

FATTISPECIE TIPICA E FIGURE SPECIALI DELLA RESPONSABILITÀ DIRIGENZIALE NEL QUADRO DEL PRINCIPIO COSTITUZIONALE DI DISTINZIONE.

Giuseppe Maria Spedicato

Abstract [It]: Il contributo esamina l'istituto della responsabilità dirigenziale sullo sfondo della distinzione tra funzione di indirizzo politico e attività di gestione, tanto nella sua figura tipica, definita dall'art. 21 comma 1 del d.lgs. 165/2001, per il mancato raggiungimento, da parte della dirigenza, degli obiettivi fissati in sede politica, accertato per mezzo del sistema di valutazione, quanto in alcune figure speciali introdotte dal legislatore nel corso dell'ultimo decennio, che hanno portato ad un ampliamento dell'ambito oggettivo di applicazione di tale forma di responsabilità. L'Autore ha, quindi, esaminato la figura della responsabilità dirigenziale introdotta dall'art. 22 del decreto - legge n. 76/2020, ritenendo, infine, necessario procedere al riordino della materia della responsabilità dirigenziale, in quanto le novità introdotte non appaiono compatibili con la natura intrinseca dell'istituto definito dall'art. 21 comma 1 del d.lgs. 165/2001, auspicando, altresì, un'attenta riflessione sulla qualità della tecnica normativa in materia di responsabilità dirigenziale, la quale deve basarsi su una previa ed affidabile analisi d'impatto, volta a scongiurare il rischio di eterogenesi dei fini.

Abstract [En]: *The paper examines the institution of managerial responsibility against the background of the distinction between the function of political direction and management activity, both in its typical figure, defined by art. 21 paragraph 1 of Legislative Decree no. 165/2001, for the failure of the management to achieve the objectives set in the policy, ascertained by means of the evaluation system, as in some special figures introduced by the legislator during the last decade, which led to an extension of the objective scope of this form of responsibility. The Author has therefore examined the role of managerial responsibility introduced by art. 22 of Decree - Law no. 76/2020. The author considers, finally, it is necessary to proceed with the reorganization of the matter of managerial responsibility, as the innovations introduced do not appear compatible with the intrinsic nature of the institution defined by art. 21 paragraph 1 of Legislative Decree no. 165/2001, also hoping for a careful reflection on the quality of the regulatory technique in the field of managerial responsibility, which must be based on a prior and reliable impact analysis, aimed at avoiding the risk of a heterogenesis of purposes.*

SOMMARIO: **1.** La responsabilità dirigenziale nell'ambito della distinzione tra funzione di indirizzo politico ed attività gestionale. - **2.** Gli elementi caratteristici della responsabilità dirigenziale. - **3.** La responsabilità dirigenziale tra fattispecie tipica e figure speciali. - **4.** Una nuova ipotesi di responsabilità dirigenziale introdotta dall'art. 22 del decreto - legge n. 76/2020. - **5.** Alcune considerazioni finali.

La responsabilità dirigenziale nell'ambito della distinzione tra funzione di indirizzo politico ed attività gestionale.

L'attuale modello di amministrazione si pone in evidente contrapposizione a quello tradizionalmente dominante sino ai primi del '900, basato sull'accentramento gerarchico, in cui l'amministrazione, come espressione del potere esecutivo, era considerata di spettanza degli organi di governo, quali unici titolari di poteri decisionali, esercitati mediante apparati amministrativi immediatamente dipendenti da essi e composti da funzionari pubblici investiti, di norma, di compiti essenzialmente esecutivi sottoposti al potere gerarchico del Ministro, unico soggetto posto nella condizione di poter impegnare l'amministrazione verso l'esterno. L'attuale modello, al contrario, si basa sul principio di distinzione tra funzione di indirizzo politico, riservata agli organi politici, ed attività gestionale, riservata alla dirigenza, frutto del ripensamento dei rapporti tra politica ed amministrazione ad opera della Costituzione.

La formulazione del testo costituzionale descrive, invero, un modello complesso dei rapporti tra funzioni politiche e amministrative che si muove lungo due versanti, apparentemente opposti. Da un lato, gli artt. 97 e 98 della Costituzione prevedono la regola della piena autonomia gestionale dell'attività dirigenziale. In particolare, l'art. 97, primo comma, Cost. dispone che i pubblici uffici sono organizzati in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Il principio di imparzialità dell'azione amministrativa postula che il funzionario non operi a favore di una determinata maggioranza. Il principio di buon andamento impone di costruire un rapporto di lavoro che consenta ai dirigenti di esercitare le proprie funzioni in modo efficiente ed efficace. In questo contesto si inserisce l'art. 98 Cost., il quale dispone che i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.

Sul versante opposto, l'art. 95, secondo comma, Cost. prevede che i Ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti del loro dicastero, sancendo, in tal modo, la regola della responsabilità ministeriale, il che lascia presupporre, in ragione della responsabilità attribuita, la spettanza di funzioni proprie da parte dell'organo politico.

Una lettura separata delle sopra richiamate disposizioni costituzionali potrebbe portare a ritenere che nella prospettiva degli artt. 97 e 98 Cost., l'amministrazione è completamente separata dalla politica, mentre, nella prospettiva dell'art. 95 Cost., la politica si sovrappone, in funzione di controllo, all'amministrazione. Le due previsioni, tuttavia, devono essere lette in maniera composita, potendosi in tal modo

costruire un modello di regolazione dei rapporti tra politica e amministrazione, dove i dirigenti esercitano le proprie funzioni amministrative in modo imparziale per il perseguimento efficace ed efficiente degli obiettivi che i politici, nell'esercizio dell'attività di indirizzo, pongono in attuazione degli scopi di interesse pubblico definiti dal legislatore.

Ne consegue che la Costituzione delinea una relazione tra organi politici e dirigenziali che si struttura secondo la logica non della separazione o sovrapposizione delle funzioni ma secondo quella della complementarità e differenziazione funzionale dei compiti. I politici e i dirigenti esercitano un'attività diversa ma coordinata verso risultati comuni¹.

È bene far rilevare come autorevole dottrina² ritenga, correttamente, che tanto i dirigenti, quali funzionari professionali, quanto gli organi politici, nella veste di funzionari pro-tempore, poiché chiamati ad esercitare attività (competenze) che incidono in maniera significativa sull'esercizio di funzioni pubbliche, sono tenuti, seppure sotto diversi profili, a garantire l'esercizio "giusto", ovvero imparziale, della funzione, dovendosi quindi ritenere che l'obbligo di imparzialità grava anche sui titolari degli organi politici³. In tal senso soccorre una lettura in senso estensivo⁴ dell'art. 97 Cost. in ragione della quale se la funzione è il complesso delle attività di esercizio volte al raggiungimento delle finalità, tutti coloro che svolgono le attività di esercizio della funzione, tutti i titolari degli organi (sia politici, fiduciari, amministrativi) sono, in egual modo, "funzionari", e come tali vincolati ai principi di cui agli artt. 97 e 98 Cost., nel rispetto dei principi costituzionali sulla responsabilità di cui all'art. 28 Cost., e sul dovere di cui all'art. 54, comma 2, Cost., di "adempiere le funzioni pubbliche" loro "affidate" "con disciplina ed onore".

Il modello di distinzione, quindi, sembra soddisfare appieno l'impianto che il legislatore costituente ha inteso mettere in campo al fine di regolare i necessari rapporti tra politica ed amministrazione, pur dovendosi precisare che il medesimo legislatore costituente non ha inteso prefigurare in maniera rigida ed univoca i predetti rapporti, non potendosi, quindi, sostenere che possa esservi un unico possibile modello di amministrazione⁵. Il predetto impianto, invero, postula, con riguardo alla pubblica amministrazione, quale espressione del potere esecutivo, un

1 Sul punto vedi Consiglio di Stato nel parere del 14 ottobre 2016, n. 2113.

2 G. Sirianni, *Etica della politica, rappresentanza, interessi*, Napoli, ESI, 2008;

3 La garanzia di imparzialità deve essere data anche rispetto a scelte di indirizzo che regolano interessi, spesso notevoli. Si pensi alle grandi scelte economiche e fiscali; sono le regolazioni, per legge o per atto normativo o amministrativo generale, a dislocare gli interessi più rilevanti. I rapporti dei titolari degli organi politici con gli interessi economici pongono problemi non risolti quanto alla garanzia di imparzialità.

4 F. MERLONI, *Organizzazione amministrativa e garanzie di imparzialità. Funzioni amministrative e funzionari alla luce del principio di distinzione tra politica e amministrazione*, da atti del convegno su "Interesse pubblico e disegno organizzativo delle Pubbliche Amministrazioni" Palermo 21 febbraio 2009, pp. 30 e 31.

modello organizzativo e funzionale fondato su due momenti che, necessariamente, devono essere compresenti nel concetto di amministrazione, intesa come cura, in concreto, di interessi pubblici⁶: quello politico di governo, di individuazione degli interessi, di programmazione, di definizione degli obiettivi e degli indirizzi; e quello di amministrazione, di attuazione dei programmi e degli indirizzi politici e di realizzazione degli obiettivi⁷.

Di tal guisa, richiamando l'insegnamento della Corte Costituzionale⁸, la separazione tra la funzione di indirizzo e la funzione di gestione costituisce un principio di carattere generale, che trova fondamento negli artt. 97 e 98 Cost., in quanto rappresenta una condizione necessaria per garantire il pieno rispetto dei principi di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa e di cura esclusiva degli interessi pubblici. Principale corollario di tale generale principio è che il legislatore, al quale spetta il potere di individuare l'esatta linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alle funzioni dell'organo politico e quelli di competenza della dirigenza amministrativa, non può compiere scelte che, contrastando in modo irragionevole con il principio di separazione, possano ledere il corretto *agere* della pubblica amministrazione.

Sotto tale profilo, in particolare, l'art. 97, primo comma, Cost. individua nella "imparzialità" dell'amministrazione uno dei precetti costituzionali a cui deve uniformarsi, in tutte le sue diverse articolazioni, l'organizzazione dei pubblici uffici, poiché, così come oramai chiarito dalla stessa Corte Costituzionale, nel precetto costituzionale dell'imparzialità, quale pilastro dei rapporti tra organi politici e burocratici, viene a esprimersi la distinzione più profonda tra politica e amministrazione, tra l'azione del "governo" - che, nelle democrazie parlamentari, è normalmente legata agli interessi di una parte politica⁹, espressione delle forze di

⁵ M. NIGRO, *La pubblica Amministrazione fra costituzione formale e costituzione materiale*, in AA. VV., Studi in memoria di Vittorio Bachelet, II, Milano, 1987, 385 ss.

⁶ Al riguardo, C. ROSSANO, *Amministrazione, politica e principi costituzionali*, in *Scritti in onore di Angelo Mattioni*, AA. VV., Milano, 2011, 567-568

⁷ Al riguardo C. CELONE *La responsabilità dirigenziale tra stato ed enti locali*, Napoli, 2018, 30-31

⁸ Corte cost., 3 maggio 2013, n. 81

⁹ Nel nuovo disegno costituzionale, ispirato al principio democratico, la funzione di indirizzo politico assurge a funzione di spettanza di tutti gli organi direttamente collegati alle forze di maggioranza. La dinamica istituzionale azionata dalle forze politiche di maggioranza si consuma, a ben vedere, nel raccordo tra corpo elettorale (organo del popolo) parlamento e governo. Con lo svolgimento della consultazione elettorale e l'ottenimento del voto di fiducia delle camere, viene, infatti, ad instaurarsi tra i predetti organi un circuito di matrice politica, nel quale il governo funge da catalizzatore finale, siccome investito, siccome investito del compito di tradurre in termini giuridici le scelte politiche compiute dalle forze di maggioranza (art. 95 Cost). Un disegno questo assai complesso, costruito a stregua di sfere concentriche, nel quale spetterebbe ai cittadini, e dunque al popolo, tramite i partiti politici, di determinare la politica nazionale (art. 49 Cost.) Sul punto v. E.N. FRAGALE *Studio sul principio di distinzione tra politica e amministrazione, La riserva di indirizzo come nuovo punto di partenza*, Santarcangelo di Romagna, 2020, 104. Per approfondimenti V. CRISAFULLI, *Stato, popolo,*

maggioranza - e l'azione dell'"amministrazione" - che, nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata invece ad agire senza distinzione di parti politiche e dunque al «servizio esclusivo della Nazione» (art. 98 Cost.), al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall'ordinamento.

Proseguendo su tale ragionamento¹⁰ si potrebbe, invero, sostenere che la *ratio* del principio di imparzialità risieda nell'esigenza di contenere, a tutela dell'interesse generale, gli eventuali "abusi" della politica escludenti determinati interessi presenti nella società; in tal senso, infatti, la funzione organizzativa riconosciuta al principio in parola lo rende idoneo a comporre l'inevitabile conflitto tra legittimazione democratica dell'attività amministrativa¹¹, frutto dell'articolo 95, comma 2, Cost., e l'imprescindibile autonomia dell'amministrazione rispetto ai condizionamenti della politica, secondo quanto previsto in tal senso dagli articoli 97 e 98, Cost.

La distinzione tra indirizzo e gestione, tuttavia, perderebbe di forza se chi esercita l'attività di gestione orientasse la stessa, non già al servizio esclusivo della Nazione come prescrive l'articolo 98 Cost., bensì agli interessi di una parte politica, quella di maggioranza, violando, in tal modo il concetto di imparzialità, inteso quale prima forma di garanzia per le minoranze¹², dovendosi richiamare nuovamente, a tal proposito, l'insegnamento della Corte Costituzionale, ove afferma che l'amministrazione è vincolata ad agire senza distinzione di parti politiche al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall'ordinamento.

In tal senso, quindi, la distinzione tra indirizzo politico e gestione svolge anche l'importante compito di tutelare e valorizzare l'imparzialità dell'amministrazione, riconoscendone, in tal modo, il distinto rilievo costituzionale come "funzione" e cioè come attività di cura dell'interesse pubblico¹³, dovendosi prevedere, quindi, come

Governo: illusioni e delusioni costituzionali, Milano, 1985, pp. 106, 125; E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, 1961, pp. 95 ss.

10 Si v. C. CELONE *La responsabilità dirigenziale tra stato ed enti locali*, cit. 33

11 Nel nostro sistema costituzionale, in cui è il popolo che elegge i propri rappresentanti politici, approvandone il relativo programma, questi hanno il diritto ed insieme il dovere di dare attuazione al programma politico, ma per farlo si devono necessariamente avvalere degli apparati amministrativi con i loro dirigenti e dipendenti, che, a loro volta, devono sì perseguire gli obiettivi indicati dall'autorità politica, ma devono farlo in modo imparziale ed efficiente, essendo gli impiegati pubblici al servizio esclusivo della Nazione, secondo quanto prescrive l'art. 98, ossia al servizio dell'interesse generale, e non già quindi di una parte, neppure di quella che ha vinto le elezioni, anche se in quel momento rappresenta la maggioranza degli italiani (così, F. BASSANINI, *Indirizzo politico, imparzialità della P.A. e autonomia della dirigenza. Principi costituzionali e disciplina legislativa*, in www.astrid-online.it, 2008,1-3).

12 C. ESPOSITO, *Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 249-250, là dove osserva che non è né improprio né inesatto in una Costituzione che afferma solennemente e con formula generale che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, «parlare di diritti fondamentali dei cittadini alla democraticità, alla legalità, alla imparzialità o alla attività economica della P. A.».

13 Si v. C. CELONE *La responsabilità dirigenziale tra stato ed enti locali*, cit. 35

necessario corollario della distinzione in parola, che per ogni ufficio pubblico¹⁴, venga individuato il soggetto a cui sia possibile imputare la responsabilità della gestione, e ciò al fine di assicurare un'azione pubblica conforme ai principi di trasparenza, imparzialità e buon andamento, con funzionari chiamati a rispondere delle loro azioni, dando così effettiva attuazione agli articoli 28, 97 e 98 Cost.¹⁵

Con riguardo al soggetto a cui imputare la responsabilità della gestione, sicuro rilievo assume la figura del dirigente pubblico quale elemento imprescindibile nell'ambito del sistema dei rapporti tra politica ed amministrazione così come regolato dal principio di distinzione, e ciò sia dal punto di vista funzionale, inteso come criterio di distribuzione delle competenze tra sfera politica e sfera amministrativa, che dal punto di vista strutturale, tema, quest'ultimo, strettamente correlato allo *status* (di indipendenza o meno) del "funzionario".

Nell'ambito della distinzione funzionale, quindi, la legge, dovendosi qui richiamare le disposizioni relative alla distribuzione delle competenze¹⁶, riserva agli organi di vertice la funzione di indirizzo, mediante l'adozione di atti normativi o comunque a contenuto generale, mentre alla dirigenza attribuisce il potere di adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa. I due momenti, è bene evidenziarlo, non possono, tuttavia, considerarsi tra di loro scollegati tenuto conto del fatto che l'attività gestionale svolta dal dirigente pubblico, il quale è tenuto ad esercitarla con un certo grado di autonomia, ha come scopo principale quello di raggiungere gli obiettivi fissati dall'organo politico nell'ambito dell'esercizio della propria funzione di indirizzo, ciò al fine di garantire, richiamando gli insegnamenti del Giudice delle leggi, un punto di equilibrio tra il principio democratico, espressione della sovranità rimessa al popolo che la esercita per il tramite degli strumenti della democrazia rappresentativa, ed il principio di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa anche quale garanzia per le minoranze sotto il profilo della cura dei diritti inviolabili intesi come diritti a prestazioni amministrative.

14 Se l'attività, per acquistare rilevanza giuridica, deve essere predefinita in rapporto allo scopo che deve raggiungere, il passaggio fondamentale al fine del controllo sul corretto esercizio del potere sta nell'attribuzione di quella attività predefinita, di quella funzione, ad un soggetto, ad un "Ufficio". In tal senso la funzione è il complesso di attività, attribuite ad uffici, predeterminate dalla legge (o da atto organizzativo sulla base della legge), volte al perseguimento di finalità generali. F. MERLONI, *Organizzazione amministrativa e garanzie di imparzialità. Funzioni amministrative e funzionari alla luce del principio di distinzione tra politica e amministrazione*, da atti del convegno su "Interesse pubblico e disegno organizzativo delle Pubbliche Amministrazioni" Palermo 21 febbraio 2009, pp. 5 e 8

15 Si v. C. CELONE *La responsabilità dirigenziale tra stato ed enti locali*, cit. 35.

16 Artt. 4,14,16 e 17 del d.lgs. n. 165/2001.

Con l'atto di conferimento dell'incarico dirigenziale, il quale attiene ad un momento successivo rispetto a quello con il quale si instaura il rapporto di servizio a seguito del reclutamento per mezzo del concorso pubblico, il dirigente, infatti, assume su di sé l'obbligo di raggiungere gli obiettivi fissati con gli atti di programmazione strategica, intesi quest'ultimi come espressione della funzione d'indirizzo politico. Dal conferimento dell'incarico, pertanto, dipende lo svolgimento delle funzioni proprie del dirigente, cui si ricollegano due momenti fondamentali, ovvero quello dell'autonomia e quello della correlata responsabilità rispetto alle funzioni esercitate ed agli obiettivi da dover raggiungere.

In effetti il modello di distinzione sarebbe incompleto, se non addirittura disfunzionale, ove non venissero previsti dispositivi giuridici idonei ad assicurare la coerenza e l'efficienza del modello anche a valle, nel momento patologico del discostamento tra le finalità individuate nell'atto di indirizzo e la concreta gestione¹⁷. A questa finalità risponde l'istituto della responsabilità dirigenziale che la dottrina definisce come una responsabilità di risultato¹⁸, in quanto considerata come l'espressione del principio generale, di rilievo costituzionale, per cui l'azione amministrativa deve essere valutata e giudicata per i risultati che ottiene, e la responsabilità per questi risultati deve potersi individuare specificamente in capo a soggetti determinati, che assumono, di conseguenza, poteri, obblighi e doveri, in misura proporzionata ai risultati attesi e ottenuti.

Gli elementi caratteristici della responsabilità dirigenziale.¹⁹

Come si è detto al termine del precedente paragrafo, la responsabilità dirigenziale si ricollega al conferimento dell'incarico dirigenziale, che nell'organizzazione dello Stato può avvenire da parte dell'organo di indirizzo o del dirigente generale, in quanto dal conferimento dell'incarico dipende lo svolgimento delle funzioni proprie del dirigente, dovendosi escludere, pertanto, che la responsabilità dirigenziale possa

¹⁷ E.N. FRAGALE *Studio sul principio di distinzione tra politica e amministrazione, La riserva di indirizzo come nuovo punto di partenza*, cit., p. 292.

¹⁸ Vi è la consapevolezza, infatti, che la capacità di conseguire risultati utili per la collettività sia un nuovo paradigma normativo dell'amministrazione, di valore costituzionale, un autentico principio istituzionale destinato ad incidere sull'organizzazione e sulla funzione amministrativa, la stessa ragion d'essere degli apparati pubblici, il presupposto che ne legittima il ruolo di istituzioni deputate alla cura di specifici interessi pubblici, tanto che la mancata realizzazione di risultati gestionali soddisfacenti per i cittadini pone l'amministrazione in contraddizione con il proprio statuto giuridico. Così, A. R. TASSONE, *Amministrazione "di risultato" e provvedimento amministrativo*, in *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Atti del Convegno, Palermo 27-28 febbraio 2003, a cura di M. Immordino-A. Police, Torino, 2004, 1.

¹⁹ È bene precisare che nel vigente quadro normativo la responsabilità dirigenziale trova la propria specifica disciplina all'articolo 21 del d.lgs. n. 165 del 2001, alla cui lettura si rinvia.

insorgere per il solo fatto di essere in possesso della “qualifica” dirigenziale, intesa come attitudine professionale del dirigente all’assunzione di incarichi, nell’ambito del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche a seguito del superamento di un apposito concorso. La responsabilità dirigenziale, pertanto, al di là della denominazione, è una forma di responsabilità che investe chiunque sia chiamato a svolgere funzioni dirigenziali, non essendo, quindi, in tal modo limitata solo a coloro che rivestono formalmente la qualifica dirigenziale²⁰.

La responsabilità dirigenziale, in ragione del fatto che coinvolge, necessariamente, organo di indirizzo politico ed organo dirigenziale e non è attivabile, né sindacabile, nei rapporti tra amministrazione e terzi, è una responsabilità che rileva all’interno; difatti, nelle amministrazioni statali, nonostante manchi una precisa indicazione da parte del legislatore su quale sia l’organo competente ad adottare le misure conseguenti all’accertamento della responsabilità dirigenziale, è da ritenere che il potere di attribuire una simile responsabilità e di adottare i provvedimenti sanzionatori previsti dalla legge spetti all’organo di indirizzo politico²¹, ciò anche in

²⁰ Il riferimento è ai dirigenti esterni secondo quanto previsto dall’art. 19, comma 6 del d.lgs. n. 165 del 2001. Sul punto si veda C. CELONE *La responsabilità dirigenziale tra stato ed enti locali*, cit. pp 71-84.

²¹ La competenza dell’organo politico all’adozione delle misure previste per la responsabilità dirigenziale si può ricavare intanto dal fatto che allo stesso soggetto politico spetta, in base alle disposizioni del decreto sul pubblico impiego n. 165/2001, il potere di conferire tutti gli incarichi dirigenziali di livello generale, inclusi naturalmente quelli apicali. Si ritiene, pertanto, che contro il dirigente generale o contro il dirigente apicale si debbano seguire le due differenti procedure indicate per il conferimento dell’incarico dall’art. 19, ai commi 3 e 4. Contro il dirigente generale, occorrerà, cioè, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente, per l’irrogazione, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, delle sanzioni più gravi della revoca dell’incarico o del recesso dell’amministrazione dal rapporto di lavoro. Le stesse misure contro il dirigente apicale (come il segretario generale o il capo dipartimento) dovranno essere adottate, invece, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente. La competenza dell’organo di indirizzo politico ad adottare i provvedimenti conseguenti all’accertamento della responsabilità dirigenziale discende quindi dall’applicazione del principio dell’autotutela e, più specificamente, del suo corollario del *contrarius actus*, applicabile a tutti i provvedimenti di ritiro, per cui la revoca ed il recesso dovranno essere adottati dallo stesso soggetto e con le medesime forme e modalità seguite per il conferimento dell’incarico. Ma in ogni caso soccorre la disciplina generale sulla revoca e sull’annullamento d’ufficio, contenuta nella legge sul procedimento amministrativo n. 241/1990, la quale stabilisce che sia di regola lo stesso organo che ha emanato il provvedimento a poterlo revocare o annullare, tranne che la legge non preveda un organo diverso. Per approfondimenti sul principio dell’autotutela si rinvia alle voci enciclopediche di F. BENVENUTI, *Autotutela* (diritto amministrativo), in Enc. dir., vol. IV, Milano, 1959, 537 ss., e G. CORAGGIO, *Autotutela*, in Enc. Giur., Roma, 1988, 1 ss.; ed a G. CORSO, *Autotutela* (dir. amm.), in Dizionario di diritto pubblico, diretto da S. CASSESE, Milano, 2006, 609 ss. 14 In questo senso, L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, cit., 132, 134. 15 Artt. 21 quinquies e 21 nonies, legge n. 241/1990. 16 Per approfondimenti sul potere di revoca e di annullamento d’ufficio, v., di recente, anche per i riferimenti dottrinali e giurisprudenziali: M. IMMORDINO, *Il potere amministrativo di revoca*, in *Federalismi.it*, 5 aprile 2017; ID., *I provvedimenti amministrativi di secondo grado*, in *Diritto amministrativo*, cit., 336 ss.; V. DOMENICHELLI, con aggiornamento di M. SINISI, Art. 21 quinquies. Revoca del provvedimento, e C. DEODATO, Art. 21 nonies. *Annullamento d’ufficio*, in *Codice dell’azione amministrativa*, cit., 1057 ss., 1175 ss. Tra le voci enciclopediche: G. GHETTI, *Annullamento d’ufficio dell’atto amministrativo*, in Dig. disc. pubbl., Torino, 1987, 267 ss.; A. CORPACI, *Revoca e abrogazione del provvedimento amministrativo*, in Dig. disc. pubbl., vol. XIII, Torino, 1997, 324 ss.; E. FERRARI, *Revoca nel diritto amministrativo*, ivi, 333 ss.

considerazione del fatto che la responsabilità dirigenziale attiene al momento della distinzione strutturale tra i predetti organi in ossequio al generale principio di distinzione. È evidente, infatti, come la responsabilità dirigenziale, peraltro basata sul delicato equilibrio sussistente tra valutazione della *performance*²² del dirigente e responsabilità per i risultati amministrativi conseguiti, si innesti all'interno di una relazione più ampia qual è quella che intercorre tra organi politici ed organi burocratici, basata sul modello delle competenze differenziate degli uni e degli altri e sulla correlata autonomia decisionale dei dirigenti²³, fermo restando che il primato ed il controllo della politica non può essere messo in discussione²⁴.

In disparte ogni questione relativa all'esercizio in concreto del potere di revoca o di recesso connesso alla responsabilità dirigenziale - che qui si trascura d'affrontare per ragioni d'economicità di trattazione - l'accertamento della stessa, e l'adozione (da parte dell'organo competente) della revoca dell'incarico o di altra misura sanzionatoria prevista dalla legge o da fonte di rango contrattuale²⁵, deve comunque seguire, secondo quanto chiarito oramai da tempo anche dalla Corte Costituzionale²⁶, un apposito procedimento connotato da adeguate garanzie procedurali, che prevedono sia l'intervento di un organo consultivo, denominato comitato dei garanti, sia il rispetto del principio del contraddittorio e del diritto di difesa, per consentire al dirigente sottoposto al relativo procedimento per l'accertamento della responsabilità dirigenziale di chiarire le ragioni per le quali la sua condotta non sia suscettibile di censura. Solo l'esternazione delle ragioni poste alla base della determinazione assunta dall'organo politico, infatti, garantisce la trasparenza delle scelte sotto il profilo della prosecuzione dell'attività gestoria in ossequio ai precetti costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa²⁷.

22 Si v. C. CELONE *La responsabilità dirigenziale tra stato ed enti locali*, cit., pp. 148-183.

23 M. RUSCIANO, *La dirigenza pubblica locale: tra vecchie impostazioni e nuove tendenze*, in *Il lavoro nelle p. a.*, 2002, 903.

24 V. GASPARINI CASARI, *La dirigenza pubblica nel rapporto tra politica ed amministrazione (dal d.lgs. 29/1993 al d.lgs. 150/2009)*, in *Il dir. dell'economia*, 2009, 550 ss.

25 Vedi l'articolo 33 del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro relativo al personale dell'area funzioni centrali triennio 2016 – 2018, adottato a seguito del CCNQ per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale del 13/7/2016, secondo cui *la responsabilità dirigenziale di cui all'art. 21 del D.Lgs. n. 165/2001, riguarda il raggiungimento dei risultati in relazione ad obiettivi assegnati, la qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura, le competenze professionali e manageriali dimostrate, nonché i comportamenti organizzativi richiesti per il più efficace svolgimento delle funzioni assegnate. La responsabilità dirigenziale è accertata secondo le procedure e mediante gli organismi previsti nell'ambito del sistema di valutazione delle amministrazioni, nel rispetto della normativa vigente.*

26 «anche per assicurare, specie dopo l'entrata in vigore della legge n. 241/1990, il rispetto dei principi del giusto procedimento, all'esito del quale dovrà essere adottato un atto motivato che, a prescindere dalla sua natura giuridica, di diritto pubblico o di diritto privato²⁹, consenta comunque un controllo giurisdizionale» Corte cost., 23 marzo 2007, n. 103.

27 Si v. C. CELONE *La responsabilità dirigenziale tra stato ed enti locali*, cit., p. 101 e 102.

Partendo dalla specifica disciplina legislativa in tema di responsabilità dirigenziale così come ricavabile dall'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 recante (*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.*), emerge che il tratto caratterizzante la responsabilità dirigenziale risiede nella circostanza che il soggetto destinatario di un incarico dirigenziale è chiamato a rispondere dei risultati della sua complessiva gestione amministrativa²⁸, tanto da potersi definire una responsabilità per risultati²⁹, dovendosi quest'ultima espressione necessariamente ricondurre alla formula dell'"amministrazione per risultati", così come introdotta da autorevole dottrina³⁰; nell'amministrazione per risultati, organi politici e organi dirigenziali sono impegnati in maniera interdipendente a raggiungere tutti o almeno una buona parte degli obiettivi prefissati in sede di indirizzo politico, ed in particolare i primi, attraverso la fissazione degli obiettivi e l'assegnazione delle relative risorse umane, materiali ed economico-finanziarie; i secondi, attraverso l'attività di amministrazione concreta e di gestione delle risorse a loro disposizione per il perseguimento ed il conseguimento degli obiettivi definiti in sede di indirizzo politico³¹.

L'elemento che caratterizza la responsabilità dirigenziale, quindi, è il fatto che essa consegue all'inadempimento degli obblighi discendenti dall'incarico dirigenziale, potendosi assimilare, per tale motivo, alla responsabilità civile da inadempimento, dovendosi tuttavia considerare a tal riguardo che la fonte dell'obbligazione non è il contratto in senso stretto, bensì l'atto unilaterale consistente nel provvedimento di conferimento dell'incarico o la direttiva dell'organo di indirizzo.

È bene ricordare che anche la responsabilità dirigenziale, tenuto conto di quanto previsto dall'art. 16, comma 1, lett. e), ed art.17, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 165/2001, comprende non tanto, o non solo, il comportamento del singolo dirigente, bensì la condotta dell'ufficio da questi diretto, dovendo quindi egli rispondere anche nel caso in cui gli obiettivi che gli sono stati attribuiti non risultano raggiunti per cause imputabili ai dipendenti assegnati al suo ufficio, rispetto ai quali egli può comunque esercitare i poteri che gli sono espressamente conferiti di direzione, coordinamento, controllo e sostituzione, naturalmente, in caso di inerzia; in tal modo è possibile

28 F. G. SCOCA, *Attività amministrativa*, in Enc. dir., VI agg., Milano, 2002, 100 ss.

29 *Ex plurimis* Tra i tanti: C. PINELLI, *Responsabilità per risultati e controlli*, in *Le responsabilità pubbliche*. ..., cit., 385; G. CORSO, *Il dirigente pubblico e la responsabilità dei risultati*, ivi, 573; M. RUSCIANO, A proposito della responsabilità «di risultato» del dirigente pubblico dopo il d.lgs. 29 del 1993, ivi, 597; L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Rimini, 1991, 455.

30 Da Massimo Severo Giannini come ricorda A. ROMANO TASSONE, Sulla formula «amministrazione per risultati», in *Scritti in onore di Elio Casetta*, cit., 815, 817- 818.

31 Così C. CELONE *La responsabilità dirigenziale tra stato ed enti locali*, cit., p. 104

assimilare³² la responsabilità dirigenziale alla responsabilità del debitore “per fatto degli ausiliari”, così come prevista dall’articolo 1228 del codice civile, così come ad una responsabilità per inadempimento di obbligazioni di risultato o di mezzi³³.

La responsabilità dirigenziale va considerata, peraltro, come una forma di responsabilità che non si sostituisce ma si aggiunge, con proprie e differenti peculiarità, alle altre figure di responsabilità pubblica, la quale nei suoi canoni tradizionali si articola in responsabilità tra poteri pubblici, in particolare fra Governo e Parlamento, che trova fondamento nell’art. 95 della Costituzione ove viene proclamato il principio della responsabilità politica del Presidente del Consiglio e dei ministri, e in responsabilità dei poteri pubblici nei confronti dei soggetti privati, in riferimento alla soddisfazione ed alla lesione delle situazioni giuridiche soggettive di questi ultimi, che trova fondamento negli artt. 28 e 113 della Costituzione; per mezzo di essi viene, infatti, sancita la responsabilità civile e solidale degli enti e dei dipendenti pubblici e la responsabilità amministrativa e penale di questi ultimi, nonché sancito il principio della generale tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa³⁴.

Esiste, difatti, un elemento comune a tutte le forme di responsabilità, compresa quella dirigenziale, rintracciabile nel fatto che ognuna di esse presuppone il compimento di un illecito, inteso come comportamento umano posto in violazione di

32 41 Da P. CHIRULLI, *Dirigenza pubblica (riforma della)*, in Enc. Giur., 2000, 11.

33 La responsabilità dirigenziale si caratterizza, tra le altre cose, per la circostanza che, ai fini dell’imputazione dei risultati negativi, non rileva soltanto il comportamento personale del singolo dirigente, ma anche l’azione complessiva dell’ufficio al quale lo stesso è preposto, e quindi le attività di tutti i dipendenti che gli sono stati assegnati, similmente alla responsabilità civile per fatto altrui. Nella valutazione dei risultati raggiunti dal dirigente deve essere presa in considerazione, in particolare, la quantità e la qualità delle risorse umane, finanziarie e materiali, che gli sono state messe effettivamente a disposizione, poiché tali fonti costituiscono componenti necessarie per potere raggiungere gli obiettivi che gli vengono assegnati dall’organo politico (o dal dirigente generale). Sono le disposizioni della legge e della contrattazione collettiva a porre l’accento sul legame tra gli obiettivi alla stregua dei quali viene valutata la performance del dirigente e le risorse disponibili, richiedendo che i primi siano “correlati” alle seconde. Di conseguenza, se le risorse del dirigente risultano oggettivamente inadeguate rispetto agli obiettivi da raggiungere, oppure se gli obiettivi risultano oggettivamente irraggiungibili, tali circostanze rilevano tra le cause che rendono “impossibile” la prestazione del dirigente, e pertanto come fattori “esimenti”, ovvero come condizioni di “non imputabilità” della responsabilità dirigenziale. In questa prospettiva, il dirigente che non raggiunge gli obiettivi che gli sono stati assegnati può difendersi da un’eventuale imputazione di responsabilità a suo carico, provando che l’inadempimento dell’obbligo è stato determinato «da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile», in linea con quanto prescrive l’art. 1218 del codice civile a proposito della responsabilità del debitore. Così C. CELONE *La responsabilità dirigenziale tra stato ed enti locali*, cit., pp. 109 – 110, In termini non dissimili, A. BOSCATI, *Il dirigente dello Stato ...*, cit., 315 (nota 48); S. MAINARDI, *La responsabilità dirigenziale ed il ruolo del Comitato dei Garanti*, in *Il lavoro nelle p. a.*, 2002, 1092-1093; A. BOSCATI, S. MAINARDI, V. TALAMO (a cura di), *La responsabilità dirigenziale*, in *La dirigenza nelle pubbliche amministrazioni. Dal modello unico ministeriale ai modelli caratterizzanti le diverse amministrazioni*, a cura di F. Carinci e S. Mainardi, Tomo I, Milano, 2005, 258.

34 Si v. C. CELONE *La responsabilità dirigenziale tra stato ed enti locali*, cit. 14

una norma giuridica³⁵, al verificarsi del quale l'ordinamento reagisce con una sanzione per ripristinare l'ordine giuridico violato; ciò che però distingue la responsabilità dirigenziale dalla responsabilità civile e da quella erariale del funzionario pubblico, è il fatto che essa prescinde dalla produzione di un danno, perché ciò che rileva è il verificarsi dell'illecito in sé a prescindere che lo stesso abbia causato o meno un danno (patrimoniale o non patrimoniale)³⁶.

Vi è, tuttavia, una specifica ipotesi di responsabilità, quella disciplinare che, in ragione di una espressa volontà del legislatore, si intreccia, peraltro con non poche conseguenze sotto il profilo concettuale, con la responsabilità dirigenziale, dovendosi ciò desumere dalla norma contenuta nell'art. 21, comma 1, così come riformulata dall'art. 3, comma 2, della l. 15 luglio 2002, n. 145 che, nell'individuare le due ipotesi principali di responsabilità dirigenziale nel mancato raggiungimento degli obiettivi e nell'inosservanza delle direttive "imputabili al dirigente", chiosa con l'inciso "ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo".

In seguito il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150³⁷ con l'art. 41, comma 1, lett. a), ha modificato la disposizione in punto di accertamento del mancato raggiungimento degli obiettivi, disponendo che deve effettuarsi secondo il sistema di valutazione di cui al Titolo II del decreto legislativo di attuazione della l. 4 marzo 2009, n. 15, lasciando immutate le fattispecie di responsabilità dirigenziale (mancato raggiungimento degli obiettivi, inosservanza delle direttive imputabili al dirigente) e le conseguenze che ne derivano (revoca dell'incarico e collocamento a disposizione dei ruoli di cui all'art. 23) mantenendo ferma la salvezza dell'eventuale responsabilità disciplinare ("ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo").

Ciò sta a significare che, a prescindere dagli elementi che caratterizzano la responsabilità dirigenziale come forma di responsabilità a sé stante, uno stesso comportamento, secondo la posizione assunta dal legislatore, può dar luogo tanto a responsabilità dirigenziale quanto a responsabilità disciplinare.

Quest'ultimo è un punto non privo di ricadute pratiche ed operative, ove si consideri che, pur nella comune previsione circa il rispetto del principio del contraddittorio, le due forme di responsabilità presentano tuttora rilevanti profili di diversità procedurale e formale, sì da imporre agli interpreti una attenta opera di

35 C. CELONE *La responsabilità dirigenziale tra stato ed enti locali*, cit. 129, B. ALBANESE, *Illecito (storia)*, Enc. dir., vol. XX, Milano, 1970, 50; P. TRIMARCHI, *Illecito (diritto privato)*, ivi, 90 e ss.

36 C. CELONE *La responsabilità dirigenziale tra stato ed enti locali*, cit. 130

37 Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 recante "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni".

selezione e ricostruzione, onde prevenire o impedire forme più o meno gravi di irregolarità o invalidità³⁸, tema questo diffusamente affrontato sia in dottrina³⁹ che in giurisprudenza⁴⁰.

In sintesi la responsabilità dirigenziale, intesa come responsabilità per il mancato conseguimento, da parte della dirigenza, degli obiettivi stabiliti in sede politica è, secondo l'attuale modello di amministrazione, una specifica ed autonoma forma di responsabilità, tutta interna all'Ente, che ha la funzione di individuare gli eventuali discostamenti dell'attività gestionale, intesa nel suo complesso, rispetto alle priorità fissate dalla politica, risolvendosi quindi come uno strumento teso ad assicurare il necessario vincolo di coerenza tra indirizzo e gestione e, se del caso, consentire la rimozione tempestiva del dirigente rivelatosi inadoneo alla funzione.

La responsabilità dirigenziale tra fattispecie tipica e figure speciali.

Come si è già avuto modo di dire, l'articolo 21, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001 individua tra le ipotesi fondamentali di responsabilità dirigenziale il "mancato raggiungimento degli obiettivi" e l'"inosservanza delle direttive". Il mancato raggiungimento degli obiettivi, secondo quanto stabilito dal medesimo articolo 21, dal d.lgs. n. 150 del 2009⁴¹ nonché dalle disposizioni della contrattazione nazionale⁴², è fonte di responsabilità dirigenziale soltanto se è accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione della *performance*, di cui al d.lgs. n. 150/2009.

Anche l'"inosservanza delle direttive", benché la formulazione della norma porti ad escluderlo, sembra che debba comunque essere accertata attraverso le risultanze del sistema di valutazione della *performance* (di cui al decreto n. 150/2009), in quanto

38 Diversi sono i soggetti chiamati a contestare e a sanzionare; inoltre, la presenza di organi terzi in funzione di garanzia del dirigente è limitata alla sola responsabilità dirigenziale. Ciò considerato, occorre anche aggiungere che storicamente è in atto un processo di progressiva convergenza, anche sotto il profilo formale e procedurale, tra le due forme di responsabilità, v F. BORGOGELLI, *Valutazione e responsabilità della dirigenza pubblica: ancora una riforma*, in *Lavoro nelle P.A.*, 2014, 5, pp. 689 ss.

39 Sul punto vedi l'esautiva ricostruzione proposta da C. CELONE *La responsabilità dirigenziale tra stato ed enti locali*, cit. pp. 133 e ss., A. BOSCATI, *Responsabilità disciplinare e responsabilità dirigenziale; alla ricerca della fattispecie*, in *Lavoro nelle P.A.*, 2014, 3-4, pp. 525 ss.

40 Da ultimo si richiama Cass., sez. lav., 9 maggio 2018, n. 11161. La giurisprudenza di legittimità, invero, ritiene che debba farsi ricorso al criterio della prevalenza ai fini della risoluzione dei possibili conflitti tra le due diverse ipotesi di responsabilità, e ciò nel caso in cui la contestazione presenti aspetti che la rendano contemporaneamente sussumibile nell'una e nell'altra forma di responsabilità, il che si verifica nell'ipotesi in cui il procedimento venga avviato con riferimento ad una pluralità di addebiti, di cui alcuni riconducibili alla responsabilità disciplinare, altri a quella dirigenziale.

41 Vedi combinato disposto dell'art. 3, comma 5 bis, e dell'art. 9, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 150 del 2009.

42 Vedi articolo 33 del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro relativo al personale dell'area funzioni centrali triennio 2016 – 2018

le determinazioni correttive e sanzionatorie dell'organo di governo per inosservanza delle direttive verrebbero svincolate da un ulteriore elemento di garanzia costituito dalla procedura di valutazione e dal giudizio espresso da un organo indipendente a ciò preposto (l'OIV), con il rischio di indebolire l'autonomia del dirigente e di accentuare il rapporto di dipendenza e fidelizzazione del medesimo nei confronti dell'organo di indirizzo politico⁴³.

Un'ulteriore fattispecie di responsabilità del dirigente, sebbene dalla legge non formalmente qualificata come responsabilità dirigenziale, la cui natura, tuttavia, sembra potersi ricondurre, sul piano concettuale, non tanto all'ipotesi della responsabilità dirigenziale, quanto piuttosto a quella disciplinare⁴⁴, si deve all'art. 41 del decreto attuativo n. 150/2009, che, tra l'altro, ha aggiunto il comma 1 bis all'art. 21, del d.lgs. n. 165/2001, stabilendo che al dirigente nei confronti del quale venga accertata, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, la colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione, la retribuzione di risultato è decurtata, sentito il comitato dei garanti, di una quota che, in relazione alla gravità della violazione, può giungere fino

43 L'accertamento di tale ipotesi di responsabilità, così com'è formulata la norma, sembrerebbe sganciato, almeno *prima facie*, dalle risultanze del sistema di valutazione della performance (di cui al decreto n. 150/2009), che è invece strettamente correlato al raggiungimento degli obiettivi. Se si seguisse però questa soluzione, le determinazioni correttive e sanzionatorie dell'organo di governo per inosservanza delle direttive, sebbene richiedano l'imputabilità a carico del dirigente di un simile inadempimento, verrebbero svincolate da un ulteriore elemento di garanzia costituito dalla procedura di valutazione e dal giudizio espresso da un organo indipendente a ciò preposto (l'oiv), con il rischio di indebolire l'autonomia del dirigente e di accentuare il rapporto di dipendenza e fidelizzazione del medesimo nei confronti dell'organo di indirizzo politico. Ma una simile interpretazione non appare coerente con il sistema, per cui è necessario recuperare, anche in questo caso, il collegamento tra inosservanza delle direttive e accertamento di tale fattispecie attraverso il meccanismo di valutazione della performance individuale del dirigente. Se è vero, d'altra parte, che le direttive, per loro natura, sono dirette a definire indirizzi ed obiettivi strategici ed operativi, oppure priorità, piani e programmi da attuare, allora anche l'inosservanza delle direttive, nella misura in cui comporti il mancato raggiungimento degli obiettivi in esse contenuti, dovrà essere accertata secondo le risultanze del nuovo sistema di valutazione. Cfr. C. CELONE *La responsabilità dirigenziale tra stato ed enti locali*, cit. pp. 230.

44 Ciò per una serie di considerazioni che attengono ad aspetti sostanziali, procedurali e sanzionatori della disciplina. Sotto il profilo sostanziale, la responsabilità in esame viene collegata, a ben vedere, non alla violazione di un'obbligazione di risultato, ossia al mancato conseguimento da parte del dirigente dei risultati attesi dall'organo di indirizzo politico ed amministrativo, ma all'inadempimento di un'obbligazione di mezzi, più precisamente di un obbligo di condotta puntualmente previsto e disciplinato dalla legge, rientrante tra i doveri d'ufficio del dirigente, tenuto a vigilare sul rendimento dei propri dipendenti. Dal punto di vista procedurale, l'accertamento di questa *species* di responsabilità non viene collegato dalla legge al sistema di misurazione e valutazione della performance individuale, che rappresenta, si è visto, l'antecedente logico ed indefettibile della responsabilità di risultato. Sotto il profilo sanzionatorio, infine, si introduce una misura di tipo pecuniario, in precedenza non contemplata tra le misure applicabili alla responsabilità dirigenziale, diversamente dalla responsabilità disciplinare, alla quale la legge ha ricollegato, fin dall'inizio, anche sanzioni pecuniarie Cfr. C. CELONE *La responsabilità dirigenziale tra stato ed enti locali*, cit. pp. 235.

all'ottanta per cento, e ciò conformemente agli indirizzi deliberati in passato in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni dalla Civit, poi dall'Anac, ed ora dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Tuttavia, a partire dal 2005, ovvero in occasione del varo del codice dell'amministrazione digitale⁴⁵, si è assistito ad un mutamento della fisionomia dell'istituto della responsabilità dirigenziale, in quanto il legislatore per un verso ha ricondotto nel suo alveo di applicazione tutta una serie di figure speciali, per altro verso, invece, ha creato una commistione, o meglio, un indissolubile intreccio tra responsabilità dirigenziale e responsabilità disciplinare o erariale (ponendo in tal modo una serie di questioni non prive di ricadute pratiche ed operative qualora la contestazione riguardi profili afferenti contemporaneamente all'una e all'altra forma di responsabilità).

Alcune figure speciali di responsabilità dirigenziale sono state introdotte dal d.lgs. n. 150 del 2009 ed attengono all'ipotesi della responsabilità per omessa vigilanza sul rendimento dei propri dipendenti, così come introdotta dall'art.41, comma 1, lett. b), del d.lgs. 150 del 2009 che ha aggiunto il comma 1 bis, all'articolo 21 del d.lgs. n. 165 del 2001. Altre sono state previste, ad esempio, dai decreti legislativi n. 74 e n. 75 del 2017, che hanno modificato il decreto sulla performance (n.150/2009) e il decreto sul pubblico impiego (n.165/2001), riproponendo una sovrapposizione dei piani di operatività tra la responsabilità dirigenziale e la responsabilità disciplinare, in quanto prevedono, ad esempio, tra le ipotesi per le quali si può procedere al licenziamento disciplinare, *"l'insufficiente rendimento dovuto alla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa, rilevato attraverso la costante valutazione negativa della performance del dipendente per ciascun anno dell'ultimo triennio"*⁴⁶; oppure, vi è il caso per cui determinate condotte aventi rilevanza disciplinare, punibili con la sospensione dal servizio fino a un massimo di tre mesi e, nei casi più gravi, con il licenziamento, sono valutate, nei confronti del personale con qualifica dirigenziale o titolare di funzioni o incarichi dirigenziali, anche ai fini della responsabilità dirigenziale⁴⁷.

Parimenti, altre ipotesi speciali sono state previste dalla legge delega n. 190 del 2012, in tema di prevenzione della corruzione, mentre il decreto attuativo n. 33 del 2013, come modificato e integrato dal d.lgs. n. 97/2016, in tema di accesso civico e obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni pubbliche, ha

⁴⁵ D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 "Codice dell'amministrazione digitale." Artt. 6 ter, 12, 17, 47, 65

⁴⁶ Art. 55 quater, comma 1, lett. f-quinquies), d.lgs. n. 165/2001, in combinato con art. 3, comma 5 bis, d.lgs. n. 150/2009.

⁴⁷ Art. 55 sexies, comma 3, d.lgs. n. 165/2001.

invece inquadrato tra le fattispecie produttive di responsabilità, sia dirigenziale, sia disciplinare, sia amministrativo contabile (per danno all'immagine), l'inadempimento dei numerosi obblighi di pubblicazione nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni dei documenti, delle informazioni e dei dati concernenti la loro organizzazione ed attività⁴⁸.

Questa commistione di fattispecie, riconducibili a più forme di responsabilità, aveva indotto, però, di recente, il legislatore a richiedere al Governo, tramite la legge delega n. 124/2015 (all'art. 11, comma 1, lettera m), dichiarata però incostituzionale con la sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016⁴⁹, come quasi tutto l'articolo 11, di procedere al «riordino delle disposizioni legislative relative alle ipotesi di responsabilità dirigenziale, amministrativo-contabile e disciplinare dei dirigenti», la «ridefinizione del rapporto tra responsabilità dirigenziale e responsabilità amministrativo-contabile, con particolare riferimento alla esclusiva imputabilità ai dirigenti della responsabilità per l'attività gestionale», la «limitazione della responsabilità dirigenziale alle ipotesi di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165», e infine, la «limitazione della responsabilità disciplinare ai comportamenti effettivamente imputabili ai dirigenti stessi»; il legislatore delegato, tuttavia, non era intervenuto su questi punti, tant'è che sulla necessità di un simile riordino si era altresì espresso il Consiglio di Stato con il parere del 14 ottobre 2016, n. 2113, reso in occasione dell'esame dello schema preliminare di

⁴⁸ Artt. 45 e 46, d.lgs. n. 33/2013.

⁴⁹ Così La Corte Costituzionale nella sentenza n. 251/2016 a proposito della delega legislativa per la riorganizzazione della dirigenza pubblica e di quella sanitaria ricompresa nell'ambito della c.d. Riforma Madia: È dichiarato costituzionalmente illegittimo - per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. - l'art. 11, comma 1, lett. a), b), n. 2), c), nn. 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2, della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui prevede che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. Le disposizioni impugnate dalla Regione Veneto - che (per apprezzabili esigenze di unitarietà) enunciano in modo dettagliato i principi e criteri direttivi della delega finalizzata alla riorganizzazione di tutta la dirigenza pubblica, inclusa quella regionale - incidono su ambiti riconducibili alla competenza statale esclusiva in materia di "ordinamento civile" (per la parte concernente il rapporto di lavoro privatizzato) e alla determinazione statale dei principi fondamentali in materia di tutela della salute (per la parte relativa alla disciplina della dirigenza sanitaria), ma interferiscono anche profondamente con la competenza residuale delle Regioni in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale (entro cui si collocano le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al ruolo, il conferimento e la durata degli incarichi) nonché con la potestà residuale regionale in materia di formazione o con quella concorrente in materia di tutela della salute (per la parte relativa alla disciplina della dirigenza sanitaria). A fronte di tale palese concorso di competenze inestricabilmente connesse, nessuna delle quali si rivela prevalente, l'intervento del legislatore statale non è costituzionalmente illegittimo, se necessario a garantire l'esigenza di unitarietà sottesa alla riforma, ma deve muoversi nel rispetto del principio di leale collaborazione, garantendo nella fase attuativa della delega un reale coinvolgimento delle Regioni, per realizzare il quale non è sufficiente il prescritto parere in Conferenza unificata, essendo bensì l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni (irragionevolmente prevista dal legislatore delegante solo per l'istituzione del ruolo unico dei dirigenti regionali) l'unica forma idonea ad assicurare - mediante lo svolgimento di genuine trattative prima dell'adozione dei decreti delegati - il raccordo tra le competenze esclusivamente statali e regionali coinvolte dalla riforma.

decreto legislativo recante “*Disciplina della dirigenza della Repubblica*”, adottato sulla base della predetta legge n. 124 del 2015, poi approvato dal Consiglio dei ministri il 25 agosto 2016 ma successivamente travolto dalla citata sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016⁵⁰.

Il supremo Collegio allora aveva manifestato le proprie perplessità in ordine alla mancata attuazione di quanto previsto nella legge delega, che, invece, sarebbe stata opportuna, in ragione della complessità delle fattispecie e della non chiarezza degli esatti ambiti delle responsabilità del dirigente. In particolare, la responsabilità dirigenziale, quale forma di responsabilità aggiuntiva che si giustifica in ragione dei poteri gestionali attribuiti alla dirigenza, avrebbe imposto - secondo i giudici amministrativi - una previsione generale che ne definisse, in modo chiaro, i connotati identificativi, soprattutto al fine distinguerla dalla responsabilità disciplinare, evitando sovrapposizioni.

Il legislatore, tuttavia, nonostante l’auspicato riordino dell’istituto della responsabilità dirigenziale, e nel probabile sforzo di individuare meccanismi in grado di imprimere maggiore efficacia alle azioni poste in essere per rispondere ai gravi problemi che il Paese si è trovato ad affrontare nel corso degli ultimi anni, non ultimi quelli innescati dalla pandemia da covid-19, ha continuato a disseminare tutta una serie di norme che, così come già accaduto in precedenza, in alcuni casi recano in sé speciali ipotesi di responsabilità dirigenziale⁵¹, ed in altri, invece, continuano a riproporre una stretta connessione tra responsabilità dirigenziale e responsabilità disciplinare⁵².

50 Nella medesima sentenza la Corte ebbe altresì a precisare che per la parte relativa al trattamento economico, al regime di responsabilità o comunque a profili attinenti al lavoro privatizzato, la disciplina della dirigenza pubblica (inclusa quella regionale) incide su ambiti riconducibili alla competenza del legislatore statale in materia di "ordinamento civile".

51 Cfr. art. 1, comma 783, L. 30.12.2018 n. 145 *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*; art. 1, commi 163 e 351, L. 27.12.2019 n. 160 *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*; art. 22, del decreto-legge 16.7.2020 n. 76 *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*.

52 Cfr. art. 65, comma 2, d.lgs. 13.12.2017 n. 217 *Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179, concernente modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*; art. 6, comma 5, d.lgs. 12.9.2018 n. 116 *Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90, in materia di completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, in attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196*; art. 1, comma 7, L. 19.6.2019 n. 56 *Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo*; art. 1, comma 94, L. 27.12.2019 n. 160 *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*; art. 1, comma 8, D.L. 30.12.2019 n. 162 *Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica*; art. 117, comma 10 del decreto-legge 19.5.2020 n. 34 *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*; art. 116, commi 7 e 8, del decreto-legge 19.5.2020 n. 34 *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse*

Una nuova ipotesi di responsabilità dirigenziale introdotta dall'art. 22 del decreto - legge n. 76/2020.

Una nuova ipotesi di responsabilità dirigenziale è stata da ultimo introdotta dall'articolo 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 recante "*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*" così come convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

La norma, in particolare, dopo avere attribuito alla Corte dei Conti il compito di svolgere il controllo concomitante di cui all'art. 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 15, sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale, ha altresì disposto che l'eventuale accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili, deve essere immediatamente trasmesso all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 21, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

In via di premessa è necessario volgere lo sguardo sulla particolare forma di controllo che il legislatore ha inteso demandare alla Corte dei Conti avuto riguardo ai principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale.

Il controllo concomitante così come introdotto dall'art. 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 15⁵³, è una particolare forma di controllo con ad oggetto le gestioni

all'emergenza epidemiologica da COVID-19; art. 31, comma, 1, lett. d), del decreto-legge 16.7.2020 n. 76 Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale.

53 La riforma delle funzioni di controllo della Corte dei Conti realizzata dalla L. 20/1994 si è mossa nella direzione di ridurre i controlli preventivi di legittimità, valorizzando al contempo il controllo sull'attività e sulle gestioni come strumento per la verifica del rispetto dei principi di efficienza, di economicità e di efficacia. Più in particolare, i tratti fondamentali del modello di controllo prefigurato dalla legge di riforma sono tre. In primo luogo, il controllo preventivo di legittimità è limitato e concentrato sugli atti fondamentali del Governo (e non più su tutti gli atti prodotti dall'amministrazione); in secondo luogo, viene potenziato e generalizzato a tutte le amministrazioni il controllo successivo sulla gestione, da svolgere sulla base di appositi programmi elaborati dalla Corte dei conti, che riferisce al Parlamento nazionale ed ai Consigli regionali sull'esito dei controlli eseguiti. L'articolo 3, comma 4, prevede che la Corte svolga, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. La Corte, poi, accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa. La Corte, inoltre, definisce ogni anno i programmi ed i criteri di riferimento del controllo di gestione sulla base delle priorità previamente deliberate dalle competenti Commissioni parlamentari. L'intervento del Parlamento nel procedimento di formazione del programma di controllo di gestione della Corte dei conti è stato introdotto successivamente ad opera della legge finanziaria per il 2007 (art. 1, co. 473). Ai sensi del comma 6 dell'art. 3 della legge 20, la Corte dei conti riferisce, almeno annualmente, al Parlamento ed ai consigli regionali sull'esito dei controlli eseguiti.

pubbliche statali in corso di svolgimento, a cui si riconnettono particolari e differenti procedure a seconda che si accertino nell'un caso gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo, o emergano, nell'altro caso, rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell'erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi. L'iniziativa di procedere al controllo, in via generale, spetta alla Corte dei conti, anche su richiesta delle competenti Commissioni parlamentari⁵⁴.

L'esito del controllo in corso di gestione, infatti, è diverso a seconda se le violazioni riscontrate riguardano obblighi imposti da provvedimenti di rango normativo o di altro tipo (piani, programmi ecc.). La prima fattispecie considera i casi più gravi in cui le irregolarità sono tali da pregiudicare il conseguimento degli obiettivi previsti da norme nazionali o comunitarie o da direttive governative. In questi casi la Corte, qualora accerti "gravi irregolarità gestionali" o "gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione", è tenuta ad individuarne le cause, anche in contraddittorio con l'amministrazione, e provvede a darne comunicazione al ministro competente. La comunicazione assume la forma di decreto del Presidente della Corte, opportunamente motivato ed emanato su proposta della sezione competente. Una volta raggiunto dalla comunicazione della Corte, il ministro interessato può decidere di intervenire disponendo la sospensione dell'impegno di somme stanziare sui relativi capitoli di spesa. Il provvedimento di sospensione è adottato con decreto ministeriale che viene comunicato al Parlamento e alla presidenza della Corte dei conti. Nulla viene previsto riguardo alla durata della sospensione, né alla destinazione delle somme eventualmente non impegnate.

La seconda fattispecie, invece, riguarda l'accertamento di "rilevanti ritardi" nella realizzazione di piani e programmi, o nell'erogazione di contributi, o nel trasferimento di fondi. Anche in questi casi la procedura da seguire è analoga a quella prevista per le irregolarità riscontrate nell'attuazione di programmi previsti da provvedimenti normativi: individuazione delle cause in contraddittorio con l'amministrazione e comunicazione al ministro con decreto motivato del Presidente della Corte. Diversi sono invece gli esiti possibili. La proposta prevede due possibilità: il Ministro può adottare, entro 60 giorni (termine che può essere sospeso per il tempo necessario) i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti e, contemporaneamente, può decidere anche di sospendere il termine stesso; in alternativa il ministro può scegliere di non ottemperare ai rilievi sollevati dalla Corte e in tal caso è tenuto a comunicarne le ragioni al Parlamento e alla Corte stessa.

⁵⁴ Nel testo approvato dal Senato (art. 9) prevedeva anche l'iniziativa su richiesta del Consiglio dei ministri, che è stata soppressa nel corso dell'esame della Camera (A.C. 2031).

La particolarità del controllo concomitante risiede, altresì, sia nell'oggetto del controllo che nel suo contenuto. Per quanto riguarda l'oggetto, questo, a differenza del controllo sulla gestione del bilancio e del patrimonio affidato sempre ai giudici contabili ai sensi della legge n. 20 del 1994, si riferisce più in generale a tutta l'attività gestoria delle amministrazioni pubbliche, anche a quella che non ha ricadute immediate sul bilancio o sul patrimonio.

In relazione ai contenuti del controllo, invece, il riferimento alle gestioni in corso di svolgimento fa presupporre che la Corte dei Conti debba valutare l'adeguatezza della gestione in funzione degli obiettivi prestabiliti prima che questi si realizzino o che si compiano i termini stabiliti per la loro realizzazione. In altre parole alla Corte risulterebbe affidato, oltre al controllo sui risultati finali della gestione, anche il controllo degli atti e delle attività predisposti dalle amministrazioni per il perseguimento degli obiettivi loro assegnati in quanto volti al conseguimento di quei risultati.

Richiamati in tal modo i caratteri generali del controllo concomitante, risulta agevole ritenere che quella prevista nel primo comma dell'art. 22 del d.l. n. 76 del 2020, possa considerarsi una forma di controllo concomitante del tutto nuova ed autonoma rispetto a quella di cui all'art. 11, comma 2, della legge n. 15/2009⁵⁵, in ragione del fatto che: il controllo concomitante sui piani e programmi è effettuato anche a richiesta del Governo, oltre che delle competenti Commissioni parlamentari; la decisione di effettuare il controllo di gestione attualmente è facoltativa, mentre dalla formulazione testuale dell'art. 22 cit. sembrerebbe che la Corte dei Conti sia obbligata al controllo introdotto dall'articolo in esame; la disposizione in esame è finalizzata all'accertamento di gravi irregolarità gestionali e di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi, relativi alla realizzazione di atti amministrativi (piani, programmi)⁵⁶, mentre la disciplina generale sul controllo di gestione ha per oggetto anche le irregolarità riscontrate rispetto a provvedimenti di rango normativo, nazionali e comunitari, e a direttive del Governo⁵⁷; l'eventuale accertamento di gravi irregolarità gestionali o di rilevanti e ingiustificati ritardi

⁵⁵ Il legislatore, richiamando l'articolo 11, comma 2, della Legge n. 15 del 2009, sembra abbia voluto semplicemente precisare a quale tipo di controllo si debba fare ricorso, ovvero sia a quello sulla gestione, al fine di soddisfare l'esigenza cruciale di maggiore efficienza dell'azione amministrativa in settori strategici e trainanti, quali quelli dell'erogazione di contributi o il trasferimento di risorse a soggetti privati destinati al finanziamento di spese di investimento, avendo, altresì, voluto prevedere, per la medesima finalità di efficienza, un diverso procedimento di accertamento il cui unico esito possibile, a differenza di quanto accade secondo il modello generale in ragione del quale si demanda al Ministro competente l'adozione delle eventuali misure correttive, è quello della trasmissione dell'eventuale accertamento all'amministrazione competente, ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 21, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

⁵⁶ Sotto tale profilo si ritiene che andrebbe valutata l'opportunità di definire con maggiore determinatezza i piani e programmi oggetto del controllo.

nell'erogazione di contributi deve essere *"immediatamente"* trasmesso all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 21, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, più tosto, ovvero, oltre che, formare oggetto di una specifica comunicazione al Ministro competente.

A tal riguardo, tuttavia, occorre chiedersi se anche in tale nuova forma di controllo, ferme restando le sopra richiamate specificità, trovi applicazione l'articolato procedimento stabilito in via generale dall'art. 11 della legge n. 15/2009, il quale, come sopra ricordato, consiste in una fase istruttoria da parte della Corte dei Conti, anche in contraddittorio con l'amministrazione, e nella trasmissione di una comunicazione finale al Ministro competente, dovendosi ritenere, sotto tale profilo, che non si possa comunque escludere il contraddittorio con l'amministrazione poiché elemento imprescindibile di garanzia procedimentale, e ciò anche nel caso in cui si versi nell'ipotesi di un'attività di accertamento caratterizzata dalla tempestività e da penetranti poteri di controllo sulla gestione.

Ciò detto, in quanto utile ai fini del prosieguo della presente trattazione, si ritorna, nuovamente, a concentrare l'attenzione sulla nuova fattispecie di responsabilità dirigenziale introdotta dal legislatore con l'art. 22 cit., il cui esame presenta non pochi profili di complessità.

Già muovendo dal dato testuale della norma, così come riportato all'inizio di questo paragrafo, si registrano in via di prima approssimazione significative divergenze rispetto alla responsabilità dirigenziale codificata dall'art. 21, primo comma, del d.lgs. n. 165/2001, intesa quale sanzione applicabile, previa contestazione, al dirigente imputabile del mancato raggiungimento degli obiettivi fissati dall'organo politico, da accertarsi attraverso le risultanze del sistema di valutazione, e dell'inosservanza di specifiche direttive sempre da parte del medesimo organo.

Invero in sede di controllo concomitante, così come già ricordato allorché si è trattato dell'oggetto e dei contenuti di tale distinta forma di controllo, la Corte dei Conti è chiamata a valutare, con riguardo all'attività gestoria dell'amministrazione sottoposta a controllo, l'adeguatezza della gestione in funzione degli obiettivi prestabiliti in atti amministrativi pianificatori (piani, programmi e progetti) ritenuti rilevanti ai fini degli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale, prima che questi si realizzino o che si compiano i termini stabiliti per la loro realizzazione, restando quindi esclusa la possibilità di ogni valutazione in merito al

57 Sul punto si rimanda al documento depositato dalla Corte dei Conti in sede di audizione sul disegno di legge n. 1883 (decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante "misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale") pp. 11 e 12.

risultato complessivo ottenuto dal titolare dell'ufficio dirigenziale attraverso i suoi comportamenti organizzativi e gestionali e le prestazioni effettuate con riguardo agli obiettivi assegnati, compito quest'ultimo affidato dal legislatore in via esclusiva al sistema di valutazione di cui al Titolo II del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

È, quindi, ragionevole ritenere che le gravi irregolarità gestionali, ovvero i rilevanti ed ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi, così come accertati nel corso dell'attività di controllo concomitante di cui all'art. 22 cit. da parte della Corte dei Conti, non possano dar luogo di per sé ad una autonoma procedura per responsabilità dirigenziale, potendoli piuttosto considerare come elementi di cui l'amministrazione competente deve tenere conto in sede di valutazione dei risultati complessivi ottenuti dal titolare dell'ufficio dirigenziale sottoposto a responsabilità dirigenziale.

Ciò, tuttavia, pone un duplice ordine di questioni di non poco conto se si considera, tra l'altro, che il riferimento alle "gravi" irregolarità gestionali ed ai "rilevanti e ingiustificati" ritardi nell'erogazione di contributi lascia intendere che nel caso di specie ben possa trovare applicazione il secondo periodo dell'art. 21 del d.lgs. n. 165 del 2001, secondo cui, in relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'articolo 23 ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo.

La prima delle questioni riguarda, in particolare, il fatto che l'accertamento degli elementi costituenti la responsabilità dirigenziale, da cui potrebbe scaturire la revoca dell'incarico o addirittura il licenziamento, avverrebbe fuori dal sistema di valutazione di cui al Titolo II del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in quanto l'amministrazione, come sembra logico poter supporre, dovrebbe tenere conto di quanto già accertato, sia sotto il profilo soggettivo che oggettivo, ivi compreso il relativo grado di gravità, dalla Corte dei Conti in sede di controllo concomitante, andando in tal modo a infrangere l'idea della responsabilità dirigenziale come di una responsabilità tutta interna all'ente in quanto, come già detto nel corso del terzo paragrafo del presente lavoro, la responsabilità dirigenziale è una responsabilità che rileva all'interno, in ragione del fatto che coinvolge, necessariamente, organo di indirizzo politico ed organo dirigenziale e non è attivabile, né sindacabile, nei rapporti tra amministrazione e terzi.

Al fine di affrontare la seconda questione, che peraltro potrebbe insorgere con riguardo a qualsiasi altra forma di responsabilità che si intendesse invocare in luogo di quella dirigenziale occorre, invece, richiamare nuovamente in causa la disposizione contenuta nel secondo periodo, del primo comma, dell'art. 21, del d.lgs. n. 165/2001, nella parte in cui prevede che l'irrogazione delle sanzioni della revoca o del licenziamento, conseguenza di un'inadempienza grave imputabile al dirigente, debba avvenire *“previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio”* al fine di garantire al dirigente sottoposto alla relativa procedura per responsabilità dirigenziale, di poter esercitare il proprio diritto di difesa.

Proprio la necessità di dover garantire il contraddittorio fa sorgere alcuni dubbi sulla norma in commento, tenuto conto del fatto che lo stesso andrebbe ad instaurarsi tra l'amministrazione, che però, come già detto in precedenza, non ha proceduto ad accertare direttamente ed in concreto, per mezzo del sistema di valutazione, ciò che in via di fatto viene contestato al dirigente, ed il medesimo dirigente, il quale, tuttavia, potrebbe vedere profondamente ridotta la propria capacità di difesa, lì dove l'amministrazione ritenesse di non potersi comunque discostare da quanto trasmesso dalla Corte dei Conti a seguito di accertamento in sede di controllo concomitante, riducendosi, quindi, in tal modo il contraddittorio ad una mera formalità, con l'effetto di privare d'efficacia il diritto alla difesa pure riconosciuto dal legislatore nell'ambito della responsabilità dirigenziale.

Sotto tale profilo non sembra soccorrere nemmeno la disciplina in materia di controllo concomitante prevista sempre dall'art. 22 cit., non essendo dato sapere con certezza, come si è già avuto modo di dire sopra, se con riguardo alla stessa trovi o meno applicazione l'articolato procedimento stabilito in via generale dall'art. 11 della legge n. 15/2009, consistente in una fase istruttoria da parte della Corte dei Conti, in contraddittorio con l'amministrazione, sede questa che consentirebbe pure, o per lo meno, al dirigente, il cui operato venga contestato, di poter far valere le proprie ragioni.

Alla luce delle considerazioni svolte e delle questioni sollevate, quindi, non sembrerebbe che tale nuova disciplina possa ricondursi appieno nell'alveo della responsabilità dirigenziale di cui all'art. 21, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001, a nulla rilevando l'espreso richiamo di quest'ultima norma da parte dell'art. 22 del d.l. n. 76/2020.

Alle medesime conclusioni si potrebbe, altresì, pervenire qualora si intendesse considerare quella prevista dall'art. 22 come responsabilità dirigenziale, dovendola ritenere distante, in ragione delle caratteristiche possedute, dalla figura prevista in

via generale dall'articolo 21, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001, che come noto risponde all'esigenza di garantire l'effettività del principio di distinzione.

Sotto tale profilo, in particolare, è evidente come la figura di responsabilità introdotta dall'art. 22 cit., non possa ricondursi nell'ambito di quella generale di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 165/2001, tenuto conto del fatto che oggetto della stessa non è il risultato complessivo ottenuto dal titolare dell'ufficio dirigenziale attraverso i suoi comportamenti organizzativi e gestionali e le prestazioni effettuate con riguardo agli obiettivi affidati, bensì le eventuali gravi irregolarità gestionali, ovvero i rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili, in attuazione dei principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale; e che il mancato raggiungimento degli obiettivi deve essere accertato a valle e sulla base del sistema di valutazione di cui al Titolo II del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15. In tale ultimo caso, infatti, la responsabilità dirigenziale, *ut supra* visto, è lo strumento volto ad accertare la corrispondenza e la congruenza fra obiettivi ed indirizzi impartiti e risultati realizzati, laddove l'attività del dirigente non viene sottoposta ad un controllo quotidiano e diffuso, come avviene per le altre forme di responsabilità, ma viene esaminata a scadenze periodiche, con tecniche e strumenti tipizzati, e trova misure correttive e sanzionatorie anch'esse tipizzate.

Deviare da un simile percorso, infatti, finirebbe per snaturare la funzione accordata alla responsabilità dirigenziale considerata all'interno del modello della distinzione delle competenze tra organi politici ed organi burocratici, che se viene correttamente configurata dal legislatore ed applicata dagli organi interessati, svolge un ruolo determinante e di rilievo costituzionale, poiché tende a garantire la corretta attuazione dell'indirizzo politico attraverso il raggiungimento degli obiettivi assegnati; nel contempo, soddisfa l'autonomia decisionale e gestionale del dirigente, unitamente al prestigio ed all'etica professionale dell'alta burocrazia italiana, e così facendo contribuisce ad assicurare l'imparzialità ed il buon andamento dell'amministrazione come organizzazione e come funzione ed il soddisfacimento degli interessi generali della collettività amministrata, coerentemente con lo statuto costituzionale degli apparati pubblici⁵⁸.

La figura prevista dall'art. 22 cit., potrebbe, quindi, più opportunamente ricondursi nell'ambito delle figure speciali di responsabilità dirigenziale di cui si è già trattato nel corso del presente lavoro, dovendosi tuttavia rilevare come la stessa contenga degli elementi di novità anche rispetto ad altre figure speciali di responsabilità dirigenziale previste dal legislatore, come, ad esempio, quelle

⁵⁸ C. CELONE *La responsabilità dirigenziale tra stato ed enti locali*, cit., p. 357

rintracciabili nel codice dell'amministrazione digitale o nel d.lgs. n. 33 del 2013, le quali sono accomunate dalla violazione di specifici obblighi di condotta e dal fatto che il legislatore le considera del pari fonte di responsabilità disciplinare e/o erariale (nel caso di danno all'immagine dell'amministrazione) nella direzione, quindi, di una discutibile sovrapposizione tra fattispecie⁵⁹.

In rapporto alle ulteriori e diverse figure spurie di responsabilità dirigenziale, è necessario, tuttavia, operare una opportuna distinzione tra l'ipotesi delle gravi irregolarità e quella dei rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi. Nel primo caso, infatti, la responsabilità in commento si differenzia dalle altre forme di responsabilità a carattere speciale per via del fatto che non stabilisce precisi obblighi di condotta a cui riconnettere un'ipotesi di responsabilità dirigenziale o anche disciplinare; il legislatore, nel caso di specie, si è limitato a prevedere che la responsabilità dirigenziale possa in ipotesi sussistere in caso di accertate gravi irregolarità gestionali, fattispecie questa che, tuttavia, richiede un ulteriore momento di specificazione da parte della Corte dei Conti in sede di controllo concomitante, dovendo quest'ultima specificare quali, tra le possibili gravi irregolarità amministrative e contabili, siano state in concreto riscontrate e a chi queste debbano imputarsi, non potendo, quindi, stabilire in via preliminare ed astratta a quale specifico obbligo di condotta ci si debba riferire ai fini della responsabilità dirigenziale.

Per quanto concerne, invece, la seconda ipotesi, quella relativa ai rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi, si ritiene che la stessa, poiché riferibile ad un puntuale obbligo di condotta (l'adozione del provvedimento di erogazione del contributo entro i termini stabiliti dalle procedure amministrative e contabili), possa ricondursi all'ipotesi speciale di responsabilità relativa alla mancata emanazione del provvedimento entro il termine di conclusione del procedimento, dovendosi, quindi, anche in tal caso, verificare se l'inadempimento di un puntuale obbligo di condotta stabilito dalla legge, qual è l'adozione del provvedimento di competenza entro i termini prescritti, sia ascrivibile propriamente ad un'ipotesi di responsabilità dirigenziale o di responsabilità disciplinare, oppure ad un fatto causativo di entrambe le forme di responsabilità.

Alcune considerazioni finali.

⁵⁹ Sul punto C. CELONE *La responsabilità dirigenziale tra stato ed enti locali*, cit., p. 252

La sommaria illustrazione della disciplina sulla responsabilità dirigenziale nella sua forma tipica, intesa quale responsabilità per il risultato, come contenuta nell'art. 21 del d.lgs. n. 165 del 2001, insieme all'analisi delle ulteriori forme speciali di responsabilità dirigenziale, a cui il legislatore ha inteso far ricorso allo scopo, molto probabilmente, di rendere più stringenti determinate previsioni, come ad esempio quelle in materia di trasparenza e di garanzia dei termini di conclusione dei procedimenti, oppure quelle finalizzate a garantire la realizzazione di misure di innovazione della pubblica amministrazione contenute nelle norme in materia di responsabilità dirigenziale e disciplinare rinvenibili nella c.d. legge concretezza e nel codice dell'amministrazione digitale, dimostrano come la figura della responsabilità dirigenziale stia oramai assumendo una fisionomia poliedrica, muovendosi in tal modo il legislatore in una direzione diametralmente opposta a quella auspicata dalla legge delega n. 124/2015 (all'art. 11, comma 1, lettera m), peraltro condivisa dal Consiglio di Stato nel suo parere del 14 ottobre 2016, n. 2113.

Sotto tale profilo, quindi, non può non richiamarsi la già evidenziata necessità di operare un riordino della materia della responsabilità dirigenziale, resa ancora più pregnante proprio in ragione della complessità e della scarsa chiarezza, in alcune fattispecie, degli esatti ambiti della responsabilità del dirigente, nonché dal fatto che la stessa afferisce, come sottolineato dal Consiglio di Stato sempre nel richiamato parere n. 2113 del 14 ottobre 2016, "alla fase nevralgica di cessazione del rapporto dirigenziale in cui non devono entrare contaminazioni politiche"; a tal riguardo si deve necessariamente rammentare quale sia il ruolo che la stessa responsabilità dirigenziale è chiamata a svolgere nell'ambito del delicato quanto complesso rapporto tra politica ed amministrazione siccome regolato dal principio, oramai costituzionalizzato, di distinzione.

Sotto altro profilo, invece, la sommaria disamina della nuova fattispecie introdotta dal legislatore con l'art. 22 del d.l. n. 76 del 2020, impone ulteriori riflessioni sul tema della qualità della tecnica normativa anche in materia di responsabilità dirigenziale, dovendosi fondare gli interventi *in subiecta* materia su una previa ed affidabile analisi d'impatto, che consenta di evitare l'introduzione di disposizioni che, invece di produrre gli effetti attesi, ne producono di antitetici. Nel caso esaminato, in particolare, è probabile che gli effetti auspicati dal legislatore al fine di soddisfare l'esigenza cruciale di maggiore efficienza dell'azione amministrativa in settori strategici e trainanti, quali quelli dell'erogazione di contributi o il trasferimento di risorse a soggetti privati destinati al finanziamento di spese di investimento, vengano vanificati a causa delle incertezze interpretative, che per alcuni versi si è cercato di evidenziare nel presente lavoro.