dei diritti e di interessi vitali per la società.

Per superare la grave crisi e rimettere in movimento il motore dell'economia, il legislatore, non irragionevolmente (a giudizio della Corte, nell'ambito della sentenza che ci si appresta a commentare), ha ritenuto indispensabile che l'amministrazione pubblica operasse senza remore e non fosse, al contrario, a causa della sua inerzia, un fattore di ostacolo alla ripresa economica.

Le successive proroghe, invece, sono state ritenute giustificabili in quanto connesse all'inderogabile esigenza di garantire l'attuazione del Pnrr e la conseguente ripresa di un sentiero di crescita economica sostenibile, oltre che il superamento di alcuni divari economici, sociali e di genere.

La Corte costituzionale ha inoltre affermato che, nel valutare la proporzionalità dell'intervento legislativo, non può prescindere dal rilievo che la disposizione censurata origina da un contesto eccezionale, ha natura temporanea ed ha comunque un oggetto delimitato, riguardando solo le condotte commissive e non quelle "inerti" ed "omissive".

Ma, sia consentito rilevarlo, ciò che più merita di essere evidenziato è l'invito a una rivalutazione, in ottica sistematica, del sistema di responsabilità amministrativa dei dipendenti pubblici, suggerendo «la ricerca, a regime, di nuovi punti di equilibrio nella ripartizione del rischio dell'attività tra l'amministrazione e l'agente pubblico, con l'obiettivo di rendere la responsabilità ragione di stimolo e non disincentivo all'azione».

Cerchiamo, dunque, di inquadrare il tema in modo ampio, così come propone anche la Corte costituzionale.

Nella sentenza in commento viene tracciato un mirabile affresco dell'evoluzione della pubblica amministrazione nell'ultimo ventennio.

I tasselli principali della riforma dell'Amministrazione italiana sono costituiti dalla l. 8 giugno 1990, n. 142 ("Ordinamento delle autonomie locali"), dalla l. 7 agosto 1990, n. 241 ("Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi"), dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 ("Razionalizzazione della organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della l. 23 ottobre 1992, n. 421"), nonché dalla l. 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa).

Tali fonti normative hanno segnato il passaggio da un'amministrazione che, secondo il modello dello Stato di diritto liberale, doveva dare semplicemente esecuzione alla legge, adottando un singolo e puntuale atto amministrativo, a quella che è stata definita "amministrazione di risultato", in cui la dirigenza, resa finalmente autonoma dal potere politico, è responsabile del conseguimento degli obiettivi affidati dai vertici.

Il decisore pubblico, pertanto, è sempre meno relegato all'esecuzione di ciò che è già deciso con legge, ma è orientato al risultato, e – perciò – sempre più ampiamente investito del compito di «scegliere, nell'ambito della cornice legislativa, i mezzi di azione ritenuti più appropriati, di ponderare i molteplici interessi pubblici e privati coinvolti dalla decisione amministrativa, di legare insieme in un disegno unitario differenti atti e provvedimenti, e di assicurare l'efficienza, operando in un orizzonte temporale ben preciso (il tempo, a partire dall'art. 2 l. n. 241/1990, non è più una variabile indipendente dell'agire amministrativo)».

La Corte rimarca come l'ampia discrezionalità, peraltro esercitata in un ambiente in cui la complessità istituzionale, sociale e giuridica è andata progressivamente crescendo, sia una componente essenziale e caratterizzante tale tipo di amministrazione. Infatti, la necessità di scegliere, entro un termine predeterminato, sovente tra un ventaglio ampio di possibilità e in un ambito non più integralmente tracciato dalla legge, accresce inevitabilmente la possibilità di errori da parte dell'agente pubblico, ingenerando il rischio della sua inazione.

Per evitare tale pericolo, come ricorda il giudice delle leggi, l'art. 3, c. 1, lett. a), d.l. n. 543/1996, come convertito (modificando l'art. 1, c. 1, l. n. 20/1994), ha escluso la colpa lieve dalla configurazione dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, che pertanto è stata circoscritta ai casi di dolo o colpa grave.

La Corte costituzionale ha, storicamente, sempre confermato la legittimità costituzionale di tale sistema, evidenziando «l'intento di predisporre, nei confronti degli amministratori e dei dipendenti pubblici un assetto normativo in

dopo il decreto Semplificazioni. Le principali novità in materia di contratti pubblici, responsabilità, controlli, procedimento e processo, tra emergenza e sistema "a regime", Piacenza, La Tribuna, 2020, 87 ss.; A. Ciaramella, *La sopravvivenza normativa della colpa grave nella responsabilità erariale*, in <www.dirittoeconti.it>, 24 giugno 2020; S. Cimini, F. Valentini, *La dubbia efficacia dello "scudo erariale" come strumento di tutela del buon andamento della pubblica amministrazione*, in <www.ambientediritto.it>, 2022, 1, 204 ss.; L. D'Angelo, *Il "nuovo" dolo erariale nelle prime decisioni del giudice contabile (nota a Corte conti, Sez. I centr. app., 2 settembre 2020, n. 234)*, in <www.lexitalia.it>, 25 settembre 2020; A. Giordano, *La responsabilità amministrativa tra legge e necessità*, in questa Rivista, 2021, 1, 14 ss.; C.E. Marré Brunenghi, *Prime riflessioni critiche sulla nuova responsabilità erariale nel d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito dalla l. 11 settembre 2020, n. 120*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2020, 2, 151 ss.; M. Pecchioli, *Quando il rimedio è peggiore del male: il d.l. n. 76/2020 e l'inefficace lotta alla "paura della firma". Individuare le cause per ripensare le soluzioni, in pubblica amministrazione, in P.A persona e amministrazione*, 2022, 1, 645 ss.; M. Perin, *Le modifiche (o soppressione) della responsabilità amministrativa per colpa grave. Saranno utili? Probabilmente no*, in <www.lexitalia.it>, 25 agosto 2020; L. Torchia, *La responsabilità amministrativa*, in *Giornale dir. amm.*, 2020, 6, 763 ss.

cui il timore della responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa» (Corte cost., 20 novembre 1998, n. 371).

Eppure, il fenomeno volgarmente noto come “paura della firma” (3) non si è mai dissolto.

In disparte il periodo pandemico, del quale si è detto, si abbia riguardo (con riferimento alla normativa “a regime” e, dunque, svincolata da esigenze emergenziali e transeunti) al d.lgs. n. 36/2023, recante il “nuovo codice dei contratti pubblici”, uno dei settori in cui, come noto, il decisore pubblico è senz'altro più “a rischio”, considerati i rilevanti interessi economici coinvolti e le conseguenti responsabilità. Nell'ambito di tale ordito normativo, il legislatore ha voluto lanciare un segnale preciso, positivizzando il principio della fiducia all'art. 2 del “nuovo codice”, sul quale si tornerà ampiamente.

A seguire, la Corte evidenzia come il consolidamento dell'amministrazione di risultato e i profondi mutamenti del contesto in cui essa opera giustifichino la ricerca legislativa di nuovi punti di equilibrio, «che riducano la quantità di rischio dell'attività che grava sull'agente pubblico, in modo che il regime della responsabilità, nel suo complesso, non funga da disincentivo all'azione».

Infatti, come avviene anche per altre forme di responsabilità e come può dirsi anche per il sistema anticorruzione, è necessario ricercare un equilibrio tra i pericoli di *overdeterrence* e *underdeterrence*. Non esiste una disciplina che li escluda entrambi, e il legislatore è chiamato inevitabilmente a decidere di contrastare prevalentemente l'uno o l'altro, e inversamente di considerare socialmente più accettabile un pericolo anziché l'altro.

Questo non significa che il legislatore possa, per il futuro, prevedere una riforma a regime ordinario che limiti la responsabilità amministrativa alla sola ipotesi del dolo; mentre ciò è giustificabile con riferimento alle istanze del periodo emergenziale, estendere in modo incondizionato tali connotati comporterebbe, per l'appunto, una pericolosa *underdeterrence*.

In tale evenienza, infatti, non si realizzerebbe una ragionevole ripartizione del rischio, che invece sarebbe addossato in modo assolutamente prevalente alla collettività, la quale dovrebbe sopportare integralmente il danno arrecato dall'agente pubblico. I comportamenti macroscopicamente negligenti non sarebbero scoraggiati e, pertanto, la funzione deterrente della responsabilità amministrativa, strumentale al buon andamento dell'amministrazione, ne sarebbe irrimediabilmente indebolita.

Tuttavia, la Corte non si esime dal fornire qualche “suggerimento” al legislatore.

In primo luogo, si propone di considerare l'introduzione di una tipizzazione della colpa grave, per evitare l'incertezza generata dalla declinazione giudiziaria di tale nozione.

Ancora, si consiglia l'introduzione di un limite massimo di addebitabilità del danno al dipendente pubblico, superato il quale il danno resta a carico dell'amministrazione nel cui interesse esso agisce, e firme di rateizzazione dell'adempimento.

Con riguardo, poi, al c.d. potere riduttivo, si dovrebbe ponderare l'abbinamento all'attuale fattispecie ordinaria, affidata alla discrezionalità del giudice, di «ulteriori fattispecie obbligatorie normativamente tipizzate nei presupposti».

È meritevole di considerazione, poi, anche il rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti e, in chiave di tutela dell'affidamento, l'introduzione di una esenzione da responsabilità colposa per i funzionari che si adeguino alle sue indicazioni.

Ancora, sulla medesima scia di quanto si è detto con riferimento al delicato settore dei contratti pubblici (art. 2 d.lgs. n. 36/2023), occorrerebbe incentivare l'utilizzo delle polizze assicurative per il rischio di responsabilità erariale, e tanto nell'interesse sia dell'agente pubblico che della stessa amministrazione danneggiata.

Si suggerisce, inoltre, di valutare l'opportunità di introdurre «una eccezionale esclusione della responsabilità colposa per specifiche categorie di pubblici dipendenti» (anche solo in relazione a determinate tipologie di atti) «in ragione della particolare complessità delle loro funzioni o mansioni».

Infine, occorre scongiurare la attuale moltiplicazione delle forme di responsabilità degli amministratori per i medesimi fatti materiali, che spesso non sono coordinate tra loro.

3. Il possibile impatto della sentenza n. 132/2024 sulla (apparentemente) diversa questione dell'abrogazione dell'art. 323 c.p.

La esaminata sentenza potrebbe produrre “effetti di onda lunga”, a giudizio di chi scrive, sulla diversa – ma connessa – questione dell'abolizione del reato precedentemente previsto dall'art. 323 c.p.

La decisione politica di abolire l'abuso d'ufficio è stata accompagnata, come ben noto, da fitte polemiche nell'opinione pubblica, nonché tra gli esponenti della giurisprudenza e della dottrina.

Si afferma comunemente che l'abrogazione della fattispecie in questione violerebbe gli obblighi internazionali che impongono una penalizzazione di condotte abusive, innanzitutto per contrasto con l'art. 19 della Convenzione di Merida

(3) Da ultimo, autorevolmente, V. Tenore, *La “paura della firma” e “la fatica dell'amministrare” tra mito e realtà: categorie reali o mera giustificazione per l'impunità normativa degli amministratori pubblici? dalla “Corte dei conti” alla “Corte degli sconti”*, in questa *Rivista*, 2025, 1, 1.

del 2003, secondariamente per incompatibilità con la proposta di Direttiva Ue COM(2023)234 in materia di contrasto alla corruzione del 3 maggio 2023 (4).

In secondo luogo, l'intervento normativo oggi in commento indebolirebbe l'apparato repressivo posto a tutela del bene giuridico del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, implicando l'eliminazione di una "fattispecie spia" per scoprire e disvelare contigue sacche di illegalità (5).

Infine, si sostiene frequentemente, anche nel dibattito non strettamente scientifico, che l'elevato numero di archiviazioni e di assoluzioni correlate al reato in esame dimostrerebbe che il "pericolo" dell'abuso di ufficio è schivato dalle poche condanne intervenute.

A tali "contro" della riforma, si è replicato in dottrina (e si è replicato anche nella Relazione illustrativa) con altrettanti argomenti a favore.

Innanzitutto, si è rilevato che la Convenzione di Merida non introduce alcun obbligo di incriminazione con riferimento all'abuso d'ufficio, mentre la suddetta proposta di Direttiva appare in contrasto con il principio di sussidiarietà, atteso che non è stato dimostrato il carattere transnazionale della sfera di criminalità legata alla fattispecie in esame (6). Tanto è stato rilevato, nella seduta del 19 luglio 2023, dalla XIV Commissione (Politiche Ue) della Camera, che ha contestato la proposta di direttiva sulla lotta contro la corruzione anche sotto il profilo della conformità ai principi di attribuzione e proporzionalità (7).

Circa la suggestione del "reato spia", si è osservato che essa sottende l'idea di "un sistema penale ancora più ricco e pregno di incriminazioni, con una sorta di "grande fratello" occhiuto, in chiave penalistica, che perseguisse ogni comportamento minimamente illecito, sulla base della considerazione che, induttivamente, dal piccolo illecito sarebbe possibile risalire al grande delitto o a "sistemi" criminali" (8), ma "un siffatto modo di pensare ricorderebbe la distorta lettura de «il fine giustifica i mezzi» di machiavelliana memoria" (9).

Infine, l'argomento relativo al numero di archiviazioni è contrastabile con le parole di autorevole dottrina, che rilevava, già molto tempo fa, come il processo penale sia già la pena in sé (10).

Prescindendo dall'adesione a una ricostruzione piuttosto che all'altra, in questa sede interessa piuttosto evidenziare come l'abrogazione dell'art. 323 c.p. non vada letta in ottica isolata, ma unitamente ad altri interventi normativi, uniti da un *fil rouge* di fondo, tutti tesi a fronteggiare, sin dall'epoca della pandemia da Covid-19, la c.d. paura della firma dei pubblici dipendenti e il fenomeno di quella che è giornalmisticamente nota come "burocrazia difensiva", sulla quale si tornerà nei paragrafi successivi.

Proprio da questi ultimi muove il Tribunale di Firenze (11) per osservare che *"le uniche condotte finora incriminate sub art. 323 c.p. a rimanere sanzionate penalmente sono costituite dal c.d. peculato per distrazione (limitata alla distrazione di denaro o cose mobili), in forza della quasi contestuale (ma antecedente) introduzione dell'art. 314-bis c.p. (Indebita destinazione di denaro o cose mobili) ad opera del d.l. n. 92/2024, entrato in vigore prima dell'abrogazione dell'art. 323 c.p. e dalle forme di abuso d'ufficio per omissione, tuttora incriminato sub art. 328 c.p.; 2) è dunque inibita la repressione e la tutela sul piano penale – non solo nelle ipotesi di violazione di legge (ultimamente ormai limitate alle più gravi, obiettive e conclamate, in ragione della riformulazione introdotta nel 2020) intenzionalmente poste in essere dal pubblico ufficiale (o incaricato di pubblico servizio) per danneggiare o favorire taluno – ma addirittura nei casi di mancata astensione, in caso di conflitto di interessi o di situazioni di incompatibilità"*.

Tale vuoto di tutela, a giudizio del Tribunale, determina effetti di dubbia compatibilità con il dettato costituzionale, in quanto la tutela dei valori dell'imparzialità e del buon andamento sarebbe depotenziata, se non del tutto cancellata, dal recente intervento normativo.

Particolarmente interessante il passo argomentativo dell'ordinanza in cui il suddetto *vulnus* di protezione viene esaminato leggendo, in ottica sistematica, l'abrogazione dell'art. 323 c.p. e l'intervento "ortopedico" sull'art. 346-bis c.p.

In particolare, l'intervento su tale disposizione si articola su alcuni punti qualificanti, ricapitolati anche dal Tribunale:

a) la nuova fattispecie si riferisce solo alle relazioni esistenti e, pertanto, non dà più rilievo ai fatti commessi da "faccendieri" (o trafficanti di influenze) millantatori;

(4) C. Cupelli, *Sulla riforma dell'abuso d'ufficio*, in <www.sistemapenale.it>, 23 gennaio 2023.

(5) R. Cantone, *Ancora in tema di abuso d'ufficio e traffico di influenze illecite* (d.d.l. Nordio), in <www.sistemapenale.it>, 19 settembre 2023.

(6) B. Romano, *La prospettata abrogazione dell'abuso d'ufficio: più pro che contro*, in <lalegislazionepenale.eu>, 12 dicembre 2023, 16.

(7) Dossier XIX Legislatura, *Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare*, A.C. 1718, 12 marzo 2024, 9-10.

(8) B. Romano, *op. cit.*, 18-19.

(9) *Ivi*, 19.

(10) F. Carnelutti, *Pena e processo*, in *Riv. dir. proc.*, 1952, I, 161.

(11) Trib. Firenze, Sez. III, ord. 24 settembre 2024, che ha ritenuto di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 lett. b) l. 9 agosto 2024, n. 114.

b) la nuova formulazione dell'art. 346-*bis* c.p., precisa che l'utilizzazione delle relazioni deve avvenire "intenzionalmente allo scopo" di porre in essere le condotte che integrano la fattispecie delittuosa; evidente la portata restrittiva del nuovo dolo intenzionale;

c) con la l. n. 114/2024, l'utilità data o promessa al mediatore, in alternativa al denaro, deve essere economica, di talché non sarà più punibile il mediatore che fa dare o promettere a sé o ad altri un'utilità non economica (ad esempio, rapporto sessuale, o vantaggi sociali o di natura meramente politica);

d) il nuovo art. 346-*bis* c.p. lascia fuori dall'ambito applicativo della fattispecie il fatto commesso in rapporto all'esercizio dei soli poteri del pubblico funzionario, e non anche delle sue funzioni;

e) il legislatore ha introdotto, poi, una definizione legale di "mediazione illecita" rappresentata da quella posta in essere "per indurre il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio ... a compiere un atto contrario ai doveri d'ufficio costituente reato dal quale possa derivare un vantaggio indebito"; definizione restrittiva, a giudizio del Tribunale.

Il legislatore, dunque, ha inopinatamente eliminato "importanti presidi penali a tutela del buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione, nella dichiarata intenzione di perseguire una più efficace e libera azione amministrativa, senza adeguatamente considerare, però, gli effetti della parziale abolizione approvata nel 2020 e delle altre riforme medio tempore entrate in vigore".

In particolare, nella ricostruzione del Tribunale, non si è tenuto conto dei seguenti dati, peraltro già richiamati dalla dottrina sfavorevole all'intervento abrogativo (12): 1) irrisorietà del numero di condanne per tale reato; 2) profonda revisione della giurisprudenza di legittimità che, soprattutto a seguito della sentenza Corte cost. n. 8/2022, si era attestata sulla irrilevanza delle violazioni di principi generali di imparzialità, buon andamento e trasparenza; 3) maggiori tutele introdotte dalla "riforma Cartabia" con riferimento, tra i vari aspetti, all'assenza di effetti pregiudizievoli discendenti dalla semplice iscrizione nel registro delle notizie di reato (nuovo art. 335-*bis* c.p.p.).

Inoltre, dal momento che lotta alla corruzione (*lato sensu*) si svolge in ottica integrata, sia preventiva-amministrativa che repressiva-penalistica, si rileva che "la decisa contrazione dell'area penalmente rilevante ad opera della l. n. 114/24 non è stata in alcun modo "compensata" dalla introduzione di appositi illeciti amministrativi o dal potenziamento delle misure di prevenzione di condotte gravemente lesive del buon andamento e della imparzialità della pubblica amministrazione o di una disciplina delle attività di lobbying".

Si rischia, in definitiva, di abbandonare alla sola iniziativa privata (del terzo danneggiato, tra l'altro solo eventuale) la tutela di un bene giuridico pubblico e collettivo sottratto alla disponibilità del privato medesimo, ponendo a carico dei cittadini i costi, anche sul piano economico, connessi all'adozione di iniziative volte al ripristino della legalità, in ipotesi violata da condotte poste in essere da pubblici dipendenti, funzionari e pubblici ufficiali.

Ulteriore rischio, non espressamente richiamato dall'ordinanza, ma adombrato da autorevole dottrina, consiste nella possibilità che la giurisprudenza che interverrà nei prossimi mesi "estend(a) oltremodo i limiti delle fattispecie di corruzione, soprattutto con riferimento al concetto di "altra utilità" (13).

A questo punto dell'argomentazione, il Tribunale non può esimersi dal confronto con Corte cost. n. 8/2022, già precedente richiamata in punto di questioni preliminari di ammissibilità, ma che adesso deve essere debitamente considerata in punto di statuizioni di merito.

Come noto, tale fondamentale pronuncia, avente a oggetto le pertinenti disposizioni del d.l. n. 76/2020, aveva escluso che la modifica censurata fosse eccentrica e assolutamente avulsa, per materia e finalità, rispetto al decreto-legge in cui è stata inserita, composto di norme eterogenee accomunate dall'obiettivo di promuovere la ripresa economica del Paese dopo il blocco delle attività produttive che ha caratterizzato la prima fase dell'emergenza pandemica.

Infatti, la disposizione si inseriva in un quadro normativo volto a "tranquillizzare" i pubblici amministratori rispetto all'altro "rischio" della responsabilità erariale, parimenti oggetto di modifiche a carattere limitativo.

Pertanto, la Corte ha concluso che la norma censurata non è "palesamente estranea alla traiettoria finalistica portante del decreto".

Risulta dunque evidentemente il collegamento con Corte cost. n. 132/2024, che, a giudizio di chi scrive, è direttamente rilevante nel commento alla ordinanza che ha sollevato questione di legittimità costituzionale in quanto dischiude una prospettiva di fondo suscettibile di incidere, se ritenuta meritevole di essere confermata, sul giudizio della Corte.

Infatti, le suddette argomentazioni inerenti al rinnovato "paradigma fiduciario" nei confronti dei pubblici dipendenti, alla "fatica dell'amministrare" e all'esigenza di prevenire moltiplicazioni indebite delle forme di responsabilità gravanti sui *civil servant* potrebbero (il condizionale è d'obbligo) indurre il giudice delle leggi a confermare la sostanza delle argomentazioni già alla base di Corte cost. n. 8/2022 e a ritenere insussistente qualsivoglia violazione dell'art. 97 Cost.

È pur vero, però, che, mentre in quel caso veniva in rilievo un mero intervento "restrittivo" del perimetro dell'art. 323 c.p., qui siamo di fronte a una più radicale abrogazione della disposizione in questione, ciò che potrebbe determinare un esito diverso dello scrutinio.

(12) V. par. 1.

(13) A. Manna, *Sull'abolizione dell'abuso d'ufficio e gli ulteriori interventi in tema di delitti contro la pubblica amministrazione: note critiche*, in < www.sistemapenale.it >, 6 agosto 2024.

Come noto, in data 8 maggio 2025, la Corte ha diramato il seguente comunicato stampa: “*ha ritenuto ammissibili le sole questioni sollevate in riferimento agli obblighi derivanti dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (la cosiddetta Convenzione di Merida). Nel merito, la Corte ha dichiarato infondate tali questioni, ritenendo che dalla Convenzione non sia ricavabile né l’obbligo di prevedere il reato di abuso d’ufficio, né il divieto di abrogarlo ove già presente nell’ordinamento nazionale*”.

Occorre, dunque, attendere il deposito delle motivazioni, sebbene si possa già evidenziare il dato per cui le qq.ll.cc. afferenti al contrasto dell’abrogazione dell’art. 323 c.p. con l’art. 97 Cost. non siano contemplate tra le questioni giudicate ammissibili.

4. Fiducia e diritto

Si è già avuto modo di osservare in altra sede come il substrato culturale sotteso alla fondamentale decisione della Corte costituzionale n. 132/2024 (e, indirettamente, Corte cost. n. 8/2022) sia quello della fiducia nei confronti del pubblico dipendente (14).

“Quando il diritto interviene è perché ormai la fiducia è diventata rischio insopportabile e, quindi, bisogna abbassare la soglia della gratificazione e innalzare quella della delusione” (15). È l’efficace sintesi della tradizionale impostazione secondo la quale il diritto si lega indissolubilmente a un’idea di sospetto e sfiducia: «è perché non abbiamo fiducia che “contrattiamo” e che rientriamo nella logica simmetrica del rapporto creditore-debitore» (16).

Essa è stata individuata con la locuzione “machiavellismo giuridico”, in quanto l’autore del Principe aveva individuato un preciso legame tra concezione dell’uomo e natura della legge: “è necessario a chi dispone una repubblica, ed ordina leggi in quella, presupporre tutti gli uomini rei, e che li abbiano sempre a usare la malignità dello animo loro, qualunque volta ne abbiano libera occasione ... Gli uomini non operarono mai nulla bene se non per necessità” (17).

La concezione negativa dell’essere umano è molto vicina a quella di un filosofo pur diversissimo come Thomas Hobbes, il quale aveva negato l’idea dell’uomo naturalmente portato ad associarsi sin dalla nascita per affermare, invece, la dipendenza dei legami umani dalla convenienza e dalla costrizione (18).

È un paradigma che ritroviamo anche nella scienza economica, ove la nascita dell’*homo oeconomicus* è legata alla convinzione che i consociati, laddove ne abbiano possibilità, “tendono ad agire da furfanti o imbroglioni” (19), sebbene non manchino impostazioni in senso contrario, secondo cui l’idea che l’uomo sia individualista in senso assoluto e privo di scrupoli non ha fondamento nella scienza antropologica e psicologica.

Anche sul piano sociologico, nell’ambito di una ricerca attinente alle basi morali di una società arretrata, Banfield aveva individuato il modello del familismo amorale, nell’ambito del quale si sarebbe agito in violazione della legge ogni qualvolta non vi fosse ragione di temere una punizione (20). Lo studio concerneva classi sociali e zone geografiche ben definite (i contadini meridionali; l’indagine è ambientata in un paesino immaginario), ma è stato successivamente generalizzato e posto alla base di un paradigma sfiduciario capace di spiegare tutte le relazioni umane. Anche in questo settore, tuttavia, si è osservato che l’immagine di un’Italia affetta dalla sindrome particolarista non è nient’altro che uno stereotipo (21).

In tale quadro, di recente, un filosofo del diritto ha proposto di superare il paradigma secondo il quale, quando agiamo secondo norme giuridiche, lo facciamo pensando agli altri come nostri nemici, ciò che è frutto di una “percezione distorta” (22). Infatti, l’obbligo derivante da una norma o da un contratto non può prescindere dal riconoscimento delle reciproche aspettative, che è momento essenziale della dinamica giuridica e si pone in rapporto di essenziale circolarità con la fiducia (23).

Nell’ambito di questa concezione, mettere innanzi la minaccia della sanzione vuole dire avvelenare la relazione, soffocando sul nascere la fiducia (24). D’altronde, il diritto positivo conosce clausole generali quali la buona fede, che si fondano su doveri di cooperazione (25), sulla necessaria valutazione della posizione altrui e, in definitiva, sulla

(14) Sia consentito il rinvio ad A. Ripèpi, *La Corte costituzionale, con una sentenza “storica”, invita il legislatore a riconsiderare il sistema della responsabilità amministrativa dei dipendenti pubblici: verso un (auspicabile) cambio di paradigma*, in <www.rivistalabor.it>, 24 luglio 2024; Id., “*Paura della firma*”, *principio della fiducia ed evoluzioni della pubblica amministrazione. Disamina di Corte costituzionale*, 16 luglio 2024, n. 132, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 2023, 4.

(15) E. Resta, *Le regole della fiducia*, Bari, Laterza, 2009, 8.

(16) M. Marzano, *Avere fiducia*, Segrate, Mondadori, 2012, 9.

(17) N. Machiavelli, *Discorsi sopra la prima Deca di Tito Livio*, Libro I, 3; Id., *Tutte le opere*, a cura di M. Martelli, Firenze, Sansoni editore, 1971, 282.

(18) T. Hobbes, *De Cive*, I, 2, trad. it. *Elementi filosofici sul cittadino*, a cura di N. Bobbio, Torino, Utet, 1948, 73.

(19) B.S. Frey, *Non solo per denaro. Le motivazioni disinteressate dell’agire economico (1997)*, Segrate, Mondadori, 2005, 49.

(20) E.C. Banfield, *Le basi morali di una società arretrata*, Bologna, Il Mulino, 2010, 101.

(21) L. Sciola, *Italiani. Stereotipi di casa nostra*, Bologna, Il Mulino, 1997.

(22) T. GRECO, *La legge della fiducia. Alle radici del diritto*, Bari, Laterza, 2021, 60.

(23) B. Pastore, *Pluralismo, fiducia, solidarietà. Questioni di filosofia del diritto*, Roma, Carocci, 2007, 11.

(24) N. Luhmann, *La fiducia*, Bologna, Il Mulino, 2002, 55.

(25) F. Poggi, *La buona fede e il principio di cooperazione. Una proposta interpretativa*, in *Riv. critica dir. priv.*, 2012, 2, 241-268.

fiducia, nonché principi costituzionali, quali la solidarietà *ex art. 2 Cost.*, che secondo una consistente corrente dottrinale e giurisprudenziale costituisce il fondamento ultimo della buona fede (26).

Proseguendo nell'esame del modo di concretizzarsi della fiducia nelle varie entità giuridiche, si è recentemente evidenziato come “le regole implicano certamente un livello piuttosto ridotto di fiducia sia nei confronti dei consociati, sia nei confronti dei funzionari e degli apparati burocratici, sia di coloro che sono chiamati ad intervenire in caso di disobbedienza alle norme” (27).

La normazione per principi, invece, implica un maggiore intervento dell'interprete, chiamato a concretizzare il precepto e, conseguentemente, una maggiore fiducia nei confronti degli apparati burocratici e degli esecutori in generale, che devono modulare la portata del principio a seconda della situazione concreta che si palesa all'attenzione di chi deve applicarlo (28).

Infatti, i sistemi di regolamentazione troppo severi e restrittivi, oltre a restringere “gli spazi nei quali può operare e manifestare i suoi effetti positivi la fiducia interpersonale” (29), rischiano di produrre una limitazione dell'autodeterminazione da cui deriva la deresponsabilizzazione degli individui, esprimibile nell'adagio “non sono io, sono le regole!” (30).

In definitiva, “alle regole si ubbidisce”, mentre “ai principi si aderisce” (31). Il principio, dunque, in un'ottica fiduciaria, consente al destinatario della norma di esprimere sé stesso in misura certamente superiore rispetto a quanto consentito dalla semplice regola.

5. Principio della fiducia e “paura della firma”

E proprio le sembianze di un principio ha acquisito la fiducia (32) nell'ambito dei contratti pubblici.

Come noto, il d.lgs. n. 36/2023, attuativo della delega al Governo in materia di contratti pubblici *ex art. 1 l. n. 78/2022* e recante il “Nuovo codice dei contratti”, si apre con una Parte I del Libro I dedicata ai principi, di cui viene codificata la forza ordinante, secondo una scelta che non ha precedenti in materia di contratti pubblici (33).

Tra questi annoveriamo il principio della fiducia, che ha portata bidirezionale, concernendo sia la pubblica amministrazione che il cittadino, in quanto “ad un'amministrazione trasparente e corretta deve rapportarsi un cittadino – nella specie, un operatore economico – altrettanto trasparente e corretto” (34), e prevede quale termine di riferimento l'“azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, dei suoi funzionari e degli operatori economici” (art. 2, c. 1, d.lgs. n. 36/2023).

Il principio in esame, che non ha valenza esclusivamente e semplicemente declamatoria, come rivela il c. 4 dell'art. 2 in tema di copertura assicurativa dei dipendenti e formazione degli stessi, è animato da una filosofia di fondo descritta in modo illuminante dalla relazione di accompagnamento: si tratta di “un segno di svolta rispetto alla logica fondata sulla sfiducia (se non sul “sospetto”) per l'azione dei pubblici funzionari, che si è sviluppata negli ultimi anni [...] e che si è caratterizzata da un lato per una normazione di estremo dettaglio, che mortificava l'esercizio della discrezionalità, dall'altro per il crescente rischio di avvio automatico di procedure di accertamento di responsabilità amministrative, civili, contabili e penali che potevano alla fine rivelarsi prive di effettivo fondamento” (35), le quali hanno generato «“paura della firma” e “burocrazia difensiva”», a loro volta “fonte di inefficienza e immobilismo e, quindi, un ostacolo al rilancio economico, che richiede, al contrario, una pubblica amministrazione dinamica ed efficiente” (36).

Si tratta del fenomeno precedentemente descritto, cui il nuovo codice vorrebbe porre rimedio dando, “sin dalle sue disposizioni di principio, il segnale di un cambiamento profondo, che – fermo restando ovviamente il perseguimento convinto di ogni forma di irregolarità – miri a valorizzare lo spirito di iniziativa e la discrezionalità degli amministratori pubblici, introducendo una “rete di protezione” rispetto all'alto rischio che accompagna il loro operato” (37).

(26) Basti citare le note ord. Corte cost. 24 ottobre 2013, n. 238 e 2 aprile 2014, n. 77. Con riferimento alla giurisprudenza di legittimità, si rinvia a Cass., S.U., 4 novembre 2019, n. 28314, ove si legge che “l'affidamento, che costituisce il nucleo costitutivo della nozione di buona fede, ha un sicuro ancoraggio costituzionale nell'art. 2 Cost.”.

(27) T. Greco, *op. cit.*, 116.

(28) *Ibidem*, 118.

(29) V. Pelligra, *I paradossi della fiducia. Scelte razionali e dinamiche interpersonali*, Bologna, Il Mulino, 2007, 88.

(30) T. Greco, *op. cit.*, 126.

(31) G. Zagrebelsky, *Diritto allo specchio*, Torino, Einaudi, 2018, 233.

(32) P. Miele, *Principio del risultato, principio della fiducia e legittimità nel codice dei contratti pubblici*, in questa *Rivista*, 2024, 6, 48.

(33) A. Cioffi, *Prima lettura del nuovo Codice dei contratti e dei suoi tre principi fondamentali*, 2023, in <<https://www.apertacontrada.it/2023/01/16/prima-lettura-del-nuovo-codice-dei-contratti-e-dei-suoi-tre-principi-fondamentali>>.

(34) F. Saitta, *I principi generali del nuovo Codice dei contratti pubblici*, 2023, in <<https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-e-processo-amministrativo/2799-i-principi-general-del-nuovo-codice-dei-contratti-pubblici>>.

(35) *Relazione agli articoli e agli allegati dello Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'art. 1 della l. 21 giugno 2022, n. 78, recante “Delega al Governo in materia di contratti pubblici”*, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/documenti/20142/17550825/3_codice+contratti+relazione.pdf/d3223534-d548-1fdc-4be4-e9632c641eb8?t=1670933091420>, p. 14.

(36) *Ibidem*.

(37) *Ivi*, 15.

Si tratta di un vero e proprio cambio di paradigma *culturale, ancor prima che giuridico-normativo*, che aveva già manifestato un punto di emersione con il d.l. n. 76/2020, teso a limitare i confini della responsabilità (penale ed erariale) dei dipendenti pubblici, concepita quale fattore alla base di rallentamenti e inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa, non ammissibili in un'epoca in cui il Paese si avviava a superare i danni cagionati dalla pandemia attraverso l'utilizzo dei fondi collegati al Pnrr. In tale contesto, e in disparte l'intervento sull'art. 323 c.p., il legislatore ha ritenuto opportuno contenere in via transitoria la responsabilità per colpa grave alla sola ipotesi omissiva, quale stimolo all'azione e all'adozione di decisioni necessarie per evitare la paralisi burocratica.

È fuor di dubbio che tale intervento normativo abbia attirato numerose critiche, incentrate sull'indebita equiparazione della condotta gravemente colposa (ma non sanzionabile) al comportamento rispettoso del dovere costituzionale di adempiere le funzioni pubbliche con disciplina e onore e pienamente conformi agli obblighi di servizio (38), sul rischio di deresponsabilizzazione della dirigenza pubblica (39), sulla implicita legittimazione di un ampio catalogo di fattispecie gravemente lesive dell'integrità patrimoniale pubblica *ex artt.* 81 e 97 Cost. (40), sull'impatto negativo dell'attenuazione dei controlli giurisdizionali contabili sulle strategie di prevenzione della corruzione, dovuto alla creazione di ampie aree di deresponsabilizzazione e di impunità nell'ipotesi di utilizzo improprio degli aiuti comunitari (41).

Tuttavia, è altrettanto certo che il concetto di lotta alla “burocrazia difensiva” sia riemerso, a distanza di quasi tre anni, nella *ratio* dell'art. 2 d.lgs. n. 36/2023 e sia stato espressamente citato dalla Relazione di accompagnamento al nuovo codice dei contratti (42), simbolo di un chiaro (e perdurante) intento del legislatore che, in quanto frutto del recepimento di istanze sociali ben definite, non può essere *tout court* ignorato dall'interprete.

È per questa ragione che si tenterà di declinare il principio della fiducia nelle varie branche dell'ordinamento amministrativo, formulando proposte applicative e *de iure condendo*.

6. Anticorruzione e fiducia

L'evoluzione della normativa in materia di prevenzione della corruzione ha rivelato, negli ultimi decenni, alcune tendenze abbastanza evidenti:

- sospetto nei confronti della discrezionalità rimessa ai dipendenti pubblici (43), soprattutto nel settore dei contratti pubblici, ove sembra significativa la soppressione, già dal 2014, della precedente Autorità di vigilanza (Avcp) per attribuire all'Anac rilevanti poteri di regolamentazione, vigilanza, ispettivi e sanzionatori (44), unitamente a una legittimazione a ricorrere del tutto peculiare (art. 211, c. 1-bis, d.lgs. n. 50/2016) e alla riduzione degli spazi applicativi dell'affidamento diretto (art. 36 d.lgs. n. 50/2016) dovuta, al tempo stesso, a una certa logica di sfiducia nei confronti degli operatori delle stazioni appaltanti e all'eccessiva enfattizzazione del valore concorrenza (45), oggi decisamente ridimensionata dall'impianto complessivo del d.lgs. n. 36/2023, che la interpreta quale mezzo e non quale fine;

- valorizzazione (o aggravio?) della figura del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (Rpct) attraverso l'attribuzione di compiti sempre più numerosi (redazione e monitoraggio del Ptpct, a pena di incappare

(38) L. Carbone, *Una responsabilità erariale transitoriamente “spuntata”*. Riflessioni a prima lettura dopo il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. “decreto semplificazioni”), in <www.federalismi.it>, 4 novembre 2020, 10.

(39) M. Gerardo, *I quattro pilastri governativi per l'utilizzo efficiente del Recovery Fund: scelta di “buoni” progetti, semplificazione delle procedure, reperimento di adeguate professionalità, limitazione delle responsabilità gestorie. Analisi e rilievi*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 2020, 4, 233.

(40) D. Immordino, *Responsabilità erariale e “buona amministrazione” nell'evoluzione dell'interesse pubblico*, in questa *Rivista*, 2022, 3, 75.

(41) F. Albo, *Limitazione della responsabilità amministrativa e anticorruzione: il Pnrr è adeguatamente protetto?*, 2021, in <https://dirittoecon.it/limitazione-della-responsabilita-amministrativa-e-anticorruzione-il-pnrr-e-adequatamente-protetto>.

(42) V. nota 27.

(43) Particolarmente sorvegliata in sede di mappatura dei processi a rischio e di redazione dei Ptpct.

(44) Il discorso merita un approfondimento. La Convenzione delle Nazioni unite del 2003 vincolava gli Stati a prevedere “autorità specializzate”, cioè “uno o più organi o persone specializzate nella lotta alla corruzione mediante attività di individuazione e repressione”, delle quali garantire “l'indipendenza necessaria, conformemente ai principi fondamentali del sistema giuridico dello Stato Parte, per potere esercitare le proprie funzioni efficacemente e al riparo da ogni indebita influenza” (art. 36). L'Italia ha adempiuto istituendo un'Autorità dedicata a compiti di prevenzione, con un ruolo che spazia dall'implementazione delle politiche anticorruzione al rafforzamento della cultura della legalità e il monitoraggio sugli adempimenti con l'esercizio di poteri sanzionatori (*multi-purpose anti-corruption agencies*, modello in cui rientrano anche l'Autorità francese, la *National Integrity Agency* in Romania e l'*Office of Government Ethics* statunitense), sebbene fossero astrattamente possibili anche *multipurpose agencies* (con poteri investigativi) e *law enforcement agencies* (con poteri repressivi); E. Carloni, *L'anticorruzione e la trasparenza nel sistema di procurement pubblico: tendenze e prospettive ai tempi del Pnrr*, in *Dir. amm.*, 2022, 3). Tuttavia, non vi era alcun vincolo sovranazionale circa l'identificazione tra l'Autorità indipendente preposta all'anticorruzione e quella operante nel settore dei contratti pubblici; anzi, tale scelta, pressoché isolata nel panorama europeo, è stata criticata dalla dottrina (E. Carloni, *op. cit.*, 92-93).

(45) Non possiamo tacere di quell'evoluzione storica per cui, a breve distanza di tempo dallo scandalo di “Tangentopoli”, già la “Legge Merloni” del 1994 intervenne a imporre un impianto maggiormente orientato alla soluzione della gara e al contenimento di margini di discrezionalità nella scelta del contraente: le regole pubblicistiche “apparivano più congeniali a combattere la piaga delle collusioni occulte tra gli uffici delle amministrazioni, i fornitori, gli appaltatori e i somministratori” (S. Fantini, H. Simonetti, *Le basi del diritto dei contratti pubblici*, Milano, Giuffrè, 2019, 6).

in sanzioni derivanti dal rigido regime di responsabilità di cui agli artt. 12 e 14 l. n. 190/2012; controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, quantitativamente sempre più rilevanti; ricezione dei ricorsi gerarchici impropri in materia di accesso civico; cura dei rapporti con l'organo di indirizzo politico e con gli Oiv), di difficilissima gestione in determinate pubbliche amministrazioni (si pensi ai piccoli comuni, ove il Rpct coincide "di norma", ex art. 1, c. 7, l. n. 190/2012, con il segretario generale, già impegnato da una enorme massa di adempimenti e coinvolto in tutti i principali processi che, in ottica manageriale, riguardano l'ente);

- predisposizione di un apposito apparato sanzionatorio amministrativo in caso di violazioni, la cui applicazione è rimessa all'Autorità indipendente.

Da ciò discende un quadro generale, confermato dall'esperienza concreta di chi vive quotidianamente l'esperienza del lavoro nelle pubbliche amministrazioni, non del tutto confortante:

- all'atto del confronto della suddetta normativa con l'esperienza pratica, ne è derivato un "sistema fortemente burocratico, che richiede una messe enorme di adempimenti e raccolta di dati, poco capace effettivamente, però, di prevenire la corruzione" (46);

- conseguente disaffezione da parte dei responsabili della prevenzione della corruzione, il cui pensiero principale "non è quello di porre in essere azioni di contrasto alla corruzione, ma il rispetto della scadenza per aggiornare il piano triennale, (...) se il dato richiesto tra i 228 imposti dalla griglia sugli adempimenti della trasparenza sia stato scritto per tempo, se la pubblicazione tra le decine richieste dall'art. 29 del d.lgs. n. 50/2016 sia saltata" (47);

- insofferenza da parte degli organi di indirizzo politico, i quali, soprattutto nei piccoli enti, percepiscono il sistema dell'anticorruzione quale "inutile consumo di carta", che sottrae tempo ai dipendenti e non consente loro di conseguire tempestivamente altri obiettivi di amministrazione attiva;

- indifferenza da parte dei pubblici impiegati, i quali, spesso non comprendendo a fondo la *ratio* insita nel sistema preventivo della corruzione, ignorano radicalmente l'esistenza di un Ptct o di un codice di comportamento o, semplicemente, non lo applicano, percependolo come un quid estrinseco ed eteroimposto, comunque non essenziale per svolgere le ripetitive mansioni del quotidiano;

- consolidamento, in un'ottica più generale, della "burocrazia difensiva", consistente nell'atteggiamento del Rpct, del dirigente o, comunque, del decisore pubblico che procede "con i piedi di piombo, facendo prevalere il proprio interesse personale a schivare le sanzioni e così sacrificando l'interesse pubblico, che invece, oggi quanto mai, richiederebbe decisioni tempestive e coraggiose, da assumere sempre più spesso in contesti difficili e di estrema incertezza" (48), e derivante dalle condizioni di incertezza in cui si svolge il lavoro quotidiano, l'entità del danno che il funzionario può essere chiamato a risarcire, l'imprevedibilità del modo in cui la sua condotta può essere valutata dal giudice, l'assenza di polizze assicurative (49).

Si tratta di problemi sotto gli occhi di tutti e che, evidentemente, si trascinano da anni e non sono stati ancora risolti.

Questo, probabilmente, deriva dalla recente intuizione secondo cui il presupposto dell'anticorruzione è l'integrità morale, ma essa, configurando una "predisposizione interiore (...) non può essere prodotta da nessuna di queste misure 'etiche', ma ... rimanda direttamente allo standard morale di una società e ... può essere costituita soltanto tramite l'educazione, ma non tramite 'misure' *top down* e dirigistiche" (50).

Per tali ragioni, già in altra sede (51) è stata proposta una generale rilettura del sistema amministrativo dell'anticorruzione fondata sulla valorizzazione della discrezionalità, non più intesa quale fattore di rischio, in quanto tale da monitorare e mortificare.

In effetti, l'eccessiva enfaticizzazione della "lotta alla discrezionalità", nel settore dei contratti pubblici così come in qualsiasi altro ambito dell'azione amministrativa, può condurre a conseguenze paradossali, pervenendo a una visione razionalistica e meccanicistica della pubblica amministrazione che, con l'eliminazione dell'elemento personale come fattore di insicurezza, riesce a concepirsi in modo ideale. Si tratta dell'estremizzazione di quell'impostazione di base secondo cui "il *civil servant* è intrinsecamente visto come un potenziale corrotto, a cui va messa una stretta briglia con finalità contenitive e preventive" (52).

Tuttavia, tale filosofia di fondo appare controproducente, in quanto mortifica l'iniziativa del pubblico dipendente, in netto contrasto con il principio della fiducia che, come anticipato, è oggi desumibile da una norma cogente di legge,

(46) L. Oliveri, *Anticorruzione ancora da rodare*, 2017, in <<https://luigioliveri.blogspot.com/2017/01/anticorruzione-ancora-da-rodare.html>>.

(47) *Ibidem*.

(48) A. Battaglia, S. Battini, A. Blasini, V. Bontempi, M.P. Chiti, F. Decarolis, S. Mento, A. Pincini, A. Pirri Valentini, G. Sabato, *Burocrazia difensiva: cause, indicatori e rimedi*, in <https://images.irpa.eu/wp-content/uploads/2021/03/Burocrazia-difensiva_Battini.pdf>, 1>.

(49) *Ivi*, 2.

(50) M. Krienke, *Trasparenza, integrità e good governance. La necessaria dimensione etica nella pubblica amministrazione oggi*, in P. Previtali, R. Procaccini, A. Zatti (a cura di), *Trasparenza e anticorruzione: la nuova frontiera del manager pubblico*, Pavia University Press, 2016, 93.

(51) A. Ripepi, *Dirigenza pubblica e fiducia: un'analisi integrata tra diritto e management*, Milano, Egea, 2025.

(52) A. Zatti, *Un quadro in tumultuoso divenire*, in P. Previtali, R. Procaccini, A. Zatti (a cura di), *Trasparenza e anticorruzione*, cit., 12.

senza trascurare l'ulteriore conseguenza negativa dell'incremento dei costi di transazione e controllo (maggiori tempi per le decisioni, rigidità operative, più personale coinvolto) (53).

D'altronde, è lo stesso legislatore a fare riferimento all'iniziativa e autonomia decisionale dei funzionari pubblici (art. 2, c. 2, d.lgs. n. 36/2023) e la relazione di accompagnamento afferma che "il nuovo codice vuole dare, sin dalle sue disposizioni di principio, il segnale di un cambiamento profondo, che – fermo restando ovviamente il perseguimento convinto di ogni forma di irregolarità – miri a valorizzare lo spirito di iniziativa e la discrezionalità degli amministratori pubblici" (54).

La discrezionalità, infatti, è il nucleo essenziale del potere amministrativo, implicante la ponderazione di interessi primari e secondari, pubblici e privati, che è il *proprium* della funzione amministrativa. Un sistema anticorruzione che voglia dirsi rivisitato nelle fondamenta e adeguato alla nuova visione legislativa, più che irreggimentare i procedimenti e i processi sino a soffocare qualsiasi spiraglio di discrezionalità, dovrebbe focalizzarsi sull'adeguatezza della motivazione, presupposto, fondamento, baricentro ed essenza stessa del legittimo esercizio del potere amministrativo nonché presidio di legalità sostanziale insostituibile (55).

7. Il ciclo di gestione della performance: attuali limiti e proposte per il futuro

Come noto, in concomitanza con l'affermazione del *new public management*, si è assistito al trasferimento al settore pubblico di principi, criteri, strumenti sviluppati nell'ambito del settore privato. La qualificazione di "new", come rilevato da autorevole dottrina, discendeva da un rinnovato approccio per il quale i manager pubblici non avevano solamente la responsabilità di applicare leggi, norme, procedure, ma dovevano assumere la responsabilità di comprendere le caratteristiche quali-quantitative dei bisogni identificati dalle scelte politiche e organizzare le risposte tecnico-operative ed economiche più adeguate e soddisfacenti per i cittadini (56).

In questo contesto si impone una maggiore attenzione alla performance, la quale richiede anche un ripensamento dei gradi di autonomia decisionale all'interno delle amministrazioni pubbliche (57); infatti, il *performance management* si fonda sulla necessità di chiarire, come già visto per l'ambito strettamente giuridico, la distinzione tra la sfera politica di indirizzo e quella del management. Quest'ultima, secondo una linea di tendenza già evidenziata trattando del d.lgs. n. 150/2009, si vede riconosciuti maggiori gradi di autonomia, ma controbilanciati da un sistema di responsabilizzazione sui risultati ottenuti (58).

Ne derivano numerosi corollari: la tendenza al rafforzamento dei sistemi di rendicontazione; l'attenzione ai processi di scelta di consumo dei servizi pubblici; la definizione di standards minimi di servizio pubblico; l'evocazione della centralità dei bisogni e delle persone che li esprimono (59). Infine, per quanto maggiormente rileva in questa sede, dalla separazione indirizzo-management deriva anche l'attenzione al *performance measurement*, con il quale si identificano i processi e strumenti mediante i quali le informazioni sulla *performance* sono raccolte e rese disponibili, nonché al *performance management*, ossia l'insieme delle attività svolte dalle istituzioni pubbliche per gestire e migliorare la performance (60).

Da questo *humus* culturale nasce il d.lgs. n. 150/2009 successive modificazioni e integrazioni e il ciclo della *performance* (61), in cui, astraendosi da disamine di dettaglio che non sarebbero conducenti al fine, le indicazioni strategiche sono chiamate a supportare la programmazione operativa e quest'ultima orienta la gestione e, al contempo, informa la produzione degli elementi necessari per misurare la performance. Tale sistema, orientato ai risultati e applicativo del c.d. ciclo di Deming (62), pone al centro dell'intero ciclo la fase di valutazione, ove lo scostamento eventuale tra obiettivi e risultati diventa la base per la rendicontazione tra politica e amministrazione, per la valutazione dei centri di responsabilità e del contributo individuale agli obiettivi aziendali (63).

Il *performance management*, tuttavia, è connotato da alcuni limiti. In primo luogo, l'effetto sineddoche, consistente nel rischio di concentrarsi su alcuni benefici soltanto dell'azione amministrativa, trascurando gli altri; ancora, si tratta di un sistema complesso e costoso; sussiste, poi, il rischio di manipolazione delle misure, con conseguente distorsione della misurazione; infine, non è detto che i comportamenti degli esponenti del ceto politico siano sempre perfettamente

(53) *Ibidem*.

(54) Relazione agli articoli e agli allegati del codice, 15.

(55) Corte cost., ord. 26 maggio 2015, n. 92.

(56) E. Borgonovi, *I manager pubblici tra evoluzione e cambio di paradigma*, in *Riv. it. public management*, vol. 3, 2020, 1, 21.

(57) M. Cuciniello, G. Fattore, F. Longo, E. Ricciuti, A. Turrini, *Management pubblico*, Milano, Egea, 2020, 144.

(58) "In una realtà dinamica funzionalità, efficacia, efficienza, economicità e anche equità e legalità non si perseguono con la riduzione dell'autonomia di persone, ma con l'aumento di autonomia collegata a responsabilizzazione e a tempestive verifiche sui risultati, nonché al rafforzamento del controllo esterno dei cittadini, titolari di diritti e/o fruitori di servizi": E. Borgonovi, *op. cit.*, 32.

(59) M. Cuciniello, G. Fattore, F. Longo, E. Ricciuti, A. Turrini, *op. cit.*, 144-145.

(60) *Ivi*, 143.

(61) G. Scognamiglio, *Il nuovo ordinamento del lavoro pubblico e il ciclo della performance*, Lucca, Promo P.A. Fondazione editore, 2010.

(62) Plan – Do – Check – Act (Pdca): G. Nucci, *Ripensare il management pubblico*, Simone, 2021, 62.

(63) M. Cuciniello, G. Fattore, F. Longo, E. Ricciuti, A. Turrini, *op. cit.*, 157.

razionali, in quanto tesi a ricercare il consenso politico, collidendo così con la razionalità degli strumenti di *performance management* (64).

Naturalmente, non si vuole asserire in questa sede che la *performance* non debba essere misurata. La misurazione e valutazione, infatti, è indispensabile per evitare che i discorsi legati alla leadership trasformativa scadano nella vuota retorica.

Tuttavia, “che misurare la *performance* in ambito pubblico sia utile rimane però da dimostrare”, soprattutto in quadro di riferimento che rivela come, per la maggioranza dei manager pubblici italiani, il fine principale del sistema della *performance* sia la determinazione della premialità, e solo per una ristretta minoranza esso presenti una funzione informativa per prendere consapevolezza della capacità di risposta delle strutture (65).

Ecco in che senso occorre “liberare la pubblica amministrazione dai premi”, nell’ambito di impostazioni che hanno evidenziato la necessità, in chiave culturale, di sostituire la “cultura della colpa” con quella della responsabilità, di consentire una maggiore intellegibilità dei dati relativi alla performance e, laddove il prodotto generato sia immateriale, di “intendersi su quali fatti scegliamo come riferimento per poter dire che la missione è assolta” (66).

Gli incentivi monetari, tra l’altro, non hanno una correlazione diretta con la motivazione delle risorse umane neanche sul piano teorico (67), nonostante essa sia stata ipotizzata da fonti anche molto autorevoli. Infatti, tale connessione era stata ipotizzata dalle teorie che postulavano la perfetta razionalità dell’attore o che, comunque, questi agisse esclusivamente per massimizzare il proprio tornaconto economico; tuttavia, non può omettersi di considerare anche quelle tesi che muovono dal presupposto della razionalità limitata dell’attore, di cui si è detto (68).

Occorre, infatti, “considerare la motivazione un fenomeno quanto meno binario, ovvero connesso non solo all’ottenimento di premi e conferme esterne (motivazione estrinseca), ma anche come il prodotto di una gratificazione interna (motivazione intrinseca)” (69), in quanto è ben possibile che sia l’azione in sé a costituire fonte di soddisfazione. La metafora del bastone e della carota si sgretola innanzi a ricerche che hanno dimostrato come remunerare poco le *performance* sia più disincentivante che non remunerarle affatto, e tanto poiché la motivazione intrinseca che si attiva in chi agisce gratuitamente viene “spiazzata” dall’incentivo monetario (70), che configura una sorta di prezzo delle *performance*, l’inadeguatezza del quale – però – frustra la naturale intraprendenza del valutato.

Ebbene, si ritiene che la risposta decisiva risieda nella fiducia, questa volta declinata quale componente della cultura organizzativa degli enti pubblici (71).

È stato significativamente osservato che “conseguire una buona performance, per qualsiasi organizzata, richiede il coinvolgimento di tutte le persone ma nelle amministrazioni pubbliche questo concetto non è ancora del tutto acquisito” (72); ci troviamo, infatti, al cospetto di organizzazioni in cui i dirigenti non valorizzano la *leadership* e si limitano a una cultura di stampo giuridico-burocratico, tesa all’amministrazione, piuttosto che alla gestione, del personale. Lo sviluppo, il reclutamento e la formazione, profili su cui si tornerà nella trattazione in tema di Intelligenza Artificiale, hanno rilievo marginale e, conseguentemente, non contribuiscono in modo determinante alle esigenze organizzative.

Anche la costruzione dei profili professionali è strettamente correlata con il ruolo che l’individuo ha nell’organizzazione: fino a quando il profilo coinciderà con la mansione, il dipendente avrà ristretti margini di autonomia, non sarà responsabilizzato e, soprattutto, non potrà farsi veicolo dell’implementazione di quella mentalità di amministrazione per processi tanto decantata, quanto assente nelle nostre amministrazioni.

Inoltre, la proliferazione senza controllo dei sistemi professionali conduce anche allo svilimento del sistema premiante, che tende ad adagiarsi su criteri quantitativi (ad esempio, numero di pratiche svolte) e non qualitativi, in quanto gli apporti individuali diventano impalpabili e non si riesce a cogliere il reale contributo di ognuno di essi al risultato finale (73).

Sarebbe, invece, necessario sganciarsi dalla vetusta logica del “mansionario” per aderire a una logica di processo, in cui alle risorse umane venga adeguatamente comunicato il risultato da raggiungere e le stesse vengano motivate, al di là dei meri incentivi economici, da un dirigente che sia in grado di essere anche leader.

Appare auspicabile, in particolare, sollecitare la motivazione intrinseca, considerata il più alto livello di motivazione autodeterminata che un individuo possa raggiungere, e che implica, come si accennava, la messa in atto di un

(64) *Ivi*, 158-159.

(65) G. Giacomelli, S. Rota, G. Valotti, *Il performance management nella pubblica amministrazione italiana: incompiuta o variazione sul tema?*, 26 aprile 2021, in <<https://www.sdabocconi.it/it/sda-bocconi-insight/cantieri-di-ricerca/pubblica-amministrazione/il-performance-management-nella-pa-italiana-incompiuta-o-variazione-sul-tema>>.

(66) R. Saporito, *Liberare le performance della pubblica amministrazione. Dai premi*, 5 ottobre 2020, in <<https://www.sdabocconi.it/it/sda-bocconi-insight/liberare-le-performance-della-pa-dai-premi>>.

(67) R. Saporito, *Public leadership, Cinque modi di fare il dirigente pubblico*, Milano, Egea, 2023, 77.

(68) H.A. Simon, *Il comportamento amministrativo* (traduzione di S. Cimmino), Bologna, Mulino, 1967.

(69) R. Saporito, *op. ult. cit.*, 81.

(70) *Ivi*, 82.

(71) M.S. Giannini, *Rapporto sui principali problemi dell’amministrazione dello Stato*, in *Foro it.*, 1979, V, 289.

(72) G. Nucci, *Ripensare il management pubblico*, Napoli, Simone, 2021, 241.

(73) *Ivi*, 243.

comportamento per il senso di soddisfazione che ne deriva (74), e non per il timore delle sanzioni o per guadagnare qualcosa in più.

Nel settore pubblico, infatti, la motivazione non è equiparabile a quella del settore privato; nel primo gioca un ruolo determinante il servizio alla comunità e la consapevolezza di lavorare nel diretto interesse della Nazione (art. 98 Cost.).

8. L'implementazione dell'I.A. quale sollievo della "fatica dell'amministrare". Gli istituti connessi

Si assiste, ormai già da qualche anno, a un ampio dibattito dottrinale circa le modalità e gli effetti dell'innesto dell'I.A. nelle strutture e nell'impiego pubblico (75).

Secondo un primo approccio, l'I.A. va considerata con favore, in quanto può produrre un sostanziale effetto di integrazione dell'intelligenza umana, aumentando la produttività e affiancando il lavoratore nell'esecuzione di compiti e mansioni (con particolare riguardo a quelle elementari e ripetitive); non vi sarebbe, dunque, alcun rischio di sostituzione degli esseri umani, in quanto l'I.A. ben si presterebbe alla collaborazione con gli stessi, velocizzando le loro attività (76).

Questa prima corrente di pensiero, dunque, non ravvisa alcun problema occupazionale, poiché la potenziale riduzione di posti di lavoro potrebbe determinarsi con esclusivo riferimento alle sole mansioni a scarsa e ridotta professionalità e fortemente routinarie, per giunta ristrette soltanto a certi settori e comparti merceologici, come la sanità, la logistica e i trasporti, le attività scientifiche e il mondo del marketing e del digitale. Per converso, l'utilizzo dell'I.A. potrebbe comportare innovazioni nel modo di intendere la *leadership*, accentuando le motivazioni alla base del comportamento dei pubblici dipendenti (77).

Una seconda impostazione pone, invece, l'accento sul negativo effetto di sostituzione che l'Intelligenza artificiale tende a realizzare nei confronti delle risorse umane, ivi incluse le posizioni dirigenziali, con un effetto non concretamente calcolabile sulla riduzione dell'occupazione e sulla composizione degli organici aziendali. Verrebbe in rilievo una struttura algocratica (78), una vera e propria "organizzazione algoritmica" (79) in cui l'I.A. si candida a diventare "un'importante mezzo di regolamentazione e di esercizio del potere nel nostro mondo digitale" (80) anche a detrimento della componente umana.

Alcuni dati statistici, tratti da una recentissima e autorevole ricerca, dimostrano che la verità si colloca nel mezzo. Si legge, infatti, all'interno del *paper* "L'impatto dell'Intelligenza artificiale sul pubblico impiego" che, dei circa 3,2 milioni di dipendenti pubblici, il 57 per cento è altamente esposto all'I.A. (pari a circa 1,85 mln), il 28 per cento è moderatamente impattato mentre il restante 15 per cento subisce un'influenza minima o nulla (81).

In questo quadro, l'I.A. può offrire numerose opportunità per il settore pubblico; grazie all'evoluzione delle tecnologie, le pubbliche amministrazioni potrebbero porsi nuovi sfidanti obiettivi, quali un processo decisionale più efficiente, una migliore comunicazione tra istituzione e cittadino, una migliore qualità del servizio pubblico e una riduzione degli oneri amministrativi (82).

L'I.A., in particolare, può sortire effetti positivi in punto di: riduzione dei costi dei passaggi di produzione dell'*output*; semplificazione del lavoro; riduzione delle operazioni da svolgere manualmente; *Machine learning* per la gestione rapida ed efficiente delle anomalie e la manutenzione predittiva. Essa, pertanto, può e deve costituire uno strumento prezioso per radicare la mentalità tipica dell'amministrazione per processi nelle strutture pubbliche del terzo millennio.

Le nuove tecnologie si candidano a migliorare l'efficienza sul piano interno, eliminando tutti i passaggi o le attività lavorative più ripetitive e liberando spazio alla creatività, in un ambiente connotato da benessere e apprendimento organizzativo, in cui il dirigente pubblico, oltre a essere un *manager*, è un *leader*, capace di motivare i propri collaboratori con una carica di persuasività ed emotività che nessuna macchina potrà mai surrogare (83).

(74) *Ivi*, 227.

(75) Su lavoro nella pubblica amministrazione e implementazione dell'I.A., si veda P. Miele, *Intelligenza artificiale e pubblico impiego*, in P. Monea, G. Pizziconi, *Rapporto di lavoro e gestione del personale in enti locali, regioni, camere di commercio e società a partecipazione pubblica*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2024.

(76) E. Brynjolfsson, A. McAfee, *La nuova rivoluzione delle macchine. lavoro e prosperità nell'era della tecnologia trionfante*, Milano, Feltrinelli, 2015, spec. 99-106.

(77) P.R. Daugherty, H.J. Wilson, *Human + Machine. Ripensare il lavoro nell'età dell'intelligenza artificiale*, Milano, Guerini Next, 2019, spec. cap. 7, par. 3.

(78) Il termine è di F. Zambonelli, *Algocrazia: Il governo degli algoritmi e dell'intelligenza artificiale*, Trieste, Scienza Express, 2021.

(79) P. Giardullo, F. Miele, *L'organizzazione algoritmica: tecnologia, performance e automazione*, in D. Marini, F. Setiffi (a cura di) *Una grammatica della digitalizzazione interpretare la metamorfosi di società, economia e organizzazioni*, Milano, Guerini scientifica, 2020, 73 ss.

(80) F. Musiani, *Governance algoritmica: sorveglianza, censura e diritti fondamentali*, in F. Fossa, V. Schiaffonati, G. Tamburrini (a cura di), *Introduzione all'etica dell'Intelligenza artificiale e della robotica*, Roma, Carocci, 2021, 95.

(81) FPA data insight, *L'impatto dell'Intelligenza artificiale sul pubblico impiego*, 20 maggio 2024, 17.

(82) N. Capolupo, P. Adinolfi, *Organizzazioni pubbliche e intelligenza artificiale. Un cambiamento possibile?*, in *Riv. trim. organizzazione aziendale*, 14 aprile 2023, 2.

(83) E. Borgonovi, *op. cit.*; L. Nicolais, G. Festinese, *Da dirigente a leader: la via del cambiamento*, in *Riv. it. public management*, 2018, vol. 1, 1.

L’I.A., ancora, potrà aumentare il livello di competitività rispetto all’esterno, anche in considerazione del fatto che un uso costruttivo e consapevole può diventare una leva anche per l’apertura della pubblica amministrazione italiana all’Unione europea e alla realtà internazionale.

Le nuove tecnologie, in definitiva, possono incentivare la rieducazione dell’organico aziendale attraverso la formazione, strumento necessario sia per convivere con l’I.A. e dedicarsi ad altre attività prima marginali o non svolte, sia per integrare le conoscenze a fronte della nascita delle nuove figure professionali dovute all’implementazione dell’I.A. nelle aziende pubbliche (84).

9. La reingegnerizzazione dei processi nelle pubbliche amministrazioni

L’art. 6 d.lgs. n. 165/2001 stabilisce che, nelle amministrazioni pubbliche, l’organizzazione e la disciplina degli uffici, nonché la consistenza e la variazione delle dotazioni organiche, siano determinate sulla base della verifica dei fabbisogni effettivi e in funzione delle finalità di accrescimento dell’efficienza, della razionalizzazione del costo del lavoro, del contenimento della spesa complessiva per il personale e della migliore utilizzazione delle risorse umane.

In questo contesto sistematico, le pubbliche amministrazioni moderne, anche a seguito della diffusione delle dottrine del management pubblico a far data dagli anni ‘80 del secolo scorso, si indirizzano sempre più verso logiche di processo e non di mero procedimento (85).

Attraverso il processo, infatti, si assiste all’inserimento di un input, ossia di un variegato materiale di immissione (politiche pubbliche, finanziamenti, stimoli esterni), all’interno di un processo di attuazione (*throughput*) (86), che conduce al risultato tangibile e concreto, in termini di atti, servizi, prodotti (87) (*output*).

Proprio in virtù di tali caratteristiche, l’implementazione di una mentalità per processi incide necessariamente sulle strutture dell’organizzazione amministrativa e rende necessario un costante lavoro di sperimentazione di profili organizzativi innovativi e valutazione degli effetti delle novità introdotte in concreto.

Ebbene, in una struttura pubblica sempre più caratterizzata da “legami deboli” (88), in cui i rapporti di dipendenza dati dall’autorità si interrompono o funzionano in modo intermittente, una mentalità per processi può condurre al superamento delle rigidità della burocrazia meccanica, caratterizzata da gerarchia, accentrato decisionale, mansioni molto specializzate, strutture “lunghe” e difficoltà comunicative, con tutte le conseguenziali inefficienze (89).

La logica di processo, infatti, impone di adottare una *lean organization*, ossia una struttura piatta e flessibile (90), in cui la catena gerarchica si riduce a un rapporto diretto tra vertice decisionale e operatori e i gruppi di lavoro sono polarizzati intorno a singoli progetti, dei quali occorre garantire la qualità, l’efficienza, l’efficacia e la competitività.

10. Conclusioni

La disamina svolta ha cercato di evidenziare l’attuale stato di evoluzione delle pubbliche amministrazioni, muovendo dall’affresco tracciato dalla sentenza n. 132/2024 della Corte costituzionale e tentando di ampliare il campo d’indagine sino a coinvolgere problematiche affini quali l’abolizione dell’abuso d’ufficio, dichiaratamente finalizzata al medesimo scopo “tranquillizzante”, che permea anche il messaggio, sancito dal nuovo codice dei contratti, della “fiducia” nei confronti del pubblico dipendente, impaurito da un quadro normativo complesso e non esente da contraddizioni. A seguire, sono state formulate proposte, anche de iure condendo, di modifica di alcuni sottosistemi normativi, quali l’anticorruzione e la performance, per poi analizzare il possibile impatto dell’I.A. e della reingegnerizzazione dei processi sulla pubblica amministrazione della post-modernità.

* * *

(84) Commissione XI Lavoro pubblico e privato della Camera dei deputati, *Indagine conoscitiva sul rapporto tra Intelligenza artificiale e mondo del lavoro, con particolare riferimento agli impatti che l’Intelligenza artificiale generativa può avere sul mercato del lavoro*, 13 dicembre 2023, 10 ss.

(85) Fondamentale, per il riferimento all’importanza dell’organizzazione per processi, il contributo di M. Balducci, *Un gatto che si morde la coda ovvero le riforme della pubblica amministrazione. Analisi e suggerimenti*, Milano, Guerini e associati, 2023, 27 ss.

(86) A. Lippi, M. Morisi, *Scienza dell’amministrazione*, Bologna, il Mulino, 2005, 89.

(87) È interessante, peraltro, osservare come non tutti gli studiosi siano concordi circa la completa equiparazione tra pubblica amministrazione e aziende private, in quanto la prima è preordinata al conseguimento di fini pubblici. Tale non completa equiparabilità rende la “traslazione” delle impostazioni teoriche e dei conseguenti modelli adottati nell’ambito privato particolarmente complessa e oggetto, dunque, di continui approfondimenti.

(88) Espressione di K. Weick, *Educational organizations as loosely coupled systems*, in *Administrative science quarterly*, 1976, 21, 1-19.

(89) A. Lippi, M. Morisi, *op. cit.*, 58.

(90) La dottrina discute anche di “azienda corta”: A. Costanzo, *op. cit.*, 305.