

***La responsabilità dirigenziale tra esigenze di democraticità e di imparzialità
dell'amministrazione***

di Alfredo Marra

Panel Valorizzazione e valutazione della performance dei pubblici dipendenti

SOMMARIO: 1. Il rapporto tra politica e amministrazione: attualità del problema; 2. Le riforme del lavoro pubblico; 3. Centralità della responsabilità dirigenziale nella giurisprudenza costituzionale in tema di *spoils system*; 4. La responsabilità dirigenziale come punto di equilibrio tra democraticità e imparzialità dell'amministrazione; 5. Il travisamento della responsabilità dirigenziale e il fallimento dei meccanismi di valutazione; 6. Alcune riflessioni conclusive.

1. Nelle democrazie liberali contemporanee le pubbliche amministrazioni costituiscono uno strumento indispensabile per la realizzazione delle politiche pubbliche e, perciò, per il compiersi del circuito democratico che si dipana lungo l'asse corpo elettorale-Parlamento-Governo. Di conseguenza, è necessario garantire un raccordo tra politica e amministrazione tale da vincolare la seconda al raggiungimento dei fini stabiliti dalla prima. D'altra parte, l'azione dell'amministrazione, pur nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è tenuta ad agire senza distinzioni di parti, a considerare tutti gli interessi coinvolti e ad assicurare le garanzie del giusto procedimento. In una parola, l'amministrazione deve essere imparziale.

La ricerca di un punto di equilibrio tra le opposte esigenze della democraticità e dell'imparzialità dell'amministrazione costituisce una costante nella riflessione giuridica e politologica. Tale questione, però, si pone attualmente in modo nuovo perché è il concetto stesso di democrazia ad essere ora in discussione¹. È ben vero che la storia della democrazia è costellata di crisi continue. Tuttavia, "ciò che rende diversa e originale la crisi attuale è che essa rimette in discussione i due pilastri sui quali si sono via via fondate le democrazie rappresentative liberali"². Da una parte, la statualità/nazionalità è insidiata dalla globalizzazione dei mercati e dallo spostamento del potere decisionale a vantaggio di entità internazionali e sovranazionali. Dall'altra parte, la rappresentanza degli interessi, storicamente assicurata dalla mediazione dei partiti politici, è messa in crisi da una rivoluzione tecnologica che esalta l'individualismo e abolisce qualsiasi forma di mediazione, consentendo un contatto diretto tra popolo e leader. All'implosione dei consolidati meccanismi della rappresentanza ha poi contribuito il dissolvimento dei partiti

¹ Al punto tale che già da alcuni anni parte della dottrina sociologica parla di postdemocrazia. Cfr. C. CROUCH, *Postdemocrazia*, trad. it., Roma-Bari, 2003. Più di recente, sui problemi con i quali le democrazie contemporanee devono fare i conti, S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, 2017.

² Sono parole di I. MÉNY, *Popolo ma non troppo. Il malinteso democratico*, Bologna, 2019, 36.

tradizionali e la nascita, anche per effetto della crisi economica e finanziaria del 2008, di nuovi partiti e movimenti di protesta³. In conseguenza di ciò, l'attuale fase storica è segnata da inclinazioni sovraniste e populiste che portano a enfatizzare gli strumenti di democrazia diretta, ad estremizzare il principio elettivo come unica vera fonte di legittimazione dei pubblici poteri e ad asservire alla politica gli organi non rappresentativi⁴.

In questa cornice si collocano le presenti riflessioni il cui scopo è quello di chiarire, sulla base delle indicazioni fornite dalla giurisprudenza costituzionale, quale sia attualmente, nella costituzione materiale, il punto di equilibrio tra esigenza di democraticità ed esigenza di imparzialità della pubblica amministrazione.

L'esito dello studio – come già tradisce il titolo del contributo – è che tale punto di equilibrio sia da ravvisare nella responsabilità dirigenziale, un istituto giuridico nato nell'ambito della riforma della dirigenza del 1972, ma di fatto rimasto inattuato. Proprio dall'ineffettività di questo istituto si trarranno alcune riflessioni conclusive sull'attuale condizione della dirigenza amministrativa.

2. L'indagine deve muovere dalle scelte legislative che, sul finire degli anni Novanta del secolo scorso, estesero anche ai dirigenti generali la disciplina della temporaneità degli incarichi e introdussero nell'ordinamento i primi meccanismi di decadenza automatica dall'incarico a seguito del cambio della compagine di governo (c.d. *spoils system*).

Alla base di quelle scelte vi era l'idea, condivisa e sostenuta da larga parte della dottrina, che la distinzione – affermata sin dal 1993 sul piano funzionale – tra politica e amministrazione (indirizzo e controllo alla prima, gestione alla seconda) dovesse essere compensata, sul piano strutturale, da maggiori poteri degli organi politici in ordine al conferimento degli incarichi dirigenziali⁵. Solo così la politica avrebbe potuto effettivamente far presa sull'amministrazione, assicurandone la democraticità. Pertanto, attraverso il principio della temporaneità di tutti gli incarichi dirigenziali, l'organo di indirizzo politico avrebbe tenuto sotto controllo l'azione della dirigenza attraverso la minaccia di una revoca o di un mancato rinnovo alla scadenza. Parallelamente, la nomina su base fiduciaria di alcuni soggetti posti al vertice dell'amministrazione

³ Cfr. S. CASSESE, *Il popolo e i suoi rappresentanti*, Roma, 2019, ID., *La svolta. Dialoghi sulla politica che cambia*, Bologna, 2018; L. MORLINO-F. RANIOLO, *Come la crisi economica cambia la democrazia*, Bologna, 2018.

⁴ Cfr. M. CLARICH, *Populismo, sovranismo e stato regolatore: verso il tramonto di un modello?*, in *Riv. reg. merc.* 2018.

⁵ Si tratta di una posizione largamente condivisa. Tra i tanti: F. CARINCI, *La privatizzazione della dirigenza generale alla prova della Consulta*, in *Il dir. delle pp.aa.*, 2000, 710; C. D'ORTA, *La seconda fase della riforma della dirigenza pubblica: verso la fine del guado, cercando di evitare gli scogli*, in *Il lavoro nelle pp.aa.*, 1998, 347; G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, Milano, 2003, 302-303.

avrebbe assicurato la corretta trasmissione del comando politico ai rami alti dell'amministrazione, facendo dei dirigenti apicali "i conduttori del flusso della volontà popolare che, partendo dal corpo sociale, deve raggiungere le più remote propaggini dell'apparato burocratico"⁶. Questi due meccanismi, in definitiva, avrebbero garantito una legittimazione democratica indiretta della burocrazia e, al contempo, avrebbero assicurato il buon andamento dell'amministrazione⁷.

Nella logica del legislatore del 1998, dunque, politica e amministrazione devono essere distinte ma non separate, il che implica, in concreto, introdurre un elemento di continuità tra le due sfere. Continuità che è assicurata, sul piano funzionale, dagli atti di indirizzo e, sul piano strutturale, dal potere di nomina dei dirigenti da parte degli organi politici.

Ciò che soprattutto preme evidenziare di questa impostazione è la premessa, implicita, da cui essa muove: politica e amministrazione hanno la medesima legittimazione, che deriva dal consenso popolare. Più esattamente, la legittimazione dell'amministrazione è derivata da quella politica che, a sua volta, trae origine dalla competizione elettorale.

Secondo questa impostazione, dunque, fiduciarità e imparzialità costituiscono un binomio non solo possibile, ma anche necessario ad assicurare la legittimazione democratica dell'amministrazione. Il problema, semmai, sarebbe "un problema di *misura* e di *limiti*"⁸. Si tratterebbe, cioè, di individuare quale sia la "giusta misura" di questo condizionamento onde evitare il rischio di un'invasione da parte della politica nella sfera dell'amministrazione⁹. In definitiva, secondo questa prospettiva, il punto di equilibrio tra esigenze di democraticità dell'amministrazione e imparzialità della stessa sarebbe da rintracciarsi nella individuazione di una "giusta misura" di posizioni oggetto di nomine di fiduciarie.

3. Sulla conformità all'art. 97 della Costituzione dei meccanismi di *spoils system* introdotti dal legislatore di fine anni Novanta e inizio anni Duemila è stata chiamata a pronunciarsi a più riprese la Corte costituzionale. Meno numerose sono invece le pronunce che affrontano

⁶ G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, cit., 309.

⁷ Cfr. ancora G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, cit., 306.

⁸ Le parole tra virgolette nel testo sono di G. GARDINI, *Lo spoils system al primo vaglio di costituzionalità: le nomine fiduciarie delle Regioni sono legittime, ma la querelle resta aperta*, 685, (corsivo dell'Autore).

⁹ Come osserva G. D'ALESSIO, *La dirigenza: imparzialità amministrativa e rapporto di fiducia con il datore di lavoro*, in *Il lavoro nelle pp.aa.*, 2007, 349 ss., in particolare 359: "E' chiaro, quindi, che la questione dell'ammissibilità di un nesso di derivazione, se non di stretta dipendenza, fra decisori politici e titolari di compiti di amministrazione si gioca essenzialmente sulla quantità e sulla qualità delle posizioni di livello dirigenziale sottoposte ad un regime fiduciario: questo trova una giustificazione se incide un numero limitato di figure «apicali» - destinate a svolgere un ruolo di snodo fra le due dimensioni - e di altri soggetti adibiti a compiti di sostegno all'organo politico o di immediata «implementazione» delle sue decisioni. Si può creare un grave squilibrio, invece, se esso va ad investire l'intera compagine dirigenziale, o una sua parte rilevante (...): se si realizza la seconda ipotesi, infatti, insorge il rischio di una inaccettabile estensione della incidenza politica sull'amministrazione".

esspressamente i vari profili (durata, revoca, rinnovo) relativi alla temporaneità degli incarichi dirigenziali. Vale la pena richiamare sommariamente questa giurisprudenza.

È noto che, inizialmente, la Corte aveva avuto un atteggiamento di apertura nei confronti dello *spoils system*¹⁰. Per quanto qui di interesse, merita di essere ricordato come, da principio, la Corte avesse ritenuto che il mancato collegamento della cessazione dell'incarico alla previa valutazione della professionalità degli interessati non costituisse, di per sé, una violazione dei principi di imparzialità e buon andamento, stante la natura personale e fiduciaria della nomina in questione. Allo stesso tempo, la Corte aveva anche affermato che il conferimento di incarichi dirigenziali apicali a soggetti individuati *intuitu personae* “mira palesemente a rafforzare la coesione tra l'organo politico (...) e gli organi di vertice dell'apparato burocratico, per consentire il buon andamento dell'attività di direzione dell'ente”.

Nelle pronunce successive, come noto, la Corte ha mutato indirizzo¹¹. Da un lato, ha ritenuto che la cessazione di un incarico, indipendentemente dall'accertamento di una responsabilità dirigenziale, è contrario al principio di buon andamento. Dall'altro lato, si è data carico di precisare quantità e qualità delle posizioni dirigenziali che possono essere legittimamente assoggettate al regime fiduciario. Con riferimento a questo secondo profilo la Corte ha elaborato due criteri, uno di ordine funzionale, l'altro di tipo organizzatorio. Quanto al primo, lo *spoils system* è stato ritenuto legittimo nei confronti di dirigenti apicali aventi funzioni di collaborazione con l'organo di governo nell'elaborazione dell'indirizzo politico. Specularmente, meccanismi di questo tipo non sono stati ritenuti legittimi se applicati a dirigenti chiamati a esercitare poteri di gestione, ossia di attuazione dell'indirizzo politico, o anche a funzioni di controllo che per definizione richiedono una posizione di indipendenza e autonomia dei relativi titolari. Quanto al secondo, la decadenza automatica è stata ritenuta possibile solo per incarichi di vertice o apicali, vale a dire per quelle posizioni che siano collegate direttamente all'organo politico, senza altra intermediazione. La Corte ha costantemente fatto ricorso a questi due indici per sindacare la legittimità di norme statali e regionali che assoggettavano varie figure dirigenziali a meccanismi di *spoils system*, dando luogo ad una giurisprudenza che dovrebbe ritenersi consolidata¹².

¹⁰ La prima pronuncia in materia è Corte cost. 16 giugno 2006, n. 233, in *Foro it.* 2006, vol. I, 2599. La sentenza è stata oggetto di vari commenti. Tra i più importanti si segnalano: S. BATTINI, *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 911 ss.; G. GARDINI, *Lo spoils system al primo vaglio di costituzionalità: le nomine fiduciarie delle Regioni sono legittime, ma la querelle resta aperta*, in *Il lav. nelle pp.aa.*, 2006, 679 ss.; F. MERLONI, *Primi incerti tentativi di arginare lo spoils system nelle Regioni*, in *Le regioni*, 2007, 137 ss.; C. PINELLI, *L'avallo del sistema delle spoglie, ovvero la vanificazione dell'art. 97 Cost.*, in *Giur. cost.*, 2006, 2357 ss.

¹¹ Il nuovo indirizzo è inaugurato dalle due note sentenze gemelle del 23 marzo 2007, nn. 103 e 104.

¹² L'uso del condizionale è giustificato dal fatto che due recenti pronunce della Corte, applicando in modo solo parziale e comunque discutibile i criteri precedentemente elaborati dalla Corte, potrebbero mettere in discussione questo orientamento. Il riferimento è a Corte cost. 22 febbraio 2019, n. 23, relativa all'applicabilità dello *spoils system* ai

Se ci si fermasse a questo punto, sembrerebbe dunque trovare conferma la tesi cui si accennava in precedenza in base alla quale il punto di equilibrio tra democraticità e imparzialità sia da ravvisarsi in una “giusta misura” di nomine fiduciarie. A ciò, infatti, avrebbe provveduto la Corte costituzionale attraverso l’elaborazione dei due criteri appena richiamati.

Senonché, c’è un’altra fondamentale pronuncia della Corte costituzionale che merita di essere qui ricordata e che offre spunti per una lettura del tutto diversa. In tale pronuncia, infatti, la Corte ha fornito ulteriori elementi utili a chiarire la *ratio* sottesa all’istituto della responsabilità dirigenziale¹³. La pronuncia è tanto più importante perché, com’è stato notato, in quel caso la Corte avrebbe potuto pervenire a una dichiarazione di incostituzionalità anche attraverso una strada diversa e per certi versi più lineare¹⁴. È presumibile, perciò, che la scelta di una strada apparentemente più tortuosa sia stata motivata dal preciso proposito della Corte di chiarire il modo con cui deve intendersi, secondo una lettura costituzionalmente orientata, il rapporto tra politica e amministrazione.

La vicenda riguardava una legge regionale con la quale era previsto che i dirigenti rimossi in base a disposizioni già dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale potessero, alternativamente, essere reintegrati in servizio oppure essere indennizzati (quest’ultima soluzione era obbligata nel caso in cui l’interruzione del rapporto di lavoro fosse stata superiore a sei mesi). La Corte ha dichiarato illegittima la norma regionale sulla base della considerazione che nel settore pubblico il potere dell’organo politico di esonerare il dirigente dall’incarico, a differenza di quanto accade nel settore privato, è circondato da una serie di garanzie e limiti – ossia, come già detto, l’accertamento di una responsabilità dirigenziale all’esito di un giusto procedimento – che sono dettati non solo e non tanto nell’interesse personale del dirigente, ma anche e soprattutto a protezione di interessi collettivi. Di conseguenza, mentre una forma di riparazione puramente economica potrebbe rappresentare una forma di tutela efficace per il dirigente, la stessa non sarebbe tale per gli interessi della collettività. Quest’ultima, anzi, si vedrebbe esposta al rischio di un doppio pregiudizio, in quanto all’obbligo di corrispondere la retribuzione ai nuovi dirigenti si aggiungerebbe l’obbligo di indennizzare i dirigenti illegittimamente revocati.

segretari comunali, e a Corte cost. 21 febbraio 2019, n. 20, sulla legittimità delle norme che assoggettano a obblighi di pubblicità alcuni dati riferibili alla dirigenza pubblica. Il rischio che queste sentenze possano determinare un’inversione di tendenza è particolarmente evidenziato da S. BATTINI, *L’invasione degli apicali: la Corte costituzionale riabilita lo spoils system*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, 269 ss.

¹³ Corte cost. 24 ottobre 2008, n. 351. La sentenza è commentata da F. CORTESE, *Spoils system e illegittima rimozione di dirigenti pubblici: la Corte costituzionale afferma l’inderogabilità della reintegrazione nel posto di lavoro*, in *Le Regioni*, 2009, 114 ss., e da M. MAGRI, *L’incostituzionalità dello spoils system e la reintegrazione del dirigente*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 511 ss.

¹⁴ F. CORTESE, *Spoils system e illegittima rimozione di dirigenti pubblici: la Corte costituzionale afferma l’inderogabilità della reintegrazione nel posto di lavoro*, cit.

Dalla sentenza si evince quindi che, secondo la Corte, la responsabilità dirigenziale è un istituto idoneo a tutelare non solo e non tanto la persona del dirigente, ma anche e soprattutto l'interesse della collettività. Pertanto, la continuità nello svolgimento dell'incarico, fino alla scadenza stabilita nel contratto, non è nella piena disponibilità delle parti del rapporto (politica e dirigenza) poiché, in realtà, le parti di questo rapporto sono tre e non due. Detto altrimenti, lo svolgimento dell'incarico dirigenziale costituisce una funzione innanzitutto nell'interesse della collettività. Tale interesse, quindi, non si risolve nella mera obbedienza dei titolari dei vertici amministrativi alla volontà dei titolari degli organi di indirizzo, ma si rende oggettivo e si realizza nella capacità dei secondi di conseguire i risultati stabiliti dai primi. Specularmente, dove gli interessi della collettività siano pretermessi, non è escluso il rischio che si realizzino improprie forme di “scambio” tra politica e dirigenza, volte a massimizzare l'interesse individuale dei componenti delle due aree¹⁵.

4. Il sommario esame della giurisprudenza costituzionale che si è appena svolto mostra che il modello dei rapporti tra politica e amministrazione disegnato dalla Corte costituzionale è ispirato a una logica profondamente diversa da quella descritta in precedenza. Dalle pronunce della Consulta, infatti, si ricava come non sia anzitutto la “giusta misura” di nomine fiduciarie del vertice amministrativo ad assicurare la supremazia della politica sull'amministrazione e, in definitiva, la democraticità dell'amministrazione. Nomine fiduciarie sono sì ritenute compatibili, entro certi limiti, con l'art. 97 Cost., ma la garanzia dell'attuazione dell'indirizzo politico risiede nei meccanismi della responsabilità dirigenziale.

Come si è visto, la Corte ha costantemente valorizzato l'istituto della responsabilità dirigenziale, configurandolo come un elemento imprescindibile per il corretto funzionamento dei rapporti tra politica e amministrazione: per un verso, la responsabilità dirigenziale costituisce il principale strumento nelle mani della politica per assicurarsi il controllo sull'attuazione dell'indirizzo da parte dell'amministrazione. Per altro verso, responsabilità dirigenziale e giusto procedimento costituiscono una fondamentale garanzia, ancor prima che per il dirigente illegittimamente revocato – che potrebbe, al limite, essere compensato da una misura risarcitoria in luogo della reintegrazione nell'ufficio – per l'interesse della collettività a che siano assicurati il

¹⁵ Al riguardo, ad esempio, è stato sostenuto che la dirigenza accetta di buon grado l'ingerenza della politica attraverso la scelta delle persone da porre al vertice dell'amministrazione, ottenendone, in cambio, retribuzioni significativamente più alte indipendentemente dal conseguimento dei risultati. Cfr. L. SALTARI, *I profili strutturali: la nomina dei dirigenti*, in L. CASINI (a cura di), *Venti anni di politica e amministrazione in Italia*, Bologna, 2017, 118, ma già in precedenza S. CASSESE, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, 134; L. TORCHIA, *La lentissima modernizzazione*, in ID. (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009, 14-15.

buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. In questa prospettiva, la democraticità dell'amministrazione è assicurata da una responsabilità cui l'amministrazione è tenuta sia nei confronti degli organi di governo sia, direttamente, nei confronti dei cittadini.

La riscoperta e la valorizzazione di tale forma di responsabilità, in particolare, appaiono oggi di assoluta importanza: in un contesto in cui, come si è detto, la democrazia rappresentativa è segnata dal progressivo venir meno della mediazione tra cittadini e governanti tradizionalmente assicurata dai partiti politici e da una più marcata accentuazione del principio elettivo come unica fonte di legittimazione essa può costituire un utile elemento di riequilibrio e di garanzia. Proprio per le sue caratteristiche, infatti, la responsabilità dirigenziale rappresenta il principale fattore per il riconoscimento di una legittimazione autonoma (non derivata dalla politica) dell'amministrazione nei confronti della collettività.

5. A questo punto, dunque, si tratta di esaminare più da vicino l'istituto della responsabilità dirigenziale¹⁶. Introdotta con la riforma della dirigenza del 1972, ma rimasta inattuata per circa un ventennio, la responsabilità dirigenziale è stata rivitalizzata dalle riforme del lavoro pubblico degli anni Novanta. Si trattava, all'epoca, di una novità "rivoluzionaria" perché per la prima volta si introduceva una forma di responsabilità che non dipendeva dalla violazione di norme legali generali (responsabilità penale o civile), di natura contabile (responsabilità amministrativa) o di comportamento (responsabilità disciplinare)¹⁷. Una responsabilità, dunque, di genere sostanzialmente diverso dalle altre. Tale diversità si specifica innanzitutto nel fatto che, a differenza delle altre responsabilità, quella di risultato si colloca oltre la logica individualistica – punitiva o risarcitoria – per guardare invece alle esigenze complessive dell'organizzazione¹⁸. Sotto questo profilo, anzi, la responsabilità dirigenziale si pone potenzialmente in contrasto proprio con le altre forme di responsabilità. Infatti, mentre la prima presuppone ed esige spirito proattivo, flessibilità e capacità di soluzione dei problemi in vista di un risultato dell'organizzazione, le seconde costituiscono piuttosto un incentivo all'inazione e all'atteggiamento difensivo da parte del singolo dirigente¹⁹. Nella misura in cui i diversi tipi di responsabilità non sono adeguatamente armonizzati,

¹⁶ Per un inquadramento dell'istituto si vedano L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, Padova, 2000 e, più recentemente, C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale fra Stato ed enti locali*, Napoli, 2018.

¹⁷ M. RUSCIANO, *Spunti su rapporto di lavoro e 'responsabilità da risultato' del dirigente pubblico*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1998, 387 ss.

¹⁸ M. RUSCIANO, *Spunti su rapporto di lavoro e 'responsabilità da risultato' del dirigente pubblico*, cit., 391.

¹⁹ Solo a titolo di esempio, si può qui ricordare la nota vicenda relativa all'appalto di lavori per evitare lo straripamento del torrente Bisagno a Genova. A fronte dell'impugnazione dell'aggiudicazione della gara da parte di un concorrente il TAR ha respinto la richiesta di sospensiva, affermando espressamente che nel bilanciamento tra l'interesse pubblico alla realizzazione dei lavori rispetto a quello del privato a contestare la legittimità dell'aggiudicazione dovesse prevalere il primo. Ciò malgrado, i lavori sono stati comunque sospesi dall'amministrazione e ripresi solo all'esito del giudizio di appello. Il caso è esemplare perché aiuta a comprendere

l'effetto potrà essere, alternativamente, quello di un'amministrazione eccessivamente disinvolta, concentrata unicamente sull'interesse pubblico primario e poco attenta alla legalità e all'adeguata considerazione degli altri interessi, pubblici e privati, coinvolti nella decisione oppure quello di un'amministrazione poco curante dei risultati, molto concentrata sulle dinamiche interne, scarsamente incline all'assunzione di decisioni. Con specifico riguardo al contesto italiano, è senza dubbio la seconda alternativa quella più diffusa²⁰.

La disciplina della responsabilità dirigenziale è stata oggetto di ripetute modifiche da parte del legislatore. In questa sede, soprattutto, interessa sottolineare come a partire dalla riforma Brunetta il tema della responsabilità dirigenziale si intrecci strettamente con quello della valutazione dei dirigenti. È da richiamare, in particolare, come la riforma del 2009 abbia attribuito "ai risultati conseguiti in precedenza nell'amministrazione di appartenenza e alla relativa valutazione" il valore di un autonomo criterio ai fini del conferimento dell'incarico.

In generale, comunque, la revisione continua della disciplina della responsabilità dirigenziale ha costituito uno dei motivi che ne hanno reso difficile l'attuazione pratica²¹. Altre difficoltà nell'effettiva operatività dell'istituto sono poi rappresentate dall'incapacità (o non volontà) della politica di definire in modo sufficientemente preciso gli obiettivi della dirigenza e le direttive nei loro confronti, dalla oggettiva difficoltà di misurare gli *outcomes* dell'azione pubblica, dalla scarsa diffusione di una cultura manageriale e della valutazione, dalla intrinseca rigidità dei meccanismi di valutazione disegnati dal legislatore.

Accanto a tutti questi elementi – che già da soli sarebbero più che sufficienti a spiegare perché la responsabilità dirigenziale sia rimasta, nella realtà dei fatti, poco più che una buona intenzione – ve n'è un altro che merita di essere segnalato perché rivelatore del sostanziale rovesciamento della logica con cui la responsabilità dirigenziale era nata. Ci si riferisce alla deformazione che l'istituto ha subito per l'individuazione, da parte del legislatore, di una serie di fattispecie tipiche di responsabilità dirigenziale accanto alle due, classiche, del mancato raggiungimento degli obiettivi e della violazione delle direttive. Solo a titolo esemplificativo e non esaustivo si può ricordare come costituiscano attualmente ipotesi di responsabilità dirigenziale: la mancata emanazione del provvedimento nei termini, l'inadempimento degli obblighi di

come la ragione del blocco dell'azione amministrativa fosse da rintracciarsi nel timore di una responsabilità erariale in cui sarebbe incorso il commissario straordinario nell'ipotesi in cui l'esito del giudizio di appello fosse stato favorevole al ricorrente. Per questa ed altre vicende si veda il volume a cura di L. TORCHIA, *I nodi della pubblica amministrazione*, Napoli 2016. Più in generale sul fenomeno dell'amministrazione difensiva cfr. S. BATTINI e F. DECAROLIS, *L'amministrazione si difende*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2019, 293 ss.

²⁰ Cfr. L. TORCHIA, *Teoria e prassi delle decisioni amministrative*, in *Dir. amm.*, 2017, 1 ss, che ricorda "la vera e propria ostilità che nell'ordinamento italiano opera contro la stessa possibilità di decidere".

²¹ Una sintesi dettagliata dell'evoluzione della disciplina normativa relativa alla valutazione della dirigenza si trova in A. BOSCATI, *La valutazione della dirigenza alla prova della riforma Madia*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, 2018, 25 ss.

pubblicazione, l'inosservanza delle disposizioni in materia di controllo sulle assenze del personale, la violazione di disposizioni imperative in materia di assunzione o impiego di dipendenti a tempo determinato o con forme di lavoro flessibile²². Ultima (in ordine cronologico) fattispecie di responsabilità dirigenziale è quella, introdotta dalla c.d. legge sulla concretezza, che deriva dal mancato rispetto del termine per l'attuazione delle misure correttive che le amministrazioni devono porre in essere per realizzare le *azioni concrete per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni* stabilite in un apposito piano triennale emanato dal ministro della funzione pubblica²³. Un ottimo esempio, quest'ultimo, per rendersi conto della distorsione subita anche del principio di efficienza, la cui realizzazione è affidata – in base a una singolare accezione del termine concretezza – all'(ennesima) attività pianificatoria da parte del ministro per la p.a.

Tornando all'ampliamento del catalogo delle fattispecie di responsabilità dirigenziale, è da dire che si tratta di ipotesi tutte riconducibili alla violazione di regole di comportamento o comunque relative ad attività strumentali rispetto ai fini che l'amministrazione deve perseguire. In sostanza, il perfetto rovesciamento di ciò che la responsabilità per risultati dovrebbe essere e la negazione pratica del suo senso originario.

6. Ci si può chiedere, a questo punto, quali siano, nella prospettiva che si è qui prescelta, le conseguenze che derivano dalla mancata attivazione o comunque dal cattivo funzionamento della responsabilità dirigenziale. Se la responsabilità per risultati è, come detto, il punto di equilibrio tra le esigenze della democraticità e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, è facile notare che la sua ineffettività costituisce qualcosa di ben più rilevante di un mero scollamento tra il disegno normativo e la sua effettiva realizzazione. In effetti, proprio le disfunzioni dell'istituto sul piano pratico hanno fatto sì che tra organi politici e dirigenza amministrativa si sia stabilito un tipo di rapporto ben diverso, nella realtà dei fatti, da quello elaborato dalla Corte costituzionale nella sua giurisprudenza.

L'ineffettività dell'istituto ha innanzitutto consentito il perpetuarsi in via di fatto della logica fiduciaria, se non sul piano della revoca automatica o anticipata degli incarichi – giacché le norme statali e regionali che hanno tentato di estendere questo tipo di meccanismi sono state progressivamente e sistematicamente dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale – su quello, più sottile, del (mancato) rinnovo degli stessi alla loro scadenza. Infatti, nella misura in cui la

²² Per un'elencazione più dettagliata, completa anche dei riferimenti normativi, si veda S. BATTINI, *Al servizio della Nazione? Verso un modello di disciplina della dirigenza e del personale pubblico*, relazione al 62° convegno di studi amministrativi su L'Italia che cambia: dalla riforma dei contratti pubblici alla riforma della pubblica amministrazione, Varenna, 22, 23 e 24 settembre 2016, in www.astrid.it.

²³ Cfr. art. 1, comma 7 della legge 19 giugno 2019 n. 56.

valutazione è ineffettiva, sfuma l'obiettivo di attribuire al dirigente l'incarico che gli è più congeniale, obiettivo a sua volta funzionale ad un miglioramento della qualità dei servizi offerti dall'amministrazione e, più in generale, a un miglioramento dell'organizzazione. Di conseguenza, il conferimento dell'incarico avviene essenzialmente in base al criterio della consentaneità con l'organo politico.

D'altra parte, e in secondo luogo, la mancata attivazione di una responsabilità dirigenziale e di una effettiva valutazione della *performance* ha mantenuto la dirigenza sostanzialmente irresponsabile dei (mancati) risultati. Da questo punto di vista, non si può fare a meno di constatare l'enorme divaricazione esistente tra la qualità (reale e percepita) dell'amministrazione italiana e l'esito delle valutazioni dei dirigenti. Da un lato, agli occhi di cittadini, imprese, investitori e istituzioni internazionali, la pubblica amministrazione appare una macchina lenta, inefficiente, fonte di complicazioni²⁴. Dall'altro lato, "tutti i dirigenti [statali] presentano punteggi pari o vicinissimi a 100 punti su 100 per aver svolto attività di ordinaria amministrazione" tanto che in dottrina si è parlato, al riguardo, di una "vera e propria farsa" della gran parte delle valutazioni²⁵.

L'esito di questo processo è dunque un paradosso: la mancanza di un sistema obiettivo ed efficace di valutazione e la connessa mancata attivazione dei meccanismi della responsabilità dirigenziale costituiscono la condizione per la politicizzazione della dirigenza e, al tempo stesso, per la sua irresponsabilità.

²⁴ V. da ultimo il paper di AMBROSETTI CLUB, *La P.A. (Pubblica Amministrazione) da Peso Aggiunto a Potenziale Aiuto alla crescita del paese*, in www.ambrosetti.eu.

²⁵ Le parole tra virgolette sono di L. CASINI, *Politica e amministrazione: "the Italian Style"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 13 ss., in particolare 26.