

## Dignità del pubblico dipendente e pubblica amministrazione robotizzata

Francesco Siciliano\*

PUBLIC EMPLOYEE'S DIGNITY AND THE NEW PUBLIC ADMINISTRATION'S DIGITAL AND ROBOTIC MODEL  
ABSTRACT: The paper highlights the theme of legal protection reserved to human dignity in public employment, according to the global spread of digital era, including the A.I. development in decision making process of the public administration. The target is remarking attention on the risks probably occurring to consider the implementation of A.I. in connection with the reduction of human apport to set public functions and services, despite the development of roboethics principles and first legal rules, that seems not yet able to generate a clear order, also referring to the aim to preserve human nature at the base of law principles.

KEYWORDS: Public employee; dignity; A.I.; public administration model; digital era

ABSTRACT: Il lavoro pone l'attenzione sul tema della dignità personale e sociale del pubblico dipendente nell'evolversi del modello "datoriale" di pubblica amministrazione robotizzata. La prospettiva, pertanto, non è quella dei rapporti tra pubblica amministrazione e terzi, rispetto alle decisioni amministrative automatizzate o, comunque, influenzate dall'A.I., ma è quella della dimensione organizzativa interna e della sua difficoltà di contemperare diritto, etica, cultura con lo sviluppo dell'intelligenza artificiale, il cui profilo di interesse non si esaurisce nella esigenza di preservazione della dignità del dipendente pubblico, ma anche della stessa natura umana sottostante i principi di ogni stato di diritto.

PAROLE CHIAVE: Pubblico dipendente; dignità; A.I.; pubblica amministrazione robotizzata; era digitale

SOMMARIO: 1. Premessa sulla focalizzazione dell'ambito tematico della dignità del pubblico dipendente – 2. L'ispirazione del tema – 3. La ragione della sua attualità. La divaricazione tra immagine e realtà. Il binomio dignità-posizione lavorativa tra la fine del XX° secolo ed i primi decenni del XXI° secolo – 4. (segue): contropunte rispetto al modello ideale di pubblica amministrazione, incidenti sulla dignità del pubblico dipendente – 5. (segue): il peggioramento della situazione con riferimento al suddetto binomio nella seconda metà del trentennio considerato e la proiezione verso l'ambito organizzativo interno – 6. La dignità del pubblico dipendente come valore umano/relazionale nell'era digitale, alle soglie del terzo decennio del ventunesimo secolo: a) il ruolo dell'intelligenza artificiale – 7. (segue): b) perché non una roboetica «giuridicamente rinforzata» a tutela della dignità della

\* Professore associato di diritto amministrativo presso l'Università di Messina. Mail: [francesco.siciliano@unime.it](mailto:francesco.siciliano@unime.it). Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

persona umana/dipendente pubblico all'interno del rapporto di servizio? – 8. (*segue*): c) l'“infiltrazione” tecnologica nei poteri e il possibile effetto “cuneo” della robotizzazione tra buon andamento della pubblica amministrazione e dignità umana/relazionale del pubblico dipendente – 9. (*segue*): d) i riflessi sul tema della responsabilità – 10. Considerazioni conclusive: alla ricerca della cultura del dipendente pubblico.

## 1. Premessa sulla focalizzazione dell'ambito tematico della dignità del pubblico dipendente

Oggi, rispetto al *tempus quod fugit*, impressiona più l'*homo qui fugit*<sup>1</sup>, per cui qualunque discettazione sul diritto – qui inteso come facoltà, potere, attribuzione, caratterizzazione della persona – non può prescindere dalla consapevolezza della sua sensibile variabilità (/volatilità) contenutistica, essendo proprio la connotazione della stessa personalità umana (la cui titolarità di situazioni giuridiche soggettive resta finora indiscussa) in continua e rapidissima trasformazione.

Quasi inutile aggiungere che all'accelerazione del tasso di mutevolezza contribuiscono tutte le possibili combinazioni di interessi emergenti nel tessuto sociale, che vanno testate quantomeno alla luce di alcuni parametri basilari, quali la consistenza finanziaria dei valori in gioco (o, se si preferisce, del *budget* realizzativo necessario), il loro livello di effettività sotto il profilo della tutela giurisdizionale, la loro dimensione sovraordinamentale (anche geopolitica ed economica), e, non da ultimo (anzi, forse il contrario), la progressiva invasività dello strumento informatico e telematico di veicolazione dell'esercizio del diritto medesimo sia nella dimensione strettamente privata (es. corrispondenza personale) sia, soprattutto, nei rapporti tra pubbliche amministrazioni e privati/cittadini/utenti<sup>2</sup>.

In tale convulso e sterminato contesto, incuriosisce, più della comune dinamica degli intrecci giuridico/relazionali con l'ente pubblico, l'osservazione – all'interno del medesimo – della consistenza e protezione sociale/giuridica della sfera della personalità del pubblico dipendente.

Il punto di osservazione prescelto è, pertanto, la posizione giuridica di quest'ultimo, spesso sintetizzata nella riepilogazione di mansioni, doveri e responsabilità, ora per il riconoscimento delle varie voci retributive, ora, di converso, per testare il livello di affidabilità e predisposizione del dipendente medesimo rispetto al «servizio esclusivo della Nazione» (art. 98 Cost.) prestato<sup>3</sup>.

La sensazione è che la suddetta configurazione “compilativa” non aiuti pienamente – così nel pubblico impiego come nel settore privato, anche libero-professionale – a cogliere tutte le sfaccettature problematiche del comune riferimento alla *dignità* del lavoratore.

<sup>1</sup> Non in senso naturalistico collegato al ciclo della vita (*homo fugit velut umbra*), ma in quello figurato da Platone di dileguarsi, decomporsi, svanire, scomparire dell'essenza socratica della natura umana: «Infatti, io vado intorno facendo nient'altro se non cercare di persuadere voi, e più giovani e più vecchi, che non dei corpi dovete prendervi cura, né delle ricchezze né di nessun'altra cosa prima e con maggiore impegno che dell'anima (*ψυχή*) in modo che diventi buona il più possibile, sostenendo che la virtù non nasce dalle ricchezze, ma che dalla virtù stessa nascono le ricchezze e tutti gli altri beni per gli uomini, e in privato e in pubblico». Cfr. G. REALE (a cura di), Platone, *Apologia di Socrate*, Bompiani, 2000.

<sup>2</sup> O, in alternativa, dei rapporti interpretati alla luce di una determinata regolamentazione amministrativa.

<sup>3</sup> Cfr. A. CERRI, *Fedeltà (dovere di) (ad vocem)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XIV, Roma, 1989; A. MONTANARI, *L'obbligo di fedeltà nel rapporto di lavoro*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2007, 601 ss.; D. IMMORDINO, *Spunti sul principio di fedeltà alla Repubblica*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 2011, 3-4, 131 ss.; ID., *Brevi spunti sullo statuto costituzionale del pubblico impiego*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 5, 2011, 277 ss.

Che quest'ultima sia meritevole di primaria protezione giuridica è indiscusso, ma risulta intuitivamente che essa venga ricondotta più che alla dignità in assoluto della persona-pubblico dipendente, al suo diritto ad un ambiente lavorativo salubre, sicuro e non mortificante<sup>4</sup> ed al doveroso rispetto del principio di proporzionalità tra quantità e qualità<sup>5</sup> del lavoro prestato, di cui all'art. 36 Cost.<sup>6</sup>.

Dei suddetti due profili, peraltro, è chiara la centralità e la particolare attualità a livello globale nel mondo del lavoro, con riferimento, ad esempio, a specifici settori, nei quali è più facile l'attecchimento del precariato, del lavoro sommerso e dei salari ben al di sotto dei limiti contrattuali di categoria<sup>7</sup>.

È evidente, altresì, che ogni sforzo migliorativo profuso sui suddetti due aspetti produca benefici riflessi anche in favore della dignità personale e sociale del lavoratore.

Ma si è anche dell'avviso che la più efficace delle soluzioni con riferimento alle suddette prospettive problematiche, oggetto di odierna attenzione politico-legislativa, non esaurirebbe del tutto l'interesse al ragionamento sulla dignità personale del pubblico dipendente.

Va aggiunto che il pubblico impiego, rispetto al settore privato, presenta un'ulteriore peculiarità meritevole di considerazione sempre ai fini di nostro interesse.

---

<sup>4</sup> L'art. 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea prevede il diritto di ogni lavoratore a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose. Si consideri pure, in tale contesto la problematica delle pari opportunità in ambito lavorativo: cfr., a titolo meramente esemplificativo, M. V. BALLESTRERO, *Il diritto del lavoro e la differenza di genere*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, I, 1998, 287 ss.; E. GRAGNOLI, *Mobbing (ad vocem)*, in *Nuovissimo digesto italiano aggiornato*, Torino, 2003, 696 ss.; S. MAZZAMUTO, *Il mobbing*, Milano, 2004. P. CHIECO (a cura di), *Eguaglianza e libertà nel diritto del lavoro. Scritti in memoria di Luciano Ventura*, Bari, 2004; L. BATTISTA, *Persona, lavoro, mobbing*, Roma, 2005; T. GERMANO, *Il Codice delle Pari Opportunità tra uomo e donna*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 8, 2006, 748 ss.

<sup>5</sup> Il cui accertamento è *ab imis* accompagnato da formalismo e discrezionalità, non sempre idonei al perseguimento dell'obiettivo. Cfr., ad esempio, A. MANTERO, *Qualifiche e rapporti informativi dei pubblici dipendenti (ad vocem)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXV, Roma, 1991.

<sup>6</sup> È pacifica in giurisprudenza la necessità di garantire la dignità dal punto di vista economico della prestazione lavorativa, sia in ambito pubblico sia in ambito privato. Cfr. da ultimo, a titolo meramente esemplificativo, Cass. civ., Sez. lav., 2 ottobre 2023, n. 27711 e 10 ottobre 2023, n. 28320; Trib. lav. Bari, 13 ottobre 2023, n. 2720. In dottrina, a titolo meramente esemplificativo, T. TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali.*, 2019, 767 ss.; S. BELLOMO, *Lavoro e dignità economica: giustizia retributiva ed interventi di sostegno al reddito ed all'occupabilità*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2023, 214 ss.; C. SALVI, *Il lavoro e la giustizia contrattuale*, in *Europa e diritto privato*, 4, 2022, 695 ss.

<sup>7</sup> Si pensi al caso dell'estensione della disciplina del lavoro subordinato alle prestazioni prevalentemente personali, continuative ed etero-organizzate, anche in quello di attività di consegna e recapito attraverso piattaforme digitali (cfr. d.lgs. n. 81/2015 e d.l. n. 101/2019, convertito dalla l. n. 128/2019). Non a caso, si registrano a livello normativo, oltre a moniti sovranazionali sull'adeguatezza dei salari minimi (cfr. direttiva 2022/2041/UE del 19 ottobre 2022) precisi e recenti indirizzi volti alla proclamazione formale della tutela economica del lavoratore, in determinati ambiti sensibili, ma anche nel lavoro professionale autonomo (l. 21 aprile 2023, n. 49 sull'equo compenso dei liberi professionisti anche nei confronti delle Pubbliche amministrazioni). Si consideri, ad esempio, il settore dell'agricoltura che sta vivendo ormai continuamente dinamiche particolarmente drammatiche e convulse o, in generale, al settore degli appalti pubblici non aventi ad oggetto servizi di natura intellettuale ed in particolare all'art. 57, Dlgs. n. 36/2023, recante l'obbligo per le stazioni appaltanti di inserimento della cd. clausola sociale, quale requisito necessario dell'offerta.



In particolare, l'approccio *labour law and economics*<sup>8</sup>, per cui la qualificazione del lavoro come merce non necessariamente corrisponde ad una mortificazione dei diritti del lavoratore<sup>9</sup>, va considerato con estrema cautela in riferimento alla dimensione valoriale del pubblico dipendente.

E ciò non solo per la diversa pregnanza del cd. rischio d'impresa e delle dinamiche di mercato da adattare al fine pubblico perseguendo (più nel servizio che nella funzione), ma anche, in stretta correlazione con la prospettiva dell'equilibrio di bilancio, strutturalmente distante dal fine di lucro delle aziende private.

Fermo quanto sopra, si vuole, dunque, ricavare un margine di attenzione ulteriore sul tema della dignità del dipendente pubblico, la cui istanza di protezione non sia limitata a questioni tecnico-giuridiche-economiche riguardanti la posizione lavorativa fine a sé stessa<sup>10</sup>, ma, al contrario – in maniera più estensiva – diventi inclusiva dell'interesse alla valorizzazione personale e sociale dell'individuo, attraverso il ruolo che riveste all'interno della compagine amministrativa.

È osservabile, infatti, un frequente riferimento alla dignità in termini discorsivi, senza particolare attenzione alla sua essenza<sup>11</sup>.

E, oggi, si diceva, proprio mentre la caratteristica natura umana della persona si confronta con continue prove di metamorfosi digitale, il quesito rischia di spostarsi verso la stessa configurabilità (quanto meno secondo schemi "tradizionali") di una simile forma di dignità personale e sociale connessa alla posizione lavorativa presso la pubblica amministrazione.

## 2. L'ispirazione del tema

Un interessante spunto di ispirazione proviene da un saggio<sup>12</sup> degli anni '90, che – per trattare la specifica questione processuale della legittimazione del dipendente ad agire contro determinati atti organizzatori ostativi alla realizzazione della sua parabola esistenziale – parte proprio dall'assunto incidentale di tipo "sociologico" del lavoro pubblico come strumento di realizzazione personale e sociale.

<sup>8</sup>Già non pacificamente ammesso nel settore privato, come rilevato da P. ICHINO, *A cosa serve il dialogo tra giuristi e economisti del lavoro*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2, 2023, 183 ss. Cfr., pure, R. DAL PUNTA, *Diritto del lavoro e valori*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2, 2023, 151 ss.

<sup>9</sup> Bensì possa risultare, di converso, una proficua prospettiva per la migliore disamina delle dinamiche del mercato medesimo, il quale a sua volta dà valore (in termini di costo) alla dignità sociale, alla sicurezza, alla salute del lavoratore.

<sup>10</sup> E, dunque, alla tradizionale correlazione attinenza all'elencazione dei diritti e dei doveri del medesimo. In riferimento al quale è frequente riscontrare la disamina normativa, dottrinarica e giurisprudenziale per "compartimenti stagni", ossia in relazione ai singoli diritti (es. qualifica funzionale) e doveri (es. fedeltà), o, comunque, dal punto di vista della configurazione del dipendente come risorsa per la pubblica amministrazione. Cfr., ad esempio, G. TREVES, *Fondamento giuridico del dovere di fedeltà dei funzionari ed impiegati pubblici*, in *Studi sassaresi*, 1933, 423; M. S. GIANNINI, *Impiego pubblico (teoria e storia) (ad vocem)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XX, Milano, 1970, 293 ss.; M. COLACITO, *Impiego statale (ad vocem)*, in *Enciclopedia del diritto*, XX, Milano, 1970, 305 ss.; A. Mantero, *Impiego pubblico (ad vocem)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XVI, Roma, 1989; M. DELL'OLIO, *Retribuzione, quantità e qualità di lavoro, qualità di vita*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 1995, 2 ss; G. MINNITI, *Note sulle retribuzioni del pubblico impiego in Italia tra gli anni '50 e gli anni 2000*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 2003, 2, 53 ss.

<sup>11</sup> Come, ad esempio, il suo inquadramento o meno alla stregua di un autonomo diritto soggettivo.

<sup>12</sup> A. TIGANO, *Legittimazione dei pubblici dipendenti ad impugnare atti organizzativi e tutela giurisdizionale dei cd. "rapporti interorganici"*, in AA.VV., *Scritti in onore di P. VIRGA*, Milano, 1994, 1826 ss.

È evidente che la prospettiva sia ben diversa dalla chiave di lettura (pure comune) del pubblico impiego come «ammortizzatore sociale»<sup>13</sup>.

Essa, infatti, trasforma in punto di forza il potenziale tallone d'Achille del dipendente pubblico: «l'interesse privato presente in quest'ultimo rapporto (di servizio, ndr.)», quale elemento in grado di «influire sulle decisioni, di natura organizzativa, relative all'organo o all'ufficio presso i quali il titolare di quell'interesse è addetto»<sup>14</sup>.

Sviluppandosi lo studio, poi, verso la naturale direttrice della questione tecnica, viene lasciato sullo sfondo – ma pur sempre dato come assunto – l'interesse del dipendente a mantenere il proprio prestigio nell'ambito dell'organizzazione (al contempo leva dell'iniziativa giurisdizionale), come tale meritevole di apprezzamento e tutela giuridici, al pari della connessa espressione positiva della propria dignità personale<sup>15</sup>.

Più è simbiotico il processo di crescita professionale con quello valoriale della persona in ambito sociale, più facilmente l'atto organizzativo, con attitudine a scompaginare il “peso” interno di quel determinato ufficio, si prefigura come lesivo della sfera personale del dipendente.

Ma il passaggio alla dimensione della rilevanza giuridica di tale lesione (tale da sostenere la legittimazione ad agire) è tutt'altro che automatico, poiché, anzi, il diretto riferimento al prestigio personale potrebbe rappresentare persino un contro-argomento di inaccettabile deriva rispetto alla doverosa missione istituzionale di ciascun dipendente, soprattutto se in funzione apicale o, comunque, titolare di un ufficio-organo<sup>16</sup>.

Solo rimarcando la funzionalizzazione della prestazione lavorativa del pubblico dipendente al comune progresso materiale e spirituale (artt. 4 e 98 Cost.), è rinvenibile il fondamento alla legittimazione ad impugnare l'atto organizzativo preclusivo della partecipazione del lavoratore medesimo «all'organizzazione politica, economica e sociale»<sup>17</sup>.

Tale strada conduce all'inclusione sostanziale «delle esigenze del funzionario tra gli elementi da valutare ai fini della decisione» realizzativi della «la dimensione civica della personalità individuale, che si realizza con e nell'*officium*»<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> Che «secondo ricorrenze cicliche, ha traslato su erario e contribuenti i costi derivanti dalla sotto-occupazione nell'impiego privato», secondo A. CASSATELLA, C. FRAENKEL-HAEBERLE, *La selezione del personale amministrativo: un raffronto tra Italia e Germania*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2022, 765 ss., che, a sua volta richiama S. CASSESE, *Federalismo e Mezzogiorno*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2004, 991 ss.

<sup>14</sup> A. TIGANO, *op. cit.*, 1831.

<sup>15</sup> In maniera ancora più evidente, nei casi di titolarità del medesimo. Così, ID., *op. cit.*, 1835, ove l'A. fa presente che nel caso in cui, ad esempio, un Dirigente sanitario rivesta qualifica apicale, l'eventuale determinazione datoriale di costituzione di nuovi reparti, in alcun modo potrebbe pregiudicare alcuna aspettativa di progressione in carriera, né alcuna modifica qualitativa delle mansioni, ma semmai la pretesa all'esclusività di una determinata competenza o prestazione sanitaria.

<sup>16</sup> ID., *op. cit.*, 1841. L'A. rileva l'insufficienza del parametro di destinatarietà dell'atto organizzatorio, quale criterio di determinazione della legittimazione, in quanto la determinazione amministrativa è primariamente rivolta alla medesima p.a. e solo di riflesso riguarda il dipendente. Di qui la scelta di basarsi su un metodo empirico di individuazione del criterio di legittimazione che tenga conto della rilevanza giuridica dell'interesse privato del funzionario, in relazione al contenuto specifico della determinazione amministrativa.

<sup>17</sup> ID., *op. cit.*, 1850 ss.

<sup>18</sup> ID., *op. cit. et loc. ult.*

Cosicché, se il funzionario rappresenta indubitabilmente l'elemento soggettivo dell'ufficio, allora è quest'ultimo ad insorgere contro l'atto organizzativo lesivo per la conservazione del ruolo dell'organo all'interno dell'apparato.

Dall'altro verso, lo scadimento del prestigio dell'ufficio comporta quello del funzionario che, in ipotesi, lo dirige<sup>19</sup>.

Il punto essenziale che qui si vuole rimarcare è il collegamento esplicito tra «la pretesa all'espletamento delle proprie mansioni» ed il «diritto di partecipare alla vita politica, economica e sociale del Paese»<sup>20</sup>.

Al di là dei suoi riflessi in punto di legittimazione, viene focalizzato un «interesse afferente alla sfera civica della personalità»<sup>21</sup>, riguardante i funzionari burocratici e non burocratici, che è in qualche modo socialmente e giuridicamente rilevante e riguarda la dimensione umana e personale del dipendente della pubblica amministrazione.

### 3. La ragione della sua attualità. La divaricazione tra immagine e realtà. Il binomio dignità-posizione lavorativa tra la fine del XX° secolo ed i primi decenni del XXI° secolo

Meritevole di primaria attenzione è, pertanto, l'istanza di tutela effettiva della persona del pubblico funzionario e, a monte, della sua parabola esistenziale intrinsecamente connotata dalla propria attività lavorativa.

Ad essa accede, inoltre, il riconoscimento di interessi meritevoli di tutela giurisdizionale nei rapporti interni, nella mera dimensione organizzativa, prescinde dalla valutazione dell'impatto pregiudizievole o meno della determinazione datoriale nella sfera giuridica del cittadino, terzo (estraneo al rapporto di servizio) destinatario di provvedimento amministrativo o fruitore di servizi pubblici.

Questi due profili, tra di loro intrinsecamente connessi, sono, ad avviso di chi scrive, di estrema attualità, ma non affatto disgiunti dall'evoluzione della macchina amministrativa – a cavallo tra gli anni '80 e '90 del XX° secolo – verso l'efficientamento e la procedimentalizzazione<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Il punto diventa, allora, verificare in quali ipotesi può configurarsi una lesione del prestigio dell'ufficio legittimante l'iniziativa giurisdizionale da parte del funzionario, assumendo che non tutti gli atti organizzatori sono automaticamente impugnabili dal dipendente. Il lavoro, infatti, si snoda verso la rassegna di quelli a contenuto legittimante (Id., *op. cit.*, 1855-1858): a) Sottrazione di competenze e soppressione dell'ufficio: «la competenza misura dell'attribuzione costituisce anche la misura dell'importanza dell'ufficio», pertanto, decurtazione e soppressione divengono situazioni legittimanti; b) *idem* per moltiplicazione della struttura (*deminutio capitis*), a meno che non si costituisca un rapporto di gerarchia; c) decurtazione della dotazione organica e/o strumentale: ove essa determini inefficienza dell'ufficio con sostanziale sostituzione di competenza da parte di altri uffici efficienti, con possibile «pregiudizio che, da una carenza della dotazione dell'ufficio, può subire il diritto del titolare all'espletamento delle mansioni corrispondenti alla sua qualifica, diritto il cui esercizio può essere concretamente impedito dalla mancanza di una struttura idonea»; d) Ampliamento delle competenze: ove esso determini inefficienza da «sovraccarico»; e) sottordinazione di un ufficio ad altro prima equiordinato. Cfr., più di recente, L. LEVA, *Attribuzione di posizioni organizzative ed interesse legittimo dei dipendenti nel lavoro pubblico (nota a Trib. Trani 22/09/2011)*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2011, 326 ss.

<sup>20</sup> A. TIGANO, *op. cit.*, 1859.

<sup>21</sup> Id., *op. cit.*, 1861.

<sup>22</sup> Qui basti, nell'ambito degli studi precedenti all'entrata in vigore della legge n. 241/90, il riferimento a F. CAMMEO, *Gli atti amministrativi e l'obbligo di motivazione*, in *Giurisprudenza italiana*, III, 1908, 253 ss.; U. FORTI, «Atto»



Sono anni, ad avviso di chi scrive, in cui, però, comincia, allo stesso tempo, ad insinuarsi sottotraccia un'inavvertita divaricazione tra la reale dimensione delle dinamiche pubblicistiche (sia dal punto di vista organizzativo che funzionale) e la loro immagine, così come tra i fatti ed interessi (ascrivibili alle sfere politica e burocratica) e la loro proiezione dogmatica nel mondo giuridico.

Provando ad essere ancora più chiari, non ci si riferisce qui all'immagine, intesa come reputazione o prestigio della persona giuridica pubblica<sup>23</sup> (o privata o della persona fisica): i suddetti valori sono riconosciuti e protetti da aggressioni isolate o sistematiche, con opportuni mezzi di presidio, estrapolabili da diversi ambiti giuridici.

Ci si riferisce, invece, alla costruzione di un modello *ideale* di pubblica amministrazione, supportato dall'impegno della dottrina e della giurisprudenza – tra gli anni novanta e l'abbrivio del secondo



---

e “procedimento” amministrativo (*Note critiche*), in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranelletti*, I, Padova, 1931, 455 ss.; A. M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940; F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, 118 ss.; M. NIGRO, *Le decisioni amministrative*, Napoli, 1953.; P. VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, Palermo, 1964; ID., *Il nodo della partecipazione*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1980, 225 ss.; ID., *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la Pubblica Amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Rivista di diritto processuale*, 1980, 252 ss.; ID., *L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, 1986, spec. 1622, ove lo specimen del procedimento amministrativo, al di là della rappresentazione della concatenazione propedeutica al provvedimento finale, è individuato «nell'essere un modo di emergere e di coordinarsi di soggetti impegnati a soddisfare interessi pubblici»; cfr. pure M. S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1981, 272 ss.

<sup>23</sup> Cfr., recentemente, a titolo meramente esemplificativo del concetto comune di immagine della P.A. e della sua rilevanza giuridica, A. IADECOLA, *La Corte costituzionale e il danno all'immagine dell'amministrazione prima e dopo il codice di giustizia contabile*, in *Rivista della Corte conti*, 4, 2019, 255 ss.

millennio<sup>24</sup> – profuso verso la massima propulsione della democratizzazione del procedimento<sup>25</sup>, con l’obiettivo di accorciare le distanze tra autorità e cittadino/utente, in palese rottura con il passato. Cambia il lessico amministrativo, si va verso semplificazione e trasparenza<sup>26</sup>, quasi a scacciare i fantasmi del ruotismo cavouriano che albergavano in fortezze inespugnabili per il cittadino.

<sup>24</sup> La dottrina sul tema è vastissima. Qui si rinvia a M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell’amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in F. TRIMARCHI (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell’amministrazione. Atti del Convegno Messina-Taormina*, Milano, Giuffrè, 1990, 3 ss.; G. CORSO, F. TERESI, *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti: commento alla legge 7 agosto 1990, n. 241*, Rimini, 1992; S. CASSESE, *Il procedimento amministrativo tra modello partecipativo e modello “neoclassico”*, in L. TORCHIA (a cura di), *Il procedimento amministrativo: profili comparati*, Padova, 1993, 3 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Legge sul procedimento e motivazione del provvedimento amministrativo. Prime osservazioni*, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, II, Milano, 1994; ID., *Motivazione nel diritto amministrativo*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, XIII, 1997, 683 ss.; M. OCCHIENA, *Diritto di accesso, atti di diritto privato e tutela della riservatezza dopo la legge privacy (il diritto di accesso e la riforma dell’organizzazione della P.A.)*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1998, 376 ss.; A. SANDULLI, *Il procedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, II, Milano, 2000, 927 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Prime osservazioni sulla legge di riforma della legge n. 241/1990*, in *giustamm.it*, 2005, 35.; V. CERULLI IRELLI, *Osservazioni generali sulla legge di modifica della legge n. 241/1990*, in *giustamm.it*, 2005, 9; F. SATTÀ, *La riforma della legge 241/90: dubbi e perplessità*, in *giustamm.it*; 2005, 63; G. VIRGA, *Le modifiche ed integrazioni alla legge n. 241 del 1990 recentemente approvate. Osservazioni derivanti da una prima lettura*, in *lexitalia.it*, 2005; F. CARINGELLA, T. SEMPREVIVA, *Il procedimento amministrativo, Commento organico alla l. 7 agosto 1990, n. 241*, Napoli, 2005; M. RAMAJOLI, R. VILLATA, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2006; S. CASSESE., *Mario Nigro: lo studioso e l’opera*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2010, 685 ss.; M. M. RAMAJOLI, *Lo statuto del provvedimento amministrativo a vent’anni dall’approvazione della Legge n. 241/90, ovvero del nesso di strumentalità triangolare tra procedimento, atto e processo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2, 2010, 459 ss.; più recentemente, M.P. CHITI, *Alle origini della legge sul procedimento amministrativo. Il periodo 1943-1947*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 2020, 721 ss.; G. MELIS, *Per una storia del procedimento amministrativo prima della legge sul procedimento*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2021, 571 ss., spec. 586 ss.; M.M. RAMAJOLI, *Dal provvedimento al procedimento amministrativo e ritorno: rileggendo Mario Nigro*, in *Nomos*, 2024.

<sup>25</sup> Nella stessa misura in cui, allo stesso tempo, sul versante dei servizi pubblici, poderosi sono risultati gli sforzi di elaborare contenuti, precisare standards di qualità minimi, testare il livello di affidabilità e di gradimento dei medesimi, rendere il fruitore parte attiva nel processo di miglioramento, individuare le più consone modalità di affidamento, ritagliare uno spazio sempre più ampio per la dimensione sociale dei medesimi.

<sup>26</sup> Anche la trasparenza, nelle sue varie declinazioni ed evoluzioni, è ovviamente oggetto di profuso studio dottrinario, al quale si può fare solo sintetico cenno, senza pretese di esaustività. Cfr., ad esempio, R. MARRAMA, *La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell’organizzazione e nel procedimento amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1989, 416 ss.; G. ARENA, *La trasparenza amministrativa e il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in ID. (a cura di), *L’accesso ai documenti amministrativi*, Bologna, 1991, 42 ss.; F. PATRONI GRIFFI, *Un contributo alla trasparenza dell’azione amministrativa: partecipazione procedimentale e accesso agli atti (l. 7 agosto 1990, n. 241)*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1992, 56 ss.; A. ROMANO TASSONE, *A chi serve il diritto di accesso (riflessione su legittimazione e modalità di esercizio del diritto di accesso nella l. n. 241/90)*, in *Diritto amministrativo*, 1995, 315 ss.; F.G. SCOCA, *Attività amministrativa (ad vocem)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Agg., 2002, 96 ss.; S. GAMBINO, *Il diritto di accesso. La nuova disciplina legislativa (legge n. 15/2005) alla luce della revisione costituzionale del Titolo V*, in *Federalismi.it*, 9, 2005; A. PIOGGIA, *La trasparenza dell’organizzazione e della gestione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni*, in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008; F. MANGANARO, *L’evoluzione del principio di trasparenza*, in *Scritti in memoria di Roberto Marrama*, Napoli, 2012; F. PATRONI GRIFFI, *La trasparenza della Pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in *Federalismi.it*, 2013; A. PAJNO, *Il principio di trasparenza, alla luce delle norme anticorruzione*, in *Giustizia civile*, 2, 2015, 227 ss.; E. CARLONI, *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la preesistente centralità degli obblighi di pubblicazione*, in *Diritto amministrativo*, 2016, 4, 13 ss.; D.U. GALETTA,

Nella manualistica, circola comunemente l'immagine del "palazzo di vetro", idealmente, più che realisticamente, sottoposto allo sguardo (più o meno attento) della cittadinanza o, ancor più significativamente, dell'utenza.

Molta energia viene riservata sia allo studio delle garanzie del cittadino, nuovo partecipante della canalizzazione del flusso di potere verso la determinazione del contenuto dispositivo del provvedimento finale, sia ai presupposti e limiti dell'iniziativa giurisdizionale, in relazione all'attività vincolata, da un lato, e discrezionale pura, tecnica, mista, dall'altro; sono anni in cui matura l'idea dell'attenzione al risultato<sup>27</sup>, al perseguimento degli obiettivi, all'aziendalizzazione della P.A.<sup>28</sup>, con il plauso unanime intorno alla trasformazione del dirigente in *manager*<sup>29</sup>, al potenziamento della responsabilità, alla progressiva evoluzione dei controlli verso la verifica di gestione, con maggiore interesse verso l'utilizzo delle risorse finanziarie<sup>30</sup>, e, parallelamente alla spinta ermeneutica verso l'evoluzione (più o meno effettiva) del processo amministrativo da giudizio sull'atto a giudizio sul rapporto<sup>31</sup>, nonché all'ampliamento della competenza bidimensionale della Corte dei conti.

E, come in un esperimento collettivo di *auto-training*, l'attenzione generale si proietta in maniera più disinvolta sulla disamina dei meccanismi dinamico-funzionali dell'esercizio del potere e dell'erogazione

---

*Accesso (civico) generalizzato ed esigenze di tutela dei dati personali ad un anno dall'entrata in vigore del Decreto FOIA: la trasparenza de "le vite degli altri"?*, in *Federalismi.it*, 10, 2018; F. MANGANARO, *Trasparenza e digitalizzazione*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2019, 25 ss.; ID., *Evoluzione ed involuzione delle discipline normative sull'accesso a dati, informazioni ed atti delle pubbliche amministrazioni*, in *Diritto amministrativo*, 2019, 743 ss.; M. SAVINO, *Il FOIA italiano e i suoi critici: per un dibattito scientifico meno platonico*, in *Diritto amministrativo*, 2019, 453 ss.; E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*, Bologna, 2022 V. VARONE, *"Amministrazione trasparente" al banco di prova della nuova Governance della trasparenza: verso una Piattaforma unica*, in *Federalismi.it*, 5, 2023, 256; A. CORRADO, *La trasparenza necessaria per infondere fiducia in una amministrazione algoritmica e antropocentrica*, in *Federalismi.it*, 5, 2023, 175 ss.

<sup>27</sup> *Ex multis*, L. IANNOTTA, *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Diritto amministrativo*, 1999, 57 ss.; A. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla "libertà dall'amministrazione" alla libertà dell'amministrazione*, in *Diritto e società*, 2000, 101 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula "amministrazione per risultati"*, in AA.VV., *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, 813 ss.; M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003; S. PERONGINI, *Principio di legalità e risultato amministrativo*, in M. IMMORDINO, A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, 2003, 39 ss.; M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, in AA.VV., *Innovazione del diritto amministrativo e riforma dell'amministrazione (Annuario dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, 2002)*, Milano, 2003, 107 ss.; L. IANNOTTA, *Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative (l'arte di amministrare)*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2005, 1 ss.

<sup>28</sup> Cfr., P. CERBO, *Potere organizzativo e modello imprenditoriale nella pubblica amministrazione*, Padova, 2007; M. NAPOLI, A. GARILLI, *La terza riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo ed autoritarismo: D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 con aggiornamento alla L. 7 agosto 2012, n. 135 (spending review)*, Padova, 2013.

<sup>29</sup> A. PIOGGIA, *La managerialità nella gestione amministrativa*, in F. MERLONI, A. PIOGGIA, R. SEGATORI (a cura di), *L'amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, Milano, 2007, 117 ss.

<sup>30</sup> Cfr., a titolo meramente esemplificativo, G. FIDONE, *Efficacia ed efficienza nella riforma della pubblica amministrazione. Dalle misure per l'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico all'"azione per l'efficienza"*, in *Foro amm. – TAR*, 2011, 6, 2180 ss.; F. SCHIAVETTI, *La valutazione della performance*, in G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Torino, 2014, 3544 ss.

<sup>31</sup> A titolo esemplificativo, cfr. G. FIDONE, *L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo: dal giudizio sull'atto a quello sull'attività*, Torino, 2012.

dei servizi pubblici, piuttosto che sulle regole organizzative e contabili di regolamentazione dell'accesso al rapporto di servizio e di funzionamento degli uffici e dei servizi.

Per parte sua, il pubblico impiego, a livello di insegnamento accademico, tra l'ultimo decennio del ventesimo secolo ed i primi scorcio del seguente, sta in equilibrio, anche in considerazione della privatizzazione avviata dal d.lgs. n. 29/93, tra il diritto del lavoro ed il diritto amministrativo. Non viene trascurato; anzi, viene trattato e sviluppato<sup>32</sup>, ma meno in una visione sistematica, quale componente, cioè,

<sup>32</sup> Anche in questo caso, la dottrina e la manualistica sul tema sono molto ampie ed ovviamente riferite ad un arco temporale ben più esteso di quello sopra indicato. Si rinvia a M.S. GIANNINI, *Impiego pubblico (teoria e storia) (ad vocem)*, in *Enciclopedia del diritto*, XX, Milano, 1970, 293 ss.; G. CORSO, *Rapporto di impiego privato e pubblico: la legislazione comune*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1974, 3, 772 ss.; E. GHERA, *Il pubblico impiego. Rapporto di lavoro e attività sindacale*, Bari, 1975; M. RUSCIANO, *L'impiego pubblico in Italia*, Bologna, 1978; U. ROMAGNOLI, *La resistibile ascesa del contrattualismo nel pubblico impiego*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 1980, 6, 183 ss.; M. S. GIANNINI, *Considerazioni sulla legge quadro per il pubblico impiego*, in *Politica e diritto*, 1983, 4, 549 s.; G. U. RESCIGNO, *La nuova disciplina del pubblico impiego. Rapporto di lavoro di diritto speciale o rapporto di diritto pubblico speciale?*, in *Lavoro e diritto*, 1993, 559 ss.; M. CLARICH, D. IARIA, *La privatizzazione del pubblico impiego. Commento al d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29*, Rimini, 1993; L. FIORILLO, *La "contrattualizzazione" del lavoro pubblico*, in M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*, Torino, 1993, 123 ss.; M. PERSIANI, *Prime osservazioni sulla disciplina del pubblico impiego*, in *Diritto del lavoro.*, 1993, 1,247; L. GALANTINO (a cura di), *Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, Padova, 1994; P. VIRGA, *Il pubblico impiego dopo la privatizzazione*, Milano, 1995; S. CASSESE, *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1993, 287 ss.; ID., *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 1995; M. D'ANTONA, *Le fonti privatistiche. L'autonomia contrattuale delle pubbliche amministrazioni in materia di rapporti di lavoro*, in *Foro it.*, 1995, 32 ss.; S. BATTINI, S. CASSESE (a cura di), *Dall'impiego pubblico al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Milano, 1997; E. FOLLIERI, *Riforma del lavoro pubblico e problemi di giurisdizione*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1997, 512 ss.; M. D'ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle leggi Bassanini*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1998, 1, 45 ss.; S. BATTINI, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Padova, 2000; F. CARINCI, M. D'ANTONA (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche dal d.lgs. n. 29/1993 ai d.lgs. nn. 396/1997, 80/1998 e 387/1998. Commentario*, Milano, 2000; F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, 2004; G. FERRARO, *Il rapporto di lavoro*, Bologna, 2004; A. POLICE, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, I, Bologna, 2005, 515; M. SGROI, *Dalla contrattualizzazione dell'impiego alla organizzazione privatistica degli uffici*, Torino, 2006; G. D'ALESSIO, *Pubblico Impiego*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano, 2006, 408 ss.; T. Treu, *Le relazioni di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Lavoro e diritto*, 2007, 288 ss.; F. MAZZIOTTI DI CELSO, *Manuale di diritto del lavoro*, Napoli, 2009; A. CORPACI, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dell'organizzazione dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche (D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29). Commentario*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2009, 1047 ss.; M. TIRABOSCHI, F. VERBARO, *La nuova riforma del lavoro pubblico*, Milano, 2010; S. BORELLI, M. MAGRI (a cura di), *La riforma dell'impiego nelle pubbliche amministrazioni (l. 15/2009 e d.lgs. 150/2009)*, Napoli, 2011; A. PEDACI, *Il lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione*, Napoli, 2011; A. CASTIELLO, D'ANTONIO (a cura di), *La formazione del personale pubblico. Modelli innovativi per amministrazioni di eccellenza*, Milano, 2011; M. MARANGON, *La gerarchia nel pubblico impiego*, in *Amministrazione italiana*, 2011, 3, 334 ss. L. FIORILLO, A. PERULLI (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, I, Torino, 2013; L. GALANTINO, *Diritto del lavoro pubblico*, Torino, 2014; E. GHERA, A. GARILLI, D. GAROFALO, *Diritto del lavoro*, Torino, 2017; A. BIANCO, A. BOSCATI, R. RUFFINI, *La riforma del pubblico impiego e della valutazione*, Rimini, 2017; G. AMOROSO, V. DI CERBO, L. FIORILLO, A. MARESCA, *Il lavoro pubblico*, Milano, 2019; A. CORPACI, R. DEL PUNTA, M. P. MONACO, (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico. Riflessioni a due anni dalla legge Madia*, Milano, 2019; C. CALENDIA, *Il rapporto di lavoro pubblico*, Milano, 2021; V. TENORE (a cura di), *Il manuale del pubblico impiego privatizzato. Dottrina, giurisprudenza e normativa*, Roma, 2024.

di immediato impatto nella costruzione di questo modello moderno di Pubblica Amministrazione, di cui si rivendicano indipendenza e autonomia, condensati nel postulato della separazione rispetto al potere politico<sup>33</sup>.

#### **4. (segue): contropunte rispetto al modello ideale di pubblica amministrazione, incidenti sulla dignità del pubblico dipendente**

Proprio in questo contesto temporale può inquadrarsi, ad avviso di chi scrive, la suindicata divaricazione tra realtà dei fatti ed immagine del modello di amministrazione, affiorante dal coacervo di contributi dottrinari e giurisprudenziali sulla trasparenza e sui suoi derivati.

Immagine che, nella propositiva dinamica dottrinarie e nella casistica giurisprudenziale, costituisce il condivisibile obiettivo tendenziale da raggiungere, al fine di stimolare la creazione di un virtuoso circuito di fiducia nella burocrazia da parte dell'opinione pubblica.

Ma che non decodifica esaustivamente la reale essenza della sfera amministrativa.

Sono, infatti, anche gli anni, in realtà, in cui i bilanci degli enti pubblici si appesantiscono talmente della zavorra dell'indebitamento per spese correnti o di ripianamento del debito pregresso, da annichilirne la funzione programmatoria o il loro stesso significato contabile.

Sono anni in cui, mentre si propugna la massima attenzione alle singole vicende procedurali ed al progresso civile, attraverso il nuovo modello amministrativo, il debito viene spesso obliterato, camuffato, tramite conteggi fantasiosi, girandole di residui attivi e passivi, pindariche manovre sui crediti di dubbia esigibilità e sui fondi straordinari, in modo tale da mantenere in piedi il falso mito del benessere sociale ed economico del Paese, congeniale al suo graduale inserimento nelle maglie, talora incentivanti, talora asfittiche, dell'integrazione eurounitaria<sup>34</sup>.

E, dunque, le spinte sul buon andamento verso l'efficienza ed economicità, la centralizzazione della trasparenza come essenza dell'essere soggetto pubblico, il progressivo potenziamento di principi addirittura a livello costituzionale come la sussidiarietà e la integrazione eurounitaria del nostro Paese, sembrano denotare un andamento, per così dire, a doppia velocità.

Nei rapporti con l'utenza amministrata, infatti, i suddetti principi e parametri rappresentano i sigilli di garanzia dell'ottimale perseguimento dell'interesse pubblico, fari orientativi per la configurazione in termini di legittimità/illegittimità del provvedimento amministrativo, e/o di ingiustizia del pregiudizio, con riverberi fondamentali sia sul piano procedimentale che su quello processuale.

All'interno della pubblica amministrazione, invece, l'imposizione di solenni regole formalistiche come l'elencazione minuziosa dei diritti e doveri inerenti lo *status* del dipendente, la rassegna dei parametri contabili per la formazione dei bilanci e le procedure amministrative di approvazione dei medesimi, o semplicemente quelle strumentali all'erogazione di una determinata spesa<sup>35</sup>, non giovano

<sup>33</sup> Cfr., ad esempio, M. NAPOLI (a cura di), *Riforma del pubblico impiego ed efficienza della pubblica amministrazione. Una riflessione a più voci*, Torino, 1996.

<sup>34</sup> Sia consentito, per una sistematica ricostruzione argomentativa, normativa e giurisprudenziale sul punto, il rinvio a F. SICILIANO, *La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale dell'ente comunale ed il problema della "coperta troppo corta": tra "costituzionalizzazione" della crisi da indebitamento ed inadeguatezza del nuovo modello di amministrazione "contabile"*, in *Nuove Autonomie*, 3, 2019 (2020), 571-620.

<sup>35</sup> F. SICILIANO, *op. cit.*, spec. 588 ss.

affatto ad escludere inefficienza ed opacità: anzi, finiscono per agevolarne lo sviluppo endemico in ambito organizzatorio.

È avvertibile una frattura non tra il passato ed il presente, ma tra l'idea di una mega azienda efficiente e trasparente, capitanata da mega dirigenti, da un lato, e, dall'altro, l'andamento gestionale effettivo degli affari (amministrativi), poco incline alla ricerca reale dell'equilibrio del bilancio, e, dunque, ad interrogarsi non soltanto sul costo (ad esempio di un determinato servizio), ma anche sulla fonte di reperimento delle risorse.

Tale incongruenza, rafforzata dall'illusoria infallibilità formale di un ente pubblico, produce conseguenze non di poco conto, ai fini di cui si discorre.

In primo luogo, favorisce un *habitus* del dipendente poco incline allo spirito di servizio, di fronte allo spreco di risorse finanziarie<sup>36</sup> o alla prevalenza della forma sulla sostanza contabile, la quale consente all'indebitamento di mantenersi forma ordinaria di copertura delle cd. spese correnti.

Il dipendente, infatti, quando non sia diretto protagonista, assiste comunque al funzionamento (al o malfunzionamento) interno degli uffici e, senza necessariamente imbattersi in dolo o condotte di rilevanza penale, ad una gestione antieconomica delle risorse, soprattutto quando essa appaia totalmente ingiustificata o sproporzionata rispetto al *budget* effettivo o alle esigenze dell'ufficio o, ancora, quando evidenzi ancor di più *deficit* di organico o di risorse strumentali.

Siamo su un terreno fertile di attecchimento di sentimenti di distacco, disincanto e disillusione proporzionalmente crescenti ai livelli funzionali meno elevati<sup>37</sup>, i quali, partendo dal banale raffronto tra la remunerazione fissa percepita e i frequenti esborsi di ingenti somme di denaro verso l'esterno, si estendono facilmente fino all'adempimento dei doveri di servizio, diversi dal mero rispetto dell'orario di lavoro e dalla timbratura del cartellino.

Inoltre – il tema è maggiormente avvertito a livello degli enti locali soprattutto nell'ultimo decennio – la ricerca non virtuosa della redazione di voci posticce di entrate per il galleggiamento contabile dell'ente verso il pareggio è, a dir poco, deleteria per la mentalità del dipendente, rispetto alla doverosa proiezione verso l'efficienza<sup>38</sup>.

Il messaggio delle seconde linee dell'impianto organizzativo è, dunque, ben diverso dall'immagine vincente dell'amministrazione trasparente.

## 5. (*segue*): il peggioramento della situazione con riferimento al suddetto binomio nella seconda metà del trentennio considerato e la proiezione verso l'ambito organizzativo interno

Nel tempo, ossia nella seconda metà del primo decennio e nel secondo decennio del corrente secolo, il quadro è, per forza di cose, peggiorato.

L'aspetto organizzativo è stato, infatti, travagliato da incertezze politiche ed influenze eurounitarie, fortemente condizionate anche dalla crisi economica globale e dalla conseguente volatilità dei mercati,

<sup>36</sup> Si pensi a consulenze esterne o incarichi professionali a privati non consone né al *budget* dell'ente pubblico né al livello di problema da risolvere, o, ancora alla costituzione di enti inutili o totalmente inefficienti.

<sup>37</sup> A prescindere, si ripete, dal fatto che, in determinate circostanze, ricorrono gli estremi di rilevanza penale di determinate condotte e, se del caso, obblighi di denuncia.

<sup>38</sup> F. SICILIANO, *op. cit.*, spec. 594 ss.



con incidenze negative sulla dignità personale collegata alla proiezione lavorativa della persona (dal mero aspirante all'accesso al titolare dell'ufficio).

Tra i fattori di sfiducia, si può certamente includere il fenomeno del precariato presso le pubbliche amministrazioni, spesso strettamente connesso al cd. blocco delle assunzioni, variamente conformato dalle più disparate normative nazionali e regionali; la difficoltà di dar corso alle procedure di stabilizzazione (soprattutto secondo parametri comparatistici credibili)<sup>39</sup> e gli orientamenti della Corte di giustizia<sup>40</sup>, recepiti, con andamento altalenante dalla nostra giurisprudenza di merito<sup>41</sup> e di legittimità<sup>42</sup>, con particolare riferimento al rapporto tra art. 97 ed art. 36 T.U.P.I.; il blocco degli scatti stipendiali; l'exasperato ricorso "compensativo" a procedure di mobilità<sup>43</sup>; la disorganizzazione all'interno degli uffici di enti di grandi dimensioni, al pari dell'inadeguatezza del personale o inesistenza di posizioni dirigenziali presso i Comuni di piccole dimensioni; le norme sui pensionamenti anticipati; enti pubblici non funzionanti ed inutili, ma non soppressi<sup>44</sup>.

In questo quadro così instabile ed incerto, minato costantemente da ulteriori fattori eterogenei e deflagranti<sup>45</sup>, è davvero complicato immaginare che vi siano tutti i presupposti per cui ogni giorno il pubblico dipendente reciti il mantra dell'art. 98 Cost., piuttosto che soffermarsi sardonicamente sulle battute relative al "posto fisso".

L'obiettivo personale dell'accesso al pubblico impiego rischia, nelle suddette condizioni, di tramutarsi in un rifugio (più o meno sicuro) dall'alto tasso di disoccupazione, più che rappresentare lo strumento di acquisizione della dignità personale attraverso la carriera.

<sup>39</sup> Il tema non può essere minimamente accennato. Qui a titolo meramente esemplificativo, L. LEVA, *Profili problematici della mobilità nel pubblico impiego*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 9, 2003, II, 941 ss.; P. SORDI, *La mobilità volontaria nel pubblico impiego privatizzato*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo D'Antona*, Milano, 2004, 2917 ss.; L. Fiorillo, *La stabilizzazione dei precari della scuola pubblica ad opera del giudice del lavoro: una soluzione che non convince*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2011, II, 255 ss.; M. D'APONTE, *Razionalizzazione della spesa pubblica e stabilizzazione dei precari nella pubblica amministrazione: le ragioni di un equivoco*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, I, 2013, 575 ss.; A. RICCOBONO, *Organizzazione amministrativa e mobilità del personale nel lavoro pubblico privatizzato*, Napoli, 2017.

<sup>40</sup> V. DE MICHELE, *La giurisprudenza della Corte di Giustizia nel 2010 e l'interpretazione "infinita" del contratto a termine*, in R. FOLIA, R. COSIO (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'Unione europea*, 2011, Milano, 605 ss. Cfr., più di recente, Corte di Giustizia, 7 marzo 2018 (C-494/16; anche CGUE decisioni causa C-177/10, *Rosado Santana*; causa C-53/04, *Marrosu e Sardino*; causa C212/04, *Adeneler*).

<sup>41</sup> Cfr., ad esempio, Corte App. Roma, Sez. II, 20 luglio 2020, n.1568.

<sup>42</sup> *Ex multis*, Cass. civ., Sez. lav., 1° febbraio 2010, n. 2279, 17 settembre 2019, n. 3076, 4 febbraio 2020, n. 2534 e 7 marzo 2019, n. 6679.

<sup>43</sup> Anche in questo caso, il tema è amplissimo e non può in questa sede essere minimamente approfondito. Cfr., a titolo meramente indicativo, F. BASENGHI, *La mobilità del dipendente pubblico*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (diretta da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, I, Torino, 2013, 461 ss.; D. SERRA, *La mobilità volontaria nel pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, in *Lavoro e diritto*, 1, 2011, 29; E. GENTILE, *La mobilità nelle pubbliche amministrazioni*, in G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Torino, 2014, 3642 ss.

<sup>44</sup> Cfr., ad esempio, l'articolo *Dieci anni per tagliare 37 enti. Pubblica amministrazione. Lo sfoltimento puntava a risparmiare 415 milioni ma è stato un insuccesso*, in *lagazzettadeglientilocali.it*, 13 febbraio 2012.

<sup>45</sup> Ad esempio, conflitti bellici; bolle speculative; flussi migratori; emergenze ambientali, eventi climatici catastrofici, alluvioni e terremoti; emergenze sanitarie; aumento dell'inflazione; aumento del tasso di disoccupazione; sovrappopolazione del pianeta; iniqua distribuzione delle risorse.



Tale prospettiva ovviamente non ha contorni decisi, ma variabili a seconda delle aspirazioni di ciascuno, del tipo di carriera intrapresa, della presenza di meccanismi di premialità effettivamente incentivanti, di un contesto lavorativo più o meno virtuoso; tuttavia, segnala, comunque, un fenomeno di ampia portata.

Di modo tale che non può certamente negarsi che sussistano ancora oggi i presupposti, perché, in diversi ambiti del pubblico impiego, possa verificarsi, come si era allora osservato, che «l'individuo tende a scomparire, e la personalità umana non viene quindi in evidenza per l'insieme di qualità e tratti caratteriali propri del singolo, ma piuttosto per il ruolo che lo stesso è chiamato a svolgere all'interno dell'apparato...L'alienazione dell'uomo all'interno dell'apparato non si verifica solo ai livelli inferiori della struttura, ma anzi tende ad aumentare man mano che si avanza nella scala gerarchica...il peso degli apparati sull'intera gamma dei rapporti sociali delle persone fisiche che ne fanno parte determina una drastica riduzione della sfera riservata ed autonoma in cui quelle persone potevano prima realizzarsi altrimenti: a tale effetto contribuisce non poco, inoltre, il rapido mutamento nella scala dei valori sociali, per cui si può dire che il valore fondamentale con il quale l'individuo si afferma nella vita collettiva sia oggi rappresentato dalla sua capacità di lavoro e di produzione»<sup>46</sup>.

Tuttavia, non può, oggi, nemmeno escludersi l'evenienza che l'"alienazione" dell'uomo all'interno dell'apparato non si realizzi per bisogno naturale di autovalorizzazione, ma sia fine a se stessa come, piuttosto, una fuga o un mezzo di soluzione economica dei connessi problemi di gestione della vita quotidiana.

Va, altresì, considerata la possibilità – sempre fermi i distinguo caso per caso – che un ambiente lavorativo non virtuoso o non stimolante susciti istanze di realizzazione personale attraverso la dimensione privata, coltivando interessi (non necessariamente in conflitto con il ruolo ricoperto) che diano quella consistenza e dignità personale non derivabili dalla carriera lavorativa.

Vi sono, inoltre, categorie di pubblici dipendenti per i quali il trattamento stipendiale potrebbe essere, a ragion veduta, considerato non esattamente adeguato rispetto alla missione istituzionale primaria di cui si assumono quotidianamente carico (es. docenti delle scuole pubbliche) e pubblici dipendenti che in ragione di trasformazioni informatiche epocali hanno ridimensionato il loro carico di competenze e responsabilità (es. personale addetto alla cancelleria dopo l'introduzione del processo telematico).

Tale profilo si aggiunge ad altri elementi di valutazione complessiva del livello di dignità raggiungibile attraverso la posizione lavorativa, posto che oggi, in assoluto, il tema del potere di acquisto dei salari (nel settore pubblico ed in quello privato) è di pregnante attualità.

In tale contesto, è, inoltre, maturato progressivamente un profilo di mutazione dell'approccio alle tematiche del diritto amministrativo.

Non può trascurarsi, infatti, che l'ordinarietà delle varie crisi ed emergenze, susseguitesesi negli ultimi due decenni, ha indirizzato l'attenzione sulla ricerca di fattori causali e di responsabilità, con l'effetto, tuttavia, di creare una sorta di salto (o, se si preferisce, vuoto) temporale.

È come se ci si fosse improvvisamente accorti della portata deleteria dell'indebitamento nella gestione economico-finanziaria delle casse pubbliche; come se, tutto ad un tratto, l'abitudinario e sconsiderato spreco di denaro pubblico gettato al vento, nel corso di interi decenni, fosse finalmente stato "smascherato" nel corrente contesto storico-politico-amministrativo.

<sup>46</sup> A. TIGANO, *op. cit.*, 1837.



E, soprattutto, è diventata urgente, sempre nel presente e nell'immediatezza, la ricerca delle cause di una crisi, per molti economisti addirittura irreversibile pur nella sua altalenanza, e la responsabilità degli sperperi, ben oltre la dimensione della singola condotta di eventuale rilevanza penale.

Come se il problema fosse la qualificazione esplicita di un *habitus* sostanzialmente contrario alle direttive costituzionali.

E così, agli albori del secondo decennio degli anni duemila, si assiste ad una decisa virata dell'attenzione politica e normativa (e, di conseguenza, degli operatori del diritto) dal profilo procedimentale dinamico-funzionale, verso l'organizzazione amministrativa e la presupposta "matrice" contabile.

Per comodità, l'abbrivio di tale *revirement* metodologico – nonostante importanti anticipazioni provenienti da interventi mirati come la cd. Riforma Brunetta del 2009, nonché la riforma legislativa della struttura dei bilanci pubblici – può farsi schematicamente rimontare all'indirizzo eurounitario che ha portato dal cd. Patto *Europlus* alla legge costituzionale n. 1/2012 di riforma degli articoli della Costituzione relativi al principio di equilibrio di bilancio, nonché alla normativa anti-corruzione (a partire dalla legge n. 190/2012), le quali hanno, appunto, indirizzato il *focus* sull'aspetto organizzativo, quale diretto portato dell'esigenza di rimuovere le cause o i fattori negativi aggravanti della ormai colossale crisi finanziaria degli enti pubblici, soprattutto a livello locale.

In relazione allo spostamento di prospettiva, i fari sono stati puntati direttamente sulla persona fisica del pubblico dipendente, sul suo *status* e sulla sua "missione" costituzionale, sui diritti e doveri del medesimo, sulla necessità di un codice etico<sup>47</sup>, sull'avvio del processo di moralizzazione<sup>48</sup> e di un percorso di preparazione tecnica e professionale, con continuo aggiornamento.

Di conseguenza si assiste alla "burocratizzazione" del momento organizzativo, attraverso la predisposizione di diverse programmazioni, pianificazioni, dichiarazioni, individuazioni di responsabili, turnazioni di incarichi dirigenziali, amplificazione dei meccanismi di segnalazione degli illeciti disciplinari, previsioni di trattamenti penali *ad hoc*; previsioni di ipotesi di responsabilità speciali innanzi alla Corte dei conti, e così via<sup>49</sup>.

Qui si aggiunga che il venir meno di meccanismi di aiuto e sgravio a livello nazionale, e men che meno a livello eurounitario, ha comportato la genesi di istituti di dubbia valenza giuridica, ma con un alto tasso di compromesso politico, quale, ad esempio, il piano di riequilibrio economico finanziario

<sup>47</sup> Il tema è ampio e più risalente, cfr. E. CARLONI, *Ruolo e natura dei c.d. "codici etici" delle amministrazioni pubbliche*, in *Diritto pubblico*, 1, 2002, 319 ss.; ID., *Il nuovo Codice di comportamento e il rafforzamento dell'imparzialità dei funzionari pubblici*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2013, 377 ss.; B. G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica e amministrazione*, Bologna, 2007; R. PASSAVANTI, *Etica e riforma della pubblica amministrazione*, in *Nuove Riforme*, 2011, 9, 923 ss.; U. GARGIULO, *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici: atto terzo*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2012, 5, 751 ss.; E. D'ALTERIO, *I codici di comportamento e la responsabilità disciplinare*, in B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione*, 2013, Torino, 211 ss.

<sup>48</sup> Cfr., sul tema, R. CAVALLO PERIN, B. GAGLIARDI, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati alla correttezza dei funzionari*, in F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Milano, 2009, 751 ss.; U. GARGIULO, *La prestazione lavorativa tra prescrizioni etiche ed obbligazioni contrattuali: fonti e contraddizioni nella delimitazione dell'area di debito del dipendente pubblico*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2014, 1, 17 ss.; F. GIORGILLI, *Etica e virtù nel lavoro pubblico: il comportamento lavorativo nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, 2020.

<sup>49</sup> La disamina puntuale di ciascuno dei suddetti aspetti sarebbe palesemente incongrua rispetto al nostro attuale obiettivo.

pluriennale, un rimedio “cuscinetto” per impedire l’avvio della procedura di dichiarazione di dissesto dell’ente locale che, altrimenti, vista la vincolatezza dei suoi presupposti, avrebbe fatto sanguinosa strage<sup>50</sup>.

Questa ulteriore dinamica, così sommariamente rappresentata, evidentemente costituisce una ragione in più per verificare in che termini oggi si possa parlare della dignità del pubblico dipendente<sup>51</sup>.

Allo stesso modo, la rinnovata manifestazione di interesse verso l’oculatazza nella gestione delle spese comporta effetti collaterali anche diversi, ma sempre negativi, come la partita di giro diabolica a carico dei terzi creditori dell’ente pubblico, che gode di diversi privilegi, traducibili in soglie di impignorabilità. Il funzionario ha sempre più chiaro, invece, che tra i suoi doveri va annoverata una serie di obblighi dichiarativi o di pubblicazione, il cui inadempimento può dar luogo a singolari responsabilità di posizione.

La proiezione dell’attenzione politica, normativa ed ermeneutica verso l’organizzazione rappresenta, d’altro canto, anche una manifestazione emblematica della reazione giuridica alle derive delle cattive prassi amministrative che inevitabilmente si proiettano verso il lavoratore.

La previsione di una norma generica come l’art. 6-bis, l. n. 241/90, introdotta dalla medesima normativa anticorruzione del 2012, spostando l’attenzione dal conflitto di interessi intersoggettivo a quello monosoggettivo, di cui si è parlato in altra sede<sup>52</sup>, è un manifesto programmatico di tale cambio di rotta, ma non rappresenta un reale modo innovativo di affrontare un problema ormai stratificato nei decenni precedenti.

Dà il segno di un neoformalismo fatto di obblighi dichiarativi, denunce, segnalazioni, creazione di continue e nuove occasioni di responsabilità, ma nulla di più<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> Il che ha prodotto un effetto di conflittualità tra la matrice normativa governativa interna – che attraverso proroghe, rinvii, elongazioni temporali del ripiano del disavanzo cerca di prolungare l’agonia dell’ente locale di turno – e gli strali europei di monito al rigore dell’equilibrio del bilancio, dimentichi del fatto che il problema di un incolmabile *deficit* finanziario di un sistema amministrativo di uno stato membro è un problema non interno, ma europeo (almeno fino a quando si ritenga lo Stato membro meritevole di far parte dell’Unione), vista la generale ristrettezza economica e la conseguente crisi finanziaria globale. Tale prospettiva ha, d’altro canto, prodotto l’effetto di spostare il piano del bilanciamento di interessi pubblici sul *tandem* Corte dei Conti-Corte costituzionale.

<sup>51</sup> Basti pensare al contesto del servizio sanitario nazionale, ove l’incapienza delle risorse ha trasformato gli obiettivi, abbassando drasticamente le aspettative: ossia scegliere tra bisogni tutti meritevoli quello maggiormente meritevole per destinare le poche risorse disponibili, piuttosto che soddisfare in maniera ottimale tutti i bisogni connessi alla salute quale diritto fondamentale dell’individuo, meritevole di tutela costituzionale. Operare in un contesto del genere, a stretto contatto con il malcontento spesso esasperante, ma anche comprensibile dell’utenza, rende particolarmente traballante la prospettiva del tema della dignità del dipendente e del suo diritto a realizzare la propria dimensione personale e sociale dell’individuo.

<sup>52</sup> Si consenta il rinvio a F. SICILIANO, *Conflitto di interessi e arte di amministrare. Contributo allo studio dell’art. 6-bis, l. n. 241/90*, Milano, 2018.

<sup>53</sup> La dimensione organizzativa è molto meno appariscente, molto meno intrigante, anzi poteva risultare noiosa in quanto limitata a questioni contabili e ragionieristiche o ad un contenzioso relativo ai diritti e doveri del pubblico dipendente, avvertiti come un affare interno alla pubblica amministrazione, quasi plasticamente scollato dal momento funzionale, come denotato dalla c.d. privatizzazione del pubblico impiego – risalente anch’essa al periodo di pubblicazione dello scritto – ed alla conseguente creazione di una sorta di giurisdizione esclusiva del giudice ordinario in funzione del giudice del lavoro, la quale esonerava dal distacco formale la discussa categoria degli atti di macro-organizzazione, a tratti difficilmente distinguibile rispetto alla promiscua *querelle* tra atti politici ed atti di alta amministrazione, comunque a contenuto organizzatorio (cfr., su tale versante, M. NIGRO, *Studi*

È davvero difficile immaginare che il dipendente, a tempo indeterminato o determinato, sia atarassicamente rivolto a perseguire il fine di progresso sociale del proprio Paese, barcamenandosi su di una zattera carica e traballante simile a quella rappresentata da Gericault<sup>54</sup>.

E l'opinione pubblica? Probabilmente la risposta è sociologica, ma rileva ai nostri fini.

Se il cittadino medio, il quale può avvalersi anche di tecnici nel suo rapporto con la pubblica amministrazione competente a risolvere il problema pratico ostativo alla realizzazione del suo privato interesse, percepisce che la legge gli fornisce tutta una serie di strumenti e garanzie di contraddittorio, se si rende conto che tutto sommato il giudizio amministrativo ha tempi mediamente più brevi di risposta alle proprie istanze, di essere sempre più partecipe alla soluzione del problema stesso, con chi se la prende se le cose non vanno nei tempi e nei modi previsti?

Formalmente con l'Ente, ma sostanzialmente con il funzionario.

Il funzionario è nelle retrovie, non gode di una buona immagine, perde entusiasmo e, progressivamente la cura della propria immagine, e, insieme ad essa, perde terreno soprattutto il parallelismo tra dignità professionale e traiettoria esistenziale.

## 6. La dignità del pubblico dipendente come valore umano/relazionale nell'era digitale, alle soglie del terzo decennio del ventunesimo secolo: a) il ruolo dell'intelligenza artificiale

In questo quadro non incoraggiante, si ha la sensazione che il prepotente avvento della digitalizzazione possa costituire ulteriore sopravvenuto fattore di incidenza sul particolare risvolto della sfera giuridica del dipendente pubblico, qui preso in considerazione.

---

sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione, Milano, 1966 e, più recentemente G. SCIULLO, *L'organizzazione amministrativa*, Torino, 2013; inoltre, nell'ambito della copiosa elaborazione giurisprudenziale amministrativa sugli atti di macro-organizzazione, ex multis, Cons. St., Sez. V, n. 5143/2018 e n. 3802/2019, nonché, più recentemente, Cons. St., VII, n. 1837/2024; cfr. pure TAR Lazio, IV, n. 6191/2024 e IV bis, n. 658/2023 e n. 19709/2023, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); infine, sull'atto politico, D. CARUSO INGHILLERI, *Atto politico e giurisdizione amministrativa*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1915, 66 e ss.; P. BARILE, *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1959, 220 e ss., M.P. GENESIN, *L'attività di alta amministrazione fra indirizzo politico e ordinaria attività amministrativa. Riflessioni critiche su un sistema di governo multilivello*, Napoli, 2009, 81 ss.; V. CERULLI IRELLI, D. COLAROSSO, *L'amministrazione e il potere politico (ordinamenti a confronto)*, Torino, 2018, *passim*; in giurisprudenza, ex multis, Cons. St., Sez. V, n. 713/99 e n. 585/2000; Sez. IV, n. 598/1962 e n. 2552/2010 e, più recentemente, Sez. III, n. 3095/2024).

<sup>54</sup> È chiaro, infatti, che la macchina organizzativa non esprime il suo potenziale solo al vertice, dove il personale dirigenziale si assume responsabilità connesse ad un trattamento economico di alto spessore e secondo il sistema peculiare che governa quel ruolo, ma anche quando l'infermiere fa il suo turno in ospedale, il vigile urbano accerta le infrazioni, il ragioniere di un Comune fa i conti con i problemi di copertura di una determinata spesa e via dicendo.

Ecco la divaricazione tra realtà della p.a. ed immagine della p.a.

Si può un attimo immaginare in che termini oggi rispetto a trenta anni fa il lavoratore si senta realizzato nella propria dignità dalla propria posizione all'interno dell'Ufficio (eccetto, per molti versi, il personale dirigenziale), quando lavora in un contesto ambientale non stimolante, anzi critico, in cui l'emergenza è ordinarietà, la crisi economica dell'ente è la base di partenza per ogni ragionamento, gli strumenti operativi a disposizione sono inadatti, l'utenza è spesso insoddisfatta ed aggressiva e magari il posto è collegato ad un contratto a tempo determinato di durata annuale.





Che la pervasività della tecnologia sia tale da aver animato anche il dibattito giuridico su interrogativi generazionali di profondo impatto, come quelli sul reale abbrivio di una nuova era digitale o sulle possibili coordinate identificative di una soggettività robotica<sup>55</sup>, è un fatto.

Così come è assodato che l'attenzione della scienza amministrativistica si focalizza progressivamente sui riverberi della digitalizzazione sulla persona giuridica pubblica e sul suo operato nei confronti dell'utenza generale.

Le espressioni, riguardanti la materia di nostro interesse, sono varie (Amministrazione digitale<sup>56</sup>, Amministrazione robotizzata<sup>57</sup>, Amministrazione 4.0<sup>58</sup>; Pubblica automazione<sup>59</sup>) e riferite, appunto, alla pubblica amministrazione, come persona giuridica.

Del resto, il *trend* è la diretta conseguenza del fatto che, nella quotidiana realtà amministrativa, si assiste al ricorso sempre più frequente ed amplificato a strumenti di comunicazione digitale e di identificazione digitale dell'utenza, di semplificazione dell'accesso a determinati servizi<sup>60</sup> o di trasmissione di (o accesso a) determinati dati, informazioni o documenti (es. carta d'identità digitale, spid, pec).

Va precisato, però, che, nei termini di cui sopra, la digitalizzazione rappresenta semplicemente una recente forma espressiva, basata sul sistema binario<sup>61</sup>, che trasforma in numeri ogni preesistente forma di comunicazione (opera d'arte, testo normativo, musica, fotografia); quindi, si tratta di una diversa forma di riproduzione, veicolata attraverso il sistema informatico, rispetto alla comunicazione scritta cartacea o a quella orale.

Non v'è qui modo di ragionare su un quesito, a cui comunque solo il tempo darà un'esaustiva ed articolata risposta: ossia se questa nuova forma di comunicazione sarà propedeutica ad una trasformazione della produzione della regola giuridica, come è accaduto nel passaggio epocale dal diritto orale a quello scritto<sup>62</sup>.

Quello che cambia fundamentalmente, con la comunicazione digitale, è, oltre all'uniformità del parametro di sequenzialità numerica, la velocità di reperimento e di circolazione delle informazioni presenti in un determinato *record*.

<sup>55</sup> Ad esempio, G. PASCUZZI, *Il diritto dell'era digitale*, Bologna, 2020; E. FAZIO, *Intelligenza artificiale e diritti della persona*, Milano, 2023.

<sup>56</sup> F. CARDARELLI, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Il dir. dell'informazione e dell'informatica*, 2015, 228-229; per una recente prospettiva sistematica, L. TORCHIA, *Lo Stato digitale. Una introduzione*, Bologna, 2023.

<sup>57</sup> Cfr. G. PESCE, *Il giudice amministrativo e la decisione robotizzata. Quando l'algoritmo è opaco*, in *Iudicium.it*, 6, 2020.

<sup>58</sup> D.U. GALETTA, J.G. CORVALAN, *Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in *Federalismi.it*, 3, 2019, 1 ss.; A. MASCOLO, *Il nuovo piano triennale per l'Informatica nella p.a.: alla ricerca di una roadmap per una Amministrazione 4.0*, in [www.irpa.eu](http://www.irpa.eu), Osservatorio sullo Stato digitale.

<sup>59</sup> Cfr. N. PAOLANTONIO, *Il potere discrezionale della pubblica automazione. Sconcerto e stilemi. Sul controllo giudiziario delle "decisioni algoritmiche"*, in *Diritto amministrativo*, 2021, 813 ss.

<sup>60</sup> Cfr., con riferimento alla cd. sanità elettronica, E. GIUSTI, *La sanità elettronica: dati personali relativi alla salute, applicazioni e rischi*, in *Rivista italiana di medicina legale*, 1, 2023, 65 ss.

<sup>61</sup> Così sintetizzato da G. PASCUZZI, *Il diritto*, cit., 22: «Ogni informazione, anche la più elaborata, può essere ridotta a una sequenza di 0 e 1».

<sup>62</sup> Sulla proposizione del tema generale, il cui rovescio della medaglia è costituito dalla regolamentazione giuridica del medesimo fenomeno informatico, si rinvia a G. PASCUZZI, *op. cit.*, 19 ss.

In tal senso, si comprende, rapportandoci alla materia di interesse, quale giovamento possa trarne il buon andamento dalla celerità e speditezza della veicolazione delle informazioni o dell'evasione delle istanze degli interessati volte al rilascio di certificazioni, dati o documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni.

Parallelamente, la maggiore accessibilità alle fonti giuridiche, anche attraverso collegamenti ipertestuali, o a documenti e certificazioni digitali, favorisce probabilmente la percezione della certezza della stabilità dei rapporti giuridici, consustanziale allo stesso principio di legalità.

Va, però, precisato che, almeno ai fini del taglio del nostro contributo, il profilo più interessante non afferisce alla forma di comunicazione, espressione o trasmissione di contenuti, quanto all'altro risvolto della digitalizzazione, ossia quello avente ad oggetto il sistema di elaborazione dei dati.

Esso funziona secondo un processo analogo a quello che la mente umana compie per la formulazione del pensiero (prima della sua espressione in qualunque forma conosciuta), posto in essere, invece, dalla combinata azione di *hardware* e *software*, nota comunemente come Intelligenza Artificiale.

Questo aspetto di elaborazione dati, attraverso gli ormai famosi algoritmi, altrimenti definito «*Computational Thinking*»<sup>63</sup>, ha già trovato terreno fertile in decisioni automatizzate, sovente collegate a procedure comparativistiche, con alto numero di partecipanti e di dati processabili, delle pubbliche amministrazioni, attirando, per i necessari risvolti pratici, la curiosità della prima giurisprudenza in materia<sup>64</sup>.

Tuttavia, le nostre riflessioni non si manterranno nemmeno sul terreno – già autorevolmente scandagliato – dell'ammissibilità e, successivamente, della legittimità di istruttorie più o meno automatizzate, così come di decisioni computerizzate e dei loro effetti “verso l'esterno” nei confronti dei terzi<sup>65</sup>.

<sup>63</sup> J. M. WING, *Computational Thinking*, in *Communication of the ACM*, 2006, ILIX, 33 ss.

<sup>64</sup> Ad esempio, si pensi all'algoritmo di calcolo che gestisce il *software* relativo ai trasferimenti interprovinciali del personale docente nelle procedure di mobilità, in maniera vincolata (T.A.R. Lazio, Roma, III, 21 marzo 2017, nn. 3741 e 3742); oppure all'algoritmo di calcolo dedotto nella PPPM (Proposta di Progetto e di Programma di Misura) da parte del GSE (Gestore Servizi Energetici), considerato espressivo di discrezionalità tecnica (T.A.R. Lazio, Roma, III, 16 gennaio 2022 n. 15054). Sul dovere di trasparenza della P.A. in ordine al funzionamento dell'algoritmo in un concorso pubblico, cfr. Cons. St., Sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2270, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), che ha ritenuto illegittimo un concorso pubblico nel quale la selezione era stata affidata ad un algoritmo non conoscibile, e più di recente (in vicenda priva di implicazioni giuslavoristiche ma di sicuro rilievo generale in ordine alla motivazione dei provvedimenti amministrativi), TAR Campania, sezione III, 14 novembre 2022, n. 7003, in *Giustiziainsieme.it* del 2 marzo 2023, con commento di M. SFORNA, *Le garanzie di conoscibilità degli algoritmi e l'esigenza di assicurare un controllo umano del procedimento amministrativo*.

<sup>65</sup> La questione è oggetto di attenzione sempre crescente da parte della dottrina e della giurisprudenza amministrativistiche sulla nuova conformazione dell'istruttoria procedimentale, nella quale il progressivo *favor* verso l'accesso ai dati, alle ICT (*Information and communication technologies*), il ricorso ad algoritmi sempre più complessi, pone diversi interrogativi di difficile risposta certa, come l'ammissibilità di meccanismi informatici atti non solo alla catalogazione ed al processamento dei dati, ma anche a prendere decisioni con l'implementazione dell'intelligenza artificiale. A ragione, quest'ultima rende vivace il dibattito amministrativo, incentrato soprattutto sui possibili suoi risvolti favorevoli in ordine all'attuazione dei principi di legalità, buon andamento, efficienza ed efficacia, da un lato, ed i possibili inconvenienti, non solo ad esempio su parametri tipici come la trasparenza, ma anche sulla stessa identità di pubblica amministrazione, nonché sul rapporto con i destinatari di funzioni e servizi, dall'altro. Cfr. D. U. GALETTA, *Algoritmi, procedimento amministrativo e garanzie: brevi riflessioni, anche alla luce degli ultimi arresti giurisprudenziali in materia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, 6, 2020, 501 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Ragionando come se l'amministrazione fosse data*, in *Diritto amministrativo*, 2020, 305 ss.; E. CARLONI, *I principi della legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice*





Si cercherà, invece, di guardare più direttamente all'organizzazione interna.

Pare evidente, infatti, che lo sviluppo organizzatorio – oltre che della semplice comunicazione – della elaborazione del contenuto digitale, affidata a meccanismi algoritmici progressivamente sostitutivi dell'applicazione mentale della persona fisica del dipendente pubblico all'oggetto di competenza, ha inevitabili riflessi sulla traiettoria esistenziale del medesimo, alla quale appartiene, in maniera anzi caratterizzante, la sua dignità.

L'obiettivo, in questa sede, non è verificare, pertanto, se esista o meno un potere organizzatorio generale o speciale<sup>66</sup> di ricorrere alla gestione informatica delle pratiche, in senso più o meno incisivo, quanto, piuttosto, di immaginare le ripercussioni di un sistema destinato ad espandersi (come sta accadendo a tutte le procedure tecnologiche) sulla sfera personale e lavorativa del pubblico dipendente. Sul punto, anzi, può qui solo consentirsi uno spunto di riflessione collegato al tema della cd. riserva di organizzazione, ossia al notorio margine di discrezionalità regolamentare nell'organizzazione degli uffici concesso alla P.A., in veste datoriale, implicitamente desumibile dagli artt. 95, comma 3 e 97, comma 2, Cost. ed oggi riconosciuto espressamente all'art. 117, comma 6, Cost.<sup>67</sup>.

---

*amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 2020, 271 ss.; A. G. OROFINO, G. GALLONE, *L'intelligenza artificiale al servizio delle funzioni amministrative: profili problematici e spunti di riflessione*, in *Giurisprudenza italiana*, 2020, 1738 ss.; G. CARULLO, *Decisione amministrativa e intelligenza artificiale*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2021, 431 ss.; L. PARONA, *Government by Algorithm: un contributo allo studio del ricorso all'intelligenza artificiale nell'esercizio di funzioni amministrative*, in *Giornale di diritto amministrativo*, I, 2021, 10 ss.; E. CHITI, B. MARCHETTI; N. RANGONE, *L'impiego di sistemi di intelligenza artificiale nelle pubbliche amministrazioni italiane: prove generali*, in *BioLawJournal – Rivista di BioDiritto*, 2, 2022; F. DONATI, *Diritti fondamentali e algoritmi nella proposta di regolamento sull'intelligenza artificiale*, in *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, in A. PAJNO, F. DONATI, A. PERRUCCI, *Diritti fondamentali, dati personali e regolazione*, I, Bologna, 2022, 121 ss.; M. CORRADINO, *Intelligenza artificiale e pubblica amministrazione: sfide concrete e prospettive future*, in *Il diritto amministrativo.it*, 3, 2023; A. DI MARTINO, *Tecnica e potere nell'amministrazione per algoritmi*, Napoli, 2023.

<sup>66</sup> Ad esempio, D. U. GALETTA, *Algoritmi*, cit., 502 ss. È emerso anche negli studi di diritto amministrativo il tema della reciproca influenza della disciplina giuridica e di quella tecnica, nell'auspicio di potere escludere (quanto meno formalmente ed al momento) che la seconda possa governare la prima e non sia al contrario regolabile e contenibile dalla prima in tale prospettiva, spesso si cerca un fondamento positivo di legittimazione dell'utilizzo degli algoritmi riportandosi ora alla potestà generale di autorganizzazione (entro i limiti della legalità), ora a norme di natura prevalentemente programmatica (es. artt. 12, comma 1 e 48 CAD, art. 3-bis, l. n. 241/90, art. 1, comma 1, lett. b) Legge Madia), ora alla disciplina eurounitaria (art. 23, Reg. UE 2016/679 sulla protezione dei dati, detto GDPR), ove è contemplato un divieto relativo di adottare decisioni automatizzate, eccetto proprio che nelle ipotesi di trattamento di pubblico interesse, fermo restando la previsione di un diritto alla decisione o comunque alla supervisione umana, che consenta di meglio articolare e comprendere la motivazione sottesa alla decisione stessa.

<sup>67</sup> La normazione di fonte legislativa statale può sostanzialmente ricondursi all'art. 3-bis, l. n. 241/90 ed al Codice dell'amministrazione digitale (C.A.D.; d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, recentemente modificato dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. con modifiche con l. 11 settembre 2020, n. 120 e dal d.lgs. 8 gennaio 2024, n. 1), per cui residuano margini di sviluppo nella ricognizione e nell'inquadramento generale della disciplina attuativa di rango amministrativo da adattare alle specifiche esigenze organizzative. Sotto tale specifico profilo, si segnala la precisa scelta di politica legislativa di puntare (anche al fine di adeguamento interno rispetto alla normativa europea ed internazionale) sul modello regolatorio delle Agenzie sottoposte ad indirizzo e vigilanza governativi (AGID – Agenzia per l'Italia digitale, istituita con d.l. 22 giugno 2012, n. 83, conv. in l. 7 agosto 2012, n. 134 e ACD – Agenzia per la cybersicurezza nazionale, istituita con d.l. 14 giugno 2021 n. 82 conv. in l. 4 agosto 2021, n. 82; cfr. art. 7, comma 1, lett. m), dl. n. 82/2021 cit., per l'attribuzione di competenze nei rapporti tra le due Agenzie), per il coordinamento informatico, per la diffusione di linee guida, *standards* e raccomandazioni, per il referto al Parlamento,



Probabilmente, l'avanzamento dell'era digitale comporterà un progressivo ridimensionamento del tasso di elasticità delle scelte organizzative, nel senso che non può escludersi che i ritmi operativi siano scanditi non da scelte di opportunità del datore di lavoro, ma dalla tipologia di procedure introdotte a livello informatico, da programmi sempre più sofisticati e via dicendo, ossia, in breve, da un fattore esogeno.

La suddetta prospettiva, i cui sviluppi verranno osservati nel tempo, corre parallela, sul piano dinamico-funzionale, al convincimento del plausibile prossimo ridimensionamento della discrezionalità delle stesse decisioni amministrative sulla scorta di metodi algoritmici che, tenendo conto anche delle necessarie (e, come visto sopra, spesso carenti) risorse strumentali, finanziarie ed umane, restringa di fatto significativamente, fino ad unità, il campo delle scelte concretamente attuabili rispetto a quelle astrattamente configurabili<sup>68</sup>.

Inoltre – tornando al nostro ambito organizzativo – non è nemmeno così sicuro che la P.A. potrà scegliere il metro di avvicendamento della risorsa umana con quella robotica o se dovrà semplicemente prendere atto delle tappe di evoluzione tecnologica, introducendo i modelli imposti secondo un regime che potremmo definire tecnocratico.

Si tratta, infatti, di un risvolto giuridico di un tema sociologico di respiro globale, alimentato dall'invasione tecnologica ed informatica delle sfere personali, relazionali, professionali, economiche,

---

per prevenzione e monitoraggio aventi ad oggetto la rete digitale nazionale a servizio delle pubbliche amministrazioni, nonché per la vigilanza sulla qualità del servizio digitale e sull'obiettivo di razionalizzazione della relativa spesa. Di rilievo nell'attività programmatica della cd. transizione digitale (cfr. art. 15 C.A.D.) a livello nazionale è il Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione, nell'attuale terza edizione (2024-2026), potenziato dall'interazione con il PNRR ed in linea con il programma strategico «Decennio Digitale 2030», approvato dalla Decisione (UE) 2022/2481 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022, per il raggiungimento dei quattro obiettivi fondamentali: competenze digitali, servizi pubblici digitali, digitalizzazione delle imprese e infrastrutture digitali sicure e sostenibili.

Per un quadro sinottico dei pilastri della strategia digitale europea, cfr. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-servicesact-package>.

<sup>68</sup> Cfr. R. CAVALLO PERIN, *La cura dell'interesse pubblico come dovere istituzionale che esclude l'annullamento dell'atto amministrativo per violazione di legge*, in *Diritto amministrativo*, 2022, 119 ss., spec. 123: «La portata più dirimente sul piano teorico è cominciare a dubitare dello spazio di discrezionalità o d'interpretazione che sinora è stato più supposto che constatato nella natura delle cose dell'amministrare pubblico, offrendo con ciò un sostegno teorico inaspettato alle narrazioni degli amministratori pubblici che lamentano di frequente un'astrattezza del tutto irreali nelle norme scritte per l'amministrazione pubblica. Le nuove tecnologie d'intelligenza artificiale possono in sede analitica offrire una rilevazione – sui grandi numeri – dei casi in cui le amministrazioni pubbliche non hanno in realtà un margine di scelta, essendosi determinate in concreto per quell'unico mezzo – né illogico né incomprensibile – idoneo ad assicurare la cura dell'interesse pubblico nel singolo caso concreto, confutando così l'idea che in ogni caso la discrezionalità dell'amministrazione segni un'occasione di libera scelta tra le molte ritenute, erroneamente, a sua disposizione. Ciò che s'impone è prendere atto che in molti casi trattasi di scelte "obbligate" dalle risorse finanziarie, dai limiti di personale, o di circostanza, che sono sempre più incompatibili con i prefissati standard d'amministrazione definiti dalle norme generali e astratte, pensati per altre epoche in cui erano presenti altre risorse finanziarie o di personale e la cura dei bisogni sociali e meno pretenziosa. Si tratta in molti casi dell'osservanza di norme che fissano standard la cui osservanza mette in forse il vero vincolo – primigenio – delle amministrazioni pubbliche, quello che correttamente è stato direttamente tratto dalla ragione istitutiva, o causa giuridica, delle medesime, che costituzionalmente è sempre stato quello di dover provvedere alla cura degli interessi pubblici per i quali sono state istituite, come organi ed enti in cui si articola la sovranità della Repubblica italiana (art. 1, co. 2°; art. 114 e art. 118, co. 1°, Cost.)».

finanziarie, politiche dell'umanità intera, con prospettive evolutive, anche alienanti rispetto al basilare contatto con la realtà.

Il punto è reso problematico dalla comune percezione, nei vari ambiti di propalazione dell'informatica e della tecnologia, dell'opacità non tanto di determinati prodotti, meccanismi o risultati, quanto della modalità esatta di funzionamento per il raggiungimento di determinati obiettivi<sup>69</sup>.

Pertanto, il piano di lavoro è tutt'altro che stabile e definito, dal momento che non si poggia su di un fenomeno già cristallizzato, ma anzi in potenzialmente rapida evoluzione.

Nondimeno, esso consente di percepire l'amplificazione del bisogno di tutela della dignità del pubblico dipendente, rispetto a quella tradizionalmente intesa, non solo sotto il profilo – già registrato, come visto, alla fine del XX° secolo – della proiezione sociale della posizione lavorativa, ma anche sotto quello della sua dimensione umana.

### **7. (segue): b) perché non una roboetica “giuridicamente rinforzata” a tutela della dignità della persona umana/dipendente pubblico all'interno del rapporto di servizio?**

Non è facile, infatti, escludere che, in un futuro prossimo, esistano macchine “pensanti” che riescano ad elaborare dati in maniera fedele alle sinapsi neuronali di un cervello umano, innalzando il tasso di affidabilità (e, per esso, di legittimità) di una decisione amministrativa, in grado di ponderare una miriade di informazioni (magari anche su statistiche e dati globali), così ampia e completa da renderla perfino meno censurabile, anche solo sul piano formale, rispetto ad un “prodotto della mente umana”. Anche in prospettiva di tale evenienza, si rassegnano alcune considerazioni.

Il tema del diritto alla dignità del pubblico dipendente, di fronte al pervasivo avvento dell'innovazione tecnologica nell'*habitus* della pubblica amministrazione, dovrebbe, ad avviso di chi scrive, inquadrarsi, innanzitutto, nell'ambito sistematico della cd. roboetica, tema o disciplina, sulla quale il dibattito si è vivacizzato dalla fine del primo decennio del secondo millennio, sempre più intensificandosi fino ai nostri giorni.

Al di là della definizione dei suoi esatti contorni<sup>70</sup>, essa rappresenta l'espressione di un movimento di pensiero generale che ha radici filosofiche e sociologiche, inevitabilmente riverberanti sul diritto.

<sup>69</sup> La giurisprudenza amministrativa è chiara sulla trasparenza degli algoritmi, ritenendo doverosa in capo alle pubbliche amministrazioni, non solo la legenda dei parametri utilizzati per la conoscibilità, ma anche la spiegazione del funzionamento in maniera accessibile all'utente non dotato di particolari competenze tecniche (cd. comprensibilità). Cfr. T.A.R. Napoli, Sez. III, 14 novembre 2022, n. 7033. In materia di algoritmo determinativo della Tariffa Fissa Omnicomprensiva del GSE, in piena aderenza, T.A.R. Lazio, Sez. III-ter, 26 giugno 2023, n. 10691. Anche la Corte di Cassazione ha considerato l'opacità dell'algoritmo ostativa alla consapevolezza della manifestazione del consenso al trattamento dei dati personali, con riferimento ad una «piattaforma web (con annesso archivio informatico) preordinata all'elaborazione di profili reputazionali di singole persone fisiche o giuridiche, incentrata su un sistema di calcolo con alla base un algoritmo finalizzato a stabilire i punteggi di affidabilità» (Cass. civ., Sez. I, 25 maggio 2021, n.14381, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2022, SPEC. 498).

<sup>70</sup> Cfr., per un inquadramento quale ramo dell'etica applicata, G. TZAFESTAS, *Roboethics. A navigating overview*, Springer, 2016. Cfr. da ultimo, L. FLORIDI, *Etica dell'intelligenza artificiale*, Milano, 2022; A. BIRHANE ET AL., *The Forgotten Margins of AI Ethics*, 2022, in *Proceedings of the 2022 ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency (FAccT '22)*. Association for Computing Machinery, New York, 948–958; T. HAGENDORFF, *Blind spots in AI Ethics*, 2, 2022, 851-867.

La roboetica mira alla programmazione etica, appunto, delle macchine “intelligenti”, in maniera direttamente proporzionale rispetto alla loro sofisticatezza ed alla profondità dell’attitudine relazionale con l’essere umano, di modo tale che l’evoluzione tecnologica non incida negativamente sui diritti fondamentali dell’individuo e sulla sua dignità umana<sup>71</sup>.

In tal senso, è maturata una forte spinta per la redazione di un codice etico, improntato al rispetto di principi basilari, a presidio, appunto, della dignità personale ed umana in ambito europeo<sup>72</sup>.

Si registra pure il comune intento tra le aziende private specializzate nel settore e le istituzioni pubbliche, anche mediante la costituzione di comitati, per il conio di linee guida e principi generali uniformi che progressivamente possano raccordarsi a regole (tecnico/giuridiche) specifiche<sup>73</sup>.

Il tema e gli obiettivi sono comprensibilmente generici e, allo stato forse, a tratti, confusionari: si parla indistintamente di diritti umani, benessere, non maleficenza, giustizia, *data agency*, efficienza, trasparenza, responsabilità, autonomia, consapevolezza dell’uso illecito e competenza<sup>74</sup>.

Fin qui, però, la roboetica pare sia stata orientata verso l’esterno, ossia nell’ambito dei rapporti tra pubblica amministrazione persona giuridica e cittadino/utente, destinatario dei benefici del progresso tecnologico e, al tempo stesso, oggetto di tutela primario rispetto ai suoi possibili effetti collaterali.

---

<sup>71</sup> S. CORSO, *Sulla female technology o Femtech. Intelligenza artificiale, salute della donna e volontà della persona*, in *BioLaw Journal – Rivista di Biodiritto*, 3, 2023; M. PERUZZI, *Il diritto antidiscriminatorio al test di intelligenza artificiale*, in *Labour&Law Issues*, 1, 2021.

<sup>72</sup> Tra gli atti più significativi della Commissione europea in ambito di roboetica, si segnalano: a) le *Draft Ethics Guidelines for Trustworthy AI*, pubblicate il 18 dicembre 2018 in <https://digital-strategy.ec.europa.eu>, redatte da una Commissione di esperti, la quale ha elencato i seguenti sette requisiti fondamentali: intervento e sorveglianza umani; robustezza tecnica e sicurezza; riservatezza e governance dei dati; trasparenza; diversità; non discriminazione ed equità; benessere sociale e ambientale; accountability; b) il *Libro bianco sull’intelligenza artificiale* del 19 febbraio 2020, in [www.biodiritto.org](http://www.biodiritto.org), volto al potenziamento del quadro legale per la creazione di un “ecosistema fiduciario” nel quale sviluppare la transizione digitale; c) *Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale*, 26 gennaio 2022, in [www.rivisteweb.it](http://www.rivisteweb.it), sull’obiettivo di una trasformazione digitale dell’Europa entro il 2030, per la costituzione di «una società digitale antropocentrica, inclusiva, fiorente e sostenibile». Cfr., inoltre, la Dichiarazione sull’etica e la protezione nell’intelligenza artificiale della Conferenza internazionale dei commissari per la protezione dei dati e della *privacy* a Bruxelles il 23 ottobre 2018.

<sup>73</sup> Si pensi alle iniziative di promozione di linee guida di Google e SAP nel 2018, agli interventi di Amnesty International e dell’Association of Computing Machinery (ACM), all’*Ethically Aligned Design (EAD)* di IEEE, o, ancora, alle linee guida del Vaticano “*Rome calls for AI*”.

<sup>74</sup> Si assiste, ad esempio, alla frequente correlazione tra il principio di autonomia e la programmazione di un robot che impedisca al cittadino di adottare una decisione consapevole ed informata o al principio di non maleficenza, votato ad impedire la circolazione di macchine dannose per il genere umano o ancora al principio di beneficenza, orientativo della programmazione al benessere dell’umanità, in combinazione con quello della giustizia, per scongiurare la discriminatorietà nell’accesso ai servizi benefici del robot o del contenuto delle decisioni amministrative automatizzate.

Si pensi, ancora, all’esigenza della trasparenza intesa come accessibilità delle modalità di funzionamento degli algoritmi decisionali; così come anche, sul piano della *privacy*, ai meccanismi di elaborazione digitale dei dati personali.

Anche il tema della responsabilità (*accountability*) merita certamente attenzione, non solo in ordine alla fase di programmazione, ma anche in ordine ai danni a terzi ed alla loro prevenibilità.



Pare urgente, invece, estendere il bisogno di roboetica antropocentrica<sup>75</sup> all'interno del rapporto di servizio, e, più specificatamente, a tutela della dignità della persona umana/pubblico dipendente, indipendentemente dalla qualifica rivestita in un determinato ufficio.

A prescindere dal riferimento a posizioni apicali, cioè, andrebbero elaborati dei parametri orientativi a presidio della dignità umana, oltre i quali nemmeno la più sofisticata e promettente innovazione tecnologica dovrebbe spingersi.

O meglio, la dignità umana del pubblico dipendente dovrebbe costituire limite invalicabile all'introduzione generalizzata delle macchine nel *corpus* degli uffici, allo stesso modo in cui, ad esempio, il citato principio di non maleficenza dovrebbe costituire un limite all'applicazione del metodo algoritmico o del sistema robotico a scapito dell'utente fruitore del servizio o destinatario del provvedimento amministrativo.

Non sembra sia ancora approfondita la tematica del potenziale svuotamento sostanziale delle mansioni del dipendente pubblico come persona fisica, nel momento in cui egli è chiamato, anzi obbligato (per dovere d'ufficio?) ad interagire con gli esiti delle elaborazioni algoritmiche o, peggio, ad attivare o disattivare le macchine, limitandosi a registrarne i risultati.

Lo svilimento di tale componente valoriale collegata alla natura umana è direttamente proporzionale all'ampliamento dell'ambito operativo dell'algoritmo nell'azione amministrativa, di cui si occuperanno sicuramente gli studi e gli approcci ermeneutici giurisprudenziali.

Inutile aggiungere che inevitabilmente anche l'idea della dignità sociale di cui la posizione lavorativa, negli anni '90, costituiva la fondamentale rampa di lancio, verrebbe trascinata inesorabilmente verso il naufragio di fronte a quella stessa opinione pubblica, presso la quale il dipendente pubblico ha goduto (o avrebbe dovuto godere) del proprio accreditamento morale e personale.

In tale contesto, va peraltro, segnalato che dietro la spinta della roboetica, priva di attitudine coercitiva, campeggiano – nonostante i recenti approcci sia a livello transnazionale<sup>76</sup> che nazionale<sup>77</sup> – probabilmente difficoltà oggettive di produzione di una regolamentazione giuridica che garantisca un

<sup>75</sup> Sulla necessità di una regolamentazione antropocentrica dell'AI in prospettiva giusciviltistica, E. BATTELLI, *Necessità di un umanesimo tecnologico: sistemi di intelligenza artificiale e diritti della persona*, in *Diritto di famiglia e delle persone*, 3, 2022, 1096 ss.

<sup>76</sup> È stato recentemente approvato, dopo un articolato iter, il Regolamento europeo n. 1689/2024 del 13 giugno 2024 (CD. AI Act), in *G.U.U.E.* del 12 luglio 2024 (con efficacia dal 2 agosto 2024).

<sup>77</sup> Cfr. D.D.L. 1146 approvato il 24 aprile 2024, in [www.governo.it](http://www.governo.it), composto da 26 articoli. Rispetto all'ambito tematico prescelto in questa sede, è rinvenibile una lontana assonanza negli artt. 10 ed 11, ove si esplicita la necessità del raccordo tra uso dell'AI e diritti inviolabili della persona del lavoratore al fine di «migliorare le condizioni di lavoro, tutelare l'integrità psico-fisica dei lavoratori, accrescere la qualità delle prestazioni lavorative e la produttività delle persone in conformità al diritto dell'Unione europea» (art. 10, comma 1), nella piena tutela della dignità umana e della riservatezza dei dati personali (art. 10, comma 2) e dei diritti inviolabili del lavoratore senza discriminazioni (art. 10, comma 3).

L'art. 11 contempla la istituzione presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di un Osservatorio con «il compito di definire una strategia sull'utilizzo dell'intelligenza artificiale in ambito lavorativo, monitorare l'impatto sul mercato del lavoro, identificare i settori lavorativi maggiormente interessati dall'avvento dell'intelligenza. L'Osservatorio promuove la formazione dei lavoratori e dei datori di lavoro in materia di intelligenza artificiale» (comma 1). L'art. 13, invece, rubricato «Principi in materia di pubblica amministrazione» è attagliato alla prospettiva dei rapporti verso l'utenza nel ribadire l'obiettivo astratto dell'ausiliarità del robot rispetto al momento strettamente decisionale.



congruo grado di effettività alla proclamata tutela dei diritti fondamentali dell'individuo, ad esempio, non solo configurando l'imprescindibilità necessaria del controllo umano nei sistemi di AI ad alto rischio<sup>78</sup>, ma anche individuando presupposti, limiti e modalità più precisi del medesimo<sup>79</sup>.

La difficoltà di intreccio tra la regola giuridica e quella informatica, già apprezzabile nell'ambito dei rapporti tra pubbliche amministrazioni ed il cittadino, sia nell'espletamento delle funzioni che dei servizi pubblici, pare ancora più accentuata con riferimento al nostro ambito "interno" di tutela della dignità umana e sociale del pubblico dipendente di fronte all'avanzata dell'AI, poiché non è rinvenibile, neanche nell'AI Act alcun esplicito riferimento al tema<sup>80</sup>.

Anche in considerazione di quanto accaduto nella precedente tappa tecnologica dell'esplosione del mondo virtuale accessibile tramite *internet*, il rischio è di indebolire la protezione giuridica di un diritto

<sup>78</sup> Il riferimento è all'art. 14, rubricato «*Human oversight*», AI Act, cit.

<sup>79</sup> L'AI Act, pur esprimendo l'attenzione politica globale sul tema della difesa dei diritti fondamentali (e, a monte della stessa natura umana) di fronte all'accelerazione del progresso tecnologico, tradisce, ad avviso di chi scrive, già dei limiti di effettività; e ciò non solo in riferimento alla diluizione dei tempi formali della sua piena attuazione, per l'adeguamento dei protocolli d'azienda alla categoria del rischio tecnologico, ma forse, anche e soprattutto, in ragione del meccanismo sanzionatorio previsto. Infatti, il mancato adeguamento al *range* di rischio tecnologico comporta l'applicazione di sanzioni obiettivamente onerosissime, ma, non per questo, sistematicamente efficaci nei confronti di tutti i fortissimi gruppi economici propulsori del mercato tecnologico a livello mondiale, con il rischio ulteriore di ingenerare addirittura effetti discriminatori in favore di aziende, in astratto capaci di gestire il rapporto costi-benefici anche rispetto al tetto massimo delle sanzioni pur di elevatissimo importo.

La scelta di predisporre un quadro normativo generale europeo può, comunque, rivelarsi utile al fine di uniformazione giuridica per esigenze basilari di certezza.

Anche il d.d.l. italiano cit., seppur maggiormente specifico nel momento in cui rivolge la propria tutela a categorie soggettive da proteggere (minori, lavoratori), sconta lo stesso limite nel determinare gli esatti confini tra regola giuridica e regola informatica. Cfr. pure il parere dell'Autorità garante della privacy del 2 agosto 2024, n. 477, in *garanteprivacy.it*.

Come rileva, M. RAMAJOLI, *La convivenza tra trasparenza e riservatezza*, in *Diritto amministrativo*, 2024, 471 ss., spec. 476, vanno presi in considerazione ulteriori fattori di potenziale complicazione del quadro normativo: «Tante potrebbero essere le considerazioni che questo complesso quadro regolamentare suscita, ma qui ci si limita ad osservare che in concreto sarà necessaria un'applicazione congiunta della disciplina relativa alla tutela dei dati personali, contemplata nel GDPR, e la disciplina in tema di intelligenza artificiale, che contiene la classica clausola di riserva rispetto alla materia di protezione dei dati personali, con non poche aree di sovrapposizione, foriere di complicazioni... Il disegno di legge intende semplificare la disciplina in materia, prevedendo che i trattamenti di dati anche personali per la ricerca e la sperimentazione scientifica nella realizzazione di sistemi di intelligenza artificiale, siano dichiarati di rilevante interesse pubblico se necessari ai fini della realizzazione e utilizzazione di banche dati e modelli di base (art. 8, comma 1). In questa maniera si costruisce una base giuridica alternativa al tradizionale consenso dell'interessato al trattamento dei suoi dati e in aggiunta si autorizza sempre l'uso secondario di dati personali privi degli elementi identificativi diretti (art. 8, comma 2)». Va pure aggiunto che esiste anche una normativa regolamentare settoriale da prendere in considerazione sotto il profilo sistematico, come ad esempio quella riferita al cd. *golden power*, ossia il potere di veto governativo in determinati settori, tra i quali rientra la materia delle tecnologie critiche tra cui intelligenza artificiale e robotica (art. 4, comma 1, lett a), b), d) Regolamento UE n. 2019/452; cfr. dl. n. 21/2012 e T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 13 aprile 2022, n. 4486 e 24 luglio 2020, n. 874. Sul generale tema della regolazione dell'intelligenza artificiale, oltre E. FAZIO, *Intelligenza artificiale*, cit., spec. 181 ss., cfr. pure G. FINOCCHIARO, *La regolazione dell'intelligenza artificiale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2022, 1085 ss.; C. CASONATO, B. MARCHETTI, *Prime osservazioni sulla proposta di regolamento dell'Unione Europea in materia di intelligenza artificiale*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2021, n. 3, 416 ss.

<sup>80</sup> V. *melius infra*, par. 8.





inviolabile della persona (appunto la dignità umana e relazionale del pubblico dipendente), al cospetto dell'introduzione di nuove forme organizzative telematiche.

Fino a che, infatti, non sarà fatta chiarezza sulla rilevanza giuridica (e non solo etica) della dinamica eziologica intercorrente tra l'introduzione o l'implementazione, ad esempio, di un nuovo programma e l'eliminazione di competenze proprie dell'ufficio – fino a quel momento riservate alle “risorse umane” del medesimo, con effetti diminutivi non solo del prestigio dell'ufficio medesimo – ma, soprattutto e direttamente, della persona fisica del dirigente o di colui che prima era addetto ad una determinata mansione o incombenza, la dignità dei medesimi potrà subire svariate aggressioni, lasciando il titolare in una condizione di incertezza giuridica.

Nel caso che ci occupa, del resto, pare registrabile perfino una certa alterazione del noto equilibrio del rapporto tra morale e diritto<sup>81</sup>.

Si è abituati, infatti, a considerare le regole morali come un primario strumento di regolazione dei rapporti intersoggettivi, privo della coercizione, mentre la regola giuridica entra in gioco nel momento in cui proprio la regola morale è insufficiente strutturalmente a mantenere l'ordine ed il senso di stabilità dei rapporti.

Il diritto, con le sue regole generali ed astratte, interviene per mantenere gli obiettivi di eguaglianza, pace, giustizia ed alimentare il senso di sovranità statualistica tra i membri del consorzio sociale.

Riferendoci al nostro tema, è implausibile garantire un adeguato tasso di efficacia ed effettività, senza una stringente regolamentazione giuridica precettiva e non programmatica.

La nostra contemporaneità, tristemente segnata da episodi gravissimi di abuso del mezzo digitale per il perseguimento di fini illeciti (hackeraggio, pedopornografia, traffico di organi, di armi, terrorismo reale e cibernetico, *deep internet* e via dicendo) dimostra che il ritmo del diritto non è sincronizzato con la velocità frenetica dell'espansione tecnologica, nonostante il suo indefettibile ruolo di custode del progresso sociale ed economico del Paese, da un lato, e della tutela dei diritti fondamentali ed inviolabili, dall'altro, che rappresentano la base costituzionale dei valori fondanti il nostro ordinamento<sup>82</sup>.

<sup>81</sup> Altro tema di immenso respiro, qui solo accennabile. Sia consentito, in merito, il rinvio a F. SICILIANO, *Legalità amministrativa (comunitaria ed interna) e certezza del diritto: riflessi sui rapporti amministrativi ed istituzionali*, Milano, 2010, spec. 19 ss.

<sup>82</sup> Vi è la percezione che una parte dominante dei processi decisionali e delle modalità di comunicazione sia, a sua volta, condizionata dallo stesso mondo tecnologico ed informatico a cui si affaccia il mondo reale, con la differenza che, nel primo, è registrabile un basso tasso di effettività della regola giuridica. È impossibile non richiamare, ad esempio, la difficoltà di applicazione delle norme penali nel mondo cibernetico, così come è impossibile ignorare che, in tale mondo, vi è spazio per la creazione di monete fittizie aventi valore economico, di quadri fittizi aventi valore economico, di profili personali sui *social* aventi valore economico, secondo logiche particolari, proprie di un mondo sommerso, ove solo esperti informatici posso accedere, anche per svolgere attività illegali (come il traffico di armi o la pedopornografia), così come esistono modalità di acquisizione illecita (*phishing*) di dati supersensibili o sensibili, di accesso a *pin* di carte digitali o di conti correnti digitali, etc. *Una selva selvaggia aspra e forte che nel pensiero rinnova la paura*, scriverebbe qualcuno. Ed, a monte, vi è un'ulteriore constatazione sociologica, ossia la pervasione tecnologica della vita quotidiana attraverso *tablet*, *smatphone* etc. La spinta verso la diffusione della tecnologia atta alla profilazione dell'utente esalta gli aspetti positivi di tale controllo diffuso da parte di una sorta di “grande fratello”, per esempio attraverso le promesse di migliore assistenza medico-sanitaria (si pensi all'innesto di microchip sottocutanei). Ma, ormai, è evidente che gli aspetti positivi innegabili attraverso i quali la tecnologia invade la mente umana sono accompagnati da pesantissimi

La latitanza del diritto in questo ambito appare intollerabile e preoccupante allo stesso tempo, quasi come un'abdicazione di fronte ad un nuovo potere tecnologico assoluto (*legibus solutus*, verrebbe da dire con tristi evocazioni) e non si è convinti che una normazione per principi<sup>83</sup>, pure in certi casi ragionevole, possa costituire la soluzione universale.

Esso sta, infatti, dimostrando di possedere un relevantissimo peso economico (e dunque politico-strategico), concentrato su mastodontici gruppi privati, perfino influente sulle macro-linee di politica internazionale e nazionale.

### **8. (segue): c) l'“infiltrazione” tecnologica nei poteri e il possibile effetto “cuneo” della robotizzazione tra buon andamento della pubblica amministrazione e dignità umana/relazionale del pubblico dipendente**

Alla luce di quanto detto, non sarebbe un azzardo affermare che il potere di cui si discorre, nei singoli ordinamenti contemporanei, sia addirittura immanentemente allineato con gli altri poteri dello Stato, rispetto ai quali, tuttavia, il principio montesquieiano di separazione non resiste a quello di “infiltrazione”.

Qualunque modalità di esplicazione di potere è, infatti, oggi accompagnata, strutturata, in un modo o nell'altro, in maggiore o minore misura, dalla tecnologia e dalla digitalizzazione che da strumento di comunicazione sta assumendo, in maniera sempre più evidente, la consistenza di elemento di politica economica.

Certo è che – mentre vengono agitate grandi tematiche – i margini della partecipazione del dipendente al progresso sociale del Paese, evocati dall'art. 4 della Costituzione rischiano, in molti ambiti, di ridursi drasticamente e, con essi, il peso sociale e, conseguentemente, la dignità personale di chi riveste un ruolo di dipendente pubblico<sup>84</sup>.

A meno di non misurare il progresso sociale solo in relazione al potenziamento del sistema tecnologico, ne potrebbe fortemente risentire la gratificazione collegata alla mansione svolta, anche nell'immaginario collettivo di contribuzione dell'uomo al buon funzionamento del meccanismo burocratico.

Dalla prospettiva prescelta, i benefici apportati dalle macchine verso l'utenza/collettività amministrata – forse di maggiore intuitività nell'ambito prestazionale nell'erogazione di servizi massificati e seriali<sup>85</sup>,

---

effetti collaterali che si stanno riflettendo, ad esempio, sull'equilibrio psico-fisico delle nuove generazioni che utilizzano gli *smartphones* come protesi, i *social* come vetrina, gli *influencers* come maestri di vita, gli *youtubers* come fratelli maggiori, i divani di casa con le *consoles*, invece che scorazzare nei cortili o per le strade, praticare sport, riunirsi, leggere.

<sup>83</sup> Come suggerito da T. E. FROSINI, *L'ordine giuridico del digitale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1, 2023, 377.

<sup>84</sup> P. DEL VECCHIO, V. BIGNOLI, *Le responsabilità amministrative da algoritmo e intelligenza artificiale. La responsabilità da provvedimento algoritmico sia ai fini del risarcimento del danno in sede civilistica che in sede contabile come responsabilità erariale*, in A. PAJNO, F. DONATI, A. PERRUCCI (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, II, Il Mulino, Bologna, 2022. L. CASINI, *Il futuro dello Stato (digitale)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2024, 431 ss.

<sup>85</sup> Si pensi, ad esempio, al rilascio di certificati o alle casse automatiche per il pagamento del pedaggio autostradale, come antesignani, mentre, più recentemente, all'elaborazione di servizi sempre più articolati con progressivo aumento dell'apporto del robot, come la creazione digitale di un *contact center* virtuale a favore dei contribuenti soggetti alla riscossione tributaria, comprensivo della gestione delle email selezionate in base ad un filtro



senza, per questo, però, creare differenze qualitative rispetto al resto delle mansioni d'ufficio – non smorzano il tema della doverosa tutela della dignità del dipendente pubblico.

Non è difficile prevedere, anzi, un modello organizzativo, nel quale dignità del lavoratore e buon funzionamento dell'ufficio non procedano necessariamente nella stessa direzione.

Il citato studio degli anni '90 era finalizzato all'ampliamento della legittimazione ad agire del dipendente (in particolare, del dirigente) nei confronti di atti organizzativi, proprio sul presupposto della valorizzazione della parabola socio-esistenziale del medesimo, in maniera direttamente proporzionale alla tutela ed al buon funzionamento del ruolo dell'ufficio.

La prospettiva della progressiva interazione robotica, invece, consente di immaginare uno scenario in cui il miglior funzionamento possibile della macchina aumenta il livello prestazionale dell'ufficio o del servizio, ma può, con i dovuti distinguo caso per caso, ingenerare un effetto *rebound* di svilimento della personalità umana del dipendente.

Anche nell'opinione pubblica, potrebbe registrarsi la presunzione di considerare tanto più efficiente la pubblica amministrazione, quanto maggiore spazio il *robot* sottragga al dipendente che, come essere umano, ha un margine di errore o di inerzia significativamente più ampi.

In proposito, lo stato dell'arte del quadro normativo vigente non agevola sicuri pronostici sulla rapida emersione di contropunte favorevoli alla valorizzazione del dipendente pubblico nella dimensione burocratica artificiale.

Diventa, in proposito, quasi urgente interrogarsi sul rilievo che, in tal senso, potrebbe assumere l'attribuzione al medesimo di compiti di controllo sugli esiti delle elaborazioni robotiche.

E, ancora, nella medesima direzione, sull'importanza di elevare il generale livello di competenza informatica e digitale di tutto il personale, in modo da consentirgli una consapevole partecipazione "attiva" sul funzionamento dei meccanismi robotici ed algoritmici.

Non si crede, tuttavia, che il potenziamento delle competenze informatiche del dipendente o l'attribuzione di funzioni di supervisione delle macchine possano risultare efficaci rimedi sistematici di preservazione o riparazione della dignità umana e sociale del pubblico dipendente.

Con alta probabilità, saranno due temi oggetto di imminente sviluppo: ma essi paiono più congeniali alla promozione dell'efficienza della macchina amministrativa nel rispetto dei diritti umani degli amministrati, piuttosto che strumenti di riscatto della dignità umana del pubblico dipendente.

La formazione del personale ed il controllo umano garantiscono, infatti, alla collettività che la decisione non sia integralmente presa dalla macchina (almeno da un punto di vista sociale)<sup>86</sup>, ma non si è affatto sicuri che tale tipo di garanzia abbia positive influenze sulla dignità umana del dipendente attraverso lo svolgimento delle proprie mansioni.

---

algoritmico e di servizi aggiuntivi (*chatbot, live chat, smart advisor, e-signing*), per migliorare la comunicazione con l'utenza (T.A.R. Torino, I, 16 luglio 2019, n. 811).

<sup>86</sup> In tal senso, G. GALLONE, *Riserva di umanità e funzioni amministrative. Indagine sui limiti dell'automazione decisionale tra procedimento e processo*, Padova, 2023, spec. 41 ss., ove l'A. compie una ricognizione del quadro costituzionale per verificare al suo interno l'immanenza della «riserva di umanità», individuandola nell'art. 2 Cost., con riferimento al tema della conformità costituzionale della sottomissione del cittadino ad una decisione amministrativa integralmente automatizzata.

Del resto in tal senso i due suddetti profili sono congegnati nell'*AI Act*<sup>87</sup> ed, allo stato, non paiono rintracciabili margini di estensione analogica al nostro tema.

La ragione è semplice e sta nella caducità della risorsa umana nell'ambito dell'apparato organizzativo rispetto alla dichiarata fungibilità della risorsa tecnologica.

Il *favor* rispetto a quest'ultima si pone in antitesi al rafforzamento di strumenti di tutela della dignità umana del pubblico dipendente, almeno fino a che il suo contraltare sarà rappresentato dalla riduzione della risorsa umana.

Anzi, i due suddetti fattori (*human in the loop* e formazione informatica) più che fungere da rete di contenimento della dignità del pubblico dipendente, potrebbero finire per siglare la sudditanza della risorsa umana rispetto a quella tecnologica, nell'ambito dei pubblici uffici, in antitesi con la *ratio* della citata normativa di recente emersione che mira alla preservazione della primarietà dell'apporto (e, per esso, del valore) umano nel pubblico impiego.

Ma, anche a voler considerare, in ipotesi i suddetti strumenti (formazione del personale e competenza di controllo sull'AI) astrattamente idonei a preservare la dignità sociale ed umana del lavoratore pubblico, essi non potrebbero trovare generale applicazione.

È evidente, infatti, che il potere di controllo<sup>88</sup> sulla macchina deve corrispondere ad una competenza qualificata attribuibile solo ad alcuni componenti degli uffici (a meno di non voler considerare che l'unica competenza immaginabile nel futuro del pubblico impiego sia proprio quella di controllo) e che la migliore conoscenza degli strumenti digitali ed informatici non ha diretta attinenza con la dimensione umana della persona e con l'originalità del suo apporto sostanziale al processo decisionale, ma sviluppa solo una competenza procedimentale.

È, altresì, evidente che non potrà risultare indifferente l'approccio al tema a seconda che si tratti di attività discrezionale o vincolata.

Qui vuole segnalarsi il rischio che il pubblico dipendente diventi un ingranaggio di un *software*, e come certamente tale a servizio esclusivo della nazione, ma non altrettanto certamente impiegato in un'attività dignitosa, creativa e di ingegno, destinata a decrescere in proporzione al prevedibile ridimensionamento della risorsa umana rispetto a quella tecnologica in ambito organizzativo.

Allo stesso tempo, potrebbe pure prodursi un effetto di rassegnazione in capo alle future generazioni di pubblici dipendenti, una sorta di "normale" accettazione di una posizione servente rispetto all'algoritmo, cambiando totalmente e nuovamente la prospettiva di osservazione del concetto "elastico" di dignità, aggiornata all'avanzamento tecnologico.

Si pone, quindi, un problema di tutela della dignità del lavoratore rispetto alla macchina: può il robot offenderne la dignità umana?

Il suddetto interrogativo né solleva a cascata numerosi altri, in prospettiva.

Ad esempio, è configurabile una legittimazione ad agire contro l'atto introduttivo di un *software* "alienante"? È configurabile, ancora, l'estensione dello spettro di legittimazione ad impugnare un atto organizzativo oltre quella del dirigente, in favore del singolo addetto all'ufficio che subisca una sorta di

<sup>87</sup> A parte il tenore generale della fonte il riferimento alla dignità comparte nei considerando 27, 28, 31, 48, 58 ed 80, ma sempre nella prospettiva di inquadrare i sistemi di AI come non offensivi del suddetto valore e tramite il divieto di uso improprio in base alla catalogazione del livello di rischio connesso al sistema medesimo.

<sup>88</sup> Al netto delle considerazioni sulla sua effettività, per cui v. *infra*, par. 9.

demansionamento “digitale” in corso di rapporto? È impugnabile la scelta tecnica di introdurre un determinato programma di elaborazione dati, anche ove non sia contenuto in un espresso atto organizzatorio? Vi è uno specifico obbligo di motivazione relativo all’introduzione di un nuovo algoritmo o l’aspetto informatico esula dalle normali regole generali, ritenendo bastevole l’enunciazione di principio dell’art. 3-*bis*, l. n. 241/90?

Allo stato, non esistono sufficienti elementi per rispondere in maniera auspicabilmente positiva a tutti i suddetti quesiti, ma è certo che non può essere affidato alla sola giurisprudenza il compito di arginare, di volta in volta, caso per caso, le derive pratiche derivanti dall’“equivoco” che il profilo informatico possa risolversi semplicemente sotto il profilo metodologico e virtuale.

Per la semplice ragione che l’innovazione tecnologica non ha effetti virtuali, ma reali, con riverberi necessari anche nel mondo giuridico.

### 9. (segue): d) i riflessi sul tema della responsabilità

Il suddetto profilo tematico, già denso di problematicità, viene, se possibile, aggravato dal connesso tema della responsabilità.

Anche con riferimento ad esso, come sopra accennato, si ha traccia dell’emersione del problema nei confronti dei cittadini fruitori/destinatari, con la possibile configurazione dell’esposizione della garanzia patrimoniale (oltre che della Pubblica amministrazione competente) anche del programmatore negligente<sup>89</sup>.

Ma non pare ancora correttamente focalizzata l’attenzione sulle dinamiche interne.

Sul punto, viene da pensare che il graduale passaggio di consegne dall’uomo alla macchina conduce sul crinale della progressiva alienazione della persona fisica del funzionario competente, rispetto al quale il modello dell’art. 28 Cost. rischia di trasformarsi in un *boomerang*.

Il titolare dell’ufficio o l’addetto competente, nel singolo caso di specie, di fronte ad un danno conseguente ad un malfunzionamento<sup>90</sup> del sistema di elaborazione decisionale della macchina (così come in realtà anche, ad esempio, di quello di trasmissione dei dati in violazione della *privacy*) rischia, quasi paradossalmente, di rimanere intrappolato tra le maglie di una sorta di “responsabilità di posizione”, per aver adempiuto al dovere di ufficio di seguire la procedura automatizzata, ove essa si manifesti come foriera di ingiusto pregiudizio.

O, al contrario, potrebbe prendere forma giuridica l’idea di una sorta piano di prevenzione del rischio informatico in *outsourcing* che esoneri l’amministrazione ed il funzionario da responsabilità, ove risultati adeguato al tipo di organizzazione o di settore di riferimento<sup>91</sup>.

<sup>89</sup> E. FAZIO, *Intelligenza artificiale*, cit., 181 ss.

<sup>90</sup> Già la giurisprudenza amministrativa più recente ha posto l’attenzione sul vizio da disfunzione della macchina nelle procedure comparative distinguendo tra: «le “disfunzioni” attribuibili ad una specifica e voluta impostazione del programma informatico (ossia il software) e quelle derivanti dal cattivo funzionamento della strumentazione informatica (hardware) messa a disposizione dei candidati» (Cons. St., 24 gennaio 2022, n.783; T.A.R Lazio Roma, III stralcio, 17 agosto 2023, n. 13355).

<sup>91</sup> Tale prospettiva fa da contraltare ai vantaggi che le stazioni appaltanti conseguirebbero dall’utilizzo proattivo dello strumento digitale in un’ottica di buona fede collaborativa con gli operatori economici (cfr. G. RACCA, *Le*



A complicare il quadro, potrebbe aggiungersi, in prospettiva evolutiva, che non è così peregrina la soluzione della creazione e del potenziamento del sistema del *chatbot*, ossia di un impiegato digitale, il quale sostituisca in tutto e per tutto il dipendente persona fisica (con risparmio di risorse anche economiche per la copertura della risorsa umana).

Allo stato, l'utilizzo del *chatbot* può dirsi in una fase di avvio embrionale, circoscritta sostanzialmente alla comunicazione con l'utenza in relazione a determinati ambiti: oggi, anche per la giurisprudenza<sup>92</sup> che se ne è occupata, è un *software*, ossia un programma informatico che si interfaccia automaticamente con gli utenti telematici, simulando una conversazione scritta con un operatore<sup>93</sup>.

Anche con riferimento al problema della responsabilità e/o della deresponsabilizzazione giuridica, pare sempre più urgente la risposta a determinati interrogativi.

È configurabile, ad esempio, un'azione risarcitoria del dipendente nei confronti del proprio datore pubblico ed anche nei confronti del programmatore in caso di errore "tecnologico" a danno di terzi o in caso di eccessivo svilimento della dignità umana? In tal caso, sarebbe un'azione diretta o filtrata dall'interfaccia del datore di lavoro pubblico che risponderebbe, ad esempio, per il danno da cose in custodia o per attività pericolosa o semplicemente *ex art. 2043 c.c.*?

Ci sono i margini per un'azione risarcitoria da parte del dirigente dell'ufficio in caso di innovazione tecnologica forte e sostitutiva (se non altro in maniera preponderante) della forza lavoro umana?

Anche per verificare margini di esaustiva risposta a tali ulteriori quesiti, è necessario del tempo, purché esso vada utilizzato non solo nella direzione del potenziamento tecnologico.

Il punto diventa ancora più complesso se si pensa ad imminenti prospettive evolutive, agganciabili a quella corrente giuridica di recente emersione, favorevole all'idea del riconoscimento della soggettività giuridica della macchina, nell'ottica della configurazione di un più articolato quadro di responsabilità giuridica, inclusiva della medesima nel caso di danno nei confronti dei terzi.

Tale tesi, posta all'interno del rapporto di servizio, configurerebbe diversi problemi interpretativi.

Il primo sarebbe quello della compatibilità del soggetto-robot con lo schema dell'art. 28 Cost., ossia se esso sia perfettamente equiparabile al funzionario, dal cui agire in pregiudizio di terzo, scaturisce la responsabilità concorrente della pubblica amministrazione di appartenenza, anche attraverso una rivisitazione dell'art. 2049 c.c.<sup>94</sup>.

Il secondo profilo di non poco momento riguarderebbe il versante interno, da noi prescelto in questa sede, poiché il riconoscimento del nuovo soggetto robot andrebbe probabilmente calibrato, rispetto alla stessa conformazione del giudizio di responsabilità amministrativa o, comunque, dell'azione di rivalsa dell'amministrazione evocata in giudizio per il danno cagionato dalla macchina.

---

*responsabilità delle organizzazioni pubbliche nella trasformazione digitale e i principi di collaborazione e buona fede*, in *Diritto amministrativo*, 3, 2022, 601 ss.).

<sup>92</sup> Così, T.A.R. Firenze, 10 maggio 2019, n. 693.

<sup>93</sup> Anche il linguaggio giuridico muta, nel momento in cui deve inglobare la categorizzazione di basilari concetti informatici da esemplificare in maniera discorsiva e muteranno le stesse definizioni dei fenomeni informativi, con l'avvento di strumenti tecnologici sempre più prestanti.

<sup>94</sup> In effetti, nel diritto del lavoro, al di fuori del tema del pubblico impiego, l'applicazione dell'art. 2049 c.c., proprio in ragione di nuove forme di lavoro collegate all'evoluzione digitale, è oggetto di rinnovato dibattito. Cfr., sul punto, E. GUARDIGLI, *La responsabilità ex art. 2049 c.c. e i modelli di lavoro nella rivoluzione digitale*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2, 2023, 651 ss.

Infatti, il soggetto evocato in giudizio non sarebbe più il dipendente (o solo il dipendente), ma anche il programmatore o, comunque, colui che, in ipotesi, abbia un esplicito dovere di sorveglianza, all'interno della stessa pubblica amministrazione, sul corretto funzionamento dell'elaboratore digitale.

In un contesto così magmatico, gli interrogativi si moltiplicano esponenzialmente e si dipanano su vari scenari.

Pare, però, intercettabile un filo conduttore unificante, ossia l'idea del diritto al controllo umano<sup>95</sup>, da un lato, e della perduranza, in ambito amministrativo, del potere di controllo dell'uomo sulla macchina<sup>96</sup>, dall'altro, nel verificare, per il momento, il rispetto dei principi elaborati dall'uomo medesimo. Il punto è molto più complicato di quanto sembri, in quanto l'equazione controllo umano-funzionamento del sistema è piuttosto illusoria, soprattutto se la si proietta nell'ambito del rapporto di servizio. Già, infatti, dalla stessa conformazione tradizionale del potere disciplinare, emerge chiaramente che il controllo o la segnalazione non garantiscono la sistematica reazione di fronte a tutte le violazioni dei doveri di ufficio e, pertanto, il controllo è attività per antonomasia frammentaria ed episodica, per

<sup>95</sup> S. GIUBBONI, *Il lavoro attraverso piattaforma digitale nella disciplina nazionale*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 3, 2023, 295 ss., spec. 307, con riferimento ai sistemi decisionali o di monitoraggio automatizzati, osserva che: «...rileva, in primo luogo, la disciplina unionale generale, di cui al regolamento (UE) 2016/679, e segnatamente – in relazione al funzionamento degli algoritmi – le previsioni di cui agli artt. 12, 13 e 15, che fissano i principi generali di prevenzione e trasparenza, imponendo, a favore della persona interessata, il rispetto degli obblighi di informazione e di spiegazione delle operazioni che si avvalgono della intelligenza artificiale. A tali previsioni si riconnette l'art. 22 del regolamento, il quale riconosce in via generale il diritto dell'interessato a non essere sottoposto a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato, compresa la profilazione». Questa previsione è pacificamente applicabile ai sistemi algoritmici di decisione automatizzata, impiegati dalle piattaforme digitali, «attraverso i quali un sistema informatico debitamente programmato può produrre una decisione rilevante per i soggetti coinvolti senza l'ausilio dell'intervento umano, basandosi esclusivamente sulla valutazione algoritmica dei dati personali dei soggetti/utenti profilati». Nell'esigere un livello minimo di interazione umana, l'art. 22 del regolamento contiene una prima essenziale tutela, stabilendo che nei casi in cui il trattamento automatizzato sia consentito, come nella specie, ai fini della conclusione e della esecuzione di un contratto tra la persona interessata che abbia espresso il proprio consenso e il titolare del trattamento medesimo, quest'ultimo assicuri in ogni caso il diritto a ottenere un intervento umano, consentendo sempre al soggetto sottoposto di esprimere la propria opinione e di contestare tale decisione». Cfr. T.A.R. Campania, sezione III, 14 novembre 2022, n. 7003, con nota di M. SFORNA, *Le garanzie di conoscibilità degli algoritmi e l'esigenza di assicurare un controllo umano del procedimento amministrativo (c.d. human in the loop)*, in *giustiziainsieme.it*, 3, 2023.

<sup>96</sup> Un recente esempio negativo di mancanza di controllo umano in un sistema amministrativo è riportato da G. CERRINA FERONI, *Intelligenza artificiale e sistemi di scoring sociale. Tra distopia e realtà*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, 1, 2023, 1 ss., ove è riportato il caso del *Toeslagenaffaire*, in Olanda, ossia dello scandalo collegato al risarcimento milionario a cui è stato costretto lo Stato per aver illegittimamente proceduto ad una richiesta di rimborso retroattivo degli assegni di sussidio per l'assistenza all'infanzia percepiti da circa 35.000 genitori, in base ad un algoritmo basato su dati erronei. Da esso è ricavabile, secondo l'A., un'importante lezione (ivi, 7 ss.): «il necessario controllo da parte dell'operatore umano. L'adozione sistematica di strumenti di *machine-learning* coincide all'incirca con la crisi finanziaria globale del 2008-2011, in cui le misure di austerità hanno portato alla riduzione della forza lavoro delle amministrazioni fiscali nell'intera Unione europea. Ciò dovrebbe essere di per sé motivo di preoccupazione, poiché è probabile che una riduzione del personale incida sul numero dei funzionari addetti ai reclami *ex post* dei contribuenti, e quindi sulla loro capacità di riesame. Così facendo non si stanno creando le condizioni per un'IA antropocentrica, ma piuttosto un sistema decisionale incentrato sull'intelligenza artificiale incontrollata, del tutto antitetico rispetto agli obiettivi che si intende promuovere con i progetti di governance algoritmica di stampo comunitario».

quanto penetrante la si voglia configurare, a meno che non si arrivi a programmare in futuro un controllo sulla gestione algoritmica, con parametri, almeno allo scrivente, sconosciuti.

Non solo, ma forse sarà sempre più urgente interrogarsi sulla natura del controllore.

Se il controllo dovesse avere ad oggetto non più l'atto, ma il suo algoritmo, il controllore dovrebbe giocoforza individuarsi in unità di personale informatico (o, peggio, in un'intelligenza artificiale "pensante" di tipo "forte") idoneo a tradurre il problema tecnico in una violazione di uno dei principi di roboetica sopra richiamati, in sinergia con il responsabile dell'ufficio.

Si potrebbe, dunque, immaginare, in linea con la normativa recente, molto propensa alle nomenclature ed ai formalismi adempitivi, di creare accanto al Responsabile del procedimento, al Responsabile anticorruzione, al Responsabile della privacy e via dicendo, anche il Responsabile della programmazione roboetica o della prevenzione del rischio digitale, cui addossare responsabilità giuridiche.

## 10. Considerazioni conclusive: alla ricerca della cultura del dipendente pubblico

Si è convinti, però, che il punto non sia la nomenclatura, ma, in prospettiva evolutiva (semmai il controllore non fosse pure un robot), non si è così sicuri che la persona fisica del controllore possiederà le caratteristiche di autonomia e indipendenza di giudizio e valutazione del rispetto dei parametri.

E veniamo, per essere più espliciti, all'ultima conclusiva considerazione.

Il lavoro svolto rischia di essere anacronistico, nel momento stesso in cui lo si scrive.

Esso dovrebbe essere rivolto anche alle ultime generazioni ed alle generazioni future<sup>97</sup>, la cui tutela è stata più volte presa in considerazione dalla Corte costituzionale (specialmente in ambito finanziario e sanitario).

Non può ignorarsi, oggi, che nei processi di autodeterminazione dell'individuo e soprattutto in quelli delle giovani e future generazioni incidono proprio quegli algoritmi che, in base ad elementi sempre più ossessivi e stringenti di profilazione, comunicano subliminalmente nella vita privata ciò che è bello, giusto, sbagliato, morale, immorale, di moda, fuori moda economico, antieconomico, conveniente, sconveniente e, perché no, giuridicamente tollerabile o intollerabile, mano a mano indirizzando l'opinione pubblica, attraverso i dispositivi in possesso di ciascuno di noi, accelerando ineluttabilmente la protesizzazione di questi ultimi rispetto al corpo umano.

Il tema sotto vari angoli visuali è oggetto di interesse sempre più stringente, col propagarsi della dominazione mondiale dei nuovi «mercanti dell'attenzione»<sup>98</sup>: se, da un lato, vi è un evidente interesse

<sup>97</sup> A. D'ALOIA, *Generazioni future (ad vocem)*, in *Enciclopedia del diritto*, Ann., IX, Milano, 2016, 331 ss.; V. BERLINGÒ, *Cyberbullismo, "servizi educativo scolastici delle periferie" e "nativi digitali"*, in G. DE GIORGI CEZZI, M. IMMORDINO, M. BROCCA, N. GULLO (a cura di), *Periferie e diritti fondamentali*, Napoli, 2020, 41 ss.

<sup>98</sup> T. WU, *The Attention Merchants: The Epic Scramble to Get Inside Our Heads*, London, 2017. Cfr., sul punto, il collegamento tra i mercanti dell'attenzione (la cui attività ha fatto sì che già nel secolo scorso divenisse naturale lo sfruttamento sempre più intenso ed a fini commerciali dei dati relativi alle abitudini di vita di ciascun individuo) e le cc.dd *Big Tech*, operato da E. CREMONA, *Le piattaforme digitali come public utilities: perché non applicare alcuni principi di servizio pubblico*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1, 2023, 467 ss.: «Esse godono, e godranno sempre più di un potere "infrastrutturale", cioè abilitante, per l'accesso a moltissimi beni e servizi essenziali e non si può escludere che questo potere finisca con il diventare (quando già non lo è) "decidente", cioè condizionante la formazione stessa della volontà degli individui». Se si pensa alla varietà dei settori di impatto, soprattutto all'indomani della pandemia, è piuttosto evidente che i "signori" di questo tempo sono veri e propri



economico (o meglio, macroeconomico, vista la portata degli operatori e della diffusione dello strumento tecnologico) allo sfruttamento psichico-comportamentale dell'individuo, dall'altro, si registrano pesanti ripercussioni negative a livello neurologico, sociale e perfino giuridico di tale meccanismo<sup>99</sup>.

Il singolare mercimonio appena indicato, infatti, finisce per rendere talmente permeabile la sfera privata e di autodeterminazione di ogni individuo (indotto/costretto a fornire continuamente dati sul proprio conto) che «[...] l'utente digitale sarà sempre più dipendente da queste tecnologie (*coactus, tamen voluit*) e sempre meno libero di scegliere se valersene o meno»<sup>100</sup>, in quanto il rapporto uomo-macchina è sbilanciato verso la seconda in termini di informazioni, potere e linguaggio<sup>101</sup>.

L'attitudine globale dell'uomo a dipendere in maniera sempre più crescente dalle macchine fa sì che si rinforzino e legittimino, anche a livello governativo ed amministrativo, discutibili meccanismi ad ampio raggio di cd. "scoring sociale"<sup>102</sup> dell'individuo in termini positivi o negativi in base ad algoritmi.

---

"poteri", privati, non più solo protagonisti della cosiddetta economia dell'attenzione, che caratterizza in particolare il settore dei social media, ma anche e sempre più in settori tradizionalmente appannaggio del potere pubblico: dall'istruzione, alla sanità, ai trasporti, al lavoro, all'informazione, tutto è ormai penetrato dall'intervento delle grandi imprese digitali, che finiscono – per usare una formula antica, ma quanto mai attuale – per imporsi con «forme di cogenza e di autorità avvicinati sostanzialmente alle categorie amministrativistiche in senso lato che sono proprie dei poteri di diritto pubblico». I tempi più recenti svelano che essi sono, in effetti, le *public utilities* del XXI secolo e che occorre favorire quei processi regolatori che guardano alle piattaforme digitali come "infrastrutture sociali" e a certi loro servizi come "servizi di interesse generale".

<sup>99</sup> Cfr. P. CREPET, *Prendetevi la luna*, Mondadori, 2023, in un capitolo dedicato a *Chatgpt*, scrive (pp. 117-118): «L'obiettivo su cui è più che urgente aprire un complesso dibattito intergenerazionale non riguarda il "politicamente corretto" di una nuova applicazione o la sua supposta "obiettività" o le crepe che mostra nelle sue proposte, ma se e come l'intelligenza artificiale porterà al più importante cambiamento antropologico degli ultimi secoli, la qual cosa a me pare più che evidente. Un confronto che costringe a porsi quesiti forse imbarazzanti. Fino a dove e quando i cittadini del pianeta vorranno trattenere e non delegare le umane virtù, il talento di ognuno...Finché a parlarne sarà chi è coinvolto negli enormi interessi economici che sono in gioco, le risposte saranno contraddittorie e creeranno pericolosi equivoci». L'unico possibile rimedio può passare solo dalla «consapevolezza che si pagherà in termini di abbassamento qualitativo delle capacità cognitive e creative di chi sostituirà il proprio talento con quello artificiale».

<sup>100</sup> Così, E. CREMONA, *Le piattaforme cit.*, 472 ss., il quale auspica l'introduzione di un regime amministrativo delle piattaforme digitali, con una normazione per principi fondamentali sulla funzione (motivazione, trasparenza, responsabilità, imparzialità, etc.): «Il problema regolatorio deve cioè oggi porsi come 'funzionalizzazione' del potere privato al perseguimento di un fine non di (solo) lucro, ma di interesse pubblico. E un rodato modello normativo di riferimento può essere trovato nel regime del potere amministrativo, dal quale è possibile mutuare – con tutti i caveat del caso, e *mutatis mutandis* – alcuni principi generali. A questo proposito, è stato osservato che «se il costituzionalismo analogico è quello dei diritti sostanziali, quello digitale si fonda invece sulla dimensione procedurale», in quanto il controllo sui poteri privati potrà essere validamente impostato solo procedimentalizzandone le funzioni, sottoponendolo cioè ad un regime "amministrativo". Il richiamo è a O. POLLICINO, in R. CONTI, F. DE STEFANO, *L'algoritmo e la nuova stagione del costituzionalismo digitale: quali le sfide per il giurista (teorico e pratico)?*, in *Giustiziainsieme.it*, 2021.

<sup>101</sup> E. CREMONA, *Le piattaforme cit.*, 479.

<sup>102</sup> G. CERRINA FERONI, *Intelligenza artificiale e sistemi di scoring sociale, cit.*, 1 ss. Nel contributo, si cita, ad esempio di *scoring sociale*, il caso della Repubblica popolare cinese, la quale ha dal 2018 avviato e, nel tempo, potenziato il *Social Credit System (SCS)*, ossia un sistema, basato su algoritmi, di classificazione della reputazione sociale di ogni singolo cittadino rispetto a determinati parametri ai quali è collegato un punteggio (ad esempio, tempestività o morosità nell'adempimento delle obbligazioni e nel pagamento delle bollette relative ad utenze, livello di litigiosità in contenzioso, attitudine al gioco on line, etc.), il cui valore consente o meno di usufruire di servizi



Questi sono in grado, all'estremo, di generare perfino automatici effetti giuridici ampliativi o restrittivi delle libertà personali e dei diritti patrimoniali: dai quali, pur così ammantati di autorevolezza tecnologica, trapelano modalità autoritarie illiberali ed agghiaccianti di selezione della "specie amministrata". Non può, dunque, affatto escludersi che il processo "ecumenico" di formazione culturale attraverso le tecniche informatiche renda sempre più naturale lasciare spazio gestorio dominante a macchine sempre più sofisticate.

Non a caso, trova costante propulsione il movimento giuridico del cd. "costituzionalismo digitale"<sup>103</sup>, teso a connettere il tema del rispetto dei diritti e libertà fondamentali, tra le quali campeggia in prima linea la dignità umana con la transizione digitale.

In proposito, si è iconicamente prospettato un prossimo passaggio da *Homo sapiens* a *Homo insapiens*, inoperoso ed ottuso, perché «[...] sempre chino sul dispositivo che ha tra le mani e che gli indica tutto quello che deve e che non deve fare, pensando e decidendo per lui»<sup>104</sup>.

In questa prospettiva tutt'altro che irrealistica, la vera preoccupazione non è più solo quella dell'impatto dell'intelligenza artificiale sull'organizzazione del lavoro (pubblico e privato), ma è «[...] se l'intelligenza artificiale ci ruberà l'arte del pensiero, ovvero la nostra qualità principale»<sup>105</sup>, come avviene nei regimi totalitari, i quali impediscono di raccogliersi in solitudine per riflettere e far attivare il cd. principio direttivo (pensiero)<sup>106</sup>: «[...] laddove si ha una diminuzione qualitativa dell'attività mentale

---

basilari attinenti alla libertà di muoversi nel territorio statale (es. diritto/divieto di prenotare voli di linea interni, oppure diritto/divieto di beneficiare di un finanziamento bancario, oppure diritto/divieto di iscrizione dei propri figli presso determinati istituti scolastici o, perfino, diritto/divieto di esercitare determinate professioni o svolgere incarichi).

<sup>103</sup> Cfr. E. CELESTE, *Digital Constitutionalism: A New Systematic Theorisation*, in *International Review of Law, Computers & Technology*, 2019; ID., *Digital constitutionalism. The role of Internet bills of rights*, London-New York, 2023, spec. 76 ss.: «There is no single constitutional framer... there are several contracting companies working at the same time, so... constitutionalisation simultaneously occurs at different societal levels... to achieve a common aim: translating the core principles of contemporary constitutionalism in the context of the digital society» (76)...The concept of constitutionalisation denotes a process...Conversely, constitutionalism is a 'theory', a 'movement of thought', a 'conceptual framework', a 'set of values' (77);... Today, existing constitutional principles cannot anymore solve all the challenges of contemporary society...Novel principles emerge to articulate the fundamental values of constitutionalism in light of the problematic issues of contemporary society, including, but not limited to, the challenges of the digital revolution" (81)...; In Suzor, 'digital constitutionalism' is a project seeking to articulate a set of limits on private powers that affect how individuals can enjoy their rights in the digital world... Redeker, Gill, and Gasser, lastly, employed the notion of digital constitutionalism to connect the emergence of a series of non-binding declarations of Internet rights which aim to set limits on both public and private power in the digital context (83). Si rinvia alla citata monografia per i richiami bibliografici, tra cui N. SUZOR, *Digital Constitutionalism and the Role of the Rule of Law in the Governance of Virtual Communities* (phd, Queensland University of Technology 2010), in <https://eprints.qut.edu.au/37636/>; V. KARAVAS, *Governance of Virtual Worlds and the Quest for a Digital Constitution*, in C. B. GRABER, M. BURRI-NENOVA, *Governance of Digital Game Environments and Cultural Diversity: Transdisciplinary Enquiries*, Cheltenham, 2010; D. REDEKER, L. GILL, U. GASSER, *Towards Digital Constitutionalism? Mapping Attempts to Craft an Internet Bill of Rights*, in *International Communication Gazette*, 2018, 302; cfr. pure sul tema, S. RODOTÀ, *Perché Internet ha bisogno di una Carta dei diritti*, in *La Repubblica*, 14 novembre 2006.

<sup>104</sup> V. MANCUSO, *Non ti manchi mai la gioia*, cit., 47.

<sup>105</sup> ID., *ibidem*.

<sup>106</sup> V. MANCUSO, *op. cit.*, 25-26, il quale col suddetto termine, per riferirlo al pensiero, traduce il concetto di *egemonikòn* di Marco Aurelio: «Ciò che io sono, qualunque cosa sia, altro non è se non un pò di carne, soffio vitale e il principio direttivo». Per l'A. il pensiero non è la semplice opinione, ma la direzione che si imprime alla propria



non può che diminuire anche la qualità di chi la esercita»<sup>107</sup>, per cui «(...) il trionfo dell'intelligenza artificiale umanoide può coincidere con l'avvento planetario della stupidità naturale degli esseri umani»<sup>108</sup>.

Impressionano, in proposito, i dati emersi da una ricerca parlamentare<sup>109</sup> sull'effetto degenerativo di tipo fisico e neuropsichico causato dall'uso continuativo ed indiscriminato dei dispositivi tecnologici sull'uomo e, in particolare, sulle giovani generazioni, il cui sviluppo cerebrale è ancora in atto e in riferimento alle quali è ancora più evidente l'effetto di dipendenza, analogo a quello della sostanza stupefacente.

Allo stesso modo, impressiona la timidezza legislativa nel disegnare e proteggere un interesse pubblico al mantenimento delle capacità cognitive dell'essere umano e, di conseguenza in ordine ai rimedi giuridici da predisporre, di fronte all'inesorabile avanzata della tecnologia, anche se il citato d.d.l. ha quantomeno avviato un percorso di tutela in favore di categorie fragili.

È stato osservato che l'evoluzione tecnologica rinverdisce il mito platonico della caverna (rivisitato in «mondo in uno schermo»<sup>110</sup>) e costituisce, allo stesso tempo, una trappola dalla quale non ci si può svincolare con il rifiuto e la chiusura (in ragione degli innegabili vantaggi apportati, come, ad esempio, in campo medico)<sup>111</sup>.

---

esistenza, «la struttura in base a cui un essere umano si muove nel mondo e compie o non compie delle azioni», per cui «l'uomo è ciò che pensa». L'A. indica come riferimento bibliografico, M. CEVA (a cura di), *Marco Aurelio. Pensieri*, II, 2, Mondadori, 1995, 25.

<sup>107</sup> V. MANCUSO, *op. cit.*, 48.

<sup>108</sup> *Ibidem*.

<sup>109</sup> Condotta per audizioni di alta specializzazione clinica e psicologica. Si rinvia al resoconto stenografico n. 10 della seduta del 9 giugno 2021 della 7° Commissione Permanente, in [www.senato.it](http://www.senato.it), avente ad oggetto una «Indagine conoscitiva sull'impatto del digitale sugli studenti, con particolare riferimento ai processi di apprendimento». Ad essa viene allegato un documento conclusivo dal contenuto impressionante sugli effetti fisici e psichici devastanti derivanti dall'abituale uso dello *smartphone*, come appendice, quasi un organo del corpo: «Ma a preoccupare di più è la progressiva perdita di facoltà mentali essenziali, le facoltà che per millenni hanno rappresentato quella che sommariamente chiamiamo intelligenza: la capacità di concentrazione, la memoria, lo spirito critico, l'adattabilità, la capacità dialettica(...)». Allo stato, il tema trova un possibile sviluppo giuridico nella limitazione dell'uso del telefonino da parte dei minori in determinati ambiti come quello scolastico. Nei paesi orientali, tecnologicamente avanzati (Cina, Corea, Giappone), il problema è stato già da tempo segnalato. Nel 2008, ad esempio, il governo giapponese ha avviato una campagna di sensibilizzazione, connessa all'adozione di misure e divieti, proprio in ragione agli effetti nocivi connessi all'uso indiscriminato dei dispositivi elettronici da parte dei minori, ed esempio incentivando l'utilizzo di quelli che consentissero esclusivamente la comunicazione telefonica e la geo-localizzazione. Cfr. Y. KAYEGAMA, *Japan fights children's cell phone addiction*, in [www.nbcnews.com](http://www.nbcnews.com), 27 maggio 2008. Cfr. pure, T. SEKI, K. HAMAZAKI, T. NATORI, H. INADERA, *Relationship between internet addiction and depression among Japanese university students*, in *Journal of affective disorders*, 256, 2019, 668-672; K. TOKUDA, T. MIZUNO, *The Effect of ordinance for discouraging smartphone use during walking*, 15 settembre 2023, *Presentation at 87th Annual Convention of the Japanese Psychological Association*; S. MEI, Y. HU, X. WU, R. CAO, Y. KONG, L. ZANG, X. LIN, Q. LIU, Y. HU, L. LI, *Health risks of mobile phone addiction among college students in China*, in *International Journal of mental health and addiction*, 21, 2022, 2650-2665; S. PARK, S. YANG, C. SHIN, H. JANG, *Long-Term symptoms of mobile phone use on mobile phone addiction and depression among korean adolescents*, in *International Journal of environmental research and public health*, 2019, 16, 3584.

<sup>110</sup> V. MANCUSO, *op. cit.*, 21.

<sup>111</sup> *Id.*, *op. cit.*, 49.



Può darsi, quindi, ricollegandoci ai precedenti passaggi argomentativi, che, fra qualche anno (o anche meno), venga meno perfino il tema del collegamento tra dignità personale e proiezione lavorativa nell'ambito del pubblico impiego – in base a cui, com'è noto, trovano oggi fondamento diverse fattispecie di riconoscimento di danno esistenziale del pubblico dipendente<sup>112</sup> – e che sarà normale per il medesimo avvalersi in maniera sempre più generalizzata delle macchine, servirsene e servirle, fino ad esserne sostituito.

Ne deriverebbe anche un collaterale processo di deresponsabilizzazione giuridica del funzionario (e, dunque, al possibile distacco del medesimo dalla tensione istituzionale), man mano che la macchina robotizzata si evolva e si espanda, e, tutt'al più, ci si potrà concentrare sulla garanzia di un minimo di tutela della dignità della sua natura umana.

La persona fisica del funzionario potrebbe essere disincentivata dal prendere iniziative (dall'usare, cioè, le sue autonome facoltà intellettive ed il proprio bagaglio culturale, emozionale e valoriale) e dal dare il proprio apporto umano, alla soluzione del caso concreto, appiattendosi sul ruolo servente rispetto alla macchina<sup>113</sup>.

Va ancora tenuto in considerazione un ulteriore fattore di possibile incidenza negativa sulla complessiva idea di dignità umano/relazionale del dipendente pubblico, ossia la progressiva smitizzazione (/stigmatizzazione) delle Istituzioni e dell'idea di bene/interesse pubblico superiore che esse simboleggiano ed all'interno delle quali il lavoratore dovrebbe mettere a fuoco la propria missione istituzionale<sup>114</sup>.

Non può, infatti, ignorarsi che su un piano filosofico/sociologico, sono stati tracciati i contorni di un emergente individualismo che riguarda sia il lavoratore<sup>115</sup>, sia l'essere umano, in quanto tale<sup>116</sup>.

---

<sup>112</sup> Si pensi al danno esistenziale da demansionamento o da illegittima sospensione dal servizio. Cfr., ad esempio, per una visione ricostruttiva generale ed ancora attuale, F. GARRI, *Responsabilità della Pubblica Amministrazione per danni arrecati ai propri dipendenti*, in *Foro amministrativo (TAR)*, 11, 2009, 3313 ss.

<sup>113</sup> La percentuale realizzativa dell'infausta evenienza aumenta, inoltre, proporzionalmente alla possibile degenerazione dell'originaria idea di libertà informatica, intesa come libertà di acquisire informazioni attraverso l'accesso ad *internet*.

E ciò sia in ragione della circostanza che tale libertà non sarebbe misurabile nella sfera del dipendente pubblico, istituzionalmente obbligato all'utilizzo di procedure informatiche prestabilite; sia perché l'idea di libertà informatica è sempre meno associabile alla tradizionale struttura delle libertà costituzionali, a fronte dei crescenti indizi di eterodeterminismo dello stile di vita. Cfr., sulla nozione di libertà informatica, V. FROSINI, *La protezione della riservatezza nella società informatica*, in N. MATTEUCCI (a cura di), *Privacy e banche dei dati*, Bologna 1981, 37 ss.

<sup>114</sup> Sempre più fiocamente riecheggiante dalla postazione del binomio artt. 4 e 98 Cost.

<sup>115</sup> Così, R. DAL PUNTA, *Diritto del lavoro e valori*, cit., 164: «Il diritto del lavoro si è sempre fatto portatore di un universalismo etico, centrato sul valore del lavoratore come persona e non come merce, che, proprio per tali sue caratteristiche, non può pretendere coerentemente di considerare il lavoratore come un essere diverso dagli altri. Sempre di più, insomma, il valore che viene in risalto è quello che impone di garantire la cittadinanza sociale, e questo riguarda i lavoratori al pari di altre classi di soggetti deboli, al di là del fatto che, per i lavoratori, esso possa essere declinato in modo diverso. A questo si connettono ragioni di natura storica. Per menzionare il recente percorso intellettuale di Alain Touraine, culminato in *Noi, soggetti umani* (2017), il superamento della società industriale, nella quale il conflitto centrale era quello tra capitale e lavoro, costringe a individuare un nuovo e più ampio orizzonte di progresso, che Touraine scorge, allo stato, non già in nuovi movimenti sociali, ma in un nuovo e pur non egoistico individualismo, che egli definisce come processo di soggettivazione».

<sup>116</sup> V. MANCUSO, *op. cit.*, 26 ss.



Esso si alimenta attraverso il misconoscimento dell'idea stessa di istituzione, di sovrastruttura, quasi attraverso un meccanismo iconoclasta rintracciabile, con progressiva evidenza, fino ai giorni nostri. Tale disaffezione spontanea (verrebbe da dire interiore) verso il bene/interesse pubblico trae forza da sfiducia e rassegnazione sul funzionamento del sistema organizzativo sovraindividuale, sprigionando, così, la sacralizzazione della dimensione egoistica, del desiderio e dei bisogni personali<sup>117</sup>.

Di tale clima è recente testimone, sul piano giuridico interno, la normativa volta alla moralizzazione del dipendente pubblico<sup>118</sup>, la quale ricerca e riconosce come causa del suddetto malfunzionamento l'operato del lavoratore.

All'aggravamento del livello di affezione alla sovranità contribuisce l'abbattimento della territorialità statale e dei suoi confini da parte della potenza tecno-economica<sup>119</sup>, propensa alla diffusione di una particolare modalità di esecuzione della prestazione *on-line* (cd. *crowdworking*)<sup>120</sup> che, già con l'emergenza sanitaria da Covid, ha attecchito anche nel pubblico impiego, rafforzando lo scollamento dello

<sup>117</sup> V. MANCUSO, *ibidem*, riconduce l'eziologia del fenomeno, sinteticamente, alla necessità di un Dio, ossia di un ideale: «Come ho detto, la modernità, dopo aver superato il Dio trascendente della metafisica cristiana, prese ad individuare lo Stato come valore supremo ed adorarlo come un Dio: o lo Stato che c'era già e che si doveva conservare, o quello che si sarebbe costruito tramite la rivoluzione dopo aver abbattuto l'esistente. Molti degli uomini che durante la modernità si dicevano atei lo erano rispetto al Dio del cristianesimo e a qualunque altra divinità trascendente, ma non lo erano per nulla da punto di vista psichico, essendo tutti animati da un profondissimo senso di sacralità dello Stato che per loro rappresentava l'assoluto ed era molto più forte dell'interesse privato. Non credevano in un Dio trascendente, ma possedevano il senso della riverenza rispetto alla divinità, da essi collocata nello Stato. A prescindere dalla forma costituzionale, se monarchica o repubblicana, e dall'orientamento politico, se conservatore o progressista, per tutti loro lo Stato era sempre *Res publica*, bene comune, anzi Bene comune; e non vi era nulla di più sacro. In loro vibrava il medesimo sentimento religioso di Socrate rispetto alla *Polis*, e di Catone rispetto all'*Urbe*». Secondo l'A., saremmo si fronte all'ultima metamorfosi consistente nel «passaggio dal Dio della modernità al Dio della post-modernità, dal primato della dimensione sociale e comunitaria al trionfo del più radicale monoteismo dell'Io, per il quale la scienza regina è costituita dall'economia, rispetto a cui tutte le altre scienze sono servitrici». Il Dio lo professa, secondo l'A., la dogmatica della finanza, la liturgia dello shopping ed il narcisismo «inteso come riconduzione di tutto il proprio amore a se stessi», in tale prospettiva, pervenendo al nichilismo: «Credendo solo in se stessi, si crede in realtà solo nel proprio desiderio e nella propria forza, e si finisce necessariamente nel nulla [...]. Occorre ancora aggiungere che da tale privatissimo e piccolissimo Dio si genera pressochè necessariamente un permanente conflitto sociale, perché un insieme di individui che credono solo in se stessi produce automaticamente quella condizione detta "guerra di tutti contro tutti"».

<sup>118</sup> Il riferimento va alle già citate riforma Brunetta del 2009 e legge anticorruzione del 2012, con la susseguente normazione attuativa.

<sup>119</sup> Così, N. IRTI, *Il diritto e la crisi*, in *Rivista delle società*, 2022, 1067 ss.: «L'essenza della tecnica, come volontà di sfruttare e manipolare il mondo; e l'essenza dell'economia, come insoddisfatta e indefinita volontà di profitto; queste essenze, o forme della volontà, rifiutano la chiusura dei confini e la determinatezza dei luoghi. Esse sono radicalmente a-topiche, senza luogo, e perciò possono diffondersi e impiantarsi ovunque [...]. Si determina così un divario, una "sfasatura", di estensione: tecnica ed economia non sono co-estensive a politica e diritto: esse, aperte alla indefinita spazialità; questi, ristretti nella definita territorialità».

<sup>120</sup> Cfr., nel lavoro privato, S. GIUBBONI, *Il lavoro attraverso piattaforma digitale* cit., 295 ss., ove si distingue tra rapporto sulla piattaforma (cd. *crowdworking*) e lavoro attraverso le *app* (es. le ordinazioni di pasti a domicilio, consegnate dai *riders*). Sulla disciplina del primo, l'A. scrive (296): «La sua disciplina giuridica è oggi rimessa alla autoregolazione unilateralmente predisposta dai gestori delle piattaforme, sotto il cui velo di contrattualità apparente è tuttavia agevole scorgere la forza nuda e pressochè incontrastata dei grandi poteri privati, che governano in posizione d'oligopolio la rete nella veste di protagonisti del nuovo capitalismo estrattivo della "sorveglianza"».

stesso dipendente dall'ufficio di competenza e, nell'opinione pubblica, l'idea di normalità di tale distacco materiale tra componente soggettiva ed oggettiva dell'ufficio.

Né può escludersi, in un prossimo futuro, se la tecnologia imporrà definitivamente l'apolidia del lavoro<sup>121</sup>, l'apertura del settore del pubblico impiego alla globalizzazione e, dunque, lo svincolo totale dal requisito della cittadinanza italiana dell'accessibilità al pubblico concorso, ancora in parte riservato dall'art. 38, comma 1, T.U.P.I.

Non resta che chiudere il cerchio, richiamando il quesito posto dal richiamato saggio degli anni '90 che, come accennato, partendo dall'assunto della valorizzazione sociale dell'individuo, in collegamento con la qualifica di pubblico dipendente, si poneva una serie di interrogativi sulla legittimazione del dipendente ad insorgere contro atti organizzatori, potenzialmente minatori del prestigio dell'ufficio e, di immediato rimando, della propria dignità.

Il quesito può e, forse, deve essere aggiornato e sinteticamente considerato nei seguenti termini: se esistono margini di legittimazione attiva del pubblico dipendente ad agire nei confronti del modulo organizzatorio implementativo della intelligenza artificiale e diminutivo delle proprie mansioni e della propria dignità umana.

In astratto ed in prospettiva, abbiamo cercato di evidenziare che tale evenienza non possa escludersi assolutamente, ma va anche aggiunto che sarà molto complicato al dipendente dimostrare il profilo legittimante dell'inefficienza dell'ufficio, laddove la tecnologia, anche se alienante ed invasiva, produca innegabili ed evidenti vantaggi in termini di chiarezza, speditezza, economicità.

A meno che non si rivaluti proprio l'importanza dell'aspetto umano nel rivestire il ruolo di pubblico dipendente, che il diritto ha il dovere di preservare di fronte all'impennata di digitalizzazione.

Si è ancora convinti che solo l'uomo con la sua creatività e con il bagaglio delle proprie emozioni, del proprio vissuto, in un ambiente lavorativo virtuoso e stimolante sia in grado di fornire quella componente aggiuntiva che nessun processore o simulatore di emozioni o di empatia riuscirà veramente a determinare e che proprio della macchina pubblica rappresenta ottimo carburante (epurato dalle inevitabili scorie).

In questa logica, si condivide l'idea della esaltazione della cultura, come strumento di emancipazione dalla trappola tecnologica, ove intesa non come istruzione o erudizione, ma come coltivazione dell'interiorità e strumento di conoscenza di sé stessi e dei propri talenti e limiti, che una macchina non potrà mai genuinamente possedere ed alimentare, con la gioia autentica che da essa promana<sup>122</sup>.

Aggiungiamo, però, che la cultura del dipendente pubblico non può essere invocata in senso esclusivamente introspettivo e soggettivo, perché, se così fosse, lo si graverebbe di una responsabilità che non è sua: cosiccome la normativizzazione del doveroso percorso di sua moralizzazione, non può essere l'unica strada per evitare la dispersione di risorse pubbliche e l'aumento della pressione fiscale.

Si dovrebbe pensare, invece, anche ad una cultura collettiva e diffusa sul e del pubblico dipendente, che ne sensibilizzi, nell'opinione pubblica, la percezione in termini di risorsa e non di un inutile orpello, e, di rimbalzo, che possa avere adeguato sviluppo un movimento giuridico non anti-tecnologico, ma

<sup>121</sup> Oggi settorializzata: cfr. R. SEMENZA, A. MORI, *Lavoro apolide. Freelance in cerca di riconoscimento*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 2020.

<sup>122</sup> Il *disce gaudere* di Seneca diventa punto di riferimento ancora una volta in V. MANCUSO, *op. cit.*, 120.



*pro* uomo, caratterizzato da un tasso di effettività ben più consistente di mere direttive e prevalente sugli interessi strettamente economici.

In tale embrionale, ma urgente, prospettiva, non andrebbe perso di vista che il diritto non dovrebbe essere situato in posizione servente all'economia tecnologica, ma configurarsi come strumento di equilibratura della medesima con i valori fondanti l'umanità ed il singolo ordinamento giuridico, per favorirne l'evoluzione *in primis* e la società immediatamente di seguito.

Si è convinti, infine, che il quadro organizzatorio della pubblica amministrazione potrebbe rappresentare terreno fertile, proprio perché il diritto amministrativo ha una tendenza strutturale al superamento dell'individualismo e delle derive che nella sua ultima versione esso sta manifestando, ma anche – e, forse, soprattutto – perché esso è funzionalmente chiamato a tenere in considerazione gli interessi pubblici ed i bisogni reali della collettività, soprattutto quelli collegati all'essere "umano", che lo obbligano a fissare limiti invalicabili anche all'avanzata indiscriminata alla tecnologia.

L'ambito tematico della dignità umana, personale e sociale del dipendente pubblico potrebbe così trasformarsi in promettente laboratorio di studio per la ponderazione di interesse alla dignità umana, libertà personale, buon andamento delle istituzioni, interessi economici e progresso sociale e tecnologico.

E così, ad esempio, si potrebbe sperimentare un meccanismo di *scoring* non della amministrazione nei confronti dei cittadini e nemmeno dei cittadini nei confronti dell'amministrazione, ma, piuttosto, del cittadino nei confronti del singolo operatore pubblico, a prescindere dalla posizione rivestita.

E questo meccanismo dovrebbe essere basato sulla spontaneità dell'iniziativa dalla prospettiva del singolo utente favorevolmente o sfavorevolmente impressionato non dall'amministrazione in astratto, ma da un concreto episodio relazionale (che è tipico del rapporto con uno sportello, con un servizio e, persino, nell'ambito della vicenda procedimentale).

Purché ovviamente non si tratti dell'attribuzione di un punteggio *sic et simpliciter*, ma si proceda alla descrizione dell'episodio, motivando le ragioni umane di soddisfazione o insoddisfazione nel rapporto, con comuni strumenti di accertamento della veridicità del fatto e di esposizione di responsabilità in caso di mendacio.

Sarebbe un modo trasparente per tutelare ed anche valorizzare (con meccanismi premiali) le innumerevoli fattispecie, in cui l'ingegno, l'esperienza, la competenza, la laboriosità, la serietà, la comunicazione verbale e non verbale tra dipendente e cittadino (al di fuori della *fictio iuris* del rapporto organico e del mascheramento tecnologico) abbiano impresso la giusta svolta nella risoluzione di una pratica e nella gestione dell'interesse pubblico, con il minor sacrificio possibile di quelli privati.

Senza che nessuno posizioni il singolo fatto in preconfezionate caselle da barrare, per la semplice ragione che nessun algoritmo può misurare la reputazione, l'umanità, la sensibilità, in una parola la dignità personale e relazionale di un individuo, men che meno di un pubblico dipendente<sup>123</sup>.

<sup>123</sup> Sulle «applicazioni o banche dati private che raccolgono ed archiviano indiscriminatamente dati personali al fine di assumere decisioni anche con effetti e conseguenze negative sulla vita privata, sociale ed economica degli individui», G. CERRINA FERONI, *Intelligenza artificiale cit.*, 13, osserva: «Si tratta di sistemi che puntano, in sostanza, a rendere misurabile la reputazione dei soggetti censiti, sollevando più di una preoccupazione in tema di protezione dei dati personali, nonostante le finalità dichiarate siano quasi sempre giustificate dal perseguimento di rilevanti obiettivi quali, ad esempio, la lotta alla corruzione, alle false identità, alle frodi, ecc. Ma l'idea stessa di affidare la "recensione" di una persona ad un algoritmo rischia di aprire davvero una deriva assai pericolosa.

Si tratta, prima o poi, di elaborare un principio di “equilibrio” tecnologico che, a parere di chi scrive, dopo quello di bilancio inserito nel 2012, dovrebbe essere riconosciuto o, comunque, preso in considerazione anche a livello costituzionale.

Si avrebbe, così, l’occasione di avvicinarsi ad un’idea di doverosità della normazione posta a tutela e limite della tecnologia, da sviluppare con urgenza e vivacità, proprio a partire dall’approccio alla risorsa umana nel pubblico impiego e tale persino da poter immaginare profili di incostituzionalità o di illegittimità per innovazioni tecnologiche nelle quali non sia dato spazio centrale e determinante non solo al controllo umano, ma anche alla valutazione umana, al di là, si ripete, dell’attribuzione di voti, punteggi, percentuali per singoli spicchi di realtà o attività.

Si vuol dire che la valutazione della moralità, della personalità e dell’umanità del dipendente pubblico, non può essere esclusivamente affidata a fattori oggettivi (come ad esempio, precedenti penali o mancata attivazione del soccorso istruttorio), ma deve essere necessariamente combinata con la valutazione del rispetto della componente esistenziale.

Essa potrebbe a sua volta fungere da rinnovato esempio per la collettività, anche – perché no? – in alternativa ai modelli tecnologici preconfezionati nella loro qualificazione assiologica connotata dalla profilazione e dallo *scoring*, e sviluppare nuovamente l’originalità e la libertà delle scelte.

*W. J. J. J.*

---

Sicché s’impone sin da subito una riflessione che vada oltre l’applicazione tecnicistica delle norme del GDPR (ed in particolare dall’art. 22, in materia di decisioni automatizzate comprendenti anche la profilazione e successive in tema di sicurezza), per soffermarsi piuttosto sui principi di carattere generale da questo sanciti».