

AUTONOMIE LOCALI E RESPONSABILITÀ. UN NUOVO MODO DI AMMINISTRARE.

Gabriella De Giorgi Cezzi

Abstract ita: La responsabilità dirigenziale racconta il rapporto tra politica e amministrazione meglio di ogni altro indicatore. In questa prospettiva, la stretta correlazione con gli obiettivi assegnati dall'organo di indirizzo politico segna un'evoluzione della responsabilità, concentrata sul risultato effettivo e sulla responsabilizzazione dell'apparato burocratico. Le amministrazioni locali rappresentano il miglior punto di osservazione delle problematiche interazioni tra risultato, responsabilità e adeguatezza dei modelli decisionali.

Abstract eng: Managerial responsibility tells the relationship between politics and public administration better than any other indicator. In this perspective, the close correlation with the objectives assigned by the political steering body marks an evolution of responsibility, focused on the actual result and on the accountability of the bureaucratic system. Local administrations represent the best point of observation of the problematic interactions between results, responsibility and adequacy of decision-making models.

SOMMARIO: **1.** La responsabilità dirigenziale nel rapporto fra politica e amministrazione. - **2.** In particolare: l'ipotesi di una responsabilità senza colpa o con colpa ma senza danno. - **3.** Il modello della responsabilità dirigenziale e i caratteri dell'amministrazione locale. - **4.** Responsabilità dirigenziale ed ecologia delle decisioni pubbliche.

1. La responsabilità dirigenziale nel rapporto fra politica e amministrazione.

Il problema della responsabilità dirigenziale, e in particolare della sua configurazione come specifica responsabilità da inadempimento di obblighi gravanti sul dirigente, si è andato nel tempo delineando per sovrapposizioni di discipline positive, il cui esame è sembrato però trascurare la complessità della trama di fondo su cui si iscrivono.

È stato in particolare notato¹ che il passaggio dalla prima alla seconda privatizzazione, dal d.lgs n. 29 del 1993 alla l. n. 145 del 2002, ha finito col delineare un modello ibrido articolato nell'atto di conferimento di incarico, che ne definisce oggetto, obiettivi e durata, e nella sottoscrizione di un contratto individuale di lavoro con la fissazione del relativo trattamento economico. Anche al di là dei dubbi sulla natura dell'atto di conferimento dell'incarico², ad apparire significativi sono apparsi però non tanto i problemi di confine fra pubblico e privato, quanto il fatto che questi aspetti, nella loro combinazione, servono a rafforzare i vincoli fra politica e amministrazione, attenuandone l'originaria separazione³. A questa conclusione si giunge proprio osservando la responsabilità dirigenziale, quella forma di responsabilità, cioè, che non solo si aggiunge quantitativamente alle altre concomitanti forme di responsabilità (penale, civile, amministrativa, disciplinare), ma soprattutto caratterizza qualitativamente il ruolo della dirigenza nel suo dialogo con la politica.

L'analisi dei due principali presupposti di questa responsabilità – il mancato perseguimento degli obiettivi, accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione delle *performances*, e l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente – mostra infatti il nuovo, diverso atteggiarsi di quel dialogo: il primo, scandito da una progressiva semplificazione che unifica nel solo mancato perseguimento degli obiettivi una fonte di responsabilità che invece in passato si nutreva di indicatori diversi e articolati; la seconda, delineata come una ipotesi di responsabilità *tout court*, anche a prescindere dalle possibili conseguenze negative che l'inosservanza abbia prodotto, spezzando così il nesso tra obbligazione di mezzi e di risultato, tanto da avvicinarsi al modello della responsabilità disciplinare, epperò, a differenza di quest'ultima, tutta riassorbita nel rapporto verticale con la politica⁴.

Non sorprende quindi che il mutare dei presupposti su cui si fonda questa forma di responsabilità racconti meglio di ogni altro indicatore come si attegga il rapporto fra politica e amministrazione, proprio perché, a differenza di quella disciplinare – con cui condivide l'irrilevanza nel rapporto coi terzi – la responsabilità dirigenziale si svolge tutta nell'ambito di quel rapporto⁵, e ha come unico parametro di valutazione il raggiungimento o meno degli obiettivi stabiliti dagli organi politici e l'unica possibilità di sfuggirvi nella

¹ F. MANGANARO, *La responsabilità dirigenziale nella disciplina del lavoro pubblico*, relazione al Convegno “La responsabilità dirigenziale tra diritto ed economia”, Palermo, 6-7- giugno 2019, in corso di pubblicazione.

² Per una rassegna di dottrina e giurisprudenza sul punto, *ivi*. Appare dunque centrale non tanto il profilo della delimitazione fra sfera pubblicistica e privatistica, quanto il significato organizzativo che la nuova disciplina implica. Sotto il primo profilo, sebbene l'art. 19 del TUPI non esiti a usare il nomen ‘provvedimento’ (senza però altra qualificazione) per l'atto di conferimento dell'incarico, appare esclusa la sua collocazione nell'ambito pubblicistico. Saldo resta invece il collocamento nella sfera pubblicistica degli atti di c.d. macrorganizzazione. Sul punto si veda Cons. di Stato, sez. V, dec. nn. 3802-3803-3828/2019 del 6 dicembre 2018, che, in riforma di TAR Puglia-Lecce, dec. nn. 77-78-79 del 24 gennaio 2018, ha affermato la giurisdizione del giudice amministrativo in questo ambito.

³ Non appare dunque centrale tanto il profilo della delimitazione fra sfera pubblicistica e privatistica, quanto il significato organizzativo che la nuova disciplina implica, a conferma del rilievo che la distinzione fra diritto pubblico e diritto privato è una distinzione di struttura in quanto serve, e nei limiti in cui serve, agli ordinamenti giuridici positivi, dipendendo dal concreto assetto storico dell'esperienza giuridica, senza che vi si possa assegnare il valore statico del riordino delle merci in uno scaffale. Sul punto, riprendendo il pensiero di Capograssi, si veda E. CANNADA BARTOLI, *La tutela giudiziaria del cittadino verso la pubblica amministrazione*, Milano, 1964, p. 20.

⁴ Per l'annotazione che la responsabilità dirigenziale è una responsabilità interna all'ente che però, a differenza dell'altra forma di responsabilità interna, quella disciplinare, incide in modo più significativo sul rapporto politica-amministrazione, in quanto quest'ultima è attivata dallo stesso dirigente generale o apicale (o dall'ufficio per i procedimenti disciplinari, a seconda del tipo e della gravità dell'illecito), si veda F. MANGANARO, *La responsabilità dirigenziale*, cit., *passim*.

loro mancata o tardiva fissazione, che ne impedisce la conoscenza e accettazione da parte del dirigente⁶.

C'è poi una connotazione generale di questa forma di responsabilità che discende da quella che è stata definita la "moltiplicazione di obblighi organizzativi", la cui proliferazione, ben oltre l'elencazione contenuta nell'art. 21 TUPI, introduce comunque "elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale, in quanto frammenti di una condotta contraria ad un'efficiente gestione dell'ufficio a cui il dirigente è preposto": si tratta infatti di una proliferazione che impressiona per numero, tanto da configurarsi quasi come una sorta di "tiro al bersaglio" al dirigente, ragione a un tempo del mutato rapporto con la politica⁷ e di quella 'burocrazia difensiva' che appare un tratto significativo della 'questione amministrativa' in Italia⁸.

2. In particolare: l'ipotesi di una responsabilità senza colpa o con colpa ma senza danno.

Di questo mutato rapporto dice anche molto il grado di distacco fra questa ipotesi di responsabilità rispetto ad altre, e in particolare rispetto al modello civilistico, in ordine sia all'elemento psicologico necessario a integrare ogni forma di responsabilità che non sia oggettiva, sia alla necessità o meno di un danno per la sua configurazione.

Quanto al primo profilo va ricordato che alla configurazione della responsabilità dirigenziale sulla base di un accertamento di tipo oggettivo, ravvisabile specialmente nell'ipotesi del mancato raggiungimento degli obiettivi⁹ si sono opposte altre ricostruzioni per così dire mediane: alcune dirette a distinguere fra le differenti fattispecie quelle certamente fondate su un giudizio di colpevolezza, come nel caso della grave inosservanza delle direttive ricevute, o della responsabilità gestionale di cui al comma 1 *bis* dell'art. 21, altre invece preoccupate di chiarire che si può prescindere dall'elemento della colpa quantomeno nel caso della responsabilità dirigenziale per mancato raggiungimento degli obiettivi e inosservanza delle direttive, a condizione però che la colpa venga intesa come violazione di un dovere d'ufficio espresso in canoni normativi di comportamento, e non

⁵ Rileva C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale tra Stato ed Enti locali*, Napoli, 2018, 95 ss. che la responsabilità dirigenziale, al pari di quella disciplinare è una forma di responsabilità 'interna' che non rileva cioè nel rapporto coi terzi, ma che, a differenza di quest'ultima – attivabile dallo stesso dirigente generale o apicale (o dall'ufficio per i procedimenti disciplinari, a seconda del tipo e della gravità dell'illecito) –, è una responsabilità attivabile solo dall'organo politico e per questa ragione incide in modo più significativo sul rapporto politica-amministrazione.

⁶ *Ivi*, *passim*.

⁷ F. MANGANARO, op. cit., conta, oltre agli obblighi indicati dall'art. 21 TUPI, altri 16 casi, calcolati per difetto, in cui potrebbe configurarsi una responsabilità dirigenziale.

⁸ M. CLARICH, *Nell'agenda del governo entri subito la 'questione amministrativa'*, in *Milanofinanza*, n. 080 del 23 aprile 2020, p. 2.

⁹ Si tratta del mancato raggiungimento di quegli obiettivi, a prescindere da profili di colpa nella gestione dell'ufficio, anche rispetto alla gestione delle risorse umane e strumentali. C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale*, cit., pp. 115 ss. ricorda a questo proposito l'indirizzo inaugurato da Cass. civ. 20 febbraio 2007, n. 3929 e poi ribadito anche da Id., 20 ottobre 2017, n. 2017, cui sembra conformarsi Cons. Stato, sez. IV, 3 luglio 2000, n. 3649, che, in ipotesi di responsabilità per risultati di un D.G. di una ASL, ha precisato che, a differenza di quella disciplinare, fondata sull'elemento soggettivo del dolo o della colpa, in questo tipo di responsabilità conta il solo oggettivo ottenimento di risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione, o il mancato raggiungimento degli obiettivi posti, oppure la grave inosservanza delle direttive impartite dal livello politico competente.

come elemento che attiene alla capacità manageriale del dirigente e in cui confluiscono, per sintesi, i molteplici elementi che fanno ritenere idoneo all'incarico un dirigente¹⁰.

Anche chi insiste per la necessaria configurazione di una 'colpa' in senso classico come inosservanza dolosa o gravemente colposa degli obblighi scaturenti dal rapporto, evidenzia però la connotazione pubblicistica della responsabilità dirigenziale. Quest'ultima sarebbe infatti una particolare forma di responsabilità con colpa ma senza danno, nel senso specifico che, a differenza di quel che accade per l'illecito civile ma allo stesso modo della responsabilità disciplinare, rileva solo in ragione degli elementi negativi del segmento organizzativo cui il dirigente è preposto, a prescindere dall'accertamento e dalla quantificazione del danno¹¹.

Tanto però che si faccia leva sull'elemento della colpa, quanto su quello del danno, la responsabilità dirigenziale si atteggia nella sua specificità proprio per la stretta correlazione col mancato perseguimento degli obiettivi assegnati dall'organo di indirizzo politico che, per questa ragione, è il solo legittimato ad attivarla. In definitiva, questa tensione verso il risultato si atteggia, com'è stato efficacemente detto, come tensione verso una responsabilità non *dell'* Amministrazione ma *nell'* Amministrazione, come tale orientata alla funzione amministrativa nella sua interezza, che persegue l'effettiva responsabilizzazione dell'apparato burocratico¹², con l'obiettivo di "incentivare la buona amministrazione"¹³.

3. Il modello della responsabilità dirigenziale e i caratteri dell'amministrazione locale.

Il richiamo alla buona amministrazione, come sintesi del nuovo atteggiarsi della responsabilità dirigenziale nel rapporto con la politica, segna dunque un timido distacco da un modello astratto di responsabilità, delineato prendendo a parametro l'amministrazione statale e il suo carattere eminentemente burocratico, al cui interno soltanto potrebbe ad esempio discutersi di una responsabilità per colpa ma senza danno, che si sostanzia per il sol fatto di rivestire il ruolo dirigenziale. Quel modello ha infatti finito per ignorare che, pur nella perenne e irrisolta tensione fra politica e

¹⁰ Nel senso della ridefinizione del criterio dell'imputabilità, nel passaggio dal parametro normativo di misurazione del comportamento, a quello del risultato, si veda F.G. SCOCA, *La responsabilità dei funzionari e dei dirigenti*, in ID. (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2017, pp. 586-588. Sottolinea l'elemento della "capacità manageriale", anche L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, Padova, 2000, 137-138. Sul punto, G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2015, 69, evidenzia che proprio nel caso di responsabilità derivante da risultato negativo, la fonte della responsabilità non sia legata alla semplice preposizione all'ufficio, e per questa ragione possa trovare un'esimente in presenza di direttive politiche velleitarie o di risorse umane e finanziarie inadeguate rispetto agli obiettivi, o ancora detti risultati siano stati determinati dal comportamento di altri soggetti, diversi dai dipendenti dell'ufficio diretto dal dirigente. Altri (C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale ...*, cit., p. 131) specifica che per colpa non si deve intendere la violazione di "canoni normativi di comportamento, ossia l'inadempimento di singoli obblighi di condotta individuati dalla legge (o dal contratto collettivo)" occorrendo invece fare riferimento ai "risultati negativi prodotti dal settore organizzativo a capo del quale il dirigente è preposto", con una soluzione che quindi finisce per coincidere nella sostanza con le posizioni di quanti non intendono la colpa secondo il classico modello civilistico.

¹¹ C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale*, cit., p. 122.

¹² F. F. TUCCARI, *Introduzione allo studio della responsabilità amministrativa*, Bari, 1995, pp. 19-20 e *ivi* per il rinvio alla dottrina che ha indagato sulla funzione organizzatrice, come antecedente logico, non più statico dell'effettiva azione.

¹³ Per il rilievo che si tratta di una responsabilità indissolubilmente legata al buon funzionamento dell'amministrazione e quale strumento volto, appunto, a misurare e incentivare la buona amministrazione", si veda L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, cit., pp. 137-138.

amministrazione, e fra dipendenza e autocefalia, anche la responsabilità dirigenziale muta di contenuti in rapporto al carattere delle amministrazioni cui si riferisce. Sicché non tanto è sterile applicarlo ad amministrazioni diverse da quella statale, quanto è soprattutto utile l'inversa contaminazione del modello con la differente percezione del fenomeno della pubblica amministrazione che, quando è di servizio, è considerata proprio nella sua specificità di attività verso la collettività, e non per le sue esplicazioni giuridiche destinate a singoli o gruppi, come accade quando è attività di funzione¹⁴. Questo carattere essenzialmente amministrativo è com'è noto quello proprio dell'amministrazione locale, in cui predomina l'attività c.d. sociale, non a caso concepita "come creativa di servizi e come servizio essa stessa"¹⁵. È qui infatti che rileva un tratto dell'agire amministrativo che si qualifica come attività di servizio non per indicare attività valutate per la loro dimensione economica – secondo una piega tutta italiana della concezione di servizio pubblico che è finita per prevalere – ma per enfatizzare invece la ricerca della misura giuridicamente adatta a soddisfare un interesse generale o collettivo¹⁶, "in linea con la concezione di un'amministrazione posta al servizio di una comunità" e dunque con una concezione democratica dell'amministrazione pubblica"¹⁷.

Si comprende così come il carattere di servizio di un'amministrazione diversa da quello di tipo burocratico possa refluire non solo sulla concezione della relativa attività, ma anche su quella della responsabilità amministrativa: e se l'attività di servizio non si esaurisce, nella sua efficacia, nella disciplina di un rapporto intersoggettivo, ma dall'atto ritorna all'ordinamento per poi di nuovo rifluire in veste ordinamentale sul singolo rapporto¹⁸, la responsabilità dell'amministrazione per mancato raggiungimento degli obiettivi si comprende solo se si inserisce in quel flusso in termini generali e non nel rapporto tra norma e attività proprio della funzione¹⁹.

¹⁴ Sul punto, si vedano le essenziali osservazioni di G. MIELE, *Pubblica funzione e servizio pubblico*, in *Archivio giuridico*, 1933, pp. 172 ss.

¹⁵ G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1969, p. 157.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ivi*, p. 159. L'A. sottolinea il debito che sul punto si deve al contributo di A. DE VALLES, *I servizi pubblici*, Milano, 1924, p. 386, che non solo indicò due possibili significati, non fra loro escludenti, della nozione di servizio di cui uno, quello del servizio in senso economico-sociale, "si sarebbe sovrapposto, cancellandolo, all'altro, esprimente cioè il servizio come attività della pubblica amministrazione diretta a soddisfare l'interesse generale o collettivo", "in linea... con una concezione quindi democratica dell'amministrazione pubblica", ma evidenziò anche (*ivi*, p. 411) che proprio le amministrazioni locali nelle quali predomina l'attività c.d. sociale "sembrano quasi costituire un *trait d'union* fra i due modi di concepire il servizio", secondo un movimento di avvicinamento fra questi due modi che anche la concezione del servizio pubblico in senso oggettivo (U. POTOTSCHNIG, *I servizi pubblici*, Padova, 1964) portò a rafforzare.

¹⁸ In modo plastico G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione*, cit., p. 160 evidenzia come attraverso il comun denominatore della nozione di servizio è possibile "superare la distinzione tra rapporti costituiti autoritativamente e rapporti costituiti mediante il diritto comune: l'autorità non si esercita infatti immediatamente sopra la singola situazione individuale o sopra il singolo rapporto, ma passa dalla manifestazione contenuta nell'atto nell'ordinamento locale e da questo, nel suo complesso, rifluisce, omogeneizzata e generalizzata, sul singolo rapporto. Questo perché "affinché l'ordinamento locale sia appunto ordinamento, occorre riconoscere che esso, senza l'ausilio di una legislazione e quindi di una normazione astratta e fissa, si muove, a mano a mano integrandosi, nel corso della sua attività (*ivi*, *sub* nota 45).

¹⁹ Per questa stretta relazione tra norma e attività, propria della nozione di funzione, si veda A. AMORTH, *Lineamenti dell'organizzazione amministrativa italiana*, Milano, 1950, p. 1.

4. Verso un'ecologia delle decisioni pubbliche.

In definitiva è proprio in ambito locale che emerge il problema del risultato che si interseca con quello della responsabilità²⁰ e con quello connesso dell'adeguatezza dei modelli decisionali²¹ in rapporto al carattere dell'amministrazione come servizio.

Perfino in Francia – che si atteggia storicamente come il modello della coesa amministrazione centrale e a un tempo come quello in cui la nozione di servizio pubblico è andata ad arenarsi sulle sabbie della giurisdizione²² – la spinta verso esigenze di riequilibrio politico-territoriale fra centro e periferie da un lato, e l'esigenza di placare la protesta dei gilet gialli parigini, dall'altro, ha portato Macron, quasi fossero aspetti di uno stesso problema, a stringere quelli che ha definito 'patti girondini con i territori', e a sopprimere l'ENA, il "*pépinière des grands commis de l'État*", in cui egli stesso si era formato.

Ben al di là del dato simbolico o ideologico appare evidente che l'unico tratto comune sembra essere la necessità di un radicale ripensamento del ruolo e delle modalità di azione dei decisori pubblici e soprattutto del modo con cui si formano le decisioni complesse, e della loro tensione verso un risultato diverso da quello in senso economico improntato alla prevalenza delle ragioni economiche su quelle sociali e ordinamentali²³.

Ed è singolare annotare che quando anche l'amministrazione statale è costretta a dare attenzione ai bisogni sociali e ordinamentali, come l'emergenza COVID richiede, su di essa paiono refluire i caratteri dell'amministrazione di servizio improntata ai bisogni delle

²⁰ M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003, pp. 8 ss.; A. ROMANO TASSONE, *La responsabilità della P.A. tra provvedimento e comportamento (a proposito di un libro recente)*, in *Dir. amm.*, 2004, pp. 209 ss.

²¹ Ci si riferisce ai temi della conferenza di servizi e al modello della c.d. sussidiarietà orizzontale che evocano problemi qui non affrontabili. Tuttavia, per il primo si veda, F. CORTESE, *Coordinare per decidere: il procedimento quale sede di sintesi per gli interessi pubblici*, in Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo–AIPDA (a cura di), *Decisioni amministrative e processi deliberativi*. Atti del convegno annuale, Bergamo, 5-7 ottobre 2017, Napoli, 2018, pp. 101 ss.; per il secondo, S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2006.

²² Anche in Francia la nozione di servizio pubblico ha finito per perdersi nel suo senso originario (come fine di un'attività diretta a soddisfare bisogni pubblici, "*à la réalisation et au développement de l'interdépendance social*"), su cui si veda L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, II, Paris, 1921, 2° ed., p. 61), proprio per le ricadute e implicazioni in tema di tutela giurisdizionale (su cui v. A. DE VALLES, *I servizi pubblici*, cit., pp. 386 ss.).

²³ A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula «amministrazione per risultati»*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, pp. 813 ss.; ID., *Amministrazione di "risultato" e provvedimento amministrativo*, in M. IMMORDINO – A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, 2004, pp. 1 ss.; ID., *Analisi economica del diritto e "amministrazione di risultato"*, in *Dir. amm.*, 2007, pp. 63 ss.; M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, cit., p. 274; ID., *Il principio di buon andamento*, in M. RENNA – F. SAIITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 138. Sul risultato amministrativo rapportato ai diritti fondamentali v. L. IANNOTTA, *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica Amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. amm.*, 1999, pp. 57 ss.

collettività²⁴: in questo senso forse prologo di una conversione ecologica delle decisioni pubbliche²⁵.

²⁴ Sembra che la “chiamata in sussidiarietà” elaborata dalla Corte costituzionale nella ricostruzione degli artt. 117 e 118 Cost., operando una sorta di avocazione allo Stato di compiti normalmente ripartiti fra la definizione dei principi fondamentali riservata alla legge statale e l’applicazione spettante alla legge regionale (su cui si v. U. ALLEGRETTI, *Il trattamento dell’epidemia di “coronavirus” come problema costituzionale e amministrativo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020, n. 1, pp. 457-458) abbia travasato nell’amministrazione statale i tratti di quella locale e i problemi di un’ecologia delle decisioni pubbliche quando toccano collettività, i loro bisogni, le loro libertà. Sul punto sia consentito il richiamo a G. DE GIORGI CEZZI, *Libertà dalla paura. Verso nuove forme di libertà per le collettività?*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 6, pp. 207 ss.

²⁵ Nel senso in cui ne parlano per gli istituti privatistici U. MATTEI – A. QUANTA, *Punto di svolta. Ecologia, tecnologia e diritto privato. Dal capitale ai beni comuni*, Sansepolcro, 2018, *passim*.