

PER UNA CLASSE DIRIGENTE AUTONOMA, PERFORMANTE E RESPONSABILE.*

Cristiano Celone**

Abstract: Il saggio intende mettere in luce il filo conduttore del percorso riformatore, ormai trentennale, del nuovo modello di rapporti tra politica e amministrazione. Oggetto specifico dell'indagine sono il principio della distinzione delle funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo e i principi correlati dell'autonomia, della valutazione della performance e della responsabilità dirigenziale. Vengono in particolare analizzate le cause che hanno finora impedito lo sviluppo di una classe dirigente realmente autonoma nelle decisioni (e resistente agli eventuali condizionamenti impropri della classe politica) e soprattutto performante e responsabile dei risultati che produce nell'interesse della comunità per migliorarne il benessere sociale ed economico. Le cause di questo insuccesso sono ricondotte a talune scelte discutibili del legislatore, ma anche all'assenza di una cultura condivisa tra politici e burocrati delle rispettive funzioni e responsabilità. Si riscontra poi nella prassi un'incapacità degli organi di governo e degli organi burocratici nell'individuare obiettivi da raggiungere, che siano chiari, sostenibili, impegnativi e migliorativi, nonché nel fornire risorse umane, finanziarie e strumentali, che risultino sufficienti ed adeguate rispetto agli obiettivi. Il corretto funzionamento di questo circuito virtuoso è invece determinante nel contesto delle trasformazioni in atto previste dal recente "Piano nazionale di ripresa e resilienza" (PNRR), che, in attuazione del noto programma europeo "Next Generation EU" (NGEU), promuove un'ambiziosa agenda di riforme anche per l'amministrazione, allo scopo di consentirle di realizzare in maniera efficiente ed efficace i progetti innovativi previsti dal Piano fornendo beni e servizi pubblici adeguati alle esigenze di cittadini e imprese.

The purpose of this paper is to highlight the leitmotif of the reform process, now thirty years old, of the new relationship model between Politics and Public Administration. A particular focus of the analysis are the principle of distinction of political-administrative direction and control functions and related principles of autonomy, performance evaluation, and managerial accountability. Particular attention is given to the factors which have up to now prevented the development of a really autonomous Public Management capable of making decisions independently (and unaffected by improper conditioning by the political class) and, above all, capable of performing and accountable for the results it produces in the interest of the community to improve its social and economic well-being. The reasons for this failure can be traced to some questionable choices made by the legislator and to the lack of a shared culture between politicians and bureaucrats regarding their respective roles and accountabilities. Furthermore, the governing bodies and bureaucratic bodies do not seem to be able to identify clear, sustainable, demanding and improving targets, as well as to provide human, financial, and instrumental resources that are sufficient in meeting the targets. Instead, the proper functioning of this virtuous circuit is crucial in the context of the transformations under way envisioned by the recent "National Recovery and Resilience Plan" (PNRR). This Plan, by realizing the well-known European Program "Next Generation EU" (NGEU), carries out an ambitious reform agenda also for Public Administration to efficiently and effectively implement innovative projects to meet the needs of citizens and companies by providing public goods and services.

SOMMARIO: 1. Il filo conduttore del percorso riformatore del rapporto tra politica e amministrazione. – **2.** L'autonomia del dirigente. – **2.1.** Le cause che hanno impedito alla dirigenza di essere realmente autonoma dalla politica. – **3.** L'attenzione agli obiettivi, alle risorse ed ai risultati nella valutazione della performance. – **4.** L'anello di chiusura del circuito virtuoso: la responsabilità dirigenziale per i risultati prodotti nell'interesse di cittadini e imprese.

1. Il filo conduttore del percorso riformatore del rapporto tra politica e amministrazione.

Autonomia, valutazione e responsabilità dirigenziale, insieme, oggi, al tema strettamente connesso (che esula però dalla presente indagine) della selezione e formazione continua di personale qualificato nelle conoscenze e nelle competenze per rispondere adeguatamente alle trasformazioni in atto e a quelle attese, costituiscono principi guida del nuovo modello di amministrazione pubblica inaugurato, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, con la suggestiva denominazione di “amministrazione di risultato” e, più nello specifico, il filo conduttore del percorso riformatore della dirigenza pubblica considerata elemento nevralgico del rapporto tra politica e amministrazione.

Tali principi occupano un ruolo centrale nell’architettura sistematica della riforma, ormai trentennale, del pubblico impiego “privatizzato”. Rappresentano, infatti, lo snodo strategico di due passaggi fondamentali.

Il primo consiste nel superamento del modello delle competenze “promiscue” e nell’approdo al regime delle competenze “differenziate” tra politica e burocrazia, a motivo dell’introduzione del principio della “separazione” o “distinzione”¹ delle funzioni di indirizzo e controllo politico, riservate agli organi di governo, dalle funzioni di gestione amministrativa, affidate invece agli organi burocratici².

Il secondo riguarda il cambiamento del modo di concepire e di essere e agire dell’amministrazione pubblica, che si trasforma, da un’amministrazione di matrice liberale incentrata sull’ossequio formale del principio di legalità e ripiegata su sé stessa, in

un’amministrazione impegnata ad erogare in modo efficiente, economico ed efficace, prestazioni e servizi di qualità ai cittadini e alle imprese, allo scopo di migliorare il tenore di vita dell’ambiente sociale di riferimento³. Un’evoluzione, quest’ultima, che in fondo soddisfa l’obbligo costituzionale incombente tanto sull’amministrazione quanto sulla politica di realizzare i diritti e le libertà fondamentali dei cittadini e delle persone che vivono e lavorano nel nostro Paese⁴.

¹* Il contributo è destinato agli Scritti in onore di Maria Immordino.

^{**} Professore associato di diritto amministrativo (abilitato alle funzioni di prima fascia) nell’Università degli studi di Palermo.

Nella legislazione il principio in parola viene indicato sia con il termine “separazione” (art. 2, co. 1, lett. g), legge delega n. 421/1992) che “distinzione” (artt. 78, 147, co. 4, d.lgs. n. 267/2000; art. 4, co. 4, d.lgs. n. 165/2001; art. 37, co. 1, d.lgs. n. 150/2009). Anche in dottrina le due espressioni sono spesso utilizzate come sinonimi per sintetizzare gli effetti complessivi dell’introduzione del nuovo modello di rapporti tra politica ed amministrazione prefigurato dalle riforme degli anni Novanta (cfr., per es., B. DENTE, *In un diverso Stato*, Bologna, 1999, 22, 23). Altra parte della dottrina preferisce invece puntualizzare la differenza di significato tra le due parole e ritiene che sia più appropriato, in questo caso, utilizzare l’espressione distinzione al posto di separazione, sia per evitare una connotazione autocefala del potere amministrativo sia per sottolineare comunque l’insopprimibile *continuum* tra politica e amministrazione (così, M. MAZZAMUTO, *La riduzione della sfera pubblica*, Torino, 2000, 208 ss., il quale sottolinea, invece, come il principio di separazione connoti piuttosto il modello delle autorità amministrative indipendenti). In particolare, F. MERLONI, *Amministrazione “neutrale” e amministrazione imparziale (A proposito dei rapporti tra “politica” e “amministrazione”)*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 349 ss., attribuisce un significato diverso alle due espressioni, illustrando le diverse soluzioni organizzative che vengono proposte sotto la comune bandiera della distinzione/separazione. La tesi di fondo dell’Autore è che all’interno delle amministrazioni democratiche la distinzione tra compiti di indirizzo politico e compiti di gestione amministrativa, assistita da precise riserve di competenze in favore degli organi di indirizzo e dei funzionari professionali, collocati in posizione di dialettica collaborazione, senza la prevalenza dell’un polo sull’altro, si rivela come l’unico modello organizzativo che possa contribuire ad affermare pienamente sia il principio democratico sia il principio di imparzialità dell’amministrazione. Di contro, i modelli organizzativi fondati sulla separazione (ai fini della sottrazione dell’amministrazione all’indirizzo politico) gli appaiono scarsamente praticabili, o addirittura illegittimi, soprattutto se predicati come modelli generali e alternativi a quello delle amministrazioni rette dal principio democratico, oppure accettabili solo come circostanziata e limitata eccezione, se consistono nella piena riserva di funzioni amministrative a strutture separate, come, per esempio, le autorità amministrative indipendenti (322, 360).

Nel disegno costituzionale delle relazioni tra politica e amministrazione vi è in particolare l'esigenza di conciliare due principi per certi versi confliggenti: il principio di legittimazione democratica dell'attività amministrativa, che sottopone al potere di indirizzo e controllo degli organi politici l'operato degli organi amministrativi, di cui i primi sono chiamati a rispondere sul piano politico (art. 95, Cost.); e il principio dell'imparzialità amministrativa (art. 97, Cost.), che impone invece che l'attività di cura in concreto degli interessi pubblici non presenti i caratteri della "parzialità" tipici invece della politica e delle decisioni che questa adotta⁵ e sia quindi sottratta ai condizionamenti di parte del potere politico, in linea con la missione istituzionale degli impiegati pubblici che è quella di essere «al servizio esclusivo della Nazione» (art. 98, Cost.)⁶, cioè della collettività. Non di certo al servizio di una parte, neppure di quella che ha vinto le elezioni, che rappresenta la maggioranza degli italiani, che ha titolo a definire le

² La separazione/distinzione tra politica e amministrazione opera soltanto sul piano *funzionale* e non anche sul piano *strutturale*, che si caratterizza, invece, per la stretta contiguità esistente tra politici e alti burocrati, in virtù sia del potere riservato ai primi di conferire e revocare gli incarichi dirigenziali, sia dello *spoils system* applicabile alla dirigenza "apicale" nei termini, in verità non sempre chiari, individuati dalla giurisprudenza costituzionale a partire dal 2006 (v. *infra* nota 52). Gli organi di governo, a partire soprattutto dalle riforme del biennio 1997-1998, hanno cercato in effetti di enfatizzare la loro capacità di controllo sui titolari dei poteri di gestione, rivedendo il modello della separazione autentica dei rapporti fra politica e amministrazione (così si esprime L. TORCHIA, *Valutazione e amministrazione pubblica*, in *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, a cura di G. Gardini, Bologna, 2012, 211-212, la quale osserva come la vicenda dello *spoils system* trovi la propria genesi e spiegazione proprio nella sottrazione dei poteri di gestione alla classe politica). Un gruppo di autorevoli studiosi, nel 1993, aveva invece proposto innanzi alla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali di costituzionalizzare il modello della separazione autentica dei rapporti fra politica e amministrazione (cfr. sul tema S. CASSESE e A.G. ARABIA (a cura di), *L'amministrazione e la Costituzione: proposte per la Costituente*, Bologna, 1993). L'intento era anche quello di porre tale modello «... al riparo [...] dalla futura riemersione delle dinamiche tipiche di massimizzazione dell'influenza politica sugli apparati amministrativi, che il successivo riassetto del sistema partitico avrebbe inevitabilmente comportato» (S. BATTINI, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2012, n. 1, 44-45). Il modello della separazione è stato così circoscritto al solo profilo funzionale, che in ogni caso presuppone una fisiologica cooperazione tra politica e dirigenza generale, come emerge del resto dalla stessa normativa in cui si prevede la partecipazione dei vertici dell'amministrazione, tramite la formulazione di proposte e pareri, all'attività di indirizzo politico-amministrativo degli organi di governo (cfr.: artt. 14 e 16, d.lgs. n. 165/2001; art. 5, co. 1, d.lgs. n. 150/2009). Sul piano strutturale è stata invece intensificata una relazione di tipo fiduciario fra politici e dirigenti tramite l'estensione dei poteri di patronato politico nelle nomine e negli incarichi amministrativi e la moltiplicazione dei luoghi di esercizio degli stessi (società a partecipazione pubblica, agenzie, autorità indipendenti, altri organismi ed enti di vario tipo).

All'introduzione del principio della separazione/distinzione delle funzioni tra politica e amministrazione si accompagna poi una difficoltà per l'interprete – ben nota in dottrina e giurisprudenza – che è quella di individuare in modo netto in taluni casi il *discrimen* tra l'atto di indirizzo e quello di gestione. Le denominazioni utilizzate dal legislatore, nell'un caso e nell'altro, non sono di ausilio perché non hanno un significato preciso e univoco, né si può fare affidamento su un'elencazione tassativa e onnicomprensiva della tipologia di atti e provvedimenti di rispettiva competenza. In determinate materie si determina un intreccio difficilmente districabile tra le rispettive funzioni, dando vita a modelli ibridi e a forme di codicisione tecnico-politica. Sul tema cfr.: S. TUCCILLO, *Indirizzo politico-amministrativo, funzioni e responsabilità: i criteri di riparto*, in *Il lavoro pubblico*, a cura di G. Amoroso, V. Di Cerbo, L. Fiorillo, A. Maresca, Milano, 2019, 943 ss.; B. CIMINO, *I profili funzionali: l'indirizzo e la gestione, in Vent'anni di "politica e amministrazione" in Italia*, IRPA Working Papers – Policy Paper series n. 1/2014, in *www.irpa.eu*, 36 ss.; P. FORTE, *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione*, Torino, 2004, 121 ss. Nell'ordinamento degli enti locali, infine, la possibilità di separare le attività di indirizzo politico dalle attività di amministrazione concreta, già ardua di per sé, sfuma ulteriormente, in ragione della maggiore commistione che si realizza presso gli organi di governo locale tra le funzioni di indirizzo e le funzioni di gestione, e quindi della minore tenuta del principio di distinzione tra politica ed amministrazione in virtù di una serie di disposizioni che riservano al sindaco competenze amministrative. Addirittura, nei piccoli comuni, con popolazione inferiore ai cinquemila abitanti, la distinzione di ruoli tra chi fa politica e chi amministra in concreto scompare del tutto, in quanto il sindaco e l'assessore, per ragioni di contenimento della spesa pubblica, possono svolgere anche funzioni dirigenziali (così, C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale tra Stato e Enti locali*, Napoli, 2018, 24-25, 315 ss., al quale sia consentito rinviare sul tema). Può essere pertanto condivisa l'opinione di chi ritiene che «la divisione netta tra politica e amministrazione, la separazione strutturale tra corpi politici e tecnici, e persino la separazione funzionale "presa sul serio" tra indirizzo e gestione, [...], siano in realtà obiettivi illusori, legati alla enfaticizzazione di uno specifico modello di amministrazione (l'amministrazione imparziale) presenti nella Costituzione e alla svalutazione degli altri», in particolare del modello di «un'amministrazione integrale sottoposta al potere della politica, che la indirizza verso gli obiettivi individuati dalla volontà popolare attraverso il circuito della democrazia rappresentativa» (G. GARDINI, *La perenne riforma della dirigenza pubblica*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, fasc. 1/2020, 49-50).

³ In questo senso anche P. MONDA, *La valutazione del personale dirigente*, in *Il Lavoro pubblico*, cit., 792-793.

politiche pubbliche, ma che non può negare l'universalità dei diritti e delle libertà e l'uguaglianza nel loro godimento, né quindi costringere l'amministrazione a venir meno al rispetto del principio di imparzialità⁷.

La riforma della dirigenza pubblica non è finora decollata, tuttavia, a causa di talune scelte ambigue o comunque discutibili messe in campo dal nostro legislatore, che saranno subito messe in luce e sono da ricondurre verosimilmente alla ritrosia, per un verso, della classe politica a rinunciare alla gestione diretta o indiretta dell'attività di cura in concreto degli interessi pubblici, per altro verso e specularmente, alla rinuncia della classe dirigente ad assumere un ruolo autonomo e da protagonista nella predetta attività, e ciò in virtù di un tacito accordo tra i due corpi, che però ha condotto di fatto i dirigenti a perdere prestigio e potere in cambio della sicurezza del posto di lavoro e della carriera⁸.

Prima però di illustrare le ragioni del parziale insuccesso della riforma della dirigenza pubblica al fine di renderla realmente autonoma nelle sue decisioni e effettivamente performante e responsabile per i risultati che produce, si soffermerà partitamente l'attenzione su ciascuno dei tre concetti giuridici in esame e sullo stretto collegamento intercorrente tra questi tre pilastri del buon funzionamento della macchina burocratica e del sistema dei rapporti tra politica e amministrazione.

⁴ Specialmente i diritti di chi è più debole o svantaggiato, nella consapevolezza che la "certezza del diritto", che le costituzioni moderne sono chiamate a garantire e valorizzare, vada intesa (anche) come «capacità [...] del diritto di soddisfare i bisogni essenziali degli individui» e postulati «una interpretazione adeguatrice della norma», ovvero «un'esigenza di flessibilità della norma», così da consentire, «in principio, l'adozione di quelle decisioni che, in relazione alle particolari esigenze che emergono, di volta in volta, dal caso concreto, meglio soddisfano esigenze di giustizia sostanziale» (M. IMMORDINO, *Certezza del diritto e amministrazione di risultato*, in *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Atti del Convegno di Palermo, 27-28 febbraio 2003, Aa. Vv., a cura di M. Immordino e A. Police, Torino, 2004, 22). In questo modo, la certezza del diritto disvela il carattere "etico e umano" del diritto, essendo la certezza del diritto, non solo un valore, un principio costituzionale (non scritto) e un principio generale dell'ordinamento europeo, ma anche un «diritto fondamentale» della persona per lo stretto collegamento che ha con la «centralità della persona nella società» e con la «dignità umana» (M. IMMORDINO, *Certezza del diritto, incertezza del diritto e diritto alla certezza nei rapporti tra amministrazione e cittadini*, in *Lo Stato costituzionale di diritto e le insidie del pluralismo*, a cura di F. Viola, Bologna, 2012, 53-54).

⁵ Cfr. G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo*, Torino, 2017, 97.

⁶ Il principio per cui il dipendente pubblico dev'essere al servizio esclusivo della Nazione intende, per un verso, assicurare che l'azione dell'amministrazione, nel momento in cui dà attuazione all'indirizzo politico maggioritario, sia vincolata ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine di soddisfare in via esclusiva gli interessi della collettività, per altro verso, proteggere i dipendenti pubblici da una eccessiva sottomissione alla politica, escludendo influenze politico-partitiche indebite (cfr. G. MARONGIU, *Funzionari e ufficio nell'organizzazione amministrativa dello Stato*, in AA. VV., *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, I, Milano, 1987, ed in *Giovanni Marongiu. La democrazia come problema*, Vol. I, tomo 2, Bologna, 1994, 281, che ricorda come l'art. 98 sia «una norma nata nella suggestione dell'analoga disposizione della Costituzione di Weimar, soprattutto allo scopo di escludere influenze politico-partitiche indebite [...]», ma «il suo vero significato sistematico ingloba e supera allo stesso tempo questa motivazione originaria, proprio istituendo una sorta di intangibile cordone ombelicale tra l'impiegato nella titolarità dei suoi poteri d'ufficio e la legge di cui il popolo (nella Nazione) è la vera ed unica fonte». Il riferimento alla Nazione ossia all'interesse generale in contrasto con gli interessi di parte serve tra l'altro ad escludere, non solo gli interessi della politica, ma anche gli interessi privati, economici o professionali, che potrebbero impropriamente condizionare le scelte pubbliche. Anche S. BATTINI, *Al servizio della Nazione? Verso un nuovo modello di disciplina della dirigenza e del personale pubblico*, Varenna, 23 settembre 2016, in www.giustizia-amministrativa.it, 24-25, sottolinea come la formula del servizio esclusivo alla Nazione, oppure si potrebbe dire alla Repubblica, «non esclude solo l'idea che il dipendente pubblico sia al servizio del governo in carica, per scongiurare la politicizzazione della burocrazia», ma «corregge anche l'idea che il dipendente pubblico sia al servizio esclusivo di singole amministrazioni o unità organizzative, in cui lo Stato risulti artificialmente disaggregato e frammentato». E sotto questo profilo l'Autore osserva come la riforma inattuata di cui alla legge n. 124/2015 valorizzava il concetto di servizio esclusivo alla Nazione come «riscoperta del legame fra il singolo dipendente e un "sistema amministrativo nazionale", nel quale egli è immesso in base a procedure di reclutamento comuni o omogenee, all'interno del quale più facilmente circola, e dal quale può essere estromesso se non ricollocabile in alcuna parte del sistema stesso».

⁷ F. BASSANINI, *Indirizzo politico, imparzialità della P.A. e autonomia della dirigenza. Principi costituzionali e disciplina legislativa*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2008, 3.

⁸ È la tesi esposta, all'inizio degli anni Ottanta del secolo scorso, da S. CASSESE, *Grandezza e miserie dell'alta burocrazia italiana*, in *Pol. dir.*, 1981, 220, 234, 243, tutt'oggi valida.

2. L'autonomia del dirigente.

L'autonomia dirigenziale va qui intesa come preconditione caratterizzante la situazione giuridica del singolo dirigente in sé e rispetto soprattutto a quella del titolare dell'organo di indirizzo politico o di altri gruppi di pressione. Una preconditione che deve altresì connotare la posizione dell'intera categoria dei dirigenti quale "corpo professionale" portatore di valori propri quali il prestigio della professione, l'etica pubblica e l'imparzialità dell'amministrazione.

Il dirigente deve cioè trovarsi in condizione di decidere e gestire in modo autonomo e concreto gli interessi pubblici, ancorché in vista della realizzazione del programma politico. Il che fa del dirigente una risorsa organizzativa di primissimo piano, dovendo egli, con autonome scelte gestionali, garantire la tensione dell'intera organizzazione verso risultati efficaci, efficienti ed economici, attuando l'indirizzo politico nel segno della legalità, dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione.

Nel quadro della distinzione funzionale tra politica e amministrazione l'autonomia decisionale del dirigente va quindi configurata come capacità del dirigente sia di gestire le risorse umane, materiali e finanziarie, che gli vengono comunque assegnate dall'organo di indirizzo politico, che altresì gli affida l'incarico seppur attraverso una procedura selettiva pubblica di tipo comparativo (ovvero paraconcorsuale)⁹, sia di adottare i provvedimenti di sua competenza produttivi di effetti giuridici e materiali all'esterno, in entrambi i casi libero da condizionamenti impropri¹⁰ e secondo una valutazione obiettiva e ponderata dell'interesse pubblico primario e degli altri interessi pubblici e privati coinvolti, ma in ogni caso tenendo nel debito conto gli obiettivi fissati negli atti di indirizzo politico-amministrativo.

L'autonomia e la capacità di decidere diventa così un elemento imprescindibile affinché il dirigente possa, per un verso, dispiegare appieno le proprie competenze professionali e vedersi addebitati i risultati della gestione e dell'amministrazione in relazione agli obiettivi ed agli indirizzi impartiti dagli organi di governo, per altro verso, perseguire i canoni costituzionali di imparzialità e buon andamento, realizzando effettivamente il modello della distinzione delle funzioni tra politica e amministrazione¹¹ nel contesto di una immancabile contiguità strutturale e funzionale tra i due "corpi".

Questo è il concetto di autonomia dirigenziale che emerge del resto dalla legislazione degli anni Novanta confluita nel decreto sul pubblico impiego n. 165/2001¹² e nel testo unico sugli enti locali n. 267/2000.

⁹ La natura comparativa o meno della procedura selettiva così come la natura pubblicistica o privatistica del provvedimento finale di conferimento dell'incarico dirigenziale sono oggetto di discussione in dottrina e giurisprudenza. Sul tema sia consentito rinviare a C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale tra Stato ed enti locali*, cit., 57 ss., 261 ss., il quale sostiene la natura pubblicistica del provvedimento di conferimento dell'incarico e la natura comparativa della valutazione. Diversamente sul tema, più di recente, A. ZOPPOLI e P. MONDA, *Gli incarichi dirigenziali: conferimento, rinnovo e revoca*, in *Il Lavoro pubblico*, cit., 2019, 979-985.

¹⁰ L'autonomia della burocrazia va assicurata non solo nei confronti della classe politica, in particolare degli interessi particolaristici dei titolari dell'organo di indirizzo politico, ma anche rispetto ad altri interessi, sia dello stesso dirigente (conflitto d'interessi in senso stretto) sia di altri gruppi di pressione finanziari ed economici, che possono porsi in conflitto con l'interesse generale, che il dirigente deve curare con la sua decisione, e che in qualche modo possono incidere in modo improprio sulla sua attività decisionale.

¹¹ In questo senso F. MERLONI, *L'autonomia professionale della dirigenza pubblica*, in *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, a cura di G. Gardini, Bologna, 2012, 129 ss.

¹² Si preferisce utilizzare in questo caso l'espressione "decreto" anziché "testo unico" (diversamente da altra parte della dottrina), poiché tale testo non contiene in effetti tutta la disciplina rilevante sul rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Sono tuttora vigenti, infatti, molte disposizioni del precedente testo unico sugli impiegati civili dello Stato, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1957, mentre, il sistema di misurazione e valutazione delle performance pubbliche è contenuto nel decreto legislativo n. 150 del 2009. Infine, è ancora parzialmente in vigore il decreto legislativo sui controlli interni n. 286 del 1999.

Da tale complesso normativo si ricava, infatti, che: «Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti». Mentre, «Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo», nella misura in cui «Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati»¹³.

L'autonomia del dirigente si afferma, dunque, nel nostro ordinamento come "principio", un principio che nel contempo intende rafforzare il principio di imparzialità dell'amministrazione come organizzazione e come funzione, dal momento che l'attività amministrativa di cura in concreto degli interessi pubblici viene rimessa agli organi burocratici, i quali, diversamente dagli organi politici, non devono e non possono ricercare il consenso elettorale, non essendo tenuti a rispondere agli interessi di alcuna parte politica né di una parte degli elettori, ma dovendo soltanto servire "esclusivamente" la Nazione secondo i canoni dell'imparzialità e del buon andamento oltre che della legalità.

È innegabile, del resto, che il precedente sistema delle relazioni tra politica e amministrazione, in cui agli organi politici era attribuita la competenza ad emanare i provvedimenti amministrativi, sebbene fosse aderente al principio democratico-rappresentativo e trovasse un'ulteriore copertura costituzionale nel principio della responsabilità ministeriale (art. 95, Cost.), tuttavia, non riusciva ad essere pienamente rispondente al principio dell'imparzialità amministrativa, poiché non è congeniale alla politica, per sua natura, essere imparziale¹⁴ e quindi per gli organi politici risulta molto più problematico rispetto agli organi burocratici fondare sull'imparzialità l'esercizio delle competenze amministrative.

Se questa è la condizione empirica della politica è pur vero però che l'art. 97, co. 2, della Costituzione – come osserva autorevole dottrina¹⁵ – non esclude dal suo campo di applicazione gli organi politici, così sottoponendo anch'essi in effetti al precetto (tra gli altri) dell'imparzialità. Come è vero altresì che le espressioni "pubblici uffici" e "amministrazione" (utilizzate dalla norma) siano tali da includere, non soltanto gli impiegati, ma anche gli amministratori pubblici, eletti o nominati. Se la norma, infatti, non avesse voluto contemplarli, non avrebbe dovuto essere formulata diversamente, riferendosi soltanto agli "impiegati pubblici", come in effetti ha fatto all'art. 98, co. 1, Cost.? Il testo non pare, cioè, che abbia inteso esonerare neppure i titolari degli uffici politici dall'obbligo di essere imparziali, né tantomeno risulta che abbia voluto accettare l'idea che i politici siano al servizio del loro partito o di chi li ha eletti, tant'è che, al contrario, ha previsto il "divieto di mandato imperativo" (art. 67, Cost.)¹⁶ e ha affidato ai partiti il compito di «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» (art. 49, Cost.), una politica cioè volta a servire la Nazione.

¹³ Art. 4, co. 1 e 2, d.lgs. n. 165/2001. Similmente, per la dirigenza degli enti locali, art. 107, co. 1, 2 e 6.

¹⁴ Così, A. CONTIERI - M. IMMORDINO, *Introduzione*, in *La dirigenza locale*, a cura degli stessi Autori, Napoli, 2012, XI-XII.

¹⁵ G. CORSO, *Conclusioni*, in *La responsabilità dirigenziale tra diritto ed economia*, a cura di M. Immordino e C. Celone, Atti del Convegno internazionale, Palermo, 6-7 giugno 2019, Napoli, 2020, 629-630.

¹⁶ Il principio del divieto di mandato imperativo, tipico della tradizione costituzionale liberale, serve proprio a garantire che i parlamentari rappresentino e curino l'interesse generale dell'intera Nazione, senza essere vincolati da istruzioni ricevute dagli elettori o da indirizzi impartiti dal loro partito, liberi quindi di sottrarsene o discostarsene, così come liberi di cambiare gruppo politico di appartenenza nel corso della legislatura (in questo senso, R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2016, 67, 69).

Lo *status* giuridico di autonomia che viene riconosciuto ai dirigenti rispetto agli organi politici non deve e non può significare, in ogni caso, separazione netta tra attività politica e attività amministrativa¹⁷, in quanto esiste una naturale e ineliminabile osmosi tra i due livelli di attività¹⁸, che si influenzano reciprocamente e tendono a compenetrarsi, realizzando un *continuum*¹⁹ nel quale l'attività di indirizzo politico non si limita soltanto alla posizione di fini ed obiettivi ma reca anche le prime scelte gestionali²⁰, mentre l'attività amministrativa e gestionale dei dirigenti è partecipe e veicolo delle scelte politiche. Prende parte alle scelte politiche poiché contribuisce in via informale o in esecuzione di specifici precetti normativi alla elaborazione e formazione degli atti di indirizzo²¹, per cui l'attività amministrativa non si esaurisce nella mera attuazione dell'indirizzo politico, ma contribuisce a integrarlo²², con la tendenza quindi a elaborare ulteriori momenti di indirizzo via via più specifici²³. La discrezionalità amministrativa diventa invece tramite di scelte politiche in riferimento a casi e situazioni concrete e assume quindi un valore politico nel momento della selezione e ponderazione di interessi pubblici e privati confliggenti e egualmente meritevoli di tutela²⁴.

¹⁷ M. NIGRO (con aggiornamenti di E. Cardì), *L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, in G. Amato e A. Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, III ed., 1991, 694-695, sostiene che «una distinzione (concettuale) e una divisione (concreta) fra attività politica e attività amministrativa non possa concepirsi come netta e radicale», non essendo possibile «identificare in modo puro e certo l'attività di posizione di fini e l'attività di attuazione dei medesimi o di scelta dei mezzi più idonei per raggiungerli», dal momento che tali attività «nella concretezza della vita dei pubblici poteri [...] danno luogo [...] ad un *continuum*» e che «la difficoltà di distinzione netta si manifesta soprattutto attraverso l'esistenza di fasce intermedie di difficile attribuzione all'uno e all'altro settore (la c.d. amministrazione politica)».

¹⁸ Per R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo. Le pubbliche amministrazioni nell'era della globalizzazione*, Roma-Bari, 2014, 80 ss., tale osmosi è dovuta all'inevitabile intreccio di competenze e responsabilità tra i due centri di potere, costruiti in modo così generico che l'operazione di neutralizzazione efficace degli apparati amministrativi dalla politica appare piuttosto come una tensione irrisolta, come un obiettivo programmatico per il quale non sono attivati percorsi e strumenti sicuri ed affidabili (84).

¹⁹ M. S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, 110, ritiene che «nell'attività dell'organo ministro e dell'apparato ministero, attività d'indirizzo politico e attività di amministrazione costituiscono un *continuum*, non superabile in concreto». Similmente M. CLARICH, *Riflessioni sui rapporti tra politici e amministrazione (a proposito del T.A.R. Lazio come giudice della dirigenza statale)*, in *Dir. amm.*, 2000, 379, osserva che il passaggio dall'attività politica all'attività amministrativa «avviene lungo un *continuum* nel quale per un verso l'attività amministrativa si colora di politicità, per altro verso quella politica assume la concretezza della scelta amministrativa».

²⁰ Si pensi, per esempio, alle attribuzioni cosiddette di tipo strumentale riservate agli organi di direzione politica, ai quali compete quella quota di decisioni sull'organizzazione degli uffici che resta in regime pubblicistico (decisioni cosiddette di macro-organizzazione), come la «definizione delle linee fondamentali di organizzazione degli uffici», oppure «l'individuazione degli uffici di maggiore rilevanza e dei modi di conferimento della titolarità dei medesimi», la «determinazione delle dotazioni organiche complessive», la «individuazione e ripartizione del personale e delle risorse finanziarie tra i vari uffici di livello dirigenziale generale», tanto che sul punto si può affermare che la distribuzione delle competenze tra politici e dirigenti è solo in parte fondata sulla diversa natura (indirizzo o gestione) dei poteri esercitati, in quanto, sul piano delle attribuzioni di carattere strumentale, accade che funzioni della stessa natura siano attribuite ai primi se superano una certa soglia, mentre al di sotto di un certo livello dimensionale rientrano nell'area della dirigenza, alla quale competono gli atti cosiddetti di «micro-organizzazione» degli uffici (in questi termini, S. BATTINI, *Il personale*, in *Trattato di dir. amm.*, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo generale*, Tomo I, II ed., 2003, 530-532; ID., *Dirigenza pubblica* (voce), in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. III, Milano, 2006, 1862).

²¹ V. *supra* nota 2.

²² M. GOLA, *Riflessioni in tema di responsabilità politica e Amministrazione pubblica*, Milano, 1998, 1 ss., ritiene che esista «una precisa dimensione politica autonoma dell'amministrazione [...] nel senso che gli organi amministrativi dotati di effettivi poteri decisionali concorrono con la loro attività all'*integrazione*, e non alla mera attuazione, dell'indirizzo politico delineato nelle linee direttrici principali dal circuito Parlamento-Governo».

²³ C. D'ORTA, *La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione fra politica e amministrazione?*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 1994, 154.

²⁴ In questi termini, G. GARDINI, *La dirigenza pubblica in cerca di identità. Riflessioni alla luce di una riforma interrotta*, in *Dir. pub.*, 2017, 183-184.

2.1. Le cause che hanno impedito alla dirigenza di essere realmente autonoma dalla politica.

L'autonomia del dirigente considerata in sé e soprattutto in relazione all'influenza esercitata dall'organo di indirizzo politico, tanto proclamata e valorizzata in linea di principio dalla legge²⁵, è stata tuttavia compromessa in concreto dallo stesso legislatore²⁶ per tutta una serie di scelte discutibili che, oltre ad incidere sulla posizione, sulle prospettive professionali e sulle motivazioni personali del dirigente, risultano poco coerenti con il principio della separazione/distinzione dei poteri tra politica e amministrazione e con il principio del merito e della valutazione obiettiva della performance in vista dell'assegnazione degli incarichi e della progressione economica e di carriera, che invece assumono un ruolo centrale e qualificante nel regime giuridico della dirigenza e delle altre categorie di dipendenti pubblici.

Le opzioni legislative che minano la condizione di autonomia del dirigente riguardano i numerosi vincoli posti agli spazi decisionali ed operativi del dirigente ed una serie di poteri di varia natura attribuiti all'organo di indirizzo politico.

I vincoli normativi all'azione del dirigente trovano comunque giustificazione, per un verso, nella natura pubblica degli interessi e dei fini che devono essere perseguiti e realizzati dal dirigente quale organo della pubblica amministrazione; per altro verso, nella posizione ambigua che il dirigente riveste sia come dipendente e nel contempo datore di lavoro si come controparte delle organizzazioni sindacali in sede di contrattazione collettiva.

Gli interessi e i fini pubblici impongono, in ossequio al principio di legalità, che sia la legge ad individuare scopi, principi, criteri e, entro certi limiti, modalità cui deve essere informata tutta l'attività del dirigente: non solo quella di natura squisitamente pubblicistica che si esprime tramite l'adozione di atti e provvedimenti amministrativi produttivi di effetti diretti sulle

²⁵ L'autonomia della dirigenza introdotta dalla legislazione degli anni Novanta e confluita nel decreto sul pubblico impiego n. 165 del 2001 (v. art. 4, co. 2, cit.) è stata addirittura valorizzata, quantomeno nelle intenzioni, dal decreto sulla performance n. 150/2009, che tra le sue finalità ha voluto annoverare anche «il rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza» (art. 1, co. 2), nella consapevolezza probabilmente dell'assenza di una reale autonomia del dirigente e di adeguati strumenti di garanzia della stessa.

²⁶ La perdita di autonomia del dirigente appare poi per certi versi contraddire il fenomeno inverso che autorevole dottrina negli anni Ottanta (M. S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986, 83-87) ha definito in termini di progressiva "autonomizzazione della burocrazia", soprattutto in Francia, sempre meno subordinata agli organi politici e con un peso gradualmente maggiore nei processi decisionali. L'autonomizzazione della burocrazia è comunque una tendenza che, ancorché tuttora contrastata, soprattutto dalla politica, è mossa da fattori oggettivi quali l'aumento delle funzioni, soprattutto a contenuto tecnico, affidate e svolte dagli apparati pubblici, che, pure nei sistemi più affezionati al minimo Stato ed al neoliberalismo, coprono largamente il settore dei servizi pubblici e la regolazione dei mercati e delle imprese, offrendo sicuramente spazi decisionali sempre più ampi agli alti burocrati, non solo nelle attività rivolte agli interlocutori esterni all'amministrazione (singoli cittadini e imprese), ma anche nella gestione dei loro uffici (così, M. D'ALBERTI, *L'alta burocrazia in Italia*, in *L'alta burocrazia. Studi su Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Spagna, Francia, Italia*, a cura dello stesso Autore, Bologna, 1994, 131). Con l'accrescimento dei compiti dello Stato liberale, con il passaggio allo Stato liberal-democratico e poi allo Stato compiutamente pluriclasse, si è avuta, in effetti, una grande espansione della dimensione e dell'ingerenza della burocrazia, divenuta portatrice, sempre più, di propri interessi e, talvolta, di propri indirizzi. Ed in questo contesto, i rapporti tra governo e amministrazione si sono complicati, il flusso dei condizionamenti non è stato più soltanto unidirezionale, ma bidirezionale, non più solo dall'alto verso il basso. Spesso è accaduto, infatti, che i vertici amministrativi abbiano condizionato gli organi politici attraverso le loro conoscenze ed informazioni e la predisposizione materiale degli atti da adottarsi da parte degli organi di governo. È stata, in particolare, la complessità tecnica delle funzioni a dar luogo ad apparati molto forti, a corpi compatti, che hanno sviluppato delle reazioni di rigetto a fronte di comportamenti fuori delle regole, che hanno avuto la forza di negoziare, se non di resistere, a fronte di decisioni politiche non condivise, che hanno dettato, di fatto, il contenuto delle decisioni politiche. Queste situazioni sostanziali hanno quindi creato, in molti casi, il presupposto di un'autonomia di fatto o di diritto, anche se, per converso, lo spazio abnorme via via occupato dai partiti, divenuti veri e propri poteri pubblici, ha portato a lottizzare gli alti gradi della burocrazia. Sicché i dirigenti sindacalizzati o influenzati da *lobbies* di settore sono diventati i terminali diretti di sindacati o gruppi di pressione (in questi termini, S. AMOROSINO, *Note su alcune configurazioni reali dei rapporti tra direzione politica e dirigenza amministrativa nel contesto italiano*, in *Foro amm.*, 1995, 1152-1153).

posizioni giuridiche di cittadini e imprese destinatarie, ma anche quella di natura privatistica espressa dall'attività interna di organizzazione e gestione del personale.

Sul versante organizzativo viene quindi asservita alla soddisfazione degli obiettivi di interesse pubblico: non solo l'attività organizzativa "alta", altrimenti detta macro-organizzativa, rimasta in regime di diritto pubblico, indicata all'art. 2, co. 1, d.lgs. n. 165/2001, che investe essenzialmente l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici di maggiore rilevanza, ossia quelli che hanno anche rilievo all'esterno dell'ente, in cui il dirigente soprattutto quello apicale è chiamato a collaborare con l'organo di indirizzo politico (cui spetta la potestà decisionale in materia); ma anche l'attività organizzativa "bassa" o micro-organizzativa, attribuita alla competenza esclusiva del dirigente e transitata in un regime di diritto privato speciale²⁷, individuata all'art. 5, co. 2, del predetto decreto, che include invece l'organizzazione degli uffici di minor rilievo, in quanto soltanto interno all'ente, nonché la gestione dei rapporti di lavoro dei dipendenti.

Il legislatore, infatti, pur privatizzando la quota di attività di organizzazione "bassa" dei pubblici uffici, ha assoggettato anch'essa alla realizzazione dell'interesse pubblico e degli altri obiettivi tipici dell'azione amministrativa quali: l'efficacia, l'efficienza e l'economicità; l'imparzialità e la trasparenza; il razionale impiego delle risorse umane; le esigenze dell'utenza; la parità e la pari opportunità tra uomini e donne e l'assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua, nell'accesso al lavoro, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nelle promozioni e nella sicurezza sul lavoro; l'impiego flessibile dei dipendenti in situazioni di svantaggio personale, sociale e familiare e dei dipendenti impegnati in attività di volontariato²⁸.

Tutti questi principi e criteri non fanno altro che contribuire a qualificare «il potere organizzativo delle amministrazioni pubbliche come potere finalizzato ad uno scopo giuridicamente rilevante ed esterno al titolare del potere, sia quando il potere si esprime attraverso atti pubblicistici, sia quando si manifesta tramite atti privatistici. [...] Entrambe le quote del potere organizzativo delle amministrazioni vengono vincolate nel fine, ossia preordinate e indirizzate a conseguire scopi di pubblico interesse»²⁹.

L'attribuzione ai dirigenti della capacità e dei poteri del privato datore di lavoro in ordine alle «determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro [...] e in particolare la direzione e l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici» non può quindi essere interpretata nel senso di ricondurla del tutto al diritto privato, posto che la norma dell'art. 5, co. 1 e 2, colloca tali poteri «[n]ell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'articolo 2, comma 1», finalizzandoli ad «assicurare l'attuazione dei principi di cui all'articolo 2, comma 1³⁰, e la rispondenza al pubblico interesse dell'azione

²⁷ È definito "speciale" rispetto alla disciplina del rapporto di impiego privato poiché se ne discosta sotto vari profili in virtù della natura pubblica del soggetto datore di lavoro e degli interessi perseguiti.

²⁸ Cfr. art. 2, co. 1, in combinato con art. 5, co. 2, nonché art. 7, co. 1 e 3, d.lgs. n. 165/2001.

²⁹ C. D'ORTA, *Il potere organizzativo delle pubbliche amministrazioni tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Commentario diretto da F. Carinci e M. D'Antona, II ed., Tomo I, Milano, 2000, 122.

³⁰ I principi e i criteri richiamati dall'art. 2, co. 1, d.lgs. n. 165/2001, ai quali le amministrazioni pubbliche devono ispirare la loro organizzazione, sono quelli di:

«a) funzionalità rispetto ai compiti e ai programmi di attività, nel perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità. A tal fine, periodicamente e comunque all'atto della definizione dei programmi operativi e dell'assegnazione delle risorse, si procede a specifica verifica e ad eventuale revisione;

b) ampia flessibilità, garantendo adeguati margini alle determinazioni operative e gestionali da assumersi ai sensi dell'articolo 5, comma 2;

c) collegamento delle attività degli uffici, adeguandosi al dovere di comunicazione interna ed esterna, ed interconnessione mediante sistemi informatici e statistici pubblici;

amministrativa». La legge dunque assoggetta anche i poteri privatistici del dirigente in materia di organizzazione e di gestione del personale allo stesso “vincolo di scopo” cui sono sottoposti i suoi poteri pubblicistici³¹. E a garanzia di tale vincolo “nel fine” la legge attribuisce agli organi di governo il potere di adottare una serie di atti pubblicistici volti a indirizzare e a verificare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e gestionale dei dirigenti agli indirizzi impartiti³². E così, attraverso strumenti di indirizzo e controllo politico-amministrativo si realizza un coordinamento fra attività organizzativa privatistica della pubblica amministrazione e fini pubblici imputati alla stessa. «L'indirizzo prima, e la verifica di risultato poi, sono attività pubblicistiche che circoscrivono l'attività privatistica di organizzazione e gestione del personale: l'uno evidenzia gli interessi pubblici concreti cui devono ispirarsi micro-organizzazione e gestione del personale; l'altra controlla *ex post* che l'attività organizzativa privatistica si sia svolta in coerenza con gli interessi pubblici evidenziati»³³. Il vincolo nel fine non viene meno neppure qualora le determinazioni dirigenziali micro-organizzative e gestionali non siano considerate “funzionalizzate” bensì soltanto meramente “finalizzate” alla soddisfazione dell'interesse pubblico in virtù di una “funzionalizzazione sintetica e non analitica” di tali poteri e della complessiva attività³⁴, la quale postula non un controllo puntuale e analitico sull'attività e su tutti i singoli atti organizzativi, bensì un «controllo sintetico e riferito al solo risultato dell'attività complessiva o di singole fasi intermedie dell'attività»³⁵. Anche se tale attività organizzativa e gestionale viene verificata nel complesso e solo al momento conclusivo e non viene analiticamente regolata durante il suo esercizio, ma, al contrario, viene lasciata libera di esprimersi, il vincolo di scopo, in ogni caso, non viene meno³⁶, permanendo l'esigenza che anche questa attività del dirigente risponda, in ragione della natura pubblica del datore di lavoro, all'interesse pubblico e agli altri principi dell'azione amministrativa³⁷, sopra richiamati. Principi che, a ben vedere, per raggiungere un effetto utile, devono poter incidere, in virtù della logica

d) garanzia dell'imparzialità e della trasparenza dell'azione amministrativa, anche attraverso l'istituzione di apposite strutture per l'informazione ai cittadini e attribuzione ad un unico ufficio, per ciascun procedimento, della responsabilità complessiva dello stesso;

e) armonizzazione degli orari di servizio e di apertura degli uffici con le esigenze dell'utenza e con gli orari delle amministrazioni pubbliche dei Paesi dell'Unione europea».

³¹ In questo senso si esprimono anche: C. D'ORTA, *Il potere organizzativo delle pubbliche amministrazioni tra diritto pubblico e diritto privato*, cit., 121 ss., e L. FIORILLO, *La capacità di diritto privato dell'amministrazione nell'organizzazione e nella gestione del rapporto di lavoro*, in *Il lavoro pubblico*, cit., 71, 78-79. I due Autori osservano come il diverso regime giuridico, pubblicistico e privatistico, delineato dal legislatore rispettivamente per l'organizzazione cd. “alta” (o “macro-organizzazione”), da un lato, e per l'organizzazione cd. “bassa” (o “micro-organizzazione”) e la gestione dei rapporti di lavoro, da un altro lato, non ha determinato una «scissione tra una quota di potere organizzativo delle amministrazioni vincolata nel fine (il potere pubblicistico) e una quota di potere organizzativo delle amministrazioni libera nel fine (il potere privatistico)», nel senso che «il legislatore, pur privatizzando l'organizzazione “bassa” e i rapporti di impiego, ha comunque intriso sia le leggi delega che i vari decreti di attuazione di «disposizioni sugli scopi e sui criteri cui deve essere informata l'attività organizzativa (inclusa la regolazione e la gestione del personale) nelle pubbliche amministrazioni, qualunque ne sia il regime giuridico (pubblicistico o privatistico)», relativamente ai principali aspetti dell'azione amministrativa.

³² Nell'ambito dell'organizzazione e della gestione del personale delle amministrazioni statali spetta in particolare agli organi di governo, al di là del potere di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali di livello apicale e generale (art. 19, co. 3 e 4, d.lgs. n. 165/2001): la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali; la individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale; l'adozione del piano triennale dei fabbisogni di personale; la determinazione e variazione delle dotazioni organiche di personale; le determinazioni relative all'avvio delle procedure di reclutamento di personale (cfr. art. 4, co. 1, lett. b) e c), art. 6, art. 35, d.lgs. n. 165/2001). La seconda importante strumentazione pubblicistica spettante agli organi di governo a garanzia del vincolo di scopo sull'attività privatistica dei dirigenti è costituita dal sistema dei controlli che, proprio in virtù della transizione della micro-organizzazione e della gestione del personale al regime privatistico, si è evoluto, sopprimendo i “controlli esterni di legittimità sui singoli atti” e introducendo “controlli interni di risultato sulla complessiva attività dirigenziale” ispirati ad una logica collaborativa piuttosto che repressiva, poiché diretti a fornire elementi e stimoli correttivi alla gestione dirigenziale nell'ottica della valorizzazione dei risultati e della performance organizzativa e individuale delle strutture e dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche secondo il nuovo sistema di misurazione e valutazione delle performance introdotto dal decreto legislativo n. 150 del 2009.

³³ C. D'ORTA, *Il potere organizzativo delle pubbliche amministrazioni tra diritto pubblico e diritto privato*, cit., 126.

collaborativa e correttiva che li contraddistingue, non solo o non tanto “alla fine”, bensì “nel corso” ovvero nelle “fasi intermedie” dell’attività datoriale a carattere privatistico. In modo non molto dissimile, del resto, “da come e da quando” incidono sui poteri pubblicistici del dirigente.

I vincoli normativi all’azione del dirigente pubblico, oltre ad essere dettati dall’esigenza di garantire sempre la miglior cura possibile degli interessi e dei fini pubblici perseguiti, sono dovuti probabilmente anche all’ambiguità che in effetti connota la sua figura. Il dirigente infatti assume il ruolo sia di “datore di lavoro”, che condivide in parte con l’organo di indirizzo politico³⁸, nel momento in cui esercita i poteri propri della parte datoriale, sia di “dipendente”. Mentre, in sede di contrattazione integrativa il dirigente si viene a trovare in una posizione di conflitto d’interessi, che ne inficia la credibilità, poiché risulta schierato con la delegazione trattante della parte datoriale pubblica, nonostante pattuisca con la controparte delle organizzazioni sindacali condizioni normative che si applicheranno anche a lui³⁹.

Ma quali sono nello specifico i vincoli che l’azione del manager pubblico incontra?

³⁴ Secondo la tesi prospettata da A. ORSI BATTAGLINI, *Fonti normative e regime giuridico del rapporto di impiego con enti pubblici*, in *Giorn. dir. lav. relaz. ind.*, 1993, 470-471, il quale osserva come l’organizzazione (sia come struttura sia come attività) debba complessivamente rispondere agli scopi di buon andamento e imparzialità fissati dall’art. 97, co. 2 (non più co. 1, in virtù della modifica costituzionale del 2012), ma i modi per conseguire tale risultato possono essere assai diversi e sono sostanzialmente riconducibili a due modelli che definisce «analitico e sintetico». Nel primo modello «il fenomeno organizzativo viene scomposto in una serie di unità elementari, ciascuna definita dalla legge in termini di atto amministrativo, dotato di una specifica regolamentazione quanto all’oggetto, al procedimento e al fine, e come tale sindacabile tanto in sede di controllo che di giurisdizione; questo modello si fonda sull’ipotesi che i caratteri che la Costituzione impone all’organizzazione possano essere meglio garantiti da una loro pervasiva presenza e incidenza in ogni momento rilevante del fenomeno e che il risultato finale sia dato, per così dire, dalla somma delle conformità ai citati fini di ogni singolo atto. Nel secondo modello l’ordinamento riferisce invece la valutazione dell’imparzialità e del buon andamento a complessi di vicende, o a risultati intermedi o finali, liberando i singoli atti interni a ciascuna vicenda considerata dal carattere funzionale (e da quel che ne consegue), e quindi assumendo come oggetto di valutazione non più l’atto ma l’attività».

³⁵ C. D’ORTA, *Il potere organizzativo delle pubbliche amministrazioni tra diritto pubblico e diritto privato*, cit., 123.

³⁶ Come al contrario sembra sostenere G. NICOSIA, *I poteri dei dirigenti: ipotesi ricostruttiva della funzione datoriale e manageriale*, in *Il lavoro pubblico*, cit., 999, secondo la quale «tutte le determinazioni gestionali o micro organizzative dei dirigenti non hanno come proiezione immediata la soddisfazione del pubblico interesse; lo guardano in lontananza, ne sono pure ispirate, ma restano meramente finalizzate al relativo raggiungimento [...]. Insomma non soggiacciono al vincolo di scopo».

³⁷ In questo senso anche M. D’ANTONA, *Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni*, in *Argomenti dir. lav.*, 1997, 64 ss., spec. 71, il quale riprende la tesi della “funzionalizzazione non dell’attività ma degli esiti di questa”, ovvero della “distinzione tra funzionalizzazione e finalizzazione dell’attività”, e sostiene che la natura pubblica del datore di lavoro implica, come condizione essenziale, che sia l’attività micro-organizzativa della dirigenza sia la contrattazione collettiva siano comunque finalizzate (anche se non funzionalizzate) al buon andamento, nel senso che i loro esiti debbano essere funzionali alla missione dell’ente, alla migliore efficienza organizzativa con i minori costi per la collettività, nonché all’interesse degli utenti.

³⁸ F. MERLONI, *L’autonomia professionale della dirigenza pubblica*, in *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, a cura di G. Gardini, Bologna, 2012, 130, sottolinea che il ruolo del dirigente quale datore di lavoro non va equivocato, nel senso che il dirigente non può essere configurato come la controparte delle organizzazioni sindacali, cioè il soggetto in grado di definire la politica del lavoro della propria organizzazione. Questo ruolo è o dovrebbe essere svolto dagli organi politici di vertice. Per cui, secondo l’Autore ciò che la legge avrebbe voluto dire è che il dirigente sarebbe colui che organizza il lavoro dei dipendenti assegnati al suo ufficio. Il dirigente pubblico non eserciterebbe quindi un ruolo datoriale generale, bensì parziale.

³⁹ Il conflitto d’interessi che investe il dirigente nel ruolo di datore di lavoro e, al contempo, destinatario dei trattamenti collettivi definiti in sede integrativa, è sottolineato da V. TALAMO, *Relazioni collettive e dirigenza pubblica: prove di legislazione al test della Consulta (ed ancora alla ricerca di un assetto ragionevole)*, in *Il lavoro nelle p. a.*, 2016, 297 ss., il quale evidenzia l’aggravante che le stesse trattative che lo riguardano si svolgono perlopiù in confronto con le stesse organizzazioni sindacali che costituiscono la sua controparte in sede di contrattazione integrativa per i dipendenti non dirigenti. Sicché, accade che il dirigente, nella contrattazione a livello decentrato, si presenti solidale e quasi omogeneo in termini di interesse con la controparte e sia spesso disponibile a piegare le regole per concedere somme in più e non in meno per le finalità del contratto integrativo, anche sottoscrivendo ed applicando contratti nulli per contrasto con la norma di rango superiore contenuta nei contratti collettivi nazionali, di cui, però, sarebbe in ogni caso chiamato a rispondere in sede contabile per il danno erariale provocato a causa del contratto integrativo nullo.

È soprattutto a partire dall'intervento riformatore del 2009 che il dirigente pubblico subisce un ridimensionamento dei propri spazi di manovra e quindi della propria discrezionalità, che viene ricoperta dalla legge, a dispetto dell'ampliamento della lista dei compiti che gli vengono affidati, seppur dettagliatamente disciplinati dalla legge, tanto da potersi qualificare come "obblighi di condotta" anziché "di risultato", in controtendenza rispetto alla logica di risultato che dovrebbe al contrario ispirare il trentennale processo riformatore della pubblica amministrazione e dei suoi dipendenti.

Se è vero, infatti, che la legge riserva al dirigente il potere di assumere «in via esclusiva [...] con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro» le «determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro, nel rispetto del principio di pari opportunità, e in particolare la direzione e l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici [...], fatte salve la sola informazione ai sindacati ovvero le ulteriori forme di partecipazione, ove previsti nei contratti [collettivi nazionali]»; è altrettanto vero che la legge circoscrive entro ambiti ristretti l'autonomia decisionale del dirigente in materia, poiché è alla stessa legge e, sulla base dei principi da essa fissati, agli atti regolamentari e amministrativi adottati dalle amministrazioni pubbliche secondo i rispettivi ordinamenti, che viene affidato, in effetti, il compito di definire «le linee fondamentali di organizzazione degli uffici», individuare «gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi», determinare «le dotazioni organiche complessive»⁴⁰. Le determinazioni che riguardano la macro-organizzazione delle pubbliche amministrazioni restano cioè riservate alla legge, ai regolamenti e agli altri atti amministrativi adottati dagli organi di indirizzo politico di ciascuna amministrazione, sia pure avvalendosi dell'ausilio dei dirigenti apicali.

L'estensione dell'area gestionale della dirigenza viene quindi controbilanciata di fatto da un'analitica regolamentazione per legge dei suoi contenuti, fino a ridurre il ruolo datoriale del dirigente ad un'attività prevalentemente esecutiva, di mera attuazione di puntuali regole legislative⁴¹.

Questa tendenza del legislatore ad individuare dettagliatamente le modalità operative alle quali il dirigente è tenuto ad uniformarsi, ossia ad individuare veri e propri "obblighi di condotta" del dirigente, sanzionati nel caso di inadempimento con forme di responsabilità differenti e concorrenti come quella disciplinare, dirigenziale e erariale, è continuata anche negli ultimi due anni. È successo, in particolare, con i decreti-legge denominati "Rilancio" e "Semplificazioni", n. 34 e n. 76 del 2020, adottati dal Governo per contrastare gli effetti della situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione della pandemia da COVID-19; ma anche con il decreto-legge n. 77/2021, che detta la Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e le prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure.

Tra i numerosi obblighi di condotta imposti al dirigente dalla legge, basti pensare, per fare qualche esempio, a quelli in tema di: vigilanza sul rispetto da parte del personale assegnato al proprio ufficio degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni⁴²; pubblicazione nei siti delle amministrazioni pubbliche di tutta una serie di informazioni minutamente indicate dalla legge per finalità di trasparenza e di prevenzione della corruzione amministrativa⁴³; adozione dei provvedimenti entro i termini prefissati di conclusione dei procedimenti⁴⁴;

⁴⁰ Cfr. art. 2, co. 1, in combinato con art. 5, co. 1 e 2, d.lgs. n. 165/2001.

⁴¹ In questo senso F. FRACCHIA, *I fannulloni pubblici e l'irritazione di Brunetta. Una lettura del d.lgs. 159/2009 riflettendo su Luhmann*, Napoli, 2012, 25, il quale evidenzia piuttosto l'ampliamento dei doveri e non dei poteri del dirigente.

⁴² Art. 21, co. 1 bis, d.lgs. n. 165/2001.

⁴³ Art. 1, co. 12 e 14, l. n. 190/2012; art. 46, d.lgs. n. 33/2013.

⁴⁴ Art. 2, co. 9, l. n. 241/1990, in combinato con art. 7, co. 2, l. n. 69/2009.

procedimenti disciplinari⁴⁵; controlli sulle assenze del personale⁴⁶; pagamento di debiti ed erogazione di contributi⁴⁷; flessibilità dell'orario di lavoro e lavoro agile dei propri dipendenti⁴⁸; amministrazione e transizione digitale⁴⁹.

Rispetto ai vincoli normativi fin qui sinteticamente descritti, appaiono però ben più gravi, tuttavia, quelle scelte fatte dal legislatore in merito alle modalità con le quali assicurare la realizzazione dell'obiettivo politico ad opera dell'attività dirigenziale, poiché di fatto riducono l'autonomia del dirigente rispetto all'organo di indirizzo politico e tendono a fidelizzarlo a quest'ultimo, compromettendone quindi l'imparzialità d'azione.

Sono scelte che si appuntano su tutta una serie di incisivi poteri di varia natura riservati all'organo di governo nei confronti dell'organo dirigenziale come quelli di: sostituzione di tutti i dirigenti apicali decaduti automaticamente al cambio dei Governi in virtù dello *spoils system*⁵⁰; conferimento dell'incarico dirigenziale (di livello apicale o generale) per un tempo determinato, che è generalmente più breve del mandato elettorale; valutazione del dirigente che svolge funzioni di livello apicale e generale e attribuzione di premi, sulla base di una proposta formulata dall'organismo indipendente di valutazione (cd. OIV), i cui componenti sono scelti anch'essi dall'organo governativo, ancorché attraverso una procedura selettiva pubblica di tipo comparativo⁵¹; contestazione al dirigente della responsabilità dirigenziale e applicazione delle sanzioni pecuniarie e interdittive previste dalla legge, non prima tuttavia di aver sentito il Comitato dei garanti; assegnazione, alla scadenza dell'incarico dirigenziale, anche al dirigente che abbia in ipotesi ottenuto un'ottima valutazione della sua performance (organizzativa e individuale), di un altro incarico di valore economico inferiore e di minor rilievo sul piano organizzativo e funzionale, senza dover fornire nessuna giustificazione, né alcun preavviso o contraddittorio; revoca (anticipata) dell'incarico per generiche ragioni organizzative, anche qui in assenza di valutazione negativa della performance e senza preavviso e contraddittorio⁵².

⁴⁵ Art. 55 bis, co. 4, 5, 7, d.lgs. n. 165/2001; art. 17, co. 1 quater, d.lgs. n. 82/2005, come modificato e integrato dal d.l. n. 76/2020, e, da ultimo, dal d.l. n. 77/2021.

⁴⁶ Art. 55 septies, d.lgs. n. 165/2001.

⁴⁷ Artt. 116, co. 7 e 8, e art. 117, co. 10, d.l. n. 34/2020; art. 22, co. 1, d.l. n. 76/2020.

⁴⁸ Art. 263, co. 1 e 3, d.l. n. 34/2020.

⁴⁹ Sono numerose le disposizioni sparse all'interno del codice dell'amministrazione digitale, di cui al d.lgs. n. 82/2005, che prescrivono minuziosamente tutta una serie di adempimenti operativi a carico del dirigente. Cfr., per es.: art. 3 bis, co. 4; art. 6 ter, co. 3; art. 18-bis, co. 4 (articolo aggiunto dal d.l. n. 77/2021); art. 47, co. 1 e 1 bis; art. 57 bis, co. 3; art. 65, co. 1 ter.

⁵⁰ Si noti che nelle amministrazioni statali e regionali, al rinnovo dei governi, decadono automaticamente solo gli incarichi dirigenziali apicali, mentre nelle amministrazioni locali, dove la dirigenza è unica (e non suddivisa in due fasce), decadono tutti gli incarichi dirigenziali.

⁵¹ Su questo aspetto cfr. A. ZOPPOLI, *La dirigenza pubblica tra mancata riforma e persistenti equivoci*, in *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, a cura di M. Esposito, V. Luciani, A. Zoppoli, L. Zoppoli, Torino, 2018, 325 ss., il quale auspica l'introduzione di una "valutazione esterna" rivolta a misurare in chiave istituzionale gli esiti dell'attività delle pubbliche amministrazioni e dei singoli dirigenti-manager, rimessa a soggetti indipendenti e terzi rispetto all'amministrazione/organizzazione da valutare e costruita (il più possibile) su criteri oggettivi. Questo tipo di valutazione esterna, nonostante l'Autore riconosca che non sia affatto semplice, tuttavia ritiene che sia «il vero antidoto alla patologia della politica», ossia alla «divergenza della sua azione rispetto al proprio fine istituzionale e alla conseguente ricerca del consenso personale o partitico». D'altra parte, «il politico, istituzionalmente, ha un ruolo prioritario nelle strutture pubbliche perché è il responsabile "ultimo" del suo andamento nella complessità e, quindi, del suo impatto effettivo sulla realtà di riferimento [...]». E questo tipo di valutazione esterna, «attenta tanto all'organizzazione quanto all'impatto della sua azione sui contesti di riferimento, [...] dovrebbe costituire il principale strumento per giudicare la conformità dell'azione politica (prima) e amministrativa (poi) ai principi del buon andamento e dell'imparzialità [...]».

⁵² Sullo *spoils system* e sugli altri poteri riservati all'organo di governo, che condizionano l'autonomia del dirigente, sia consentito rinviare a C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale tra Stato ed enti locali*, cit., 95 ss., 178 ss., 257 ss., 310 ss. Sullo *spoils system* si v., più di recente, le considerazioni critiche di S. BATTINI, *Responsabilità dirigenziale e spoils system: complementarità o contraddizione?*, in *La responsabilità dirigenziale tra diritto ed economia*, cit., 39 ss.

A queste variabili legislative, che hanno in effetti impedito all'autonomia del dirigente di dispiegarsi pienamente ed effettivamente, se ne devono però aggiungere altre, che non sono invero riconducibili alla legge, bensì addebitabili, per un verso, all'assenza di una cultura condivisa tra politici e burocrati delle correlate funzioni e responsabilità, per altro verso, all'incapacità, sia degli organi di governo cui compete il relativo potere, sia degli organi burocratici chiamati a collaborare con i primi, di stabilire obiettivi da raggiungere, che siano precisi, realistici ovvero sostenibili e impegnativi, così come specularmente di fornire risorse umane, finanziarie e strumentali, che risultino sufficienti ed adeguate rispetto agli obiettivi assegnati.

3. L'attenzione agli obiettivi, alle risorse e ai risultati nella valutazione della performance

L'articolata dinamica dei rapporti tra politica e amministrazione, di cui si è già discusso, va tenuta nella massima considerazione, poiché si riflette sul sistema di valutazione della dirigenza, valutazione che ha anch'essa una rilevanza dal punto di vista costituzionale per lo stretto legame che sviluppa con il principio del buon andamento e dell'equilibrio di bilancio.

Nella valutazione della performance dirigenziale il "risultato" costituisce, infatti, il parametro legale di valutazione *ex post* dei tre corollari del buon andamento dell'amministrazione, cioè l'economicità, l'efficienza e l'efficacia dell'organizzazione e dell'azione amministrativa.

Il risultato amministrativo va valutato in relazione non solo all'*output* ma soprattutto all'*outcome* prodotto, ossia alla capacità dell'*output* ovvero del risultato prodotto con il lavoro svolto «di generare un risultato positivo nel contesto o nell'ambiente di riferimento» attraverso un «uso ottimale delle risorse e dunque realizzando, se del caso, risparmi di spesa»⁵³, in linea con i principi introdotti dalla riforma costituzionale del 2012⁵⁴ dell'«equilibrio di bilancio» e della «sostenibilità del debito pubblico», che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad osservare in coerenza con «i vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea» (artt. 81, 97 e 119, Cost.).

Il buon funzionamento della relazione tra politica ed amministrazione si basa, d'altra parte, sulla corretta interazione, in una sorta di movimento circolare, tra indirizzo, gestione e verifica dei risultati raggiunti dai dirigenti (e dalle strutture e dal personale sottoposti alla loro direzione) in relazione agli obiettivi dati dalla politica.

Il collegamento tra questi tre poli (indirizzo, gestione e verifica dei risultati) è posto nella massima considerazione dal nuovo sistema di misurazione e valutazione delle performance nelle amministrazioni pubbliche, introdotto nel 2009 dal decreto legislativo n. 150 e rivisto nel 2017.

Il sistema di valutazione della dirigenza e più in generale delle performance delle strutture pubbliche si inserisce a pieno titolo nell'attuale «acceso dibattito sull'esigenza, ritenuta improcrastinabile, a fronte di una amministrazione percepita, ormai da anni, come intralcio allo sviluppo economico/sociale del Paese, di modernizzazione della stessa per il miglioramento e l'incremento generale della "produttività" e "tempestività" della relativa azione complessivamente intesa e, di conseguenza, della qualità dei rapporti tra la stessa, i cittadini e le imprese, al fine di renderla più adeguata alle rinnovate esigenze di funzionalità e competitività interna ed internazionale»⁵⁵.

⁵³ A. ZITO, *Il sistema della performance della pubblica amministrazione tra disegno organizzativo e svolgimento della funzione*, in *Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo. Annuario 2019. Quali saperi servono alla pubblica amministrazione? Selezione, valorizzazione e tutela della professionalità pubblica*, cit., 259-260.

⁵⁴ Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

L'esigenza di modernizzazione dell'apparato amministrativo costituisce invero «una delle ragioni sottostanti la valutazione e la misurazione della performance amministrativa. Il dettato dell'art. 3 del d.lgs. n. 150/2009, così come modificato dal d.lgs. n. 74/2017, individua infatti chiaramente tale funzione nel “miglioramento della qualità dei servizi” erogati dalle pubbliche amministrazioni, vale a dire nell'innalzamento del livello di “efficienza” del sistema, nell'accezione di adeguatezza dell'azione amministrativa e delle collegate strutture o unità organizzative al raggiungimento in concreto di “risultati” idonei a soddisfare, in tempi reali, fini ed obiettivi predeterminati d'interesse della collettività, con il minor costo possibile, in un'ottica che ha di mira il contenimento, o meglio il taglio, della spesa pubblica»⁵⁶.

È stato infatti dimostrato da tempo come l'inerzia della pubblica amministrazione, i ritardi e le incertezze nei tempi e nei modi di definizione dei procedimenti amministrativi, al pari dell'instabilità delle decisioni pubbliche⁵⁷, e quindi l'assenza di un sistema burocratico che sia di sostegno per le attività sociali e produttive, al servizio della collettività per favorirne lo sviluppo, comportino un elevato costo sociale ed economico, penalizzando i cittadini e le imprese e scoraggiando gli investimenti stranieri nel nostro territorio⁵⁸.

La debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano, che negli ultimi tempi ha rappresentato un ostacolo al miglioramento dei servizi offerti e agli investimenti pubblici, non può d'altra parte essere più tollerata, soprattutto in questo periodo in cui la perdurante crisi economico-sociale si è nell'ultimo biennio acuita anche dal punto di vista sanitario per via della pandemia da COVID-19 causata dal nuovo coronavirus SARS-CoV-2, cui, oggi, purtroppo, si aggiunge questo terribile e devastante conflitto armato causato dall'invasione dell'Ucraina ad opera della Russia.

L'inefficienza delle amministrazioni pubbliche è stata sottolineata anche dal Governo nazionale nel “Piano nazionale di ripresa e resilienza” (PNRR), adottato l'anno scorso in attuazione del noto programma europeo “Next Generation EU” (NGEU), lanciato nel mese di luglio 2020, di portata e ambizione inedite, ove si prevedono investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale, migliorare la formazione delle lavoratrici e dei

⁵⁵ M. IMMORDINO, *Perché valutare. Che cosa valutare. Come valutare*, in *Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo. Annuario 2019. Quali saperi servono alla pubblica amministrazione? Selezione, valorizzazione e tutela della professionalità pubblica*, Atti del convegno annuale, Pisa 10-12 ottobre 2019, Napoli, 2020, 221. L'Autrice osserva, tra l'altro, come il problema della “produttività” della burocrazia sia molto risalente nel tempo, fin dai primi anni dell'unificazione amministrativa nel Regno d'Italia, come emerge, per esempio, nel 1870, da una Relazione redatta per il Ministero dell'Interno, oppure, nel 1876, dal disegno di legge De Pretis sull'impiego pubblico, ove tra gli obiettivi da raggiungere si menzionava anche quello della “fruttuosità” dell'amministrazione, oppure, nel 1919, dalle parole di Luigi Einaudi, il quale osservava come il problema della scarsa produttività del lavoro burocratico fosse “insolubile” fintantoché si fosse lasciata “immutata l'organizzazione attuale”, sottolineando così, per la prima volta, la necessità di collegare il concetto odierno di “performance individuale” con quello di “performance organizzativa”, collegamento questo di cui solo nella legislazione più recente e in particolare nel d.lgs. n. 150/2009 si è acquisita piena consapevolezza (236-237).

⁵⁶ *Ibidem*, 237-238. L'Autrice mette subito in chiaro, però, come la funzione svolta dalla valutazione della performance amministrativa sia duplice: per un verso, “migliorativa” delle prestazioni e dei servizi erogati dalle amministrazioni pubbliche, per altro verso, “orientativa”, «consistente cioè nell'indirizzare l'attività dei dirigenti e delle strutture organizzative nella direzione dell'attuazione delle priorità strategiche definite dall'organo di indirizzo politico-amministrativo».

⁵⁷ L'instabilità delle decisioni pubbliche, quale ulteriore causa che nel nostro Paese scoraggia sicuramente gli investimenti privati, è messa in luce da A. POLICE, *La cooperazione pubblico-privato nel governo dell'economia e l'instabilità delle decisioni pubbliche*, in *Nuove Autonomie*, 2016, n. 2, 223-236, il quale la ricollega principalmente a tre fattori di natura politica, amministrativa e giurisdizionale, che vengono partitamente illustrati dall'Autore.

⁵⁸ Così, M. IMMORDINO, *Tempo ed efficienza nella decisione amministrativa*, in *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, a cura di A. Contieri, F. Francario, M. Immordino, A. Zito, vol. II, Napoli, 2010, 59; ID., *Prospettive di riforma dell'amministrazione regionale*, in *Riforma della contabilità pubblica, avvio del federalismo fiscale e adeguamenti organizzativi*, Aa. Vv., Atti del Convegno di studi di Palermo (4 e 5 marzo 2011), Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana, 2011, 454; ID., *Svolgimento nel tempo del potere amministrativo tra certezza ed incertezza*, in *Annuario 2014. L'incertezza delle regole*, Atti del convegno annuale dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo (AIPDA), Napoli, 2015, 102.

lavoratori, conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale, di cui l'Italia è la prima beneficiaria in assoluto, potendo disporre di quasi 200 miliardi di euro, da impiegare nel periodo 2021-2026, di cui quasi 70 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto. Nel PNRR viene promossa un'ambiziosa agenda di investimenti e riforme anche per l'amministrazione per consentirle non solo di realizzare in maniera efficace ed efficiente i progetti innovativi previsti dal Piano, ma anche di fornire strutturalmente beni e servizi pubblici adeguati alle esigenze di cittadini e imprese.

Finora il circolo virtuoso "indirizzo, gestione e valutazione del rendimento" non può dirsi pienamente realizzato in quanto le strutture pubbliche incontrano da sempre grosse difficoltà nell'elaborare un indirizzo giusto ed attuabile, nel garantire una corrispondenza tra gestione e indirizzo, nell'individuare obiettivi significativi per le varie attività, nel misurarli e valutarli in modo attendibile. E ciò al di là delle difficoltà oggettive di misurare e valutare il risultato prodotto da certe amministrazioni⁵⁹ come quelle cd. *de puissance* (tra cui: la Presidenza del Consiglio e il Ministero degli esteri e, in buona misura, i Ministeri degli interni, della difesa, di grazia e giustizia), il cui prodotto, secondo una parte della dottrina⁶⁰, non sarebbe neppure economicamente valutabile tranne che per alcuni settori o con riferimento ad alcune specifiche attività.

Il cattivo funzionamento di questi gangli del rapporto tra politica e amministrazione è stato stigmatizzato, da tempo, sia nelle indagini empiriche, sia negli studi sui sistemi di diritto positivo volti ad evidenziare le aporie dei modelli basati sulla dicotomia politica/amministrazione e la valenza più normativa che operativa del modello ideale di burocrazia qual è quello descritto da Max Weber, un modello in cui l'amministrazione è ispirata ad una razionalità soltanto "interna" ed è posta al servizio esclusivo della Nazione per la cura dell'interesse pubblico e impermeabile alla parzialità e faziosità⁶¹.

L'autorità politica, a causa di una cultura della programmazione assente o insufficiente, della fissazione di obiettivi senza la predeterminazione dei relativi budget di spesa, si è rivelata finora poco interessata, se non addirittura incapace, sia di tradurre i programmi di governo in obiettivi precisi, quantificati (o quantificabili) ed assistiti da idonei indicatori di performance e da risorse adeguate, ma soprattutto sostenibili per un reale miglioramento delle prestazioni rese alla collettività, sia di attivare meccanismi idonei a verificare la produttività delle strutture e dei dipendenti⁶², dimostrandosi, viceversa, «molto restia ad abbandonare le vecchie pratiche di ingerenza diretta nell'amministrazione e di impiego clientelare degli apparati pubblici»⁶³.

E da questo punto di vista il d.lgs. n. 150/2009 ed il successivo d.lgs. n. 74/2017 hanno perso un'occasione importante, poiché, al di là di una responsabilità per danno erariale nell'ipotesi in cui, pur in mancanza del piano, gli organi di governo abbiano corrisposto la retribuzione di

⁵⁹ A. ZITO, *Il sistema della performance della pubblica amministrazione tra disegno organizzativo e svolgimento della funzione*, cit., 261 ss., osserva come sia un dato comune nella sterminata letteratura non giuridica sull'argomento il fatto che tutti o quasi gli studiosi concordino sulla circostanza che «le performance della pubblica amministrazione siano in primo luogo difficili da misurare e valutare perché i "prodotti amministrativi" sono molteplici e con caratteristiche assai diverse. Anche a volere superare tale problema rapportando la misurazione e la valutazione alle specificità di ciascun "prodotto", resta il fatto che la costruzione del modello logico e metodologico che sottende la misurazione e la valutazione è in ogni caso assai difficile».

⁶⁰ C. D'ORTA, *Controllo di gestione e responsabilità dirigenziale nelle recenti riforme della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 1022, 1036-1037; G. CORSO, *Il dirigente pubblico e la responsabilità dei risultati*, in *Le responsabilità pubbliche. Civile, amministrativa, disciplinare, penale, dirigenziale*, a cura di D. Sorace, Padova, 1998, 573 ss.

⁶¹ Cfr. M. WEBER, *Economia e società* (1922), trad. it., vol. IV, Milano, 1980. Sulle difficoltà di funzionamento del sistema delle relazioni tra politica ed amministrazione, si rinvia a L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, Padova, 2000, 32 ss., anche per gli ampi riferimenti alla letteratura straniera sul tema.

⁶² Probabilmente anche per il fatto che attraverso la valutazione dei dirigenti, per logica di cose, si finisce con il valutare l'operato degli stessi politici, a cominciare proprio dalla loro capacità di fissare obiettivi congrui e credibili.

⁶³ F. BASSANINI, *Indirizzo politico, imparzialità della P.A. e autonomia della dirigenza. Principi costituzionali e disciplina legislativa*, cit., 7-8.

risultato o le altre premialità previste dal decreto, non hanno previsto un efficace meccanismo di *enforcement* di tipo sanzionatorio contro gli organi di indirizzo politico che non abbiano adottato il piano della performance o non abbiano indicato all'interno di esso, in termini concreti e chiari, specifici e misurabili, gli obiettivi strategici ed operativi⁶⁴.

Le sanzioni sono infatti predisposte soltanto contro i dirigenti che abbiano concorso per omissione o inerzia alla mancata adozione del piano, poiché ad essi non potrà essere corrisposta alcuna retribuzione di risultato, nonché – in modo per la verità poco comprensibile – contro l'amministrazione, poiché all'ente viene impedito di procedere ad assunzioni di personale o di conferire incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati⁶⁵.

Per cui, oggi, la possibilità di censurare la violazione dell'obbligo di adottare il piano della performance o di indicare nel piano obiettivi "specifici e misurabili in termini concreti e chiari" è rimessa in buona sostanza al dirigente e in genere al dipendente che, ritenendosi leso dalla mancata corresponsione della retribuzione di risultato per mancata adozione del piano, ricorra al giudice per il risarcimento del danno da perdita di *chance*⁶⁶, oppure, ritenendosi pregiudicato dalla valutazione negativa della sua performance, ne domandi al giudice l'annullamento a motivo della genericità degli obiettivi strategici ed operativi contenuti nel piano⁶⁷.

Affinchè il sistema di misurazione e valutazione dei risultati organizzativi e individuali raggiunti dai dirigenti possa realmente funzionare, occorrono quindi due elementi essenziali: la tempestiva individuazione di obiettivi strategici ed operativi per il dirigente e la sollecita assegnazione al medesimo di risorse umane, materiali e finanziarie, adeguate rispetto agli obiettivi da raggiungere. Gli uni (obiettivi) e le altre (risorse) servono infatti ad enucleare i criteri ed i parametri alla stregua dei quali misurare e valutare i risultati complessivi dell'attività svolta dai dirigenti e dalle strutture e dal personale ad essi assegnato.

Con riferimento alle risorse, va rilevato in particolare che in mancanza di misure che producano il risultato di assicurare al dirigente una provvista di personale, mezzi e finanze idonea a svolgere con profitto le sue competenze gestionali, la previsione di garanzie che tutelino l'incarico resta del tutto inefficace ed autoreferenziale.

⁶⁴ Cfr., sul punto, Corte dei conti, sez. giurisdiz. per la Regione Sicilia, 3 febbraio 2021, n. 134, che ha condannato il sindaco di un comune al risarcimento del danno in favore del proprio ente per avere disposto il pagamento delle retribuzioni di risultato ai propri dipendenti in assenza della assegnazione di obiettivi validi ai fini della valutazione. Oppure, Corte dei conti, I sez. centrale d'appello, 25 gennaio 2021, n. 20, che ribadisce il principio ormai costante nella giurisprudenza contabile del divieto di erogazione di compensi incentivanti non collegati a una prestazione sinallagmatica avente a contenuto obiettivi specifici e verificati. O ancora, sulla stessa linea Corte dei conti, sez. giurisdiz. per la Regione Lazio, 6 febbraio 2018, n. 71, che ha condannato a titolo di responsabilità amministrativa e contabile per danno erariale il direttore generale di una AUSL per aver corrisposto la retribuzione di risultato al direttore sanitario ed al direttore amministrativo, avendo semplicemente stabilito che gli obiettivi assegnati ad entrambi fossero stati raggiunti, senza basarsi, però, su riscontri effettivi, non avendo mai definito né la percentuale di raggiungimento degli obiettivi né i relativi indicatori di valutazione della performance.

⁶⁵ Cfr. art. 10, co. 1, lett. a), e co. 5, d.lgs. n. 150/2009.

⁶⁶ Cfr. sul punto Corte di cassazione civ., sez. lav., 12 aprile 2017, n. 9392, secondo la quale, se è vero che l'accertata illegittimità del procedimento di valutazione negativa di un dirigente pubblico per il mancato raggiungimento degli obiettivi (nel caso di specie, per tardiva indicazione degli stessi rispetto al periodo in cui avrebbero dovuti essere perseguiti) non comporti un risarcimento del danno automaticamente commisurato all'indennità di risultato non percepita dal dirigente, in quanto il giudice ordinario non può sostituirsi all'organo deputato alla verifica dei risultati che ne condizionano l'erogazione, è pur vero, però, che, ove ritualmente richiesto, non possa essere escluso il risarcimento del danno da perdita di "chance", dimostrabile anche per presunzioni e con liquidazione necessariamente equitativa. Nella stessa direzione, Cass. civ., sez. lav., 28 novembre 2017, n. 28404; Cass. civ., sez. lav., 12 aprile 2017, n. 9392.

⁶⁷ In questo senso si è espresso il TAR Roma (Lazio), sez. III, 6 marzo 2020, n. 3023, ove il giudice amministrativo, competente a decidere le controversie di lavoro dei dipendenti dell'Autorità di regolazione dei trasporti rimasti in regime di diritto pubblico (al pari dei dipendenti della maggior parte delle Autorità amministrative indipendenti il cui rapporto di lavoro è stato escluso dalla privatizzazione), accoglie la domanda di annullamento da parte di un funzionario di una scheda di valutazione in ragione dell'indeterminatezza dell'obiettivo e dell'assenza di parametri e pesi per valutarne il raggiungimento.

Al riguardo gioca un ruolo importante una corretta ed efficace applicazione delle nuove regole sull'organizzazione del bilancio per missioni, programmi ed azioni, poiché si assicura ad ogni ufficio un budget ed una dotazione di personale e mezzi idonei al produttivo e ottimale esercizio delle funzioni, in mancanza dei quali qualsiasi prestazione di qualità resta inesigibile⁶⁸.

Nella Carta costituzionale, dopo la riforma del 2012, esiste d'altra parte un nesso stringente tra il principio dell'equilibrio finanziario e il principio dell'efficienza amministrativa, dovendo le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio e la sostenibilità del debito pubblico (artt. 81 e 97, Cost.). Esiste cioè un collegamento tra efficienza allocativa ed efficienza operativa, vale a dire tra l'articolazione del bilancio in missioni e programmi (impostazione che è volta ad evidenziare i principali obiettivi strategici, le misure adottate per raggiungerli e le risorse utilizzate) ed i nuovi modelli organizzativi disegnati dal decreto legislativo n. 150/2009, in cui l'efficienza e la produttività delle strutture amministrative, dei dipendenti e in particolare della dirigenza viene per l'appunto valutata in relazione agli obiettivi perseguiti ed effettivamente raggiunti, alle misure adottate per ottenerli, alle risorse stanziare ed impiegate⁶⁹.

In linea con questa prospettiva, che collega giustamente allocazione delle risorse e verifica del modo in cui sono utilizzate, il decreto 150 prevede che gli obiettivi definiti dall'organo politico debbano essere non solo «coerenti con gli obiettivi di bilancio indicati nei documenti programmatici previsti dalla legge di contabilità e finanza pubblica», ma anche «adeguati alla quantità e qualità delle risorse disponibili», «rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione», «specifici e misurabili in termini concreti e chiari», «tali da determinare

un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi», «riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno», «commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale ed internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe», «confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente»⁷⁰.

E questo spiega perché, più in generale, nel nuovo sistema predisposto dal decreto 150 di misurazione e valutazione della performance individuale e organizzativa e di valorizzazione del merito e della produttività, il piano della performance e il corrispondente ciclo di gestione debbano essere coerenti con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio⁷¹. Ma per avere obiettivi significativi e risorse sufficienti, è necessario che gli organi di indirizzo politico-amministrativo dispongano anche di personale che sia in grado di fornire un supporto tecnico adeguato, altrimenti si ostacola la selezione degli obiettivi e la fissazione di indirizzi commisurati alle risorse e si determinano risultati organizzativi e gestionali insoddisfacenti.

Il che spiega l'importanza dei percorsi di selezione, di formazione e aggiornamento professionale permanente, di innovazione e sviluppo delle competenze, non solo tecnico-specialistiche ma anche comportamentali, dei dirigenti e dei funzionari pubblici, tenendo conto delle esigenze formative rappresentate dalle singole amministrazioni di appartenenza nei piani triennali di formazione del personale, in cui gioca certamente un ruolo fondamentale la nostra Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) quale polo formativo (quasi) esclusivo della

⁶⁸ C. DEODATO, *Prospettive di riforma della dirigenza pubblica*, in www.eticapa.it, 13 giugno 2017, 14-15.

⁶⁹ In questi termini, M. IMMORDINO, *Prospettive di riforma dell'amministrazione regionale*, in Aa. Vv., *Riforma della contabilità pubblica, avvio del federalismo fiscale e adeguamenti organizzativi*, Atti del Convegno di studi di Palermo, 4-5 marzo 2011, Corte dei Conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana, 422-423.

⁷⁰ Art. 5, co. 1 e 2, d.lgs. n.150/2009.

⁷¹ Cfr. artt. 4, 7 e 10, d.lgs. n. 150/2009.

formazione pubblica per le amministrazioni centrali dello Stato⁷².

In altre parole, errori di valutazione, a livello di direzione politica, sul rapporto tra mezzi a disposizione e obiettivi da raggiungere, tendono a vanificare in radice il senso stesso della valutazione e in ultima analisi della responsabilità dirigenziale.

Anche questa esigenza è stata presa in considerazione dal decreto 150, tant'è che, all'art. 5, co. 1, prevede che gli obiettivi specifici di ciascuna amministrazione siano programmati e definiti dagli organi di indirizzo politico con l'apporto collaborativo dei dirigenti (i quali al riguardo devono essere sentiti ovvero consultati).

4. L'anello di chiusura del circuito virtuoso: la responsabilità dirigenziale per i risultati prodotti nell'interesse di cittadini e imprese.

La valutazione obiettiva, coerente e realistica dei risultati dell'attività privatistica e pubblicistica svolta dai dirigenti (e dal personale assegnato ai loro uffici) costituisce l'indispensabile presupposto della "responsabilità dirigenziale" nella sua accezione originaria e significativa di "responsabilità di risultato"⁷³ dei dirigenti.

Una responsabilità per risultati che a sua volta rappresenta una delle articolazioni del principio costituzionale di responsabilità dei poteri pubblici⁷⁴ proclamato con significati differenti agli artt. 28, 95 e 97 della Costituzione⁷⁵. Mentre, infatti, l'art. 28 intende proteggere il singolo cittadino destinatario dell'azione pubblica dalla violazione dei propri diritti e interessi legittimi; e l'art. 95 fonda la responsabilità politica del Presidente del Consiglio e dei ministri per gli atti politico-amministrativi del Governo e dei dicasteri; l'art. 97, ai commi 2 e 3, esige, invece, in vista del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, che la legge determini le competenze di ciascun funzionario e che queste si coniughino con le responsabilità proprie di ognuno: in altre parole, vuole che la responsabilità si abbini alla sfera di autonomia decisionale riservata ad ogni dirigente.

Per cui, autonomia e responsabilità si presentano reciprocamente connesse in un rapporto di mutua implicazione, rappresentando l'autonomia la condizione per rendere responsabili i dirigenti e la responsabilità la cornice sostanziale dell'autonomia⁷⁶.

La valutazione della performance dei dirigenti, intendendo con tale espressione, come si è visto, la valutazione del rendimento, del lavoro svolto, delle prestazioni e delle competenze organizzative dei dirigenti, diventa quindi indispensabile per individuare le responsabilità dei

⁷² Per approfondimenti sul tema si rinvia a S. BATTINI e S. BANDERA, *L'esperienza recente della Scuola Nazionale dell'Amministrazione nel dialogo con le Amministrazioni destinatarie della formazione*, in *Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo. Annuario 2019. Quali saperi servono alla pubblica amministrazione? Selezione, valorizzazione e tutela della professionalità pubblica*, cit., 1 ss.

⁷³ Non si darà conto in questo scritto di tutte quelle fattispecie di responsabilità dirigenziale considerate "spurie" poiché lontane dalla logica del risultato, essendo legate piuttosto all'inadempimento di meri obblighi di condotta (C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale tra Stato ed enti locali*, cit., 234 ss.). Si tratta di figure introdotte via via dal legislatore, a partire dal 2005, sparse tra le disposizioni di vari testi di legge, come il decreto sul pubblico impiego (d.lgs. n. 165/2001), la legge sul procedimento amministrativo (l. n. 241/1990), il codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005), le leggi in tema di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza (l. n. 190/2012 e d.lgs. n. 33/2013), e, più di recente, i due decreti legge n. 34/2020 e n. 76/2020, sul contrasto alla pandemia da COVID-19, la tutela della salute, il sostegno e il rilancio del lavoro, l'economia, le politiche sociali, la semplificazione procedimentale e l'innovazione digitale.

⁷⁴ Non è questa la sede per indagare sul rilievo e sul fondamento costituzionale della responsabilità dirigenziale e sulle ragioni a sostegno della sua "natura contrattuale di diritto pubblico", argomenti per i quali sia consentito rinviare a C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale quale responsabilità "contrattuale di diritto pubblico"*, in AA.VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, vol. I, Napoli, 2020, 715 ss.

⁷⁵ Come sottolinea anche M. IMMORDINO, *Perché valutare. Che cosa valutare. Come valutare*, in *Annuario 2019. Quali saperi servono alla pubblica amministrazione?*, cit., 234-235.

⁷⁶ In questi termini, S. LICCIARDELLO, *La responsabilità dirigenziale: i provvedimenti "sanzionatori" e le garanzie procedurali*, in *La responsabilità dirigenziale tra diritto ed economia*, cit., 341.

dirigenti circa la gestione efficiente delle risorse pubbliche e l'efficacia dei servizi resi e delle altre funzioni svolte nell'interesse della collettività, dando in tal modo specifica attuazione al principio di responsabilità sancito all'art. 97 della Costituzione.

Il processo di valutazione della performance svolge un ruolo fondamentale, perché se la valutazione è negativa fa scattare la responsabilità dirigenziale e le sanzioni pecuniarie e interdittive da parte dell'organo di indirizzo politico di intensità crescente in relazione alla gravità dei casi: dalla decurtazione alla mancata corresponsione della retribuzione di risultato, dal mancato rinnovo alla revoca dell'incarico fino al licenziamento del dirigente⁷⁷.

La responsabilità dirigenziale diventa quindi l'anello di chiusura del sistema fin qui descritto, poiché dà un senso all'autonomia decisionale della dirigenza pubblica ed alla valutazione delle prestazioni individuali ed organizzative di ciascun dirigente.

La responsabilità dirigenziale, intesa in questi termini, per un verso rappresenta il necessario contrappeso dell'autonomia decisionale conquistata dai funzionari di livello più elevato, impedendo che l'autonomia medesima degeneri in autoreferenzialità o autocefalia dell'alta burocrazia, per altro verso giustifica e rafforza il principio dell'autonomia del potere burocratico rispetto al potere politico, creando però, al contempo, un forte legame con il principio democratico e con il principio di responsabilità dei pubblici poteri, in quanto finisce per responsabilizzare le differenti organizzazioni pubbliche, imponendo, nel caso di specie, di individuare e valutare, per ogni loro singola partizione, il modo in cui chi vi è preposto utilizza i poteri e le risorse attribuitegli e quali sono i risultati a cui perviene.

È proprio su questa esigenza di autonomia e responsabilità dell'amministrazione, a sua volta, espressione dei principi di imparzialità e buon andamento e del principio democratico⁷⁸, che la responsabilità dirigenziale trova un preciso fondamento come parte importante del principio generale di responsabilità dei pubblici poteri⁷⁹. Principio, quest'ultimo, che rappresenta, in fondo, l'unico vero titolo di legittimazione degli apparati pubblici, se è vero che essi possono considerarsi legittimi al cospetto della società cui sono preposti solo se si presentano costituiti in modo da mettere in mostra tutti i possibili meccanismi idonei a controllarne lo svolgimento dell'attività e a farne rilevare la regolarità dell'agire e la congruenza rispetto ai fini sociali ed economici⁸⁰. In un sistema democratico, d'altro canto, i poteri pubblici, benché previsti dalla legge, senza la fiducia dei cittadini perdono la loro credibilità e legittimazione⁸¹.

Questa impostazione stenta però a decollare nel nostro Paese perché la prassi politica e amministrativa appare invero contraddire per certi versi l'idea che nel ceto burocratico così come nella classe politica sia emersa una cultura condivisa della "responsabilità pubblica" intesa come potere/dovere di chi svolge pubbliche funzioni di provvedere alla migliore cura in concreto degli interessi della collettività amministrata e di rendere pubblico conto di ciò che è stato fatto o non è stato fatto e quindi degli eventuali risultati negativi o non pienamente soddisfacenti dell'attività amministrativa e gestione⁸².

⁷⁷ Sulle sanzioni sia consentito il rinvio a C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale tra Stato ed enti locali*, cit., 257 ss.

⁷⁸ Cfr. V. OTTAVIANO, *Rilievi in tema «dirigenza» di comuni e province ex art. 51 l. 8 giugno 1990, n. 142*, in *Scritti in onore di P. Virga*, vol. II, Milano, 1994, 1247.

⁷⁹ C. PINELLI, *La responsabilità dirigenziale: i profili costituzionali e le soluzioni del d.lgs. n. 29 del 1993*, in *Le responsabilità pubbliche. Civile, amministrativa, disciplinare, penale, dirigenziale*, cit., 587-588.

⁸⁰ G. BERTI, *Amministrazione come responsabilità*, in *Riforme amministrative e responsabilità dei pubblici dipendenti*, a cura di M. Cammelli, C. Bottari, S. Recchione, Rimini, 1996, 213.

⁸¹ F. MERLONI, *Interesse pubblico, funzioni amministrative e funzionari alla luce del principio di distinzione tra politica e amministrazione*, in *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, a cura di A. Contieri, F. Francario, M. Immordino, A. Zito, vol. I, Napoli, 2010, 4.

⁸² V. OTTAVIANO, *Dovere di rendere pubblico conto, responsabilità dei dirigenti e determinazione degli indirizzi e programmi*, in *Democrazia e amministrazione. In ricordo di Vittorio Bachelet*, a cura di G. Marongiu-G.C. De Martin, Milano, 1992, 253 ss., sottolinea che il dovere di chi svolge pubbliche funzioni, con un certo grado di autonomia, è quello di rendere conto alla collettività della gestione e dei risultati ottenuti.

La conseguenza è che l'istituto della responsabilità dirigenziale è pressoché inattivo, nonostante sia ampiamente disciplinato dalla legge e dai contratti collettivi.

Le ragioni di questo insuccesso sono da ricercare proprio nella condizione di eccessiva soggezione e precarietà nella quale viene oggi a trovarsi il ceto burocratico rispetto al ceto politico e nell'assenza di un sistema obiettivo e performante di valutazione delle prestazioni dei dirigenti, così come a cascata del resto dei funzionari e dei dipendenti sottordinati.

Le cause di questo parziale fallimento sono state già illustrate nei paragrafi precedenti e sembrano essere il frutto per certi versi di un tacito accordo tra il vertice politico e la dirigenza, per mezzo del quale il primo controlla e lega a sé la seconda tramite l'esercizio del potere di conferimento, revoca e rinnovo dell'incarico dirigenziale, di attribuzione di premi economici e di carriera, mentre quest'ultima rinuncia alla propria autonomia per conseguire un'elevata retribuzione, riproponendo quello scambio tra sicurezza del posto e della carriera e perdita di prestigio e potere della dirigenza pubblica italiana presente fin dalle sue origini.

È invece fondamentale, come è stato illustrato finora, preservare l'autonomia decisionale della dirigenza dagli indebiti condizionamenti *in primis* della classe politica, fermo restando comunque il primato ed il controllo della politica sull'amministrazione.

Tanto è vero che la dirigenza assume sì la responsabilità esclusiva della gestione, ma le sue scelte discrezionali si devono muovere nell'orizzonte degli obiettivi e degli indirizzi impartiti dalla politica, cui spetta anche il controllo sulle prestazioni rese dalla prima e l'eventuale attivazione della responsabilità dirigenziale per risultati insoddisfacenti con le connesse sanzioni pecuniarie e interdittive, contro le quali il dirigente può comunque difendersi ricorrendo davanti al giudice ordinario⁸³.

⁸³ Sulle questioni processuali collegate alla responsabilità dirigenziale con riferimento al tipo di situazione giuridica lesa (se diritto soggettivo o interesse legittimo), alle forme di tutela demolitoria, risarcitoria e reale esperibili dinanzi al giudice ordinario, e infine all'ammissibilità del giudizio amministrativo di ottemperanza al posto del (o in concorso con il) giudizio civilistico di esecuzione forzata contro l'amministrazione che non si uniformi alla sentenza, sia consentito rinviare a C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale al cospetto del giudice ordinario*, in *Istituzioni del Federalismo* (www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo/), n. 2/2021, 535 ss.