

amministrativ@mente

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)
Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile

Gaetano Caputi

Redazione

Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 1/2026

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821



Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariacconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, José Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Coccozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.



Funzione amministrativa, governance e controlli: verso una logica della appropriatezza

di Loredana Giani

(Professoressa Ordinaria di Diritto amministrativo e pubblico, Università europea di Roma)

Sommario

1. Crisi della funzione amministrativa e ridefinizione dei paradigmi. - 2. Governance multilivello, discrezionalità e tutela dei diritti. - 3. Complessità, legalità sostanziale e risultato dell'azione amministrativa. - 4. Appropriatezza, razionalità contestuale e amministrazione di risultato. - 5. Razionalità amministrativa e limiti del formalismo. - 6. Appropriatezza dell'azione amministrativa, controlli e PNRR. - 7. Riforma della contabilità tra accrual e accountability. - 7.1. Cenni sul controllo concomitante. - 8. Dal controllo alla responsabilità selettiva: tra scudo erariale e colpa grave. - 9. Verso un'amministrazione dell'appropriatezza responsabile.

Abstract

This article analyzes the evolution of the administrative function in the context of multilevel governance and the growing complexity of public decision-making processes, proposing the logic of appropriateness as an interpretative and normative alternative to the traditional paradigm of formal legality and instrumental rationality. Starting from the overcoming of the crisis of the authoritative model and the progressive inadequacy of a conception of administrative action based exclusively on acts and procedural compliance, the article reconstructs results-oriented administration as the outcome of an expanded and contextual rationality, in which results do not coincide with the mere achievement of measurable objectives, but with the overall quality of public decisions with respect to the context, the interests involved, and the effects produced.

From this perspective, appropriateness emerges as an evolution of the theory of results, taking shape not as an ex post evaluation criterion, but as an internal canon of administrative action, oriented towards the congruence between decisions, institutional role, constitutional values, and factual conditions, including financial conditionality. The management of complexity, understood as a combination of multiple interests, regulatory uncertainty, and organizational fragmentation, structurally encompasses the dimension of risk, which becomes a physiological element of public action and an essential parameter of administrative rationality. Sustainable appropriateness is thus linked to a precautionary and proportionate logic, in which discretion (including technical discretion) is not a free zone from control, but rather a space for informed responsibility, assessed in terms of cognitive coherence, reasonableness, and sustainability in the medium to long term. This represents a path to strengthening the democratic accountability of administrative action.

** Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*



1. Crisi della funzione amministrativa e ridefinizione dei paradigmi.

La funzione amministrativa, nella sua configurazione tradizionale, è stata storicamente ricondotta a un modello di esercizio autoritativo del potere, incentrato sulla legalità formale e sulla centralità dell'atto amministrativo quale esito tipico dell'azione pubblica¹, privilegiando una concezione dell'azione amministrativa orientata prevalentemente alla conformità formale, piuttosto che al conseguimento di risultati sostanziali e verificabili. Tale paradigma, fondato su una concezione lineare del rapporto tra norma, potere e decisione, risulta oggi strutturalmente inadeguato a governare contesti caratterizzati da elevata complessità, interdipendenza tra livelli di governo e pluralità di interessi pubblici e privati².

La crisi di questo modello non investe solo l'efficacia dell'azione amministrativa, ma incide sulla stessa legittimazione del potere pubblico, sempre più chiamato a confrontarsi con gli obiettivi di risultato, sostenibilità e impatto sociale, difficilmente riconducibili a schemi decisionali predeterminati³. In questa cornice si colloca l'esperienza recente, che ha operato come uno stress test dell'amministrazione pubblica non introducendo problemi del tutto nuovi ma rendendo manifeste, e non più elidibili, fragilità già insite nei modelli tradizionali di esercizio della funzione amministrativa: l'insufficienza di modelli decisionali rigidamente formalizzati, la

¹ Sul modello tradizionale dell'amministrazione autoritativa, fondato sulla centralità dell'atto e sulla legalità formale, v. già M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1993, spec. 79 ss., il quale evidenzia come tale paradigma risulti strutturalmente inadeguato a governare contesti caratterizzati da complessità e pluralità di interessi. Il tema è stato approfondito in diversa prospettiva da numerosi Autori nel corso degli anni. Sia consentito rinviare a: F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1952, 118 ss.; ID., *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rass. Di. Pubbl.*, 1950, 100 ss.; ID., *Semantica di funzione*, in *Jus*, 1985, 3 ss.; ID., *Funzione (Teoria generale)*, in *Enc. Giur.*, XIV, Roma, 1988, anche in *Scritti giuridici*, V, Giuffrè, Milano, Vita e Pensiero, 2005, 4081 ss.; N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di Teoria generale del diritto*, Laterza, Bari, 2007; S. Dettori, *Il dovere d'ufficio nella teoria giuridica della funzione amministrativa*, Wolters-Kluwer, Milano, 2023; D. D'ORSOGNA, *Coalescenze della funzione amministrativa*, in *Ceridap*, 2, 2024, 1 ss.; L. GIANI, *Funzione amministrativa e obblighi di correttezza. Profili di tutela del privato*, Napoli, 2005; E. Giardino, *La plurilateralità della funzione amministrativa. L'esercizio del potere amministrativo nella crisi dell'unilateralità del provvedimento*, Giappichelli, Torino, 2012; F. LIGUORI, *La funzione amministrativa. Aspetti di una trasformazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, 13 ss.; G. MARONGIU, *Funzione amministrativa*, in *Enc. Giur.*, Vol. XIV, Treccani, Roma, 1988, ora in G. MARONGIU, *La democrazia come problema. V. I. Diritto, amministrazione ed economia*, Tomo 2, Il Mulino, Bologna, 1994, 301 ss.; M. R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Giappichelli, Torino, 2003; ID., *Nuove riflessioni in tema di amministrazione di risultato*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, V, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, 4845 ss.; F.G. SCOCA, *Attività amministrativa*, in *EdD-Aggiornamenti VI*, 2002, 75 ss.; A. ZITO, *La funzione amministrativa nella riflessione giuridica: una nozione meramente descrittiva o connotativa?*, in *Ceridap*, 2, 2024, 228 ss.;

² In termini di crisi della legalità formale e di insufficienza del modello legale-razionale weberiano, v. S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2002, 45 ss.; nonché ID., *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, Roma-Bari, 2003.

³ La giurisprudenza costituzionale ha chiarito che il principio di legalità non può essere inteso in senso meramente formale, dovendo essere letto alla luce dei principi costituzionali sostanziali: Corte cost., 22 maggio 2013, n. 103; Corte cost., 9 aprile 2013, n. 85.



difficoltà di operare in condizioni di incertezza scientifica⁴ e la necessità di assumere decisioni rapide con effetti diretti sull'esercizio dei diritti fondamentali.

Le risposte istituzionali alla crisi hanno così riattualizzato un dibattito mai sopito sul ruolo delle pubbliche amministrazioni, oggetto nel tempo di riforme eterogenee e spesso incoerenti, ispirate ora alla riduzione dell'intervento pubblico, ora al riavvicinamento agli standard eurounitari, ora al contenimento della spesa, senza che a tali interventi corrispondesse una visione sistemica unitaria del ruolo e delle funzioni dell'amministrazione. Ne è derivata una stratificazione normativa e organizzativa che ha accentuato la tensione tra esigenze di efficienza, istanze di legalità e garanzia dei diritti imponendo una riflessione sulla capacità dell'amministrazione di governare la complessità anche al di fuori dei contesti emergenziali.

Questi processi riformatori, lungi dall'essere lineari o progressivi, hanno assunto carattere frammentario e disomogeneo, determinando una stratificazione normativa e organizzativa che ha inciso profondamente sulla fisionomia dell'amministrazione pubblica, alterandone non solo l'assetto organizzativo, ma anche le modalità di esercizio della funzione decisionale e i criteri di legittimazione dell'azione amministrativa. Ne è derivata una tensione costante tra esigenze di efficienza, istanze di legalità e garanzia dei diritti fondamentali. E così si è resa più evidente la necessità di operare una riflessione sulla capacità dell'amministrazione di governare la complessità, soprattutto in contesti di emergenza prolungata, nei quali l'eccezione tende a stabilizzarsi e a divenire parametro ordinario dell'azione pubblica, mettendo in evidenza le criticità del tradizionale paradigma dell'amministrazione difficilmente conciliabile con una dimensione delle decisioni pubbliche frutto non solo dell'applicazione di regole ma di scelte allocative e distributive con effetti diretti sull'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti, quali la libertà personale, la libertà di iniziativa economica e il diritto alla salute.

2. Governance multilivello, discrezionalità e tutela dei diritti

Il passaggio dallo Stato amministrativo allo Stato regolatore e, successivamente, allo "Stato cooperativo" ha progressivamente dissolto l'idea di un'amministrazione autosufficiente e gerarchicamente ordinata⁵, fondata su un modello accentrato di razionalità e comando. Tale trasformazione è stata ulteriormente accentuata dall'affermarsi *governance* multilivello che, come noto, ha accentuato il carattere policentrico dell'azione amministrativa. Il sistema delle pubbliche amministrazioni si è così ridefinito attraverso una pluralità di stratificazioni istituzionali rapporti centro-

⁴ Sul punto sia consentito rinviare a L. GIANI (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

⁵ Sul passaggio dallo Stato amministrativo allo Stato regolatore e cooperativo e sulla nozione di *governance* multilivello come sistema di interazioni, v. D. FAUSTO, *La tradizione italiana di finanza pubblica e la scuola di Public Choice*, in *Nomos*, 2023, 1 ss.



periferia, non senza conseguenze su quello che dovrebbe essere il fine di un sistema democratico: la capacità (non solo economica) di garantire l'effettività dei diritti degli individui sui territori e, dunque, di assumere le decisioni (anche a carattere individuale) migliori possibili in quel determinato contesto, anche di risorse. Infatti, la coesistenza di centri decisionali differenti – sovranazionali, nazionali, regionali e locali – nonché il coinvolgimento strutturale di soggetti privati e della società civile ha reso più complesso l'esercizio della discrezionalità amministrativa e più problematica l'individuazione di un centro unitario di imputazione delle decisioni, con effetti rilevanti anche sulla responsabilità amministrativa⁶ e sul piano della tutela dei diritti⁷. Ne deriva che la governance multilivello non può essere intesa come mera sommatoria di livelli decisionali, ma deve essere strutturata, anche da un punto di vista dei processi decisionali, come un sistema complesso di interazioni, e ciò in quanto la distribuzione delle competenze incide direttamente sulla qualità dell'azione amministrativa e sulla possibilità di assicurare una tutela uniforme dei diritti⁸. Non è un caso che la Corte costituzionale abbia più volte ribadito che la differenziazione degli assetti organizzativi e la distribuzione delle competenze tra i diversi livelli di governo non può tradursi in una compressione della tutela dei diritti, che devono essere garantiti in modo uniforme sull'intero territorio nazionale⁹, anche a fronte di assetti organizzativi differenziati evidenziando come proprio.

In tale quadro, l'amministrazione non si limita più ad applicare la legge, ma svolge una funzione di mediazione, coordinamento e adattamento continuo. La razionalità amministrativa non può dunque essere intesa come razionalità onnisciente, bensì come razionalità limitata¹⁰, situata e procedurale.

Il territorio assume, in questa prospettiva una valenza non solo amministrativa, ma anche costituzionale, quale luogo di emersione dei bisogni e di verifica dell'effettività delle politiche pubbliche¹¹. È sul territorio che i diritti prendono forma e che le

⁶ La dottrina in diverse occasioni ha evidenziato come la governance multilivello incida sulla imputazione della responsabilità e sulla qualità dell'azione amministrativa. Sul punto sia consentito rinviare, oltre ai richiami contenuti nelle altre note, allo scritto di G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare l'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2011, spec. 61 ss.

⁷ Cons. St., Ad. plen., 7 aprile 2011, n. 4.

⁸ M.R., FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2010; L. GIANI, *Dalla multilevel governance alla governance reticolare, Esigenze dei territori, capability e appropriatezza degli interventi*, in AA.VV., *Scritti in onore di Aldo Carosi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 463 ss.; G. MULLAZZANI, *La governance multilivello nell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dopo la revisione: il ruolo dello Stato nell'Amministrazione Disaggregata*, in *Munus*, 3, 2024, 877 ss..

⁹ Corte cost., 7 aprile 2020, n. 63.

¹⁰ Sul punto è d'obbligo il rinvio a H.A. SIMON che pone le basi del modello nel volume *Administrative Behavior*, New York, 1947 (trad. it. *Il comportamento amministrativo*, Bologna, 1958) sviluppandolo poi anche in altri lavori tra i quali *A Behavioral Model of Rational Choice*, in *Quarterly Journal of Economics*, 1955, 1, 99 ss.

¹¹ Cfr. C. BARBATI, *Territori e interessi economici: le 'politiche dei luoghi' per lo sviluppo locale*, in *Ist. fed.*, 2009, 243 ss.; C. BARBATI, G. ENDRICI, *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Il Mulino, Bologna, 2006; L. GIANI, M. D'ORSOGNA, *Diritto alla città e rigenerazione urbana. Esperimenti di resilienza*, in *Scritti in Onore di Eugenio Picozza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 2005 ss.



decisioni amministrative rivelano i loro effetti sostanziali¹².

La pluralità dei contesti territoriali proietta l'attività amministrativa in una proiezione di duplice complessità: da un lato, quella della realtà su cui tale attività è destinata ad incidere; e, correlata a tale profilo, la complessità organizzativa¹³ correlata alla frantumazione e proliferazione delle competenze via via spostate, secondo un movimento che si è rivelato pericolosamente oscillatorio in termini di allocazione delle competenze, tra centro (valorizzato in relazione alle capacità) e periferie (nella prospettiva di una maggiore capacità di lettura del bisogno espresso dai territori). Ritenute queste ultime motore, o meglio titolari in via primaria delle chiavi di lettura dei bisogni che i territori esprimono e, dunque, prime interpreti di tali bisogni e principali artefici delle "soluzioni" (organizzative e di azione) necessarie per soddisfarli.

Tale duplice complessità impone il superamento di una concezione riduttiva dell'azione amministrativa, intesa come mera applicazione di norme astratte, e di decisioni che sono sterile applicazione di tali norme, per approdare a una visione funzionale e relazionale dell'amministrazione, chiamata a operare scelte in condizioni di incertezza e ad assumersi responsabilità degli effetti prodotti in termini di tutela dei diritti.

In questa prospettiva il risultato dell'azione amministrativa non può più essere confinato nella dimensione formale della "decisione" amministrativa, ma deve essere inteso in senso processuale e relazionale, valorizzando l'interazione tra organizzazione, funzione e partecipazione alla *governance* multilivello. E la stessa decisione, dunque, emerge non più solo quale atto finale di un procedimento ma come frutto di una dialettica tra organizzazione e funzione, valorizzando quel legame teleologico tra i due elementi che non può non confluire, condizionandone i contenuti, anche nello stesso concetto di "risultato" inteso come capacità dell'amministrazione di assumere una decisione, fare delle scelte, anche programmatiche funzionali alla soddisfazione dei diritti, alla soluzione del problema

¹² L. GIANI, M. D'ORSOGNA, *Diritto alla città e rigenerazione urbana. Esperimenti di resilienza*, cit.

¹³ Sul punto sia consentito rinviare a G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Cedam, Padova, 1968; ID., *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in *Jus*, 2, 2004; G. SALA, *Sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2004, 11 ss. Nel senso indicato nel testo rileva l'analisi svolta da D. D'ORSOGNA, *Coalescenze*, cit., il quale sottolinea come «La razionalità necessaria del processo decisionale vanta, inoltre, un solido fondamento costituzionale nel principio di buon andamento (inteso quale efficienza amministrativa: idoneità a raggiungere il risultato perseguito). Una prospettiva questa che tiene insieme decisione e organizzazione, regola di commisurazione dei mezzi giuridici ai fini; principio di «elasticità e puntualità» dell'azione amministrativa che trova due linee di sviluppo: con riguardo al contenuto dell'attività, dando vita alla discrezionalità, e con riferimento al suo modo di farsi, dando vita all'attività di autorganizzazione.

Si noti, infine, come tale ambito di analisi, posto sul limitare di organizzazione e attività, consenta di intercettare modificazioni più generali e profonde dell'amministrazione: un processo di riorganizzazione della stessa alla ricerca di equilibri dinamici e di contesto tra bisogni compresenti, ma contrapposti (il «paradosso costitutivo» dell'organizzazione come «*unitas multiplex*»): incremento di differenziazione e di autonomie decisionali vs. incremento del bisogno di coordinamento e di integrazione funzionale», in particolare 9 ss.



amministrativo.

3. Complessità, legalità sostanziale e risultato dell'azione amministrativa

Il dato di contesto richiamato rende necessaria l'assunzione di una visione funzionale e relazionale dell'azione amministrativa, nella quale l'amministrazione opera scelte in condizioni di incertezza, assumendosi la responsabilità degli effetti sostanziali prodotti¹⁴. L'amministrazione è oggi chiamata a governare una duplice complessità: fattuale e giuridica. La prima correlata alla mutevolezza dei bisogni sociali e alla pluralità degli interessi coinvolti; la seconda dipendente dalla sovrapposizione di fonti, livelli normativi e organizzativi e principi spesso in tensione tra loro. Questa complessità non può essere risolta attraverso una lettura meramente formale della legalità, ma richiede una razionalità orientata al disegno costituzionale e, in particolare ai principi di imparzialità, equilibrio di bilancio e garanzia dei diritti delle generazioni future. Il principio di buon andamento, quale principio di sintesi dell'agire amministrativo non può esaurirsi nell'efficienza organizzativa¹⁵, ma implica una valutazione complessiva dell'adeguatezza dell'azione amministrativa rispetto agli interessi pubblici perseguiti e ai diritti coinvolti¹⁶. Il territorio non può essere considerato uno spazio neutrale di attuazione delle politiche, ma il luogo nel quale emergono conflitti, bisogni e contraddizioni che condizionano strutturalmente l'azione amministrativa.

In questa prospettiva si colloca la crisi del modello tradizionale di amministrazione per atti, incapace di cogliere la dimensione processuale e relazionale delle decisioni pubbliche. La legalità sostanziale, infatti, l'integrazione sistematica della dimensione organizzativa e partecipativa dell'azione amministrativa, poiché scelte organizzative

¹⁵ La Corte costituzionale ha chiarito che il buon andamento non si esaurisce nell'efficienza organizzativa, ma implica una valutazione complessiva dell'adeguatezza dell'azione amministrativa rispetto agli interessi perseguiti e ai diritti coinvolti: Corte cost., sent. n. 104 del 2007.

¹⁶ Corte cost., 23 marzo 2012, n. 80. Sul principio di buon andamento come criterio sostanziale di valutazione dell'azione amministrativa, si rinvia al lavoro di L. IANNUCCILIL e A. DE TURA, *Il principio di buon andamento dell'amministrazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_212.p dfv.; P. CALANDRA, *Il buon andamento dell'amministrazione pubblica*, in AA. VV., *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, Giuffrè, Milano, 1987, I, 157 ss. Sul diritto a una buona amministrazione si vedano anche gli approfondimenti di S. RICCI, *La "buona amministrazione": ordinamento comunitario e ordinamento nazionale*, Giappichelli, Torino, 2005; V. RAPELLI, *Il diritto ad una buona amministrazione comunitaria*, Giappichelli, Torino, 2004; J. WAKEFIELD (ED.), *The right to good administration*, in *Kluwer Law International*, 2007; LORD MILLETT, *The right to good administration in European law*, in *Public Law*, 2002, 309 ss.; D.U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, 819 ss.; D. SORACE, *La buona amministrazione*, in M. Ruotolo (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni: la qualità della vita sessant'anni dopo*, Atti del Convegno di Ascoli Piceno, 14-15 marzo 2008, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, 119 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M. P. Chiti - G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2007, I, 49-86; A. ZITO, *Il "diritto ad una buona amministrazione" nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, 425.



inadeguate incidono direttamente sulla razionalità della decisione finale, indipendentemente dalla sua correttezza formale.

L'organizzazione diviene così elemento costitutivo del risultato e non mero presupposto neutrale dell'azione. Allo stesso modo la partecipazione non può essere concepita come adempimento procedurale, ma come elemento di razionalità sostanziale del processo decisionale.

A tali dimensioni si aggiunge quella temporale, rafforzata dall'introduzione costituzionale della tutela delle generazioni future che impone valutazioni di sostenibilità intergenerazionale e trascende il tradizionale orizzonte temporale dell'azione amministrativa.

Se da un lato la gestione della complessità implica un ampliamento fisiologico degli spazi di discrezionalità amministrativa, in particolare nella sua declinazione tecnica, tale ampliamento possa tradursi in una zona franca dal controllo. Il sindacato giurisdizionale è chiamato a verificare non l'opportunità della scelta, ma la correttezza del procedimento cognitivo¹⁷, la coerenza logica della decisione e la sua proporzionalità rispetto agli obiettivi perseguiti¹⁸, nonché l'appropriatezza delle risorse (tanto in termini finanziari, quanto in termini di capabilities) disponibili. Ne consegue che la legalità non può essere ridotta alla mera conformità formale dell'atto, limitandosi a una verifica atomistica della legittimità degli atti, anche alla luce delle conoscenze disponibili al momento della decisione¹⁹, ma deve integrare la complessità: la dimensione organizzativa, partecipativa e temporale dell'azione amministrativa.

In questa direzione si collocano le più recenti evoluzioni del sindacato sulla discrezionalità nelle quali il Consiglio di Stato ha valorizzato criteri quali la attendibilità scientifica delle valutazioni, la completezza dell'istruttoria e la non manifesta irragionevolezza dell'esito decisionale²⁰, aprendo progressivamente alla valutazione del risultato appropriato.

4. Appropriatezza, razionalità contestuale e amministrazione di risultato

Il richiamo alla logica della appropriatezza applicata all'azione amministrativa consente di reinterpretare la discrezionalità come spazio fisiologico di adattamento ragionevole della norma alle circostanze (giuridiche, economiche e fattuali) concrete, trasposte nel contesto dell'amministrazione e, in particolare, dell'amministrazione di risultato²¹. In questo senso il contributo teorico di March e Olsen²² risulta

¹⁷ In tema di sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica, v. F.G. SCOCA, *Discrezionalità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, Milano, 2014; nonché Cons. Stato, Ad. plen., 29 luglio 2020, n. 7.

¹⁸ Cons. St., sez. VI, 13 dicembre 2019, n. 8474

¹⁹ Cons. St., sez. III, 9 febbraio 2021, n. 1224.

²⁰ Cons. St., sez. VI, 27 aprile 2020, n. 2673.

²¹ Sulla teoria del risultato amministrativo, declinata secondo diverse dimensioni, fino a divenire parametro di valutazione dell'attività amministrativa, confr., *ex multis*, M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, in *Annuario*



particolarmente significativo, nella misura in cui accanto alla logica delle conseguenze, essi individuano proprio la logica dell'appropriatezza, fondata sulla coerenza tra azione, ruolo istituzionale, valori e contesto²³.

L'appropriatezza²⁴ si configura come criterio di razionalità allargata, capace di integrare legalità, buon andamento (riferito tanto alla dimensione

AIPDA 2002, Giuffrè, Milano, 107 ss.; G. CORSO, *Amministrazione di risultati*, in *Annuario AIPDA 2002*, cit., 127 ss.; R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla libertà dall'amministrazione alla libertà dell'amministrazione?*, in *Dir. e Soc.*, 2000, 101 ss.; ID., *Introduzione al diritto amministrativo*, Laterza, Bari, 2014, 149 ss. nel quale sottolinea che è «evanescente ogni criterio di misurazione del fenomeno, nonostante i ricorrenti tentativi di accostare gli apparati amministrativi all'impresa, sul piano dell'attività e dei fini cui essa è preordinata: e sembra del pari labile ed inconsistente ogni fattore dimensionale apprezzabile in termini di mera quantità, in vista della quantificazione del c.s. target, nel quadro di rapporti funzionali (e funzionalizzati) di obiettiva proporzionalità tra mezzi e fini»; D. D'ORSOGNA, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Editoriale scientifica, Napoli, 2005, il quale, spostando condivisibilmente l'attenzione dal solo momento della decisione alla fase antecedente alla decisione, individua, in linea con la prospettazione avanzata, ad esempio, da M. CAMELLI, *op. cit.*, (122), il risultato con una valenza molteplice, «come elemento di conformazione e funzionalizzazione dell'operato della pubblica amministrazione verso il soddisfacimento delle istanze sociali, sia soprattutto, come criterio interpretativo delle regole di comportamento dell'amministrazione in modo da giungere alla individuazione di quella (applicabile alla fattispecie concreta) che possa assicurare (la vigenza di) un assetto di interessi accettabile (oltre che da un punto di vista di legittimità formale, anche) da un punto di vista della giustizia sostanziale» (176); L. IANNOTTA, *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 2, 1998, 299 ss.; ID., *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. amm.*, fasc. 1, 1999, 57 ss.; ID., *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, in *Amministrazione e legalità. Fonti normative e ordinamenti*, Giuffrè, Milano, 2000, 37 ss. che per amministrazione di risultato intende «l'amministrazione obbligata ad assicurare beni e/o servizi alle comunità e alle persone e a farlo presto, bene ed economicamente, oltre che in modo trasparente»; ID., *Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative (l'arte di amministrare)*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 1, 2005, 51 ss.; in particolare 72; G. PASTORI, *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, in *Annuario AIPDA 2002*, cit., 2003, 33 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Analisi economica del diritto e "amministrazione di risultato"*, in *Dir. amm.*, fasc. 1, 2007, 63 ss.; F.G. SCOCA, *Attività amministrativa, ad vocem*, in *EdD*, agg. VI, Giuffrè, Milano, 2000, 75 ss.; M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Giappichelli, Torino, 2003. Confr., altresì, M. IMMORDINO, A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*. Atti del Convegno (Palermo, 27-28 febbraio 2003), Giappichelli, Torino, 2004, e in particolare, *ex multis*, i contributi di A. ROMANO TASSONE, *Amministrazione "di risultato" e provvedimento amministrativo*; M. IMMORDINO, *Certezza del diritto e amministrazione di risultato*; F. Merusi, *La certezza del risultato nell'Amministrazione del mercato*; S. PERONGINI, *Principio di legalità e risultato amministrativo*; E. PICOZZA, *Principio di legalità e risultato amministrativo, ovvero del nuovo diritto pubblico italiano*; M. D'ORSOGNA, *Teoria dell'invalidità e risultato*; V. CERULLI IRELLI, *Invalidità e risultato amministrativo*; A. ZITO, *Il risultato nella teoria dell'azione amministrativa*; G. CORSO, *Il risultato nella teoria dell'azione amministrativa*; A. POLICE, *Amministrazione di "risultati" e processo amministrativo*; D. SORACE, *Sul risultato nel processo amministrativo: i due tipi di interesse legittimo e la loro tutela risarcitoria*; S. COGNETTI, *Procedura amministrativa e amministrazione di risultati*; R. Ferrara, *Il procedimento amministrativo visto dal "terzo"*; A. CONTIERI, *Amministrazione consensuale e amministrazione di risultato*; D. D'ORSOGNA, *Una terapia sistemico-relazionale per la pubblica amministrazione: l'operazione amministrativa*; L. GIANI, *Regolazione amministrativa e realizzazione del risultato*; M.R. SPASIANO, *Organizzazione e risultato amministrativo*; N. PAOLANTONIO, *Controllo di gestione e amministrazione di risultati*; C. MARZUOLI, *Brevi note in tema di controllo di gestione e amministrazione di risultati*; S. RAIMONDI, *L'amministrazione di risultati nella giurisprudenza amministrativa*.

²² J. MARCH, *Decisions and Organizations*, Basil Blackwell Ltd., Oxford, 1988 (trad. it. *Decisioni e organizzazioni*, il Mulino, Bologna, 1994).

²³ Il riferimento alla logica dell'appropriatezza è mutuato da J.G. MARCH – J.P. OLSEN, *Rediscovering Institutions*, Free Press, New York, 1989, spec. 23 ss., ove si distingue tra *logic of consequences* e *logic of appropriateness* quale criterio di razionalità istituzionale.

²⁴ Sul punto sia consentito rinviare a L. GIANI, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in *Nuove autonomie*, 3, 2021, 551 ss.



dell'organizzazione, quanto a quella dell'azione) e imparzialità, non come obiettivo astratto, ma come canone interno dell'agire amministrativo. Essa opera come vero e proprio *modus operandi*, quasi una preconditione dell'azione, orientando l'azione pubblica alla congruenza tra decisione, identità istituzionale e contesto, secondo la definizione proposta da March e Olsen, per i quali l'azione appropriata deriva dalla definizione della situazione, del ruolo da adempiere e degli obblighi connessi: un processo che «*implica la definizione della situazione, quale suolo occorre adempiere e quali sono gli obblighi inerenti al ruolo in quella determinata situazione*», così da individuare la soluzione più appropriata (a risorse date) al "problema amministrativo"²⁵. La logica della appropriatezza si distingue dalla logica delle conseguenze non solo sul piano metodologico, ma su quello ontologico, incidendo sul modo stesso in cui l'amministrazione definisce la propria razionalità e legittima le proprie scelte. L'azione amministrativa non è guidata dalla massimizzazione dell'utilità, ma dalla conformità a una identità istituzionale che definisce il ruolo da svolgere, gli obblighi connessi e i valori di riferimento, tra i quali assumo rilievo i principi personalista, solidarista ed egualitario, nonché la stabilità e prevedibilità dell'azione amministrativa come valori in sé.

Questa prospettiva supera le impostazioni riconducibili alla *rational choice theory* valorizzando la dimensione relazionale dell'agire istituzionale, e le interferenzialità tra i sottosistemi sociale, economico e giuridico²⁶. Solo attraverso tale integrazione è possibile orientare l'azione pubblica verso un risultato appropriato, inteso come congruenza sostanziale tra decisione, contesto e finalità pubbliche, superando una visione riduttiva fondata sul mero calcolo strumentale.

In questa prospettiva, l'appropriatezza assume carattere sostenibile, configurandosi come bilanciamento tra diritti e doveri, tenendo conto delle condizionalità finanziarie, che non devono tradursi in una inerzia adattativa²⁷ ma sollecitare intelligenza organizzativa.

L'appropriatezza si pone come categoria giuridica trasversale, idonea a fungere da criterio di valutazione dell'azione amministrativa, integrando legalità, efficienza ed equità, e orientando la discrezionalità tra opzioni legittime. Essa si salda, sul piano giuridico, con il principio di proporzionalità, inteso non come parametro di controllo giurisdizionale, ma come canone interno all'azione amministrativa, rafforzando

²⁵ F. LEDDA, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Diritto amministrativo*, 1993, 133 ss.

²⁶ Sul processo inferenziale, cfr. G. TEUBNER, *Il diritto come sistema autopoietico*, Giuffrè, Milano, 1996. Cfr. anche J. G. MARCH, J. P. OLSEN, *op. cit.*, i quali sottolineano che «Le istituzioni influenzano il modo in cui i singoli e i gruppi si attivano all'interno e all'esterno di esse, il livello di fiducia tra i cittadini e i leader, le aspirazioni di una comunità politica, la comunanza di linguaggio e di norme, il significato dei concetti di democrazia, giustizia, libertà e uguaglianza» (238).

²⁷ Dunque, secondo una prospettiva che vede la trasformazione del diritto condizionato in diritto condizionante. Sul punto sia consentito rinviare agli approfondimenti svolti in L. GIANI, *Disabilità e diritto all'istruzione: alla ricerca di un difficile equilibrio tra persona e valore economico della prestazione pubblica*, in M. INTERLANDI (a cura di), *Funzione amministrativa e diritti delle persone con disabilità*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 139 ss.



l'evoluzione funzionale dell'amministrazione di risultato.

In tale quadro, l'organizzazione²⁸ assume un ruolo non solo di garanzia dell'ordine istituzionale, ma anche di stabilità, prevedibilità e appropriatezza dell'azione amministrativa bilanciando le condizionalità finanziarie²⁹ e riducendo i paradossi correlati ai principi di libertà e di uguaglianza,

5. Razionalità amministrativa e limiti del formalismo

Seguendo questo percorso argomentativo delineato, il tema della razionalità amministrativa deve essere riletto in una prospettiva ampliata, capace di cogliere la complessità dell'azione pubblica. L'azione amministrativa non può più essere valutata esclusivamente alla luce della legalità formale, ma deve essere apprezzata nella sua dimensione relazionale, multilivello e orientata al risultato.

Il superamento del formalismo non implica l'abbandono della legalità, ma il suo

²⁸ Sulla rilevanza della dimensione organizzativa cfr. L. GIANI, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, cit. e in particolare, in relazione alla rilevanza della dimensione organizzativa, 564 ss. ove si rileva che la logica della appropriatezza «si contrappone a quella della consequenzialità in cui "preferenze" e "aspettative" sono gli elementi che guidano i comportamenti e, dunque, inducono e legittimano una valutazione circa la razionalità degli stessi. In questo contesto, un dato centrale è rappresentato dalla garanzia di una "congruenza" della scelta con il dato sociale (...) la logica della appropriatezza da un lato presuppone che si abbiano sempre presenti i diritti e i doveri connessi alle relazioni di ruolo, dall'altro che si implementi la "consapevolezza" dei destinatari di queste azioni, del quadro valoriale e dei diritti di riferimento, ponendo, così, le basi per la costruzione di processi organizzativi e decisionali non improntati alla sola logica del calcolo costi/benefici che diviene uno degli elementi del contesto, ma non il determinante del contesto, che impone l'adozione di logiche diverse, quali la co-progettazione. Si tratta, evidentemente, di una visione che proietta la stessa organizzazione in una prospettiva diversa di garante dell'ordine istituzionale, ma anche della stabilità e prevedibilità dell'azione, senza pregiudicare quel naturale adattamento evolutivo anche dello stesso sistema. (...) In questa dimensione, dunque, l'organizzazione, intesa nella sua duplice accezione riferita al profilo strutturale e a quello delle competenze, distinte e allocate in ragione della complessità del sistema, è il riflesso di un condizionamento sistemico, in quanto frutto delle interazioni tra i diversi sistemi, «tra economia e scienza, tra politica e diritto, tra famiglie e religione», e si pone quale principale garante dello stesso superamento dei paradossi dei principi di libertà e uguaglianza, in quanto garante del pieno espletamento delle relative capacità inclusive». Sul punto non si possono non richiamare le parole di N. LUHMANN, *Organizzazione e decisione* (trad. it.), Mondadori, Milano, 2005, in particolare 29 ss., sull'apprendimento adattivo delle organizzazioni e le riflessioni di J. G. MARCH, J. P. OLSEN, *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, (trad. it.), Il Mulino, Bologna, 1992; H.A. SIMON, *Il comportamento amministrativo* (trad. it.), cit., 112 ss., D. D'ORSOGNA, *Coalescenze*, cit.; ID., *Principio di uguaglianza e differenziazioni possibili nella disciplina delle autonomie territoriali*, in F. Astone, M. Caldarera, F. Manganaro, A. Romano Tassone, F. Saitta (a cura di), *Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali*, Torino, 2007, p. 40. Si veda anche, *ex multis*, G. BOTTINO, *Amministrazione e funzione organizzatrice*, Giuffrè, Milano, 2008; G. DI GASPARE, *Organizzazione amministrativa*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, X, Utet, Torino, 1995, 513 ss.

²⁹ Non è certamente questa la sede in cui ripercorrere l'ampio e non ancora sopito dibattito relativo al bilanciamento tra la dimensione economico-finanziaria e la dimensione sostanziale dell'azione. Sia consentito sul punto rinviare a L. GIANI, *I diritti sociali e le sfide della globalizzazione. I diritti sociali e la sfida della crisi economica. Equità ed uguaglianza nel diritto all'istruzione dei soggetti diversamente abili*, in *Studi in Onore di C. Rossano, Jovene*, 2013; ID., *Concorrenza intersistemica e capitalismo regolatorio. Spunti di riflessione sul "nuovo" ruolo dello Stato*, in AA.VV., *Discorsi interrotti. Il pensiero di Giovanni Marongiu venti anni dopo*, Luiss Academy, Roma, 2014; ID., *Dalla multilevel governance alla governance reticolare. Esigenze dei territori, capability e appropriatezza degli interventi*, in AA.VV., *Scritti in onore di Aldo Carosi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 463 ss.



ripensamento in chiave funzionale³⁰ e sostanziale, orientata alla concreta tutela degli interessi coinvolti e alla qualità delle decisioni pubbliche.

La complessità impone di considerare l'organizzazione³¹ come parte integrante del processo decisionale, poiché una valutazione circoscritta alla correttezza formale dell'atto rischia di offrire una rappresentazione parziale e distorta della razionalità amministrativa. In questo quadro, l'appropriatezza sostenibile emerge come criterio capace di integrare le diverse dimensioni della razionalità amministrativa, consentendo all'amministrazione di mantenere funzionalità e legittimazione al cospetto della complessità³² e in contesti mutevoli.

È possibile distinguere, in via analitica, diverse declinazioni della razionalità amministrativa che devono essere temperate nell'ambito dell'azione amministrativa contemporanea. La prima è la razionalità legale-formale, riconducibile al modello weberiano di burocrazia legale razionale, nella quale l'agire è razionale in quanto conforme al paradigma normativo. La seconda è la razionalità orientata al risultato governato dalla logica della appropriatezza sostenibile, che è di tipo massimizzante l'interesse pubblico nel rispetto delle interdipendenze tra

³⁰ Sul superamento del formalismo amministrativo senza abbandono della legalità, v. F. LEDDA, *Elogio della forma scritto da un anticonformista*, in *Foro amm.*, 2000, 3457 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Contributo sul tema dell'irregolarità degli atti amministrativi*, Giappichelli, Torino, 1993. La giurisprudenza amministrativa ha più volte affermato che il rispetto formale delle prescrizioni normative non è sufficiente a garantire la legittimità sostanziale dell'azione, quando l'interpretazione adottata risulti irragionevole o sproporzionata: Cons. Stato, sez. V, 11 gennaio 2021, n. 271.

³¹ Sul punto N. LUHMANN, *Organizzazione e decisione*, cit. evidenzia che «Se la razionalità deve formulare esigenze nei confronti di un osservatore, il problema della razionalità di sistema potrebbe stare nel trattamento della distinzione tra autoreferenza ed eteroreferenza (...). E bisogna sempre tener conto del fatto che l'unico "substrato" della razionalità è l'operazione, che è attuale solo nel momento e che deve attualizzare le esigenze che avanza nei propri confronti (...) il sistema può generalizzare con attenzione la sua consapevolezza proiettiva» (378-379). E, in questo senso, è proprio l'organizzazione uno degli elementi di esplicitazione del rapporto tra «autoreferenza ed eteroreferenza dei sistemi sociali» (380). «La razionalità che può essere raggiunta dall'organizzazione, che si riproduce sulla base operativa delle decisioni, non può, per questo solo motivo, pretendere il titolo di razionalità della società globale; e questo nemmeno se si considera in entrambi i casi solo la razionalità sistemica (...)» (382). In altra parte del suo lavoro l'A. indaga il rapporto tra società e organizzazione, soprattutto con riferimento alle interdipendenze e alle possibilità di rendere finiti oneri informativi infiniti, sottolineando come l'attenzione vada concentrata sulla differenziazione tra sistema sociale e sistema organizzativo. «Il fabbisogno di organizzazioni nella società moderna si spiega allora non con una crescita selvaggia di centri di formazione della volontà, che dipendono dall'esecuzione delle loro decisioni. Tali centri sorgono solo all'interno delle organizzazioni e non spiegano il fabbisogno di organizzazioni. Il problema che le organizzazioni si trovano ad affrontare è l'incertezza sul futuro, riprodotte continuamente senza respiro, e a questo essere devono reagire con capacità decisionale e integrando verticalmente i loro processi decisionali», 311 ss., in particolare 339.

³² Sul punto cfr. F. G. SCOCA, *L'attività amministrativa*, cit., il quale sottolinea che «la considerazione dell'interesse pubblico (o, in generale, della opportunità degli atti) è apprezzabile in modo fortemente soggettivo, e comunque la valutazione attinge al rapporto tra l'attività, intesa come mezzo, rispetto al fine che essa si propone di raggiungere, la nuova impostazione è ben più concreta dato che la valutazione è tutt'altro che confinata sul piano teleologico, e prende in considerazione il rapporti tra gli obiettivi programmati (o prefissati) e i risultati ottenuti» (100); ID., *Sul trattamento giurisprudenziale della discrezionalità*, in V. Parisio (a cura di), *Potere discrezionale e controllo giudiziario*, Giuffrè, Milano, 1998, 107 ss.



interesse pubblico e gli altri interessi. Dunque, una razionalità strumentale il cui modello può essere rintracciato in quell'ordito valoriale che trova il proprio caposaldo nel principio del buono andamento, riferita alla massimizzazione dell'interesse pubblico nel rispetto delle interdipendenze, integrando le dimensioni della efficacia, efficienza ed economicità in una logica di equilibrio dinamico tra mezzi impiegati e risultati perseguiti. La terza, declinazione della seconda, è una razionalità strategica che impone all'amministrazione di valutare ex ante i comportamenti dei destinatari e gli effetti diretti, indiretti e perversi delle decisioni, assumendo una logica precauzionale nella gestione (ordinaria) dell'incertezza e del rischio.

Tali declinazioni della razionalità si saldano a una razionalità contestuale, che sul piano giuridico si integra con il principio di proporzionalità, inteso come canone interno all'azione amministrativa e non solo, come detto, come parametro di controllo giurisdizionale. In questa prospettiva, la discrezionalità amministrativa viene reinterpretata come spazio fisiologico di adattamento ragionevole della norma al caso concreto, orientato alla soluzione del problema amministrativo e non alla mera osservanza formale della regola³³.

Il modello della razionalità legale, da solo, non è più sufficiente a definire la correttezza sostanziale dell'azione amministrativa, che risulta dall'integrazione delle diverse dimensioni considerate.

Non mancano, infatti, ipotesi nelle quali una decisione formalmente corretta risulta sostanzialmente inadeguata, poiché ignora le finalità della norma e produce effetti sproporzionati sugli interessi coinvolti. Il conflitto tra certezza del diritto e giustizia sostanziale emerge con particolare evidenza in tali casi, evidenziando i limiti di una applicazione meramente formalistica delle regole. Il superamento del formalismo non comporta, tuttavia, l'abbandono della legalità, ma la sua rielaborazione in senso sostanziale, con riflessi diretti sulla sistematica dei controlli. La violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità può determinare l'illegittimità dell'azione amministrativa anche in assenza di una puntuale violazione di norme positive, quando venga compromesso il necessario bilanciamento degli interessi in gioco.

La giurisprudenza costituzionale e amministrativa ha progressivamente valorizzato questa dimensione sostanziale, riconoscendo che l'eccesso di formalismo può tradursi in una violazione indiretta dei principi costituzionali, ove impedisca il perseguimento effettivo dell'interesse pubblico o determini un sacrificio

³³ In dottrina, l'appropriatezza è stata ricondotta a una forma di razionalità allargata, capace di integrare legalità, buon andamento e proporzionalità. Sul punto sia consentito rinviare a L. GIANI, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, cit.; ID., *Dalla multilevel governance alla governance reticolare. Esigenze dei territori, capability e appropriatezza degli interventi*, cit. Sul punto cfr. gli approfondimenti di D. D'ORSOGNA, *Coalescenze*, in particolare 12 ss.



sproporzionato dei diritti individuali³⁴, magari giustificato (solo formalmente) dalla condizionalità finanziaria.

L'appropriatezza sostenibile si configura, così, come criterio evolutivo dell'efficacia amministrativa, estendendo la valutazione oltre la decisione in sé, agli effetti prodotti sulle persone e sul territorio, includendo una gestione consapevole del rischio e dell'incertezza, e alla adeguatezza della struttura organizzativa predisposta³⁵ – ma qui il discorso ci porterebbe lontano – spostando in avanti, come diceva Iannotta, «la soglia del giuridico, inglobando il mondo dei fatti, dei fenomeni», e a monte su quei profili organizzativi che condizionano strutturalmente la qualità delle decisioni pubbliche.

6. Appropriatezza dell'azione amministrativa, controlli e PNRR

In un'amministrazione orientata al risultato appropriato, il risultato non può essere ridotto a un mero indicatore quantitativo, ma deve fungere da criterio di valutazione qualitativa delle scelte amministrative, tenendo conto del contesto, delle alternative praticabili e degli effetti nel medio-lungo periodo. In questa prospettiva, i modelli tradizionali di controllo, incentrati sulla conformità formale, risultano inadeguati a valutare decisioni complesse e orientate al risultato appropriato poiché riflettono una concezione dell'amministrazione per atti, incompatibile con una visione processuale e relazionale dell'azione pubblica. Il sistema dei controlli, invece, dovrebbe assolvere non solo a una funzione repressiva o sanzionatoria, ma anche a una funzione preventiva e collaborativa, capace di accompagnare l'azione amministrativa nel corso

³⁴ La Corte costituzionale ha riconosciuto che un eccesso di formalismo può tradursi in una violazione indiretta dei principi costituzionali, laddove impedisca il perseguimento effettivo dell'interesse pubblico: Corte cost., 5 aprile 2012, n. 80.

³⁵ Pensiamo, ad esempio, ad una decisione della commissione elettorale di esclusione di una lista elettorale in quanto le firme a sostegno risultano apposte su un foglio diverso da quello recante la lista dei candidati, ma a questa solo spillato, senza l'apposizione di un "segno di congiunzione" tra le pagine. Ora, se andiamo a leggere la norma specifica emergono due elementi. Il primo è rappresentato dal dato testuale che letteralmente richiede che le firme dei sottoscrittori devono essere apposte su appositi moduli recanti il contrassegno delle liste e che debbono essere autenticate. Ma la norma nulla dice sul dato formale del "timbro di congiunzione", né prevede espressamente una sanzione espulsiva collegata alla sua mancanza. E qui interviene il secondo elemento rappresentato dal dato teleologico. La finalità della norma può certo ricondursi alla intenzione del legislatore di garantire che le liste a sostegno delle candidature siano sostenute da elettori "consapevoli" del valore della sottoscrizione che stavano apponendo. La norma risale al 1960 e così negli anni si è stratificata una interpretazione giurisprudenziale che a presidio della "consapevolezza" ha teorizzato che questa fosse garantita dalla apposizione del timbro di congiunzione tra le pagine, assistendo tale "necessità/garanzia" con la sanzione della esclusione della lista. Ma stante la previsione di una apposita previsione normativa che correla "espressamente" la mancanza di un timbro/segno di congiunzione alla sanzione della espulsione non ci si può non domandare se, anche alla luce delle innovazioni normative introdotte nel corso degli anni – pensiamo, ad esempio, alla normativa in materia di autocertificazione – tale struttura non sia ormai più appropriata. E forse anche il più incallito dei giuspositivisti non può avere delle perplessità sulla legittimità di una scelta escludente della commissione elettorale secondo una dimensione della razionalità strumentale. Risulta evidente, dunque, il conflitto tra certezza del diritto, riferita anche alla prevedibilità della decisione e giustizia sostanziale che costituisce uno dei nodi centrali della riflessione sulla razionalità amministrativa.



del suo svolgimento contribuendo alla qualità delle decisioni.

Tali criticità emergono con particolare evidenza nel contesto del PNRR, che ha rappresentato il banco di prova inedito per un'amministrazione orientata al risultato, accentuando la tensione tra accelerazione procedimentale e rafforzamento dei controlli.

La riduzione dei controlli concomitanti e l'innalzamento della soglia soggettiva della responsabilità erariale hanno sollevato interrogativi sulla coerenza di tali scelte con la logica dell'appropriatezza sostenibile. Il rischio è quello di privilegiare il raggiungimento formale di target e milestones a scapito della qualità delle decisioni e della sostenibilità degli interventi. Particolarmente critica appare la questione della sostenibilità finanziaria e gestionale degli investimenti realizzati con risorse PNRR, soprattutto per gli enti territoriali minori o in condizioni di squilibrio strutturale, spesso privi delle capacità organizzative e di strutture tecniche adeguate a governarne la complessità dei progetti nel tempo tali.

La valutazione della sostenibilità nel ciclo di vita delle opere avrebbe dovuto costituire elemento centrale del sistema dei controlli, integrando dimensione finanziaria, organizzativa e sociale³⁶ in una logica coerente con l'appropriatezza sostenibile.

La prevalenza di una impostazione aziendalistica nella definizione degli obiettivi e dei sistemi di performance, tuttavia, ha contribuito a una distorsione della funzione dei controlli, riducendo la valutazione dell'azione amministrativa a parametri misurabili, spesso disancorati dalla effettività dei diritti. Nel contesto del PNRR, fattori quali il tempo della decisione e il rispetto degli equilibri di bilancio hanno assunto una valenza quasi tirannica, quando non inseriti in una valutazione sistemica dell'azione amministrativa, rischiando di comprimere la dimensione sostanziale del risultato (degli interessi). La sostenibilità degli investimenti, tuttavia, non può essere valutata limitatamente alla fase di realizzazione, ma deve essere proiettata sull'intero ciclo di vita dell'intervento, considerando i costi di gestione, la capacità organizzativa dell'ente e i benefici attesi nel tempo.

L'assenza di una valutazione strutturata di tali profili, unitamente a una sottovalutazione della dimensione programmatica, espone al rischio di realizzazione di *white elephants*, cioè opere inutilizzate, con il conseguente aggravamento degli squilibri finanziari prospettici degli enti territoriali e possibile ricorso a interventi straordinari e commissariali, in aperta contraddizione con la logica dell'appropriatezza sostenibile che dovrebbe guidare l'allocazione delle risorse pubbliche. A ciò si aggiunge che la "fretta del PNRR" ha spesso indotto a progettare opere senza adeguata analisi costi-benefici di lungo periodo, mentre la logica della appropriatezza implica una valutazione della sostenibilità degli investimenti

³⁶ La Corte dei conti ha sottolineato la necessità di valutare la sostenibilità finanziaria degli interventi nel ciclo di vita delle opere: Corte dei conti, Sez. Autonomie, delib. n. 18 del 19 dicembre 2022.



considerando non solo la dimensione temporale, proiettata sul ciclo di vita dell'opera, ma anche quella organizzativa, riferita alla capacità gestionale dell'ente, la finanziaria, riferita agli equilibri prospettici e sociale, guardando alla effettività del servizio nel tempo.

La centralizzazione del PNRR risulta, sotto questo profilo, difficilmente compatibile con una valutazione contestuale dell'appropriatezza, poiché tende a privilegiare una logica top-down che riduce la capacità di adattamento delle decisioni ai contesti territoriali e alle capacità effettive degli enti attuatori.

7. Riforma della contabilità tra *accrual* e *accountability*

Nel quadro delle riflessioni dedicate alla sistematica dei controlli e alle trasformazioni degli strumenti informativi e di misurazione assume rilievo centrale la riforma del sistema di contabilità pubblica, e in particolare il passaggio verso modelli di contabilità economico patrimoniale *accrual*, come prospettato nella riforma 1.15 del PNRR, successivamente ridimensionata in "riforma delle norme di contabilità pubblica".

L'introduzione dell'*accrual* segna un mutamento significativo del paradigma informativo, poiché implica l'adozione di criteri valutativi che ampliano gli spazi di discrezionalità tecnica e interpretativa. Tale ampliamento comporta rischi non trascurabili, tra cui quello di pratiche di *creative accounting* nel settore pubblico, attraverso la manipolazione dei criteri di rilevazione, classificazione e valutazione, in assenza di un mercato in grado di validare esternamente tali scelte. Si tratta di una riforma che non è certo figlia del solo PNRR, che in un certo senso realizza meglio quel panotticismo tipico del centro verso la periferia, attraverso un rafforzamento degli strumenti conoscitivi e comparativi, e questo non perché la contabilità economico-patrimoniale abbia qualche virtù in più rispetto a quella finanziaria.

In questo contesto, il ruolo dei sistemi di controllo e di verifica esterna diviene decisivo, poiché la contabilità economico-patrimoniale non è una tecnica neutrale, ma uno strumento che produce specifiche rappresentazioni della realtà amministrativa, funzionali a determinate esigenze decisionali e comunicative. Infatti, i sistemi di contabilità non possono essere valutati in senso assoluto, e la loro adeguatezza/inadeguatezza dipendono dal finalismo che sono chiamati a servire. Sono semplici tecniche e metodi non neutrali, che servono a favorire una determinata necessità decisionale e, quindi, comunicativa e che producono specifiche rappresentazioni della realtà amministrativa. Pertanto, la loro adeguatezza dipende dalla coerenza con le finalità pubbliche perseguite, e non da presunte superiorità tecniche intrinseche.

Il passaggio all'*accrual* sembra rispondere all'esigenza di rafforzare i processi di *accountability*, andando oltre la tradizionale funzione autorizzatoria della contabilità finanziaria.



Ma tale passaggio non è privo di criticità, soprattutto se non accompagnato da una chiara definizione del finalismo pubblico sotteso alla riforma.

Una prima criticità riguarda il rischio di standardizzazione e di ampliamento incontrollato della discrezionalità correlate alle stime, giudizi e valutazioni soggettive che può entrare in tensione con i rischi di legalità, imparzialità e controllo esterno. Una seconda criticità attiene al richiamo al concetto di capitale di funzionamento, mutuato dal bilancio d'impresa, la cui applicazione alle pubbliche amministrazioni solleva rilevanti perplessità. Infatti, il capitale di funzionamento presuppone una logica economica orientata alla produzione di reddito, in sé estranea all'azione amministrativa, che trova il proprio fondamento nella funzione pubblica e nella logica del servizio, e non nel mercato. Nel settore pubblico, il capitale di funzionamento non può essere assimilato a quello d'impresa, sia per la presenza di beni demaniali e beni patrimoniali indisponibili, sia per l'assenza di flussi di ricavo di mercato, con conseguenti difficoltà nella determinazione del valore, del costo storico e dei criteri di ammortamento.

Del resto, la finalità della contabilità pubblica non dovrebbe essere la "determinazione di reddito" ma la rappresentazione della consistenza patrimoniale e dei risultati economici della gestione in un'ottica di accountability e trasparenza, funzionale al controllo democratico.

In questa prospettiva, avrebbe forse maggiore coerenza valorizzare strumenti quali la contabilità analitica e l'analisi dei costi dei servizi, più direttamente funzionali alle decisioni pubbliche e alla valutazione della efficacia, appropriatezza e sostenibilità delle politiche.

Le difficoltà applicative dell'*accrual* risultano ulteriormente accentuate dalla coesistenza con la contabilità finanziaria, che determina duplicazioni informative e complessi problemi di riconciliazione tra risultati economici e finanziari, *rectius* una nuova stagione di "non trasparenza finanziaria"³⁷.

Ciò non esclude che l'introduzione dell'*accrual* possa rafforzare l'accountability, intesa in senso ampio come responsabilità delle pubbliche amministrazioni verso i cittadini, istituzioni di controllo e collettività, a condizione che sia chiaramente definito, come detto, il finalismo pubblico della riforma.

Anche perché il riferimento al principio dell'*accrual* implica la competenza economica, e quindi costi e ricavi, e non già entrate e uscite, pertanto, occorre superare le difficoltà di misurazione economica dei beni pubblici, che, in ragione della loro funzione istituzionale e sociale, non rispondono alle logiche del mercato, non generando flussi di ricavo, con la conseguente assenza di un valore di mercato attendibile e di criteri certi per determinare il costo storico, la vita utile e anche i

³⁷ Per approfondimenti sui possibili rischi di una nuova stagione di "non trasparenza finanziaria" con l'entrata in vigore della c.d. riforma *Accrual* del sistema di contabilità pubblica si veda V. MANZETTI, *Lo Stato sociale tra regole di finanza pubblica e nuovi modelli di welfare*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, 226.



criteri di ammortamento.

Quindi se da un lato va vista con favore la riforma nella prospettiva di garantire una reale accountability, quindi una idea di responsabilità molto più ampia di quanto fosse in precedenza, perché introduce i temi della rendicontazione sociale, della socialità e della sostenibilità, dall'altro occorre valutare la adeguatezza della contabilità economico patrimoniale, in quanto se non si scioglie il tema del finalismo si sposta a valle il problema della molteplicità dei sistemi di contabilità che tanto ha creato problemi in passato, rischiando di avere nuovamente tante situazioni patrimoniali e risultati economici molto difficili da interpretare e quasi impossibili da ridurre a sistema in assenza di un quadro unitario di riferimento.

L'introduzione dell'*accrual*, superate le criticità, può rafforzare il principio di accountability, cioè la responsabilità delle pubbliche amministrazioni verso cittadini, istituzioni di controllo, collettività, ponendosi quale presupposto logico della rendicontazione sociale che, insieme al bilancio sociale, al report integrato e al report di sostenibilità, consentono alla pubblica amministrazione di comunicare risultati sociali, impatti economici ed effetti ambientali delle proprie politiche. Tema che apre a una concezione allargata di accountability che supera l'*accountancy* legata al rendiconto finanziario, al controllo della regolarità contabile e alla verifica formale, verso una dimensione allargata in cui l'*accountability* considera la dimensione finanziaria, riferita agli equilibri di bilancio, di performance, riferita all'efficacia/efficienza delle decisioni assunte; sociale, richiamando l'impatto su cittadini e territori, ambientale, riferita alla sostenibilità ecologica, e non da ultimo democratica, intercettando le dimensioni della trasparenza e della partecipazione. Essa, infatti, potenzialmente fornisce alla rendicontazione sociale dati più attendibili sui costi dei servizi, sul consumo delle risorse, fornendo una base per valutare efficienza, economicità e sostenibilità nel tempo.

7.1. Cenni sul controllo concomitante

Sempre il parametro della sostenibilità già richiamato nel discorso sull'*accountability*, evidenzia come ulteriori approfondimenti dovrebbero riguardare tematiche quali le modalità di programmazione e dunque la prospettiva del rischio e l'impatto sulle decisioni dell'amministrazione, o ancora, con specifico riferimento alla dimensione più pura della contabilità, le regole che riguardano le modalità di utilizzazione e contabilizzazione delle risorse erogate per l'attuazione del PNRR da parte degli enti territoriali in qualità di soggetti attuatori, o ancora i controlli che opera la Corte dei Conti. Circoscrivendo il discorso a quest'ultimo profilo, e, soprattutto circoscrivendolo alla realtà del PNRR, la Corte interviene in diverse fasi di vita del piano e della sua gestione e, indubbiamente si pone il problema del corretto, efficace, efficiente utilizzo dei fondi del PNRR.

La Corte ha poteri per verificare la regolarità della attuazione, e la efficacia ed



efficienza della utilizzazione dei fondi anche dopo l'intervento normativo che ha eliminato il PNRR dal perimetro del controllo concomitante della Corte dei conti (art. 1, d.l. 44/2023)³⁸.

Prima della novella era previsto il coinvolgimento del magistrato contabile attraverso una duplice tipologia di controllo sull'attuazione del PNRR: da un lato un controllo successivo sulla gestione, quindi sulla attuazione del programma, dunque non un controllo di gestione; dall'altro il controllo concomitante.

Come detto, il controllo concomitante, la cui *ratio* risponde a una funzione preventiva (per intercettare criticità prima che producano danni), collaborativa (per segnalare all'amministrazione problematiche in corso d'opera), e di accountability (per rendere trasparente l'attuazione in tempo reale) è stato eliminato, non senza polemiche, proprio per il PNRR fondato su un monitoraggio continuo delle attività amministrative e sull'analisi di procedimenti mentre sono ancora in fase di svolgimento, attraverso l'esame di atti, dati, informazioni svolti da strutture dedicate, operando secondo programmi di controllo definiti. L'art. 22 risulta riscritto nel senso per cui la Corte esercita il controllo concomitante sui piani e progetti, esclusi quelli del PNRR, adottati per il sostegno e rilancio dell'economia. L'esito di questo controllo viene immediatamente trasmesso all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale.

Superfluo sottolineare quanto e come il controllo concomitante, se correttamente esercitato – ma a questo forse la Corte aveva abdicato sin dall'inizio – anche per ragioni organizzative e strutturali – possa garantire l'appropriatezza dell'azione dell'amministrazione, soprattutto in una situazione verticalizzata in cui si sovverte la logica bottom-up propria della programmazione comunitaria. Ma vuoi la esiguità delle risorse della Corte, vuoi il protezionismo del Governo sul Piano hanno fatto naufragare uno strumento di controllo, io oserei definirlo di accompagnamento verso la appropriatezza della azione dell'amministrazione, piuttosto che di mera vigilanza formale.

La soppressione del controllo concomitante sul PNRR segna indubbiamente un arretramento significativo nella prospettiva di un controllo orientato alla qualità dell'azione amministrativa, privilegiando una logica acceleratoria che rischia di sacrificare la valutazione degli effetti di medio-lungo periodo.

Anche se "si deve prendere atto che, se sussistono riserve sul tenore delle norme che hanno ora introdotto, ora soppresso il controllo concomitante sul PNRR e sul Fondo

³⁸ M. MACCHIA, *La "nuova" discrezionalità amministrativa e il controllo concomitante della Corte dei conti*, in *Il ruolo della Corte dei conti nei processi decisionali degli Enti locali*, a cura di J. Bercelli e S. Moro, Giappichelli, Torino, 2023, 57 ss.; A. PETA, *I controlli della Corte dei conti: il c.d. controllo concomitante, Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, a cura di A. Giordano, Milano, Giuffrè, 2021, 560 ss.; E. MINNEI e C. PAGLIARIN, *Il controllo concomitante della Corte dei conti per l'accelerazione degli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, 1095 ss.; C. CHIAPPINELLI, *Le innovazioni della legge "Brunetta" al sistema dei controlli nel quadro delle altre recenti riforme*, in *Ragiusan*, 2011, n. 327/328, 90 ss.



complementare, sussistono tuttavia anche esigenze di chiarezza sul tenore di alcune disposizioni del regolamento

Recovery and resilience facility n. 241/2021, ed in particolare sull'art. 22, quando nel trattare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, dispone al comma 1 che la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e di conflitti di interessi, deve essere affidata dagli Stati membri ad un *sistema di controllo interno efficace ed efficiente*, mentre al comma 2, lett. e, chiama in causa, sempre a questi fini, i sistemi di controllo (indistintamente interni ed esterni) di Commissione, Olaf, Corte dei conti europea, EPPO³⁹.

Residua il controllo sulla gestione (art. 3, comma 4) che si esercita svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego dei fondi di cui al PNRR. Questo tipo di controllo, che a volte viene chiamato collaborativo, si informa certamente ai criteri di cooperazione e coordinamento, anche con la Corte dei conti europea, e in questo caso la Corte riferisce (semestralmente per il PNRR) al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR, in deroga a quanto accade per gli altri casi dove il referto è annuale.

Se si allarga la prospettiva emerge come l'abolizione del controllo concomitante potrebbe (ma il condizionale è d'obbligo) risultare un falso problema in quanto residuerebbe l'art. 3, comma 4 che prevede che il controllo successivo possa essere svolto anche in corso di esercizio, pertanto per certi versi il controllo concomitante torna sotto mentite spoglie perché la Corte può verificare la regolarità e legittimità della gestione, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. Un controllo successivo, ma in corso di gestione.

8. Dal controllo alla responsabilità selettiva: tra scudo erariale e colpa grave

Ma la eliminazione del controllo concomitante non è l'unico "colpo di scure" che si è abbattuto sulla sistematica dei controlli. In questa medesima direzione di ridimensionamento dell'apparato di garanzia si colloca anche l'intervento sul versante della responsabilità amministrativa.

Un altro aspetto sul quale occorre richiamare l'attenzione, sempre in relazione alla valutazione della efficacia dei controlli nella prospettiva della appropriatezza prima considerata riguarda il c.d. scudo erariale rispetto al quale il Parlamento ha prorogato la norma che eleva l'elemento soggettivo per l'imputabilità al dolo rendendolo per certi versi regola nel contesto della c.d. riforma Foti.

Come noto, infatti, il d.l. 76/2000 rappresenta un passaggio chiave nel ripensamento del ruolo dei controlli della Corte dei conti, inserendosi nel più ampio disegno di riduzione dell'inerzia amministrativa e di contenimento della c.d. paura della firma che costituisce la chiave di lettura dell'intero successivo intervento normativo. In

³⁹ G. COLOMBINI, V. MANZETTI, *Introduzione alla ricerca*, in G. Colombini, M. D'Orsogna, L. Giani, V. Manzetti (a cura di), *Il PNRR tra condizionalità finanziarie e sociali*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023, XXII ss.



questo contesto, il decreto non mirava a ridisegnare in senso assoluto la funzione di controllo, quanto piuttosto a ridefinirne la natura e modalità di esercizio, valorizzando profili di accompagnamento e prevenzione rispetto a logiche meramente sanzionatorie.

La scelta di intervenire sul perimetro della responsabilità amministrativa e, indirettamente sul rapporto tra amministrazione e controllo contabile si fonda sull'idea che l'effettività dell'azione pubblica non possa essere garantita da un sistema in cui il controllo si traduce in un fattore paralizzante. Ed è proprio la considerazione di questo profilo a rendere evidente come il d.l. 76/2000 non abbia introdotto un modello eccezionale di controllo, rendendo più esplicita una tendenza presente nell'ordinamento: quella verso un controllo che non si sostituisca alla decisione amministrativa, né la condizioni in modo vincolante, ma che ne verifichi ex post la coerenza con i principi di legalità, buon andamento ed equilibrio finanziario.

In questa prospettiva si è assistito a una ridefinizione concettuale della colpa grave, riposizionandola nel sistema come criterio selettivo e non espansivo della responsabilità, sottraendola a una lettura meramente oggettiva, ancorata a una valutazione legata alla complessità dell'azione amministrativa, all'incertezza del quadro normativo, alla finalizzazione dell'atto all'interesse pubblico, nonché all'assenza di vantaggi personali. E così, il modello proposto di fatto ha circoscritto la responsabilità erariale ai soli comportamenti caratterizzati da una deviazione macroscopica dai doveri d'ufficio.

Prima di entrare nel merito della riforma occorre effettuare alcuni rapidi richiami al percorso che si è concluso nella richiamata riforma. Il primo passo non può che essere rintracciato nella progressiva estensione della disciplina emergenziale introdotta in occasione della pandemia da Covid-19.

Interessante, a mio avviso, l'ordinanza di rimessione della Corte dei conti Campania (ord. 228/2023)⁴⁰ relativa appunto all'art. 21, comma 2, d.l. 76 per contrasto con gli artt. 103, 97, 28, 81 e 3 della Costituzione nella parte in cui introduce, sia pure in via temporanea, *«l'esenzione generalizzata da responsabilità per le condotte commissive connotate dall'elemento soggettivo della colpa grave»* che era stato individuato quale punto di equilibrio del binomio colpa/dolo. In ciò richiamando anche i precedenti della stessa Corte costituzionale che aveva ritenuto in contrasto con l'art. 103 Cost. le previsioni miranti ad introdurre la c.d. colpa tipizzata (Corte cost. 340/2001). Sebbene si tratti di legislazione emergenziale, emanata al dichiarato fine di garantire una più rapida adozione dei provvedimenti amministrativi per l'attuazione del PNRR, sottolinea, direi condivisibilmente, la Corte dei conti nell'ordinanza di rimessione, che nella sua valutazione non si può prescindere dalla considerazione della *«ragionevolezza, la non sproporzione della misura adottata e la funzionalità alle finalità*

⁴⁰ Corte dei conti, Sez. giur. Campania, ord. 10 ottobre 2023, n. 228, che ha sollevato questione di legittimità costituzionale sull'art. 21, comma 2, d.l. 76/2020, per irragionevole compressione della responsabilità erariale.



perseguite», con un evidente ribaltamento dell'assetto tradizionale della responsabilità amministrativa. E proprio in considerazione di ciò, la Corte ha ritenuto irragionevole la norma che, tra l'altro, comprende tutti gli ambiti dell'agire dell'amministrazione, senza limitarsi a quelli strettamente inerenti, o quanto meno influenzati dall'emergenza Covid. E così la previsione, secondo la Corte, ha finito per ridisegnare, con decretazione d'urgenza, il sistema della responsabilità erariale, spostando di fatto la responsabilità dall'autore dell'illecito sul controllore che ha omesso i doverosi controlli, e ciò in quanto la responsabilità del primo – che è il soggetto che materialmente ha realizzato l'attività dannosa è limitata alle ipotesi di dolo, mentre quella del secondo – cioè, il controllore – anche alla ipotesi di colpa grave.

È interessante per il passaggio in cui si sottolinea che la norma non è funzionale allo scopo – di arginare la paura della firma – e ciò in quanto la scrivente ha finito per estendersi anche a qualunque condotta fattuale, quali, ad esempio, il danneggiamento con colpa grave di un'auto dell'amministrazione o il danno indiretto provocato da un medico che dimentica la garza nell'addome nel paziente, esempi che rendono evidente l'eccessiva estensione applicativa della norma.

E a sottolineare la irragionevolezza della norma, nell'ordinanza si richiama la distinzione tra danno diretto (cioè, quello prodotto direttamente all'amministrazione) e danno indiretto (cioè, quello prodotto a terzi che l'amministrazione è tenuta a risarcire), il primo ricondotto alla violazione degli obblighi di servizio, a sottolineare l'ulteriore irragionevolezza della norma che non considera tale distinzione. E sul punto la corte sottolinea come «il buon andamento si declina come buona amministrazione, sia nel senso di assicurare un'attività amministrativa nel rispetto della legge, sia nel senso di assicurare l'efficienza e l'adeguatezza dell'agire amministrativo». Considerato lo stretto legame tra buon andamento e imparzialità e legalità, si evidenzia l'incongruenza di una norma che rende nella sostanza lecite condotte che di fatto sono illecite operate, con un intervento sulla loro punibilità.

La Corte costituzionale⁴¹, come noto, ha respinto le censure sollevate dalla Sezione remittente, ritenendo sostanzialmente infondato il timore che l'evoluzione normativa potesse incidere sull'essenza costituzionale della funzione di controllo, determinando una compressione indebita delle prerogative della Corte o, al contrario, una trasformazione del controllo in forma di sindacato sostanzialmente invasivo.

La Corte, infatti, ha ribadito che la compatibilità costituzionale dei controlli della Corte dei conti non dipende dalla loro intensità astratta, bensì dalla loro qualificazione funzionale, rilevando il fatto che essi non assumono in carattere sostitutivo, traducendosi in una compressione dell'autonomia decisionale dell'amministrazione. La Corte, nel ribadire la compatibilità costituzionale della

⁴¹ Corte cost., sent. n. 132 del 2024, che ha ritenuto non fondate le censure, ribadendo la funzione ripristinatoria e non sostitutiva della responsabilità amministrativo-contabile.



norma impugnata ha valorizzato l'idea che la responsabilità amministrativa non ha una funzione positiva in senso proprio, ma una funzione ripristinatoria e di garanzia dell'equilibrio finanziario, arrivando così a giustificare una soglia di imputazione più elevata rispetto agli altri modelli di responsabilità. La Corte ha poi evidenziato come il rischio di una nozione troppo estensiva di colpa grave possa trasformare il controllo in un sindacato sostitutivo delle scelte amministrative, rischio che può essere scongiurato mantenendo ferma la distinzione tra valutazione della legittimità e della ragionevolezza dell'azione amministrativa e l'accertamento della macroscopica violazione dei doveri d'ufficio. E così la colpa grave viene individuata quale punto di equilibrio tra controllo e autonomia amministrativa⁴². È su questa linea di continuità che si colloca l'intervento legislativo successivo.

Questa impostazione ha trovato riscontro particolarmente chiaro nella ricostruzione fatta propria dalla legge 1/2026 che segue le coordinate tracciate proprio nella decisione della Corte costituzionale.

Nel contesto della riforma, la colpa grave si pone come vero e proprio perno di razionalizzazione della responsabilità amministrativo-contabile, segnando il passaggio da un sistema percepito come prevalentemente deterrente a un modello dichiaratamente orientato alla responsabilizzazione selettiva dell'agente pubblico. E così la colpa grave viene stabilizzata come criterio ordinario e strutturale di imputazione, chiarendo che la responsabilità erariale non può essere fondata su meri errori valutativi, scelte discrezionali opinabili o violazioni formali prive di effettiva incidenza finanziaria.

Il tentativo di oggettivizzazione della colpa grave trova uno dei propri pilastri nella insindacabilità della discrezionalità amministrativa che risulta dalla strutturazione della norma che, come noto, esclude la responsabilità in quelle ipotesi in cui la decisione si colloca all'interno di un ventaglio di scelte ragionevoli, l'amministrazione ha operato in un contesto normativo incerto o mutevole e l'atto è espressione di una ponderazione di interessi contrapposti.

L'intento dichiarato del legislatore è quello di evitare che la colpa funga da strumento surrogatorio del controllo di opportunità assurgendo a "funzione ordinatrice" del ruolo della Corte dei conti che, così, non può essere più chiamata a presidiare l'efficienza dell'azione amministrativa attraverso l'espansione della responsabilità, ma a intervenire solo nei casi di grave scostamento dai canoni della "legalità finanziaria".

Ed è proprio la considerazione di questo aspetto evidenzia anche gli altri profili di

⁴² La dottrina è estremamente ampia. Sia consentito richiamare, *ex multis*, U. ALLEGRETTI, *I controlli amministrativi*, Il Mulino, Bologna, 1995; C. ASTRALDI DE ZORZI, *Colpa grave e dolo: responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti*, in *Enti pubblici*, 1997, 1, 9 ss.; O. SEPE, *Danno e colpa nella giurisdizione contabile: innovazioni introdotte con la legge 20 Dicembre 1996, n. 639*, in *Giurisprudenza italiana*, 11, 3, 615 ss. In chiave critica sulla riforma, S. CIMINI, F. VALENTINI, *La dubbia efficacia dello "scudo erariale" come strumento di buon andamento della p.a.*, in *AmbienteDiritto*, 2022, 1, 1 ss.



criticità di una simile impostazione che allontana la disposizione, gli effetti attesi, dalla sua concreta effettività, cioè l'essere il criterio di equilibrio tra responsabilità e buon andamento che, evidentemente, viene circoscritto alla sola dimensione finanziaria.

E ciò è ancor più evidente se si considera che il tentativo di oggettivizzazione della colpa grave come soglia ordinaria di imputazione, cercando al contempo di vincolarne l'accertamento a parametri normativi predeterminati, si pone in contrasto con la caratteristica propria della colpa, che è categoria valutativa che vive di apprezzamenti complessivi e contestuali. E così è chiaro che la sua eccessiva tipizzazione rischia di trasformarla da criterio selettivo a clausola di protezione generalizzata nella quale l'attenzione si sposta dalla valutazione dell'effettiva gravità della condotta alla mera ricorrenza di indici formali (complessità normativa, esistenza di pareri, contesto organizzativo) con un latente pericolo di perdita della elasticità del giudizio di colpevolezza, che potrebbe risultare incapace di intercettare condotte sostanzialmente gravemente negligenti ma formalmente giustificabili.

Il richiamo a elementi a forte caratterizzazione soggettiva quali la buona fede, l'assenza di vantaggi personali, la finalizzazione all'interesse pubblico, nonché l'affidamento su assunti organizzativi e indirizzi superiori, rischia di spostare ulteriormente l'attenzione sulla condizione psicologica e funzionale dell'agente, con la conseguenza che la colpa grave rischia di dissolversi in una sorta di "irragionevolezza intenzionale", avvicinandosi vieppiù al dolo, rischiando di tramutarsi in uno strumento di deresponsabilizzazione selettiva, soprattutto nei contesti amministrativi complessi e strutturalmente disorganizzati.

Le criticità sommariamente richiamate rischiano di essere ulteriormente acuite a seguito della applicazione della regola del silenzio assenso che, unitamente alla disciplina della colpa grave, rischia di generare un notevole abbassamento della soglia di controllo sostanziale, con il rischio che l'inerzia si traduca in una valutazione implicita di regolarità, sebbene sia chiaro che il silenzio può dipendere da fattori del tutto estranei dal merito, quali i carichi di lavoro, le carenze di organico, le complessità istruttorie o le priorità organizzative interne, così che il controllo contabile viene ricodificato come rischio organizzativo, anziché come giudizio di tipo giuridico. Ed è proprio dalla coniugazione tra questi due elementi emergono le criticità più profonde della riforma che rischia di produrre un abbassamento cumulativo delle garanzie nel quale diventa estremamente difficile ricostruire, ex post, un profilo di responsabilità con una conseguente attenuazione della funzione stessa del controllo contabile.

9. Verso un'amministrazione dell'appropriatezza responsabile

Le trasformazioni esaminate evidenziano come l'azione amministrativa sia oggi chiamata a confrontarsi in modo strutturale con la complessità, intesa non soltanto



come pluralità di interessi coinvolti, ma come interazione dinamica tra vincoli normativi, obiettivi di risultato e tutela dei diritti. Tali dinamiche pongono le basi per una riflessione conclusiva sul modello dell'appropriatezza, già alla luce delle più recenti evoluzioni dell'azione amministrativa, accelerate dalle crisi emergenziali e dalla gestione del PNRR, che impongono un ripensamento profondo dei paradigmi tradizionali del diritto amministrativo. L'amministrazione è così chiamata a essere riconosciuta quale soggetto istituzionale deputato al governo della complessità, assumendo decisioni capaci di incidere in modo diretto sui diritti e sugli interessi della collettività.

Il superamento di una concezione meramente formale della legalità non si traduce in un affievolimento delle garanzie, ma piuttosto nella loro rielaborazione in chiave sostanziale. Tale passaggio segna una trasformazione strutturale del modo di intendere la legalità amministrativa, non più circoscritta alla mera conformità procedurale, bensì orientata alla qualità sostanziale delle decisioni pubbliche. In questo contesto, appropriatezza, proporzionalità e ragionevolezza emergono come criteri ordinanti dell'azione amministrativa, operanti quali parametri di valutazione sia *ex ante* sia *ex post* dell'esercizio del potere, idonei a indirizzare la discrezionalità verso esiti coerenti con il disegno costituzionale.

La sfida consiste nel conciliare efficienza e garanzia, evitando tanto il rifugio nel formalismo quanto l'abbandono a una discrezionalità priva di adeguati contrappesi. In tale equilibrio instabile si gioca la legittimazione democratica dell'azione amministrativa e la possibilità di delineare un modello di amministrazione dell'appropriatezza responsabile.

L'analisi svolta consente di mettere in luce come le trasformazioni più recenti dell'azione amministrativa – accelerate dalle crisi emergenziali e dall'attuazione del PNRR – impongano una revisione profonda dei tradizionali paradigmi del diritto amministrativo. L'amministrazione non può più essere intesa esclusivamente come apparato di mera esecuzione della legge, ma deve essere riconosciuta quale soggetto istituzionale chiamato a governare processi complessi, assumendo decisioni che incidono direttamente sulla conformazione degli interessi pubblici e privati.

In questa prospettiva, il progressivo superamento di una concezione esclusivamente formale della legalità non comporta un indebolimento delle garanzie, bensì la loro rifondazione in senso sostanziale. Principi quali appropriatezza, proporzionalità e ragionevolezza si configurano come criteri ordinanti dell'azione amministrativa, capaci di integrare il dato normativo e di orientare la discrezionalità verso soluzioni coerenti con i valori costituzionali.

Tale evoluzione, tuttavia, non è esente da criticità. L'ampliamento degli spazi decisionali riconosciuti all'amministrazione, se non accompagnato da un rafforzamento adeguato dei meccanismi di responsabilità e di controllo, rischia di tradursi in una opacizzazione delle scelte pubbliche e in una compressione della



tutela giurisdizionale effettiva, incidendo sulla capacità del sistema di garantire un controllo reale sulla razionalità e sulla proporzionalità delle decisioni amministrative. In questa direzione, il ridimensionamento degli strumenti di controllo concomitante e la crescente valorizzazione di logiche acceleratorie sollevano interrogativi significativi circa la sostenibilità, nel medio-lungo periodo, di un'amministrazione orientata prevalentemente al conseguimento del risultato immediato.

La sfida che si pone al diritto amministrativo contemporaneo è dunque quella di ricomporre il rapporto tra efficienza e garanzia, evitando sia il ritorno a modelli formalistici sia l'espansione incontrollata di una discrezionalità priva di adeguati contrappesi. Ciò impone una rinnovata attenzione al ruolo del giudice amministrativo, chiamato non a sostituirsi all'amministrazione, ma a presidiare la razionalità sostanziale delle decisioni, nonché alla funzione dei controlli esterni, da intendersi come strumenti di accompagnamento e di miglioramento dell'azione pubblica.

In conclusione, l'amministrazione dell'appropriatezza responsabile si configura come un modello in equilibrio instabile, costantemente attraversato dalla tensione tra esigenze di rapidità decisionale e salvaguardia delle garanzie sostanziali, nel quale il perseguimento del risultato deve essere costantemente misurato sulla capacità di assicurare diritti, trasparenza e accountability. Solo in tale prospettiva è possibile evitare che l'eccezione emergenziale si cristallizzi in regola e che la semplificazione procedimentale degeneri in una semplificazione delle garanzie, compromettendo la stessa legittimazione democratica dell'azione amministrativa.