

JURA

Temi e problemi
del diritto

STUDI

discipline civilistiche
discipline penalistiche - Criminalia
discipline pubblicistiche
filosofia del diritto
storia del diritto

TESTI

CLASSICI

collana diretta da

Italo Birocchi, Marcello Clarich,
Aurelio Gentili, Fausto Giunta,
Mario Jori, Vito Velluzzi

Stefano Battini

Burocrazia difensiva
e responsabilità amministrativa

Alla ricerca dell'equilibrio perduto



Edizioni ETS



www.edizioniets.com

© Copyright 2025

EDIZIONI ETS

Palazzo Roncioni - Lungarno Mediceo, 16, I-56127 Pisa

info@edizioniets.com

www.edizioniets.com

Distribuzione

Messaggerie Libri SPA

Sede legale: via G. Verdi 8 - 20090 Assago (MI)

Promozione

PDE PROMOZIONE SRL

via Zago 2/2 - 40128 Bologna

ISBN 978-884677320-3

ISSN 2283-5296

A Ewa

INDICE

<i>Introduzione</i>	11
 <i>Capitolo Primo</i>	
Alle radici dello squilibrio	
1. L'incertezza normativa e la burocrazia difensiva: un circolo vizioso	20
2. Il mutamento della postura costituzionale dell'amministrazione e l'accentuazione del rischio da responsabilità	26
3. Il fallimento della responsabilità per risultati e il deficit di <i>accountability</i>	29
4. Un breve <i>excursus</i> : la natura (mostruosa) della responsabilità amministrativa	31
5. La componente para-penalistica della responsabilità amministrativa e il disfavore per le polizze assicurative	40
 <i>Capitolo Secondo</i>	
La ricerca di nuovi equilibri: il difficile dialogo fra legislatore e giudici	
1. Il rafforzamento della responsabilità amministrativa nei primi anni '90 del secolo scorso	44
2. Il rischio di burocrazia difensiva e l'introduzione di tecniche "rassicuratorie" nella seconda metà degli anni '90	46
3. La contestazione della legittimità costituzionale delle misure di prevenzione della burocrazia difensiva	51
4. La neutralizzazione giurisdizionale delle riforme	54
5. La stagione della radicalizzazione: le riforme "emergenziali" del 2020	59
6. Prove tecniche di razionalizzazione: i principi del "risultato" e della "fiducia" nel Codice dei Contratti Pubblici e la prevenzione della burocrazia difensiva	67

Capitolo Terzo

Un *turning point* nella evoluzione della responsabilità amministrativa: la sentenza “Pitruzzella”

1. La burocrazia difensiva presa sul serio: la giustificazione della ricerca legislativa di un nuovo equilibrio, nell’assetto della responsabilità amministrativa 74
2. La legittimità costituzionale “condizionata” dello “scudo erariale” 79
3. L’effetto “conformativo” della sentenza “Pitruzzella”, la violazione del giudicato costituzionale e la riforma costituzionalmente necessaria della responsabilità amministrativa 82

Capitolo Quarto

La riforma della responsabilità amministrativa

1. La natura della responsabilità amministrativa e i suoi rapporti con le altre forme di responsabilità 90
2. L’elemento psicologico e la cosiddetta tipizzazione della colpa grave 99
3. L’elemento psicologico: il dolo dopo l’abbandono dello “scudo erariale” 119
4. Le tecniche di contenimento del danno risarcibile 123
5. La Corte dei Conti fra controllo e responsabilità: il nesso dannoso fra controlli preventivi e *liability* 134
6. La Corte dei Conti fra controllo e responsabilità: il nesso mancante fra controlli successivi e *accountability* 142

Conclusioni 153

Bibliografia 163

INTRODUZIONE

Si scrive burocrazia difensiva. Si legge squilibrio del sistema delle responsabilità dei dipendenti pubblici. La giurisprudenza costituzionale, con la sentenza n. 132 del 2024, si è incaricata di collegare la scrittura alla lettura, evitando che il dibattito sul tema finisca sul binario morto delle dispute astratte, o perfino terminologiche, relative all'esistenza o meno della burocrazia difensiva.

Il termine, mutuato dalla "medicina difensiva", analizzata negli Stati Uniti fin dagli anni '70 del secolo scorso, si è diffuso in Italia, da circa un decennio, anche grazie a indagini basate su questionari e interviste sul campo¹. Esso è stato indicato, a vario titolo e con accenti diversi, in numerose e importanti sedi istituzionali, nazionali² e internazionali³. Si è via via sviluppata una con-

¹ Ha avuto ampia eco una indagine di Forum PA, coordinata da C.M. SISMONDI e curata da V. PIERSANTI, *Burocrazia difensiva. Come ne usciamo?*, Maggio 2017, Collana Ricerche. La ricerca ha preso le mosse dalla constatazione di una paralisi burocratica. "Continuiamo a trovarci di fronte – si osserva nella presentazione – a una PA ferma, bloccata, in balia di una confusione legislativa, di una bulimia regolatoria, di una coazione a ripetere tale per cui si legifica dieci volte la stessa cosa, ma sempre con piccole differenze. In questo caos, ci raccontano i dipendenti pubblici (e lo stato dei servizi), l'unica salvezza percepita è quella di restare fermi, di aspettare che passi il vento dell'innovazione (che tanto dura al massimo il tempo di un Governo, poi tutto cambia) o di pretendere, prima di applicarle, che le novità diventino obbligatorie e ne sia sanzionata veramente la negligenza e che qualche deus ex machina burocratico o normativo ci liberi dalla paura dei moderni bau-bau della PA: la Corte dei Conti e l'ANAC". L'indagine ha raccolto le opinioni di circa 1700 persone, per l'80% dipendenti pubblici di tutti i comparti del pubblico impiego. Il 62% del campione ha risposto che "la burocrazia difensiva esiste ed è cresciuta negli ultimi 5 anni". Si veda anche, successivamente, BATTINI S. - DE-CAROLIS F., *Indagine sull'amministrazione difensiva*, in *Riv. It. Publ. Manag.*, n. 2/2020, p. 342 e ss.

² A titolo esemplificativo, il problema della "burocrazia difensiva" è stato menzionato, fra gli altri, dagli estensori del c.d. "Piano Colao" (Giugno 2020), dal Presidente del Consiglio, MARIO DRAGHI, nel Discorso di Apertura dell'Anno Giudiziario della Corte dei Conti (Febbraio 2021), dall'Autorità Antitrust (Segnalazione AS1730 - 2021 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza, che suggerisce "l'introduzione di misure volte ridurre il ricorso alla c.d. "burocrazia difensiva" che spesso blocca il funzionamento delle stazioni appaltanti, ad esempio prevedendo la responsabilità dei funzionari per danno erariale solo in caso di dolo); dai Presidenti del Tribunale Amministrativo del Lazio (Febbraio 2021 e Marzo 2022) e del Consiglio di Stato (Marzo 2022) nei rispettivi discorsi di apertura dell'anno giudiziario.

³ Secondo l'OCSE, *"In Italy, measures introduced to control the risk of corruption expose pu-*

sistente letteratura scientifica⁴. È poi divenuto oggetto di riflessione anche in altri Paesi, in particolare in Spagna⁵, dove è stato di recente pubblicato quello che, a quanto risulta, è il primo studio monografico espressamente dedicato alla burocrazia difensiva⁶. Nonostante ciò, non mancano voci, anche molto

blic officials to the risk of judicial processes with serious penalties, and the number of judicial proceedings against public officials has increased significantly since the early 2000s. While pursuing integrity, these discourage public servants from taking action or from seeking positions of responsibility. For example, public servants in administrations recently subject to judicial investigations are less likely to behave proactively [OECD, *Economic Surveys: Italy 2021*, OECD Publishing, Paris (<https://doi.org/10.1787/07d8b9cd-en> 2021)].

⁴ Ad aprire la riflessione, quantomeno fra gli studiosi di diritto amministrativo, CAFAGNO M., *Contratti pubblici, responsabilità amministrativa e "burocrazia difensiva"*, in *Dir. Econ.*, n. 3/2018, p. 625 e ss. Successivamente, senza pretesa di completezza, FIORELLA A., *Riflessioni sulla c.d. amministrazione pubblica difensiva: l'abuso d'ufficio come "spauracchio"?*, in CASTALDO A. (a cura di), *Migliorare le performance della pubblica amministrazione. Riscrivere l'abuso d'ufficio*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 108 e ss.; BATTINI S. - DECAROLIS F., *L'amministrazione si difende*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 1/2019, p. 293 ss.; TONOLETTI B., *La pubblica amministrazione sperduta nel labirinto della giustizia penale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 1/2019, p. 77 ss.; FELIZIANI C., *Quanto costa non decidere? A proposito delle conseguenze delle mancate o tardive decisioni della pubblica amministrazione*, in *Dir. Econ.*, n. 1/2019, p. 155 ss.; BOTTINO G., *La burocrazia "difensiva" e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, in *Analisi Giur. Econ.*, n. 1/2020, p. 117 ss.; CAFAGNO M., *Risorse decisionali e amministrazione difensiva. Il caso delle procedure contrattuali*, in *Dir. Amm.*, n. 1/2020, p. 35 ss.; VALENTINI V., *Burocrazia difensiva e restyling dell'abuso d'ufficio*, in *disCrimen*, 14 settembre 2020; MANNA-SALCUNI G.D., *Dalla "burocrazia difensiva" alla "difesa della burocrazia"? Gli itinerari incontrollati della riforma dell'abuso d'ufficio*, in www.lalegislazionepenale.eu, 17 dicembre 2020; CORLETO P., *P.A. difensiva e scrutinio del giudice penale: il caso delle procedure contrattuali*, in *Federalismi.it*, n. 21/2020; BATTAGLIA A. - BATTINI S. - BLASINI A. - BONTEMPI V. - CHITI M.P. - DECAROLIS F. - MENTO S. - PINCINI A. - PIRRI VALENTINI A. - SABATO G., *"Burocrazia Difensiva": cause, indicatori, rimedi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 4/2021, p. 1295 ss.

Specificamente rilevante per l'impostazione di questo volume, LORENZONI L., *La responsabilità amministrativa in relazione al fenomeno della cosiddetta burocrazia difensiva*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 4/2021, p. 762. Più di recente si veda, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, il numero monografico della *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, curato ancora da LORENZONI L., *Defensive Bureaucracy in Italy*, n. 3/2023, con saggi, oltre che della stessa Curatrice (*Defensive Bureaucracy in Italy: an Introduction*), di APERIO BELLA F. (*Defensive Medicine and Defensive Bureaucracy*), CIFARELLI R. (*Fiscal Liability and Defensive Bureaucracy Between Perception, Causes and Remedies: Food for Thought*), FRANZIN D. (*Abuse of Office and the Criminal Control Over Administrative Action After the Reform of 2020*), DI DONATO L. (*Defensive Behaviour and Bad Regulation: Problems and Remedies*), CIARLARIELLO F. (*The Subjective Element in Public Liability. Reasoned Case Law Review*).

⁵ REBOLLO PUIG M., *El control de la Administración por la jurisdicción penal*, in *Rev. Vasca de Admin. Públ.*, n. 115/2019, pp. 151-190; BOTO ÁLVAREZ A., *Nuevas barreras burocráticas: la Administración defensiva digital*, *Doc. Admin.*, n. 10/2023 pp. 40-58.

⁶ BUENO ARMIJO A., *La burocracia defensiva. Un ensayo de Derecho superheroico*, Madrid, Marcial Pons, 2025.

autorevoli, che negano l'esistenza stessa del fenomeno. L'idea è prevalente, ad esempio, fra i magistrati impegnati nell'accertamento degli illeciti⁷, pur non mancando atteggiamenti più aperti al riconoscimento della rilevanza del problema⁸. La negazione della burocrazia difensiva è peraltro atteggiamento diffuso anche fra dirigenti e funzionari pubblici, in specie se essi svolgono funzioni di alta dirigenza ed hanno una esperienza professionale pluriennale⁹.

Non è peraltro implausibile che tali letture risentano almeno in qualche misura anch'esse di una attitudine difensiva, ancorché di altro genere: gli uni difatti respingono l'accusa di generare condotte amministrative difensive e, quindi, inefficienti. Gli altri quella di praticarle. Ma in realtà non esiste alcuna accusa, perché interrogarsi sulla burocrazia difensiva significa semplicemente domandarsi, in ogni momento storico, se il sistema delle responsabilità dei funzionari amministrativi stabilisca un corretto e soddisfacente punto di equilibrio fra le esigenze di legalità e quelle di efficienza. Tale interrogativo non

⁷ Si veda ad esempio TENORE V., *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 *Riv. Corte Conti*, n. 4/2024. Il giudizio dell'Autore è netto e sferzante. Si relega il fenomeno cui si allude con l'espressione burocrazia difensiva, o altre analoghe, alla categoria dei luoghi comuni, che "rimangono sul mero piano delle percezioni e sensazioni, come categoria umorale, mediatica, politica o salottiera, in assenza di riscontri scientifici o statistici che la comprovino. In altre parole, si tratta di un assioma psicologico indimostrato, ma che ispira spesso il legislatore per assumere decisioni, quali l'art. 21, d.l. n. 76/2020 o l'adottando progetto di legge Foti C1621". Analoghi giudizi erano stati in precedenza espressi da altri autorevoli esponenti della Corte dei Conti, secondo i quali, ad esempio, la tesi che individua nella responsabilità amministrativa una delle cause della burocrazia difensiva "pecca di superficialità", "non è dimostrata, non è stata oggetto di alcun serio approfondimento, non è stata supportata da alcuna analisi, né da alcun dato, né sono stati forniti esempi, anche ricavabili ex post da un'analisi delle migliaia di sentenze pronunciate dalle sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti, tutte accessibili nella banca dati della stessa Corte dei Conti (così CANALE A., *Responsabilità amministrativa e paura della firma*, in *Riv. Corte Conti*, n. 2/2021, p. 133).

⁸ Come quella di SILVESTRI P., *Burocrazia difensiva e responsabilità del funzionario pubblico*, in Scuola Nazionale dell'Amministrazione - SNA, *Burocrazia difensiva e responsabilità* – Atti del Convegno, Roma, 2025. Il contributo assume una prospettiva perfettamente coerente con quella da cui muove questo libro, al di là di diverse valutazioni sul merito delle singole questioni di un problema molto complesso. La prospettiva è quella di considerare la burocrazia difensiva come un fenomeno reale, che ha una origine multifattoriale, determinata anche – certo non solo – dalla prospettiva della responsabilità, considerata però nella sua interazione con altri elementi di un contesto amministrativo sempre più aggrovigliato.

⁹ Si vedano le osservazioni dei dirigenti invitati presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), in occasione del convegno su "*Burocrazia difensiva e responsabilità*", cit. È molto istruttivo anche vedere e sentire gli interventi orali, che possono trovarsi al seguente link: <https://sna.gov.it/home/attivita/appuntamenti-sna/convegni/burocrazia-difensiva-e-responsabilita/>.

dovrebbe, e comunque non intende in questa sede, offendere l'ego collettivo di alcuna categoria di servitori dello Stato.

La prospettiva della responsabilità non solo suscita, ma deve suscitare preoccupazione, ingenerando maggiore attenzione al rispetto delle regole di esercizio della funzione amministrativa e, quindi, anche maggior prudenza da parte dei funzionari. Tuttavia, l'eccesso di cautela può dar luogo a inefficienze, ritardi, strategie e condotte ispirate alla autotutela dei funzionari stessi, che producono risultati sub-ottimali nel perseguimento degli interessi pubblici¹⁰, ancorché tali condotte siano eterogenee e difficilmente tipizzabili. Non si tratta di certo della sola «paura della firma», come si suole chiamare, cioè del rifiuto di assumere la responsabilità collegata alla decisione conclusiva di un procedimento amministrativo, ma di una più variegata miscela di atteggiamenti, che attraversano tutte le fasi del procedimento e contaminano le relazioni organizzative e i rapporti con i cittadini. Tali atteggiamenti non sono sempre di carattere omissivo, ma alternano e combinano la procrastinazione, il «formalismo» esasperato, oppure strategie di «scaricabarile», di cui rimangono vittime i colleghi e, più spesso, gli utenti, interni ed esterni alla pubblica amministrazione¹¹.

¹⁰ Più o meno, si tratta di una applicazione al caso dell'attività amministrativa della definizione generale del comportamento difensivo, che si verifica "*when a manager ranks an option as the best for the organization yet deliberately chooses a second-best option that protects him or herself against negative consequences*" (così ARTINGER F. - ARTINGER S. - GIGERENZER G., C.Y.A.: *frequency and causes of defensive decisions in public administration*, in *Business Research*, n. 12/2019, pp. 9-25). Leggermente diversa la definizione proposta da BUENO ARMIJO A., *La burocrazia difensiva*, cit., che si impenna sulla differenza fra il rischio (percepito) di esercitare e quello di non esercitare la funzione: "*en principio, el recurso a los mecanismos de protección típicos de una "burocracia defensiva" se producirá cuando el empleado público estime que los riesgos que asume ejerciendo sus funciones son superiores a los riesgos que asume no ejerciéndolas*".

¹¹ Una tassonomia esemplificativa è stata ora tentata da BUENO ARMIJO A., *La burocrazia difensiva*, cit., che propone una sorta di fenomenologia della burocrazia difensiva. Eccone un breve e non esaustivo spaccato: evitare certe pratiche, o certi utenti, oppure perfino rinunciare a determinati posti di lavoro, percepiti come troppo pericolosi; in alternativa, fare in modo che siano altri funzionari ad occuparsi di tali affari, nascondendosi abusivamente, ad esempio, dietro le norme sull'astensione e sul conflitto di interessi; rimettere la questione ad organi collegiali sovraordinati o a commissioni costituite ad hoc; ricorrere alla automazione digitale in funzione difensiva, imputando le decisioni scomode all'algoritmo; ignorare, fingendo di non aver visto, fatti o comportamenti che costituiscono il presupposto di una decisione scomoda o sgradevole, come l'irrogazione di una sanzione; procrastinare la decisione, sperando che la questione si risolva da sola con il tempo; commissionare rapporti o studi; trovare minime irregolarità che consentano di esprimersi negativamente su un progetto, per evitare le responsabilità derivanti dalla realizzazione di esso; pretendere dall'utente, con rigore pignolesco ed eccesso di zelo, tutta la documentazione indicata dalla legge, anche per le informazioni che l'amministrazione già conosce o non sono necessarie per la decisione; richiedere un ordine scritto

La preoccupazione di proteggere l'amministrazione e i suoi funzionari dai tribunali, che ne accertano la responsabilità, è peraltro molto antica. L'istituto della garanzia amministrativa, emblema della specialità amministrativa, mirava in fondo a prevenire la burocrazia difensiva, oltre che la separazione dei poteri. Esso è stato per secoli un principio del diritto amministrativo. La disposizione più nota è quella francese, contenuta nell'art. 75 della Costituzione del 1799, secondo cui gli agenti del Governo non potevano essere perseguiti per fatti relativi alle loro funzioni, se non in virtù di una decisione del Consiglio di Stato. In Italia, la garanzia amministrativa fu applicata, per alcune categorie di amministratori e funzionari, fino agli anni '60 del secolo scorso, cioè, per diverso tempo, anche dopo che l'art. 28 della Costituzione aveva sancito il principio opposto, cioè quello della responsabilità diretta dei funzionari, per la violazione del quale l'istituto fu poi dichiarato incostituzionale¹². Lo stesso art. 28 Cost. fu peraltro contestato, in Assemblea costituente, proprio per il timore che potesse dare luogo a reazioni difensive¹³. Si tratta di un timore che

dell'organo sovraordinato; richiedere pareri che avvalorino la legittimità della decisione; coinvolgere nel procedimento amministrativo altre autorità, per condividere la responsabilità. Eccetera, eccetera.

¹² Cfr. Corte Cost., n. 94 del 1963 e n. 4 del 1965. Con la prima sentenza la Corte ha dichiarato il contrasto con l'art. 28 della Costituzione, rispettivamente, dell'art. 16 del Codice di Procedura Penale, che conferiva al Ministro di grazia e giustizia il potere di concedere o negare l'autorizzazione a procedere a carico degli ufficiali o agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza per fatti compiuti in servizio, e relativi all'uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica. Con la seconda sentenza la Corte ha annullato, per le stesse ragioni, gli artt. 8 e 158 del R.D. 4 febbraio 1915, n. 148, contenente il Testo Unico della Legge Comunale e Provinciale, nonché l'art. 22 del T. U. approvato con R.D. 3 marzo 1934, n. 383, le quali accordavano ai prefetti e ai sindaci la garanzia amministrativa, stabilendo che nei loro confronti non potesse procedersi senza autorizzazione del Capo dello Stato, accordata previo parere del Consiglio di Stato.

¹³ Si allude in particolare all'intervento dell'On. Carignani nella seduta del 15 aprile 1947 dell'Assemblea Costituente: "Io avrei limitato la motivazione soltanto in riferimento alle sanzioni delle leggi penali ed amministrative, omettendo «con intenzione» quelle civili, perché rappresentano evidentemente un pericolo anche più grave per i dipendenti che oltre le responsabilità derivanti dalle norme amministrative – già di per sé onerose – si troverebbero a sopportare il carico di un risarcimento danni che finirebbe per rovinarli del tutto, nel caso deprecato di qualche infortunio professionale. Una considerazione di ordine generale mi pare che si imponga: se noi tendiamo a stringere questa grande massa impiegatizia nelle morsa di gravi responsabilità, bisogna stare attenti, perché potremmo paralizzare la vita del Paese; questo è il più grande pericolo". Dinanzi alle voci di dissenso, Carignani proseguiva: "può dire di no chi non vive molto in questo ambiente; io ho dovuto viverci, e quando cominciate a pensare che l'impiegato possa domani giustificare sé stesso con queste responsabilità che gli derivano dallo Statuto del nostro Paese, evidentemente noi non possiamo neanche fare delle pressioni maggiori, perché quell'impiegato giustifica bene la sua inerzia. E questo rappresenterebbe un grande detrimento per tutta la vita burocratica dello Stato".

è in fondo insito nella stessa previsione di un giudice speciale della responsabilità dei funzionari, il quale, avendo acquisito nell'esercizio della propria funzione di controllo la consapevolezza della "fatica dell'amministrare"¹⁴, si presume poi più adatto a valutare con equilibrio, anche in sede giurisdizionale, la negligenza del funzionario, eventualmente decidendo di porre a suo carico solo una parte del danno provocato. Se davvero il rischio di burocrazia difensiva non esistesse, forse nemmeno vi sarebbe ragione di intestare alla Corte dei Conti, anziché al giudice ordinario, la funzione giurisdizionale in materia di responsabilità "secondo le leggi civili" degli agenti pubblici.

La burocrazia difensiva è dunque un termine che vuole indicare uno squilibrio, che si produce quando la fisiologica cautela, che il sistema delle responsabilità deve indurre nei funzionari, diviene tuttavia patologica. L'espressione allude al superamento di una soglia quantitativa, da cui però emerge un fenomeno qualitativo. È il prodotto di una dismisura, che però è difficilmente misurabile¹⁵.

Tuttavia, la comparsa di un neologismo, e la sua rapida diffusione, è essa stessa sintomo di uno squilibrio, che esiste quantomeno nella percezione del legislatore, il quale ha avviato percorsi di riforma, che la Corte Costituzionale ha saputo valutare con saggezza. La Corte ha da ultimo riconosciuto nel rischio di burocrazia difensiva una plausibile giustificazione di misure legislative dirette ad alleggerire le responsabilità dei funzionari. Essa ha indicato però anche

¹⁴ Si adopera qui la suggestiva espressione utilizzata dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 132 del 2024.

¹⁵ Il fenomeno può essere misurato solo tramite indicatori imperfetti, come i sondaggi e le interviste, oppure indiretti, come gli andamenti del mercato delle polizze assicurative. In questa prospettiva, si sono tentati alcuni esperimenti di misurazione in BATTINI S. - DECAROLIS F., *L'amministrazione si difende*, cit., e *Indagine sull'amministrazione difensiva*, cit. Di altre e più precise analisi, condotte secondo i metodi dell'analisi economica del diritto si dirà nel primo capitolo di questo volume. Tuttavia, in generale, pretendere una misurazione oggettiva e precisa dell'effetto psicologico che la prospettiva della responsabilità produce sul possibile destinatario della norma ha poco senso. Nessuno ha mai davvero "misurato" l'effetto deterrente delle sanzioni penali, né di quello delle condanne per danno erariale: di quanto cresce l'effetto deterrente se si elevano le pene? Quanto crescerebbe l'efficacia deterrente della responsabilità amministrativa se si eliminasse il potere riduttivo della Corte dei Conti? Eppure, l'effetto psicologico preventivo è dato per scontato e si assume che, al crescere dell'afflittività della pena cresca anche, pur se in misura indeterminata, la sua efficacia preventiva, benché non poche indagini psicologiche mettano in discussione perfino la sussistenza stessa di una relazione di proporzionalità diretta. Non si vede per quale ragione, invece, per l'effetto inibitorio e potenzialmente paralizzante della responsabilità, che è altrettanto intuitivo di quello deterrente, si richiede una misurazione oggettiva, che è una *probatio diabolica*, in mancanza della quale le analisi in materia vengono impietosamente squalificate, in quanto superficiali e prive di valore scientifico.

tutti i limiti oltre i quali tali riforme non possono spingersi, suggerendo rimedi e soluzioni nella ricerca di un nuovo punto di equilibrio del sistema, nella cui individuazione il legislatore si è impegnato, approdando, con la legge 7 gennaio 2026, n. 1, dopo numerosi interventi parziali o settoriali, ad una disciplina di riforma della responsabilità amministrativa che aspira ad affrontare in modo complessivo molti profili dello squilibrio segnalato dalla Corte costituzionale, in particolare, con la sentenza n. 132 del 2024. Quest'ultima è una pronuncia illuminata, felice applicazione della prospettiva del *living constitutionalism* nella interpretazione della Costituzione amministrativa italiana, e diventerà probabilmente per lungo tempo il punto di riferimento obbligato di ogni futura riflessione sull'assetto della responsabilità amministrativa, inclusa quella contenuta in questo libro.

Il volume si divide in quattro capitoli.

Il primo è dedicato alle ragioni dello squilibrio, che principalmente dipendono dalla applicazione del tradizionale sistema di responsabilità dei funzionari pubblici, non privo *ab origine* di elementi di ambiguità, ad un contesto profondamente mutato, ed in costante mutamento.

Il secondo capitolo ripercorre le reazioni che sono scaturite dalla consapevolezza, progressivamente maturata, dell'esistenza dello squilibrio, soprattutto nel rapporto dialettico, e in parte anche conflittuale, fra il legislatore, impegnato ad attutire gli effetti paralizzanti della responsabilità, e i giudici, che sono invece generalmente critici verso interventi di riforma che della responsabilità stessa diminuiscano la capacità deterrente.

Il terzo capitolo si focalizza sul contributo della Corte costituzionale, la quale, alla veste di arbitro del segnalato conflitto fra legislatore e giudici, ha aggiunto, in particolare con la sentenza in precedenza citata, il ruolo di mediatore e perfino di guida verso approdi che siano, al tempo stesso, corrispondenti ai principi della Carta e sincronizzati rispetto ai mutamenti del contesto sociale e istituzionale. È parso dunque opportuno dedicare alla sentenza "Pitruzzella", vero e proprio *turning point* nell'evoluzione della disciplina della responsabilità amministrativa, un apposito capitolo.

L'ultimo capitolo riguarda infine le prospettive che si dischiudono con la riforma della responsabilità amministrativa approvata con la legge n. 1 del 2026, sulla base peraltro di un disegno di legge presentato prima della pronuncia della Corte costituzionale. Ciò ha determinato un curioso gioco di reciproche influenze, dacché la pronuncia della Corte ha tenuto conto del progetto di legge in discussione in Parlamento e quest'ultimo ha potuto beneficiare delle indica-

zioni contenute nella sentenza n. 132 del 2024. La disciplina di riforma è esaminata criticamente, dal punto di vista della sua effettiva capacità di delineare un assetto delle responsabilità dei funzionari ed agenti pubblici bilanciato, che, pur mantenendo i suoi necessari effetti deterrenti, tenga anche conto del contesto in cui la burocrazia attualmente opera.

Le conclusioni hanno carattere riepilogativo.

L'elenco completo delle pubblicazioni
è consultabile sul sito

www.edizioniets.com

alla pagina

<http://www.edizioniets.com/view-Collana.asp?Col=Jura>. Temi e problemi del diritto



Pubblicazioni recenti

STUDI

discipline pubblicistiche

- Stefano Battini, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa. Alla ricerca dell'equilibrio perduto*, 2026
- Francesca Martini, *Il demanio marittimo fra Stato e mercato*, 2025
- Andrea Averardi, *Sindacato sul potere pubblico e attivismo giudiziale*, 2025
- Fabio Giglioni (a cura di), *Le regole della ricostruzione post-calamità*, 2024
- Luigi Benvenuti, *La discrezionalità amministrativa*, nuova edizione, 2023
- Eugenio Bruti Liberati, Marcello Clarich (a cura di), *Per un diritto amministrativo coerente con lo Stato costituzionale di diritto. L'opera scientifica di Aldo Travi*, 2022
- Rosa Palavera, *Il penalista e il suo partito. L'imprescindibilità del segno nel diritto penale*, 2018
- Simone Rodolfo Masera, *Concessioni idroelettriche. Evoluzione e prospettive*, 2018
- Marcello Toscano, *Il fattore religioso nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Itinerari giurisprudenziali*, 2018
- Barbara L. Boschetti, *La de-strutturazione del procedimento amministrativo. Nuove forme adattative tra settori e sistemi*, 2018
- Gianfrancesco Fidone, *Proprietà pubblica e beni comuni*, 2017
- Marcello Clarich, *Scritti scelti di diritto amministrativo (1982-1999)*, 2017
- Sara Cocchi, *Uguali nella sostanza, differenti per territorio? La tutela costituzionale dei diritti sociali in Italia e in Spagna*, 2016
- Valentina Gastaldo, *La realizzazione delle opere di urbanizzazione a scomputo tra concorrenza e governo del territorio*, 2016
- Francesco Morosini, *Banche centrali e questione democratica. Il caso della Banca Centrale Europea (BCE)*, 2014
- Michele Trimarchi, *La validità del provvedimento amministrativo. Profili di teoria generale*, 2013
- Giuliano Fonderico, *Il comune regolatore. Le private e i diritti esclusivi nei servizi pubblici locali*, 2012
- Marco Croce, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, 2012
- Fabio Giglioni, *Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento*, 2012
- Francesco Monceri, *Servizi pubblici e istanze sociali nella costituzione economica europea*, 2011
- Emiliano Frediani, *La produzione normativa nella sovranità "orizzontale"*, 2010
- Luigi Benvenuti, Marcello Clarich (a cura di), *Il diritto amministrativo alle soglie del nuovo secolo. L'opera scientifica di Fabio Merusi*, 2010
- Giuliano Fonderico, *Autonomie locali e iniziativa economica privata. Studio sui monopoli e le private comunali*, 2008

Edizioni ETS

Palazzo Roncioni - Lungarno Mediceo, 16, I-56127 Pisa

info@edizioniets.com - www.edizioniets.com

Finito di stampare nel mese di febbraio 2026