



Università degli Studi di Cagliari

DOTTORATO DI RICERCA

Diritto dell'attività amministrativa informatizzata
e della comunicazione pubblica
Ciclo XXVII

**Responsabilizzazione della dirigenza pubblica
e nuove logiche sanzionatorie nell'amministrazione di risultato**

Settore scientifico disciplinare di afferenza
IUS/10

Presentata da:

Dott. Giacomo Pintus

Coordinatore Dottorato

Ch.mo Prof. Felice Ancora

Tutor

Ch.ma Prof.ssa Paola Piras

Esame finale anno accademico 2014 – 2015

INDICE

<i>Introduzione</i>	1
---------------------	---

CAPITOLO I

LA DIMENSIONE ED IL RUOLO DELLA DIRIGENZA NEL SISTEMA AMMINISTRATIVO ITALIANO

1. L'origine del potere amministrativo 'di esecuzione' e la tradizionale attenzione per il rapporto tra autorità e libertà. La progressiva emersione della naturale tensione tra garanzia ed efficienza.	5
2. Il rapporto tra politica e amministrazione nell'Italia unita. Le origini della questione tra gerarchia, ingerenza politica e irresponsabilità. Le prime riforme parziali del modello monista.	15
3. La Costituzione ed il nuovo ruolo dell'amministrazione nell'ordinamento democratico. La mancata attuazione del modello policentrico di potere pubblico da parte del legislatore ordinario ed il fallimento del d.P.R. 748/1972.	33
4. Le grandi riforme degli anni Novanta. La 'privatizzazione' del pubblico impiego come occasione di modernizzazione dell'amministrazione: l'accoglimento del principio della distinzione funzionale tra indirizzo e gestione e la nuova dimensione della dirigenza pubblica tra autonomia e responsabilità.	46

CAPITOLO II

LA RESPONSABILIZZAZIONE DELLA DIRIGENZA NEL NUOVO CONTESTO DELL'AMMINISTRAZIONE DI RISULTATO

1. Dirigente-organo e dirigente- <i>manager</i> : le diverse dimensioni dell'autonomia dirigenziale tra imparzialità e buon andamento. Il rapporto tra autonomia gestionale e responsabilità di risultato.	61
2. Il mancato raggiungimento degli obiettivi e l'inosservanza delle direttive: la discussa natura giuridica delle ipotesi tradizionali di responsabilità dirigenziale tra doveri disciplinari e obbligazioni di risultato. Il giudizio di inidoneità allo svolgimento della funzione come strumento di reindiriz-	

zamento dell'azione pubblica.	68
3. La 'precarizzazione' dell'incarico dirigenziale tra potenzialità correttive e pericoli di condizionamento. La funzione di controllo come momento di garanzia dell'imparzialità e strumento di realizzazione del buon andamento nella fase 'fisiologica' del conferimento dell'incarico e nella fase 'patologica' della responsabilità dirigenziale.	79
4. Dalla legalità formale alla legalità 'di risultato': la rinnovata dimensione della funzione di controllo ed il nuovo sistema dei controlli interni. La valutazione come presupposto e ragione giustificativa della responsabilità dirigenziale.	84
5. (<i>segue</i>) La dimensione ordinamentale della valutazione: il rapporto con la programmazione, le garanzie per i valutati e gli effetti sul conferimento degli incarichi e sulla retribuzione di risultato.	90
6. (<i>segue</i>) Gli effetti della valutazione sulla responsabilità dirigenziale. Legame procedimentale, legame funzionale e parallelismo tra oggetto della valutazione e fattispecie di inadempimento. L'inefficienza gestionale e la nuova ipotesi di responsabilità per <i>culpa in vigilando</i> .	102
7. Il fallimento del modello collaborativo-correttivo e l'emersione di una nuova logica sanzionatoria nel controllo sull'operato dei dirigenti. La proliferazione delle fattispecie 'speciali' di responsabilità dirigenziale ed i pericoli di confusione con il modello della responsabilità disciplinare.	106
8. (<i>segue</i>) La discussa natura giuridica della nuova fattispecie di responsabilità per <i>culpa in vigilando</i> . Il completamento del parallelismo tra tipologie di poteri dirigenziali e ipotesi di responsabilità. L'inefficienza gestionale tra risultato e sanzione.	112
9. La l. 124/2015 e la delega per il riordino delle disposizioni legislative relative alle ipotesi di responsabilità dirigenziale: un'occasione mancata?	114

CAPITOLO III

IL RUOLO DELLA DIRIGENZA NEL PROCESSO DI MODERNIZZAZIONE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

1. Dirigenza pubblica ed <i>e-government</i> . Una premessa.	122
2. L' <i>e-government</i> come 'nuova filosofia gestionale' nelle dinamiche interne e nei rapporti con i cittadini. Nuovi strumenti per la realizzazione	

dell'imparzialità e del buon andamento tra aggiornamento delle modalità di azione e riorganizzazione.	123
3. Le diverse politiche legislative in materia di <i>e-government</i> ed il ruolo delle ICT nell'ambito del generale processo di rinnovamento delle amministrazioni. Il passaggio dall'uso facoltativo all'uso obbligatorio: il Codice dell'amministrazione digitale ed il nuovo diritto all'uso delle tecnologie. Il problema dell'effettività.	128
4. Le difficoltà incontrate nell'attuazione concreta delle disposizioni del CAD. Le precondizioni necessarie: infrastrutture tecnologiche ed eliminazione dei <i>digital divides</i> . La scelta legislativa di investire sulla 'responsabilizzazione' della dirigenza quale motore del cambiamento: il comma 1- <i>ter</i> dell'art. 12 d.lgs. 82/2005.	135
5. La valutazione della ' <i>performance</i> digitale' e la responsabilità per mancata attuazione del CAD: inadeguatezza del modello sanzionatorio rispetto all'obiettivo della digitalizzazione pubblica. Considerazioni conclusive e prospettive future.	142
<i>Bibliografia</i>	148

INTRODUZIONE

Il tema della dirigenza pubblica costituisce uno degli ambiti su cui la scienza giuridica si è più a lungo soffermata, alla luce dei molteplici e differenti profili di rilievo in grado di stimolare l'attenzione degli studiosi di diverse discipline.

Storicamente, infatti, i primi approfondimenti sono stati condotti da parte della scienza costituzionalistica, nell'ambito degli studi che già nei primi anni del Novecento colsero il carattere eterogeneo delle funzioni del potere esecutivo e la sua dimensione complessa legata alla compresenza, al suo interno, di una componente politica e di una componente burocratica.

A partire dagli anni Sessanta e Settanta il rinnovato interesse per i profili organizzativi rappresentò l'occasione per il recupero del tema da parte della scienza amministrativistica. Nel corso di questa fase furono colte per la prima volta le reali potenzialità della figura dirigenziale, che cominciò ad essere percepita non più come una semplice componente interna dell'apparato organizzativo, ma bensì come una risorsa fondamentale in grado di giocare un ruolo decisivo nel processo di rinnovamento dell'amministrazione.

A ciò si aggiunge infine l'attenzione rivolta dalla scienza lavoristica al rapporto di impiego che lega il dirigente all'amministrazione di appartenenza, in particolare all'indomani della profonda riforma realizzata nel corso degli anni Novanta.

Anche sul piano positivo la dirigenza pubblica ha progressivamente acquisito un'importanza sempre maggiore all'interno dell'ordinamento amministrativo: il legislatore ha infatti scelto di compiere un importante investimento strategico sulla figura dirigenziale, indicata in più occasioni come vero e proprio motore del cambiamento e della modernizzazione amministrativa. La disciplina della dirigenza pubblica è stata così coinvolta nel grande rinnovamento che ha interessato tanto l'attività e quanto l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Il lungo processo di trasformazione ha sancito il definitivo abbandono del paradigma tradizionale di potere sovrano, in favore di un nuovo modello di apparato pubblico al servizio della comunità dei consociati. Come è noto, il processo riformatore ha rappresentato l'occasione per il superamento sia della cultura esclusivamente formalistica dell'azione, sia della tradizionale visione pubblicistico-statalista dell'organizzazione, in favore dell'accoglimento di un nuovo modello efficientistico (o manageriale, o privatistico) di pubblica amministrazione in cui l'efficienza, l'efficacia e l'economicità assumono un rilievo primario quali veri e propri parametri di legittimità e fonti di responsabilità, in una logica di valorizzazione della produttività e del risultato.

Sul piano dell'assetto organizzativo interno del potere esecutivo l'accoglimento delle nuove logiche del buon andamento e la loro coniugazione con le ancora forti istanze di imparzialità hanno portato al definitivo superamento del tradizionale modello

verticistico, ispirato alla *primauté* della politica sulla componente burocratica e fondato sulle rigide regole della gerarchia. Nella dinamiche concrete del loro funzionamento, infatti, le organizzazioni pubbliche si allontanavano radicalmente da quell'immagine piramidale con cui venivano tradizionalmente rappresentate, mostrando una composizione eterogenea che tuttavia per lungo tempo non ha trovato riscontro alcuno né sul piano della titolarità delle funzioni, né su quello delle connesse responsabilità.

Muovendo da questa consapevolezza, nel corso degli anni Novanta il legislatore ha elaborato un nuovo modello organizzativo policentrico strutturato sulla separazione tra politica ed amministrazione, sull'individuazione di due distinte aree funzionali e sulla distribuzione della loro titolarità tra le due componenti del potere esecutivo: la politica conserva esclusivamente poteri di indirizzo e di controllo, mentre sono attribuite all'amministrazione (ed in particolare ai dirigenti pubblici) tutte le funzioni di amministrazione attiva e di gestione.

Allo scopo di coniugare nella maniera migliore possibile le tradizionali ragioni della garanzia con quelle moderne del risultato, il legislatore ha dunque riconosciuto alla dirigenza pubblica un ruolo centrale nell'ambito del nuovo modello organizzativo, costruito sulla base dell'endiadi autonomia-responsabilità: autonomia nella realizzazione degli indirizzi elaborati dalla politica, responsabilità per il raggiungimento degli obiettivi posti.

Così, nella nuova dimensione di un sistema amministrativo votato all'efficacia, all'economicità ed all'efficienza tanto dell'azione quanto dell'organizzazione le tre fasi dell'indirizzo, della gestione-attuazione e del controllo sono chiamate ad interagire continuamente tra loro secondo un modello circolare, nella cui dinamica la verifica dei risultati assume un ruolo strategico quale momento di sintesi tra la fase dell'indirizzo e quella della gestione-attuazione concreta.

In questo contesto la responsabilizzazione della dirigenza pubblica costituisce l'elemento di completamento della prospettiva efficientistica adottata dal legislatore nell'elaborazione del nuovo modello di amministrazione di risultato: il principio assume infatti un ruolo centrale nell'ambito del processo di articolazione policentrica del potere pubblico, quale vero e proprio contraltare degli ampi margini di autonomia accordati alla dirigenza e strumento di dialogo tra politica ed amministrazione in una logica collaborativo-correttiva di reindirizzamento dell'azione pubblica verso il raggiungimento dei propri obiettivi.

Si deve tuttavia rilevare che quasi mai le sole intenzioni sono sufficienti per il successo di un'iniziativa riformatrice, specie se di portata tale da poter incidere su prassi antiche e delicati equilibri nelle relazioni tra gli stessi soggetti che sarebbero chiamati a dare ad essa applicazione. Da più parti, infatti, è stato osservato che nell'esperienza concreta delle organizzazioni pubbliche gli strumenti della valutazione e della responsabilità sono rimasti spesso sostanzialmente inattivi, determinando il venir meno del coordinamento tra indirizzo e gestione a causa della mancata attuazione della fase del

controllo.

A fronte di un simile fallimento nel corso degli anni si è assistito al susseguirsi di diversi interventi normativi accomunati dall'obiettivo dichiarato di affrontare la problematica della carenza di effettività allo scopo di offrire finalmente una dimensione – anche – concreta alla responsabilizzazione della dirigenza pubblica.

Si deve così dare conto del fatto che alcune recenti scelte legislative sembrano far registrare l'emersione di un nuovo approccio 'penalizzante' nei confronti della dirigenza, in forza del quale la responsabilizzazione sembra aver acquisito una dimensione funzionale nuova e, per la prima volta, ispirata non più da logiche correttive ma bensì da intenti punitivi per le mancanze eventualmente registrate nella gestione.

L'introduzione nell'ordinamento di elementi ascrivibili a questa nuova logica sanzionatoria fornisce diversi spunti di riflessione di sicuro interesse: è infatti opportuno valutare e comprendere se il nuovo approccio punitivo sia stato effettivamente in grado di offrire un contributo reale alla problematica della carenza di effettività della responsabilizzazione, per poi interrogarsi su quale sia attualmente la funzione ordinamentale da essa effettivamente svolta.

Per realizzare l'obiettivo della ricerca si dovrà necessariamente partire da un inquadramento generale del fenomeno della dirigenza pubblica. Per far ciò si analizzerà l'assetto del rapporto tra politica e amministrazione in una prospettiva storico-evolutiva, partendo dall'epoca postunitaria per poi giungere, attraverso la fase costituente e le prime riforme degli anni Settanta, fino alla dimensione attuale del rapporto così come emersa dal grande processo di modernizzazione dell'amministrazione avviato in Italia nell'ultimo decennio del secolo scorso e tuttora in corso.

Sulla base di queste premesse si passerà quindi all'analisi vera e propria di quello che è il nuovo ruolo funzionale della dirigenza nel contesto della nuova dimensione della pubblica amministrazione. La riflessione avrà ad oggetto in particolare il tema delle forme assunte dalla responsabilizzazione nella moderna logica dell'amministrazione di risultato, con un approfondimento critico dell'istituto della responsabilità dirigenziale compiuto prima attraverso l'osservazione di quello che sarebbe dovuto essere il suo contributo nelle intenzioni del legislatore, e poi con l'evidenziazione di quelle che sono state le criticità emerse nella sua dimensione applicativa.

Nella parte conclusiva del lavoro si svolgerà infine un approfondimento settoriale sul processo di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni. In quest'ambito, infatti, il legislatore ha scelto di sfruttare le potenzialità del modello 'autonomia-responsabilità' allo scopo di affrontare le problematiche connesse alla debolezza intrinseca ed alla carenza di effettività delle disposizioni di legge con cui si è tentato di costruire il processo di innovazione dell'amministrazione pubblica italiana, rimaste per lungo tempo prive di attuazione.

Si è così cercato di ridurre la distanza tra le previsioni normative e la realtà amministrativa concreta attraverso la predisposizione di un apparato di carattere

sanzionatorio nel quale sono oggi previste le prime forme di responsabilità per la mancata attuazione delle prescrizioni dettate in materia di digitalizzazione degli uffici pubblici. L'intento sembra essere quello di permettere l'utilizzo delle sanzioni come leva per stimolare l'iniziativa del dirigente: in altre parole, si proverebbe a superare i problemi legati alla mancata attuazione dell'informatizzazione correggendo con un approccio 'penalizzante' ciò che non è stato possibile realizzare attraverso la promozione di una sensibilità alla cultura dell'innovazione.

Neppure tale iniziativa, tuttavia, sembra aver permesso di raggiungere i risultati sperati. Attraverso l'analisi delle cause di tale fallimento si cercherà così di dimostrare che alcune scelte più o meno consapevoli compiute in occasione dei più recenti interventi normativi di carattere generale in materia di dirigenza non solo non hanno permesso di raggiungere l'obiettivo di colmare finalmente l'atavica carenza di effettività che ha storicamente caratterizzato il profilo della responsabilizzazione, ma hanno anche contribuito a realizzare un'alterazione della sua struttura che sembra essere in grado di incidere sulla stessa peculiare funzione ad essa tradizionalmente riservata nell'ambito del modello di amministrazione di risultato.

CAPITOLO I

LA DIMENSIONE ED IL RUOLO DELLA DIRIGENZA NEL SISTEMA AMMINISTRATIVO ITALIANO

SOMMARIO: 1. L'origine del potere amministrativo 'di esecuzione' e la tradizionale attenzione per il rapporto tra autorità e libertà. La progressiva emersione della naturale tensione tra garanzia ed efficienza. – 2. Il rapporto tra politica e amministrazione nell'Italia unita. Le origini della questione tra gerarchia, ingerenza politica e irresponsabilità. Le prime riforme parziali del modello monista. – 3. La Costituzione ed il nuovo ruolo dell'amministrazione nell'ordinamento democratico. La mancata attuazione del modello policentrico di potere pubblico da parte del legislatore ordinario ed il fallimento del d.P.R. 748/1972. – 4. Le grandi riforme degli anni Novanta. La 'privatizzazione' del pubblico impiego come occasione di modernizzazione dell'amministrazione: l'accoglimento del principio della distinzione funzionale tra indirizzo e gestione e la nuova dimensione della dirigenza pubblica tra autonomia e responsabilità.

1. *L'origine del potere amministrativo 'di esecuzione' e la tradizionale attenzione per il rapporto tra autorità e libertà. La progressiva emersione della naturale tensione tra garanzia ed efficienza.*

La dirigenza pubblica ha tradizionalmente occupato una posizione assolutamente unica e peculiare all'interno dell'amministrazione in ragione dei particolari compiti da essa esercitati, dapprima solo in via di fatto e poi in forza della formale attribuzione di funzioni sue proprie. Ciò le ha consentito di emergere progressivamente come soggetto interlocutore privilegiato della politica e contemporaneamente guida degli apparati amministrativi, ponte tra i due poli che animano la sfera del potere esecutivo e cerniera tra la funzione di indirizzo politico e quella della sua attuazione concreta in via amministrativa.

Storicamente infatti nell'ambito dello Stato-amministrazione è stato possibile individuare due anime distinte e tuttavia complementari, le quali concorrono, ciascuna con compiti propri, all'esercizio della funzione esecutiva: gli organi politici, in quanto politicamente rappresentativi della comunità, sono legittimati – e quindi chiamati – a tradurre le aspirazioni della società civile in atti di indirizzo (attività politica o *di governo*); gli organi burocratici, invece, hanno compiti di natura essenzialmente tecnica, attribuiti al fine di realizzare sul piano concreto ed in maniera imparziale ed efficiente gli indirizzi precedentemente elaborati dalla politica (attività amministrativa *in senso stretto*)¹.

¹ La letteratura che ha approfondito il tema del rapporto tra politica e amministrazione è molto

Come si avrà modo di osservare, tuttavia, l'individuazione all'interno dell'esecutivo di due centri di potere diversificati ed autonomi l'uno dall'altro rappresenta una conquista recente, il punto di arrivo di un lungo percorso che si è snodato lungo l'aspro crinale della tradizione del principio liberale della separazione dei poteri elaborato nel Diciottesimo secolo e di cui ha rappresentato, per certi versi, il *punctum dolens*². Un punto di arrivo che oggi deve essere considerato – non sembra superfluo precisarlo – un dato oramai assodato, che non è più possibile mettere in discussione.

La grande attenzione che storicamente è stata riservata al rapporto tra politica e amministrazione – e dunque, per quanto qui interessa, l'attenzione rivolta alla posizione ed al ruolo istituzionale della dirigenza pubblica in considerazione della sua attitudine al costante dialogo da una parte con i vertici politici e dall'altra con gli apparati burocratici collocati alla base del potere esecutivo – ha trovato originariamente giustificazione nella dimensione e nel rilievo che il potere esecutivo ha acquisito fin dal momento della nascita dello Stato assoluto³.

ampia. *Ex multis* si veda U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, Cedam, Padova, 1965; V. BACHELET, *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa. Strutture tradizionali e tendenze nuove*, Giuffrè, Milano, 1965; M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966; G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Cedam, Padova, 1968; A.M. SANDULLI, *Governo e amministrazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1966, p. 752 ss.; L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Cedam, Padova, 1974; A. CERRI, *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Cedam, Padova, 1975; M.S. GIANNINI, *L'ordinamento dei pubblici uffici e la Costituzione*, in AA.VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Laterza, Roma-Bari, 1979; S. CASSESE, *Grandezza e miseria dell'alta burocrazia italiana*, in *Politica del diritto*, 2-3/1981, p. 219 ss.; A. PIZZORUSSO, *Organizzazione dei pubblici poteri* [voce], in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Giuffrè, Milano, 1981; M. D'ALBERTI (a cura di), *L'alta burocrazia. Studi su Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Spagna, Francia, Italia*, Il Mulino, Bologna, 1994; G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Il Mulino, Bologna, 1996; A. PATRONI GRIFFI, *Politica e amministrazione nella funzione di governo in Italia, Francia e Regno Unito*, Esperia Publications Ltd, London, 1999; G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, Giuffrè, Milano, 2003; F. MERLONI, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2006.

² Per un approfondimento sul tema della distinzione tra politica e amministrazione in rapporto al principio della divisione dei poteri si veda L. ARCIDIACONO, *Organizzazione pluralistica e strumenti di collegamento. Profili dogmatici*, Giuffrè, Milano, 1974; E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1967; G. BERTI, *Diritto e Stato: riflessioni sul cambiamento*, Cedam, Padova, 1986; G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri. Saggio di diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 2001. Sia qui consentito riportare solo alcune parole di Roehrsen, il quale con riferimento alla "crisi" del modello generale della tripartizione ha osservato che «Governo e Amministrazione sono (...) due apparati che vanno accuratamente distinti, anche se costituiscono due parti pressoché inscindibili di quella realtà della vita statale che resta quando si escludono la parte riservata al legislativo e quella riservata alla giustizia (...) è per questo motivo, cioè per la stretta connessione dell'apparato amministrativo con l'apparato di Governo che la divisione dei poteri trovò il suo *punctum dolens*, nell'esposizione di Montesquieu, a proposito dell'attività di Governo» (C. ROEHRSEN, *Della distinzione tra Governo e amministrazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1990, p. 135).

³ Storicamente la dottrina tradizionale ha ritenuto di dover concentrare la propria attenzione sul tema del rapporto tra autorità e libertà. La grande attenzione per l'attività amministrativa, in quanto forma

Il carattere autoritativo del suo agire e la capacità di incidere unilateralmente sugli interessi dei consociati (dapprima sudditi e poi cittadini) non è mai del tutto scomparso, sebbene storicamente e nei diversi ordinamenti giuridici abbia assunto forme di manifestazione anche profondamente diverse l'una dall'altra e sia stato affiancato da nuove dimensioni funzionali del potere.

La perenne attualità del modello autoritativo di azione pubblica⁴, dunque, stimola ancora oggi riflessioni sia sul tema delle garanzie di imparzialità nell'esercizio del potere, sia su quello delle possibili soluzioni dell'antinomia – apparentemente insuperabile – che caratterizza ed anima il rapporto tra *autorità* pubblica e *libertà* dei consociati. A ciò deve aggiungersi, come si avrà modo di dire tra poco, la sempre maggiore attenzione rivolta alle tematiche dell'efficienza, dell'efficacia e dei costi dell'azione e dell'organizzazione amministrativa, declinazione del più generale principio della buona amministrazione.

Tutto ciò considerato si ritiene che, al fine di poter meglio indagare il ruolo attuale della dirigenza pubblica all'interno del sistema amministrativo, sia necessario compiere una analisi preliminare della posizione del potere esecutivo all'interno dell'ordinamento giuridico, con particolare attenzione ai suoi rapporti da una parte con i cittadini e dall'altra con gli altri pubblici poteri.

La scienza giuridica si è a lungo occupata di indagare la natura e l'origine del potere esecutivo, con particolare attenzione all'assetto del rapporto che intercorre tra l'autorità del potere pubblico e le libertà dei consociati.

In una prospettiva storica è stato osservato che la prima manifestazione del fenomeno statale moderno sarebbe da ricondursi al momento della creazione di un apparato amministrativo stabile, chiamato a dare esecuzione alla volontà del sovrano. Secondo la scienza giuspubblicistica del primo Novecento, dunque, lo Stato moderno sarebbe prima di tutto *amministrazione*: a tale funzione primaria e originale nel tempo si sarebbero affiancate – e per certi versi «sovrapposte» – quella legislativa e quella

di manifestazione tipica dell'autorità pubblica, ha così per lungo tempo relegato il profilo dell'organizzazione su un piano distinto e – per certi versi – secondario e strumentale, sulla base della considerazione per cui le norme organizzative non avrebbero alcuna rilevanza per l'ordinamento generale, ma regolerebbero invece solamente rapporti “interni” al potere esecutivo (v. G. ZANOBINI, *Le norme interne di diritto pubblico*, in *Rivista di diritto pubblico*, 2/1915, p. 321 ss.). Rapporti dotati sì di rilevanza giuridica, ma solamente nell'ambito di quello che è stato considerato un vero e proprio ordinamento interno, distinto da quello generale (v. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1988, p. 167 ss.).

⁴ La tradizionale sistematica del potere amministrativo – elaborata nel corso della prima metà del Novecento ed utilizzata ancora oggi – affianca all'attività amministrativa di diritto pubblico la cd. attività amministrativa di diritto privato, che si caratterizza per il perseguimento di finalità pubblicistiche attraverso l'utilizzo di strumenti giuridici di natura privatistica. L'osservazione del fenomeno del potere amministrativo da tale prospettiva funzionale permette di distinguere da esso la cd. attività privata delle pubbliche amministrazioni, nell'ambito della quale gli strumenti del diritto privato vengono invece utilizzati per il raggiungimento di finalità diverse dalla soddisfazione dell'interesse pubblico. Per un approfondimento di questa sistematica si veda, su tutti, A. AMORTH, *Osservazioni sui limiti all'attività amministrativa di diritto privato*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1938, p. 463 ss.

giurisdizionale⁵, le quali però, pur accrescendo «la struttura e le funzioni dello Stato-persona», non sarebbero in grado di contribuire alla determinazione della sua «essenza», «che è e rimane amministrativa»⁶.

In epoca più recente la riflessione si è concentrata maggiormente su profili ontologici e contenutistici, distogliendo lo sguardo dall'inquadramento storico per privilegiare invece un'indagine in merito a *cosa* sia – nel diritto e nei fatti – l'amministrazione.

Nel tentativo di offrire risposta all'interrogativo la dottrina ha elaborato due concetti di amministrazione, che può essere intesa in senso oggettivo come l'attività di cura degli interessi della collettività da parte dei pubblici poteri⁷, e in senso soggettivo come il complesso di enti o organi che provvedono al suo svolgimento⁸. Non sarebbe tuttavia utile compiere una lettura in chiave dicotomica di questi due concetti, in particolare a fronte della possibilità di valorizzare le connessioni tra profili organizzativi e funzionali attraverso l'accoglimento di una nozione unitaria di pubblica amministrazione, da intendersi come *apparato* preposto all'*attività* di cura degli interessi pubblici⁹.

La nascita dello Stato assoluto ed il progressivo superamento del sistema feudale

⁵ Parte della dottrina ha ritenuto possibile elaborare una definizione dell'amministrazione solamente attraverso l'utilizzo di un criterio residuale, che permetterebbe di identificarla in quell'attività – e, dunque, in quell'organizzazione – che non è né legislativa né giurisdizionale (v. R. LUCIFREDI, *Elementi di diritto pubblico. Premessa una parte introduttiva "principi generali del diritto"*, Società editrice Dante Alighieri, Firenze, 1991).

⁶ M. FIORAVANTI, *Qualche osservazione su Amministrazione e Costituzione nella storia della tradizione giuspubblicistica italiana*, in G. MARONGIU e G.C. DE MARTIN (a cura di), *Democrazia e amministrazione. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 77. La cd. "dottrina dello Stato amministrativo" trovò la propria espressione più alta nei lavori di Ranelletti e Santi Romano con cui fu animato il dibattito dottrinale tra la fine dell'Ottocento ed i primi anni del Novecento. Si veda, *ex multis*, O. RANELLETTI, *Concetto della polizia di sicurezza*, 1898, oggi in O. RANELLETTI, *Scritti giuridici scelti – Lo Stato*, vol. I, Jovene editore, Napoli, 1992, p. 127 ss.; O. RANELLETTI, *Concetto e contenuto giuridico della libertà civile*, 1899, oggi in ID., *Scritti giuridici scelti*, *ivi*, p. 189 ss.; S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1926.

⁷ *Ex multis* M.S. GIANNINI, *Attività amministrativa* [voce], in *Enciclopedia del diritto*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1958; V. CERULLI IRELLI, *Attività amministrativa di diritto pubblico*, Giapichelli, Torino, 1994; B.G. MATTARELLA, *L'attività*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2003, p. 699 ss.

⁸ Su tutti si veda A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene editore, Napoli, 1989, vol. I, p. 8 ss.

⁹ Cfr. V. BACHELET, *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa. Strutture tradizionali e tendenze nuove*, Giuffrè, Milano, 1965; M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966; G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Cedam, Padova, 1968; G. TREVES, *L'organizzazione amministrativa*, Utet, Torino, 1975; G. D'ALESSIO, *I giuristi e l'organizzazione amministrativa*, in *Queste istituzioni*, 63/1983, p. 2 ss.; R. MARRAMA, *L'esercizio della funzione d'organizzazione pubblica*, in L. MAZZAROLLI – G. PERICU – A. ROMANO – F.A. ROVERSI MONACO – F.G. COCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Monduzzi, Bologna, 1993; S. CASSESE – C. FRANCHINI (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, Il Mulino, Bologna, 1994; D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Cedam, Padova, 2007.

si realizzò attraverso l'unificazione territoriale e, soprattutto, l'accentramento del potere nelle sole mani del sovrano. In questo contesto nacque e si sviluppò un apparato burocratico-ministeriale stabile, che agiva come *longa manus* del sovrano per dare concretezza alla sua volontà. Una volontà sovrana che i sudditi 'subivano', senza poter né concorrere alla sua formazione né opporsi – quantomeno efficacemente – alla sua esecuzione.

In Occidente l'assolutismo regio venne definitivamente accantonato in seguito alle rivoluzioni liberali che, seppure con portate ed effetti diversi, animarono gli ultimi anni del Diciottesimo secolo e la prima metà del Diciannovesimo secolo. Allo scopo di ristabilire la pace sociale i sovrani dovettero dotare i propri regni delle prime carte costituzionali, in cui per la prima volta venivano riconosciuti e garantiti i diritti fondamentali dell'individuo. A ciò si affiancò il coinvolgimento dei sudditi-cittadini nella vita politica del paese attraverso l'istituzione di assemblee legislative, all'interno delle quali essi avrebbero potuto dare (elettorato passivo) ed ottenere (elettorato attivo) una rappresentanza dei propri interessi. La monarchia assoluta divenne così una monarchia costituzionale, in cui il sovrano era chiamato ad 'entrare' in Parlamento al fine di dialogare con i rappresentanti dei cittadini.

Nell'epoca dello Stato liberale, con il progressivo abbandono del parlamentarismo dualista in favore del modello monista, il Governo acquistò una sempre maggiore autonomia dal sovrano a fronte della valorizzazione di un nuovo rapporto di fiducia con il Parlamento¹⁰. In questo modo i ministri – e per estensione gli apparati burocratici dei singoli dicasteri – abbandonarono il ruolo di esecutori della volontà regia per assumere invece la funzione esecutiva della legge, espressione della volontà popolare.

Lo stretto rapporto tra Governo e Parlamento (con i suoi molteplici possibili assetti esplorati e sperimentati nelle diverse esperienze nazionali) caratterizzerà anche le successive fasi dell'evoluzione della forma di Stato. Il modello costituzionale che attribuisce al Governo la funzione di esecuzione della legge espressione della volontà popolare, dunque, rappresenta una conquista dell'epoca liberale ancora oggi valida ed adottata dalla maggior parte dei sistemi costituzionali.

Tale modello tuttavia non è giunto fino a noi invariato. Se per un verso infatti si è registrato un progressivo ampliamento dei compiti attribuiti agli apparati del potere esecutivo (attività normativa, attività di regolazione, attività consultiva, attività di controllo), per altro verso l'esperienza concreta mostrò fin da subito che l'*autorità* conferita al Governo allo scopo di poter svolgere le proprie funzioni era idonea ad incidere sensibilmente sulle *libertà* dei consociati. Ciò ha reso necessario provvedere all'elaborazione di un articolato sistema di garanzie¹¹, in cui svolge un ruolo primario il

¹⁰ *Ex multis*, v. S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli editore, Roma, 1995, p. 23 ss. e 31 ss.

¹¹ Cfr. G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato (divisione dei)* [voce], in *Enciclopedia del diritto*, vol.

principio di legalità¹². Si tratta di una garanzia di tipo generale e preliminare, in quanto opera in un momento precedente rispetto a quello in cui il potere autoritativo verrà poi in concreto esercitato.

Il principio di legalità è ritenuto il punto più alto del processo di razionalizzazione formale che ha interessato la storia istituzionale degli Stati in Occidente¹³. Nel tentativo di presentarne il contenuto in maniera semplice eppure completa (per quanto possibile), è stato affermato che «il principio di legalità significa che l'atto autoritativo di un pubblico potere deve avere come supporto una norma, la quale ne regoli il possibile contenuto e gli effetti giuridici»¹⁴.

In questa breve eppure efficace definizione emergono con chiarezza almeno due delle tre diverse dimensioni che la legalità è in grado di assumere in uno Stato di diritto¹⁵: si tratta in particolare della legalità in senso formale e della legalità in senso sostanziale.

In un'epoca precedente all'elaborazione di quelle che possono essere considerate come le due dimensioni moderne del principio, la legalità nella sua portata originale corrispondeva a quello che sarà poi definito come il principio di preferenza della legge¹⁶, da intendersi come regola generale di non contraddittorietà dell'agire pubblico rispetto alla volontà del legislatore. Tale primitiva elaborazione della legalità risale all'epoca della Monarchia costituzionale, e riflette l'idea di un potere esecutivo solo parzialmente limitato nella sua azione dalla primazia del Parlamento: l'amministrazione

XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985.

¹² Per una più approfondita analisi della nascita e dell'evoluzione del principio di legalità con particolare attenzione alla sua operatività nell'ambito del diritto amministrativo, si veda U. NICOLINI, *Il principio di legalità nelle democrazie italiane*, Cedam, Padova, 1955; F. SATTA, *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello Stato democratico*, Cedam, Padova, 1969; S. FOIS, *Legalità (principio di)* [voce], in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIII, Giuffrè, Milano, 1973; N. BASSI, *Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti*, Giuffrè, Milano, 2001; M. IMMORDINO – A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati. Atti del Convegno, Palermo 27-28 febbraio 2003*, Giapichelli, Torino, 2004; F. MERUSI, *Sentieri interrotti della legalità*, Il Mulino, Bologna, 2007; A. TRAVI (a cura di), *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia (Varenna 20-22 settembre 2007)*, Giuffrè, Milano, 2008, con contributi di B. SORDI, *Il principio di legalità nella prospettiva storica*; M. DOGLIANI, *Il principio di legalità in alcune recenti formulazioni*; A. ADINOLFI, *Il principio di legalità nel diritto comunitario*; G.U. RESCIGNO, *Il principio di legalità e le leggi-provvedimento*; V. CERULLI IRELLI, *Il principio di legalità e i poteri straordinari dell'amministrazione*; G. MORBIDELLI, *Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti*; G. PASTORI, *Il principio di legalità e le autonomie locali*; B. MATTARELLA, *Il principio di legalità e l'autotutela amministrativa*; F. TRIMARCHI BANFI, *Il principio di legalità e l'impiego del diritto privato da parte dell'amministrazione*; D. SORACE, *Il principio di legalità e i vizi formali dell'atto amministrativo*; U. BRECCIA, *Il principio di legalità nel diritto privato*; G. GRECO, *Il principio di legalità e gli accordi pubblici*; G. VACIRCA, *Il principio di legalità e il giudice amministrativo*; F. MERUSI, *Conclusioni*.

¹³ P.P. PORTINARO, *Legalità (principio di)* [voce], in *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. V, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 1996.

¹⁴ M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 261.

¹⁵ Su cui diffusamente R. GUASTINI, *Legalità (principio di)* [voce], in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. IX, Giapichelli, Torino, 1994.

¹⁶ R. GUASTINI, *ibidem*.

era sì tenuta a rispettare la legge, ma era libera in tutto ciò che non era espressamente e formalmente disciplinato¹⁷.

Ben presto emerse con grande evidenza l'inadeguatezza di una simile impostazione ad apprestare una concreta ed efficace protezione alle *nuove* libertà dei cittadini¹⁸, troppo spesso soggette all'arbitrio incontrollato ed incontrollabile del potere esecutivo¹⁹. Da un clima di forte sfiducia nei confronti dell'amministrazione e della sua azione nacque così la seconda formulazione del principio di legalità, intesa come legalità in senso formale²⁰. In questa sua diversa dimensione il principio non si accontenta più di prescrivere un generico dovere di non contraddittorietà alla legge, ma fissa invece un limite concreto alla tradizionale libertà ed insindacabilità dell'agire amministrativo²¹: l'esecutivo potrà esercitare un potere solamente se – ed in quanto – la legge lo abbia espressamente previsto. Nella sua accezione formale il principio di legalità comporta dunque che ogni potere amministrativo deve essere assistito da una base legale positiva ed espressa²², una legge attributiva nella quale l'azione trova il proprio presupposto legittimante e, in definitiva, il suo stesso fondamento giuridico, logico ed ontologico²³.

¹⁷ Cfr. E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 43.

¹⁸ Sull'evoluzione del concetto di libertà e diritti dall'epoca liberale fino alla Costituzione repubblicana v. S. RODOTÀ, *Le libertà e i diritti*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli editore, Roma, 1995, p. 301 ss.

¹⁹ Attenta dottrina ho osservato che il superamento della concezione della legalità come semplice preferenza della legge sia da ricollegare a due spinte distinte, seppure intimamente connesse l'una all'altra: l'affermazione dello Stato di diritto e l'affermazione della sovranità popolare (v. R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Giapichelli, Torino, 2012, p. 198).

²⁰ Cfr. S. FOIS, *La crisi della legalità. Raccolta di scritti*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 93 ss.

²¹ Cfr. R. GUASTINI, *Quindici lezioni di diritto costituzionale*, Giapichelli, Torino, 1992, p. 39.

²² Cfr. L. CARLASSARE, *Regolamento (dir. cost.)* [voce], in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988. Seppure formulate con riferimento al potere normativo regolamentare dell'esecutivo, le considerazioni svolte dall'A. risultano di grande interesse anche rispetto all'attività di amministrazione attiva *tout court*.

²³ Nell'ambito dell'ordinamento italiano ha assunto un rilievo fondamentale la scelta legislativa di provvedere alla positivizzazione, con la l. 11 febbraio 2005, n. 15 che ha modificato la l. 7 agosto 1990, n. 241, della disciplina dell'invalidità del provvedimento amministrativo (per una panoramica completa ed approfondita della tematica v. V. CERULLI IRELLI – L. DE LUCIA (a cura di), *L'invalidità amministrativa*, Giapichelli, Torino, 2009). Fino a quello momento, infatti, in controtendenza rispetto a quanto accaduto in altri paesi europei il nostro ordinamento era rimasto privo di una disciplina puntuale dei vizi dell'azione e delle loro conseguenze sulle decisioni amministrative, lasciando alla giurisprudenza l'oneroso compito di elaborare un 'sistema' dell'invalidità e di curarne l'operatività in maniera il più possibile uniforme (sul tema v. G. CORSO, *Validità (dir. amm.)* [voce], in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLVI, Giuffrè, Milano, 1993). Oggi, invece, il nuovo titolo IV-bis della legge sul procedimento amministrativo contiene la disciplina delle due figure generali di invalidità (nullità ed annullabilità), costruite sulla previsione da una parte dei presupposti invalidanti e dall'altra delle conseguenze della patologia dell'atto rispetto ai suoi effetti giuridici e materiali. Per quanto concerne il principio di legalità formale va rilevata la portata fortemente innovativa della previsione del difetto di attribuzione quale vizio che determina la nullità assoluta ed insanabile del provvedimento, perciò stesso incapace di produrre effetti giuridici e quindi inidoneo ad incidere la sfera dei diritti e delle libertà dei consociati.

In seguito, al fine di valorizzare la funzione garantista e democratica del principio in esame²⁴, dalla legalità in senso formale è stata distinta la legalità in senso sostanziale, la quale affianca all'elemento del fondamento legislativo del potere amministrativo quello della *predeterminazione* del suo contenuto e dei suoi effetti giuridici. L'amministrazione, dunque, non solo dovrà realizzarsi entro i confini formali posti dalla legge²⁵, ma dovrà anche conformarsi ad una disciplina sostanziale di carattere tendenzialmente inderogabile, fissata in via generale ed astratta dal legislatore al fine di offrire al cittadino la garanzia della predeterminazione e della certezza dei margini di azione dell'esecutivo²⁶.

Tale disciplina sostanziale interessa dunque il contenuto e gli effetti del potere amministrativo. In questa prospettiva emerge in tutta la propria chiarezza il rilievo primario che il soggetto pubblico assume all'interno dell'ordinamento giuridico rispetto al soggetto privato. Un rilievo giustificato dalla funzione che l'autorità pubblica è chiamata a svolgere, ma che rende necessaria una limitazione della sua autonomia di azione rispetto a quanto avviene per gli altri soggetti dell'ordinamento. In questo senso è stato osservato che «mentre per il soggetto privato che agisca come privato le norme di legge segnano dei limiti entro i quali egli può liberamente agire, per l'amministrazione pubblica che agisca come autorità, la legge è un vincolo che regola ogni elemento dell'azione; sicché mentre il privato adotta liberamente negozi giuridici anche di sua invenzione (negozi innominati), l'amministrazione pubblica non può adottare che quegli atti autoritativi contemplati da una norma»²⁷.

Sebbene il principio di legalità amministrativa non venga richiamato in maniera espressa in alcun passaggio della Costituzione repubblicana²⁸, il suo rilievo e la sua

²⁴ Cfr. L. CARLASSARE, *Legalità (principio di)* [voce], in *Enciclopedia giuridica*, vol. XVIII, Treccani, Roma, 1990.

²⁵ E. CAPACCIOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1980, p. 8 ss.; A. CERRI, *principi di legalità, imparzialità, efficienza*, in L. LANFRANCHI (a cura di), *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1997, p. 177 ss.

²⁶ Cfr. F. SATTA, *Imparzialità della pubblica amministrazione* [voce], in *Enciclopedia giuridica*, vol. XV, Treccani, Roma, 1989.

²⁷ M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, 2000, cit., p. 262. Nell'ambito della riflessione che tradizionalmente si è occupata del confronto (e delle differenze) tra i modelli di azione dei soggetti privati e quelli dei soggetti pubblici sono state svolte interessanti osservazioni riguardo all'operatività nell'ordinamento italiano dell'invalidità civilistica ed amministrativa degli atti (rispettivamente privati e pubblici) con riferimento al diverso peso, nei due ordini, delle norme dispositive e di quelle imperative che disciplinano l'azione. Non vi è dubbio infatti che «l'affermazione [secondo cui] l'atto invalido è l'atto contrastante con una norma imperativa presenta un rilievo molto diverso a seconda che ci si muova nell'ambito del diritto privato o del diritto amministrativo»: in ambito civilistico, infatti, la normazione conserva un carattere essenzialmente dispositivo; nel diritto amministrativo, invece, il principio di legalità in funzione di garanzia attribuisce alle regole un carattere strettamente imperativo (cfr. F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Dike, Roma, 2014, p. 1363 ss.).

²⁸ Davanti alla scelta di non inserire nel testo costituzionale alcun riferimento espresso alla legalità amministrativa la dottrina si è a lungo impegnata nel difficile compito di individuare quantomeno un fondamento implicito del principio, così da eliminare ogni dubbio circa il suo rilievo e la sua collocazione alla base del sistema istituzionale eretto dal legislatore costituente. È stato così sostenuto che la

operatività nell'ambito dell'ordinamento giuridico non possono in alcun modo essere messi in discussione. La legalità infatti non si limita ad operare come schema di attribuzione e di esercizio del potere pubblico, ma rappresenta invero la base fondante di tutti gli ordinamenti giuridici riconducibili al modello dello Stato di diritto²⁹.

Così il potere di cui sono titolari le amministrazioni, strumento fondamentale per la realizzazione della funzione di cura dell'interesse pubblico ad esse attribuita, deve necessariamente trovare nella legge il proprio fondamento e la disciplina tanto del proprio contenuto quanto dei propri limiti. Seppure per il tramite della definizione dell'assetto del rapporto tra autorità e cittadini, dunque, il principio di legalità

prescrizione contenuta nell'art. 101 Cost., per cui i giudici nell'esercizio della funzione giurisdizionale ad essi attribuita sono soggetti soltanto alla legge, permetterebbe di tracciare un parallelo con l'attività amministrativa, la cui efficacia giuridica sarebbe possibile soltanto se ed in quanto prevista e disciplinata da una legge (S. FOIS, *Legalità (principio di)*, cit.). In una diversa ricostruzione è stato affermato che il fondamento del principio di legalità sarebbe da rintracciarsi invece nell'art. 113 Cost., che disciplina la garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi contro gli atti della pubblica amministrazione. La valorizzazione del principio della tutela giurisdizionale del cittadino nei confronti del potere amministrativo quale fondamento della legalità muove dalla considerazione che il giudizio, per poter essere efficace ed offrire protezione alle posizioni giuridiche interessate dall'esercizio del potere pubblico, deve necessariamente presupporre un parametro generale e astratto, un modello generale di azione che non può che essere rappresentato – evidentemente – dalla legge in funzione democratico-garantista (L. CARLASSARE, *Legalità (principio di)*, cit.). Entrambe queste ricostruzioni hanno senza ombra di dubbio il pregio di offrire una copertura costituzionale alla legalità nella sua dimensione formale quale principio generale di attribuzione del potere pubblico da parte della legge. È stato tuttavia osservato che, nonostante ciò, né l'art. 101 né l'art. 113 sarebbero in grado di offrire alcun fondamento costituzionale alla dimensione sostanziale del principio di legalità: in essi, infatti, non sembra possibile individuare alcun passaggio che permetta di qualificare il potere pubblico autoritativo anche sul piano del contenuto, oltretutto su quello del suo fondamento nella legge (così A. CERRI, *Atto giuridico (diritto pubblico)* [voce], *Enciclopedia giuridica*, vol. IV, Treccani, Roma, 1993). Così, l'esigenza di individuare una norma costituzionale in grado di offrire una copertura anche alla dimensione sostanziale del principio ha portato la dottrina ad affermare che la legalità troverebbe il proprio fondamento, secondo alcuni, nel principio democratico sancito nell'art. 1 (cfr. R. GUASTINI, *Legalità (principio di)*, cit.; A. ROMANO, *Amministrazione, principio di legalità e ordinamenti giuridici*, in *Diritto amministrativo*, 1/1999, p. 111 ss.); secondo altri nell'art. 97 (cfr. V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, cit.); secondo altri ancora nel principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione (cfr. A. CERRI, *Atto giuridico (diritto pubblico)*, cit.; A. TRAVI, *Giurisprudenza amministrativa e principio di legalità*, in *Diritto pubblico*, 1995, p. 91 ss. e ID., *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, in A. TRAVI (a cura di), *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia (Varenna 20-22 settembre 2007)*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 21 ss.). Con particolare riferimento a quest'ultima ricostruzione, è stato argomentato che il principio generale che sancisce l'eguaglianza formale e sostanziale di tutti gli individui, se letto in combinato disposto con le previsioni contenute negli artt. 13 ss. – ed in particolare nell'art. 23 Cost. – (cfr. S. FOIS, *Legalità (principio di)*, cit.), potrebbe essere tradotto e declinato in una prescrizione che limita il potere dell'amministrazione di «attribuire o togliere ai privati» ai soli casi in cui esista una norma che specifichi in maniera puntuale il contenuto del potere ed i criteri secondo cui esercitarlo (I. SIGISMONDI, *Il principio del buon andamento tra politica e amministrazione*, Jovene editore, Napoli, 2011, p. 67). Infine, è opportuno compiere un cenno al rapporto tra il principio di legalità ed i poteri autoritativi in forza dei quali la pubblica amministrazione ha la capacità di imporre ai consociati l'adempimento di prestazioni di carattere personale o patrimoniale. Con riferimento a questa particolare tipologia di poteri dottrina e giurisprudenza sono tendenzialmente concordi nell'affermare che il loro particolare rilievo giuridico, sociale e politico ne impone un governo particolarmente puntuale e stringente da parte del principio di legalità in funzione evidentemente garantista (per una analisi approfondita da parte della dottrina dei primi del Novecento circa il rilievo giuridico di questa tipologia di

contribuisce in maniera decisiva all'individuazione della posizione dell'amministrazione all'interno dell'ordinamento, definendo 'logicamente' la sua funzione servente rispetto alla collettività, nella duplice dimensione di indirizzo politico e di gestione concreta dell'attività di attuazione della volontà democratica manifestata dal legislatore al momento della definizione delle regole generali e astratte.

L'osservazione dell'amministrazione 'per il tramite' del principio di legalità risulta evidentemente legata alla tradizione liberale di un apparato preposto alla sola attività di attuazione puntuale e concreta della legge nel contesto di un ordinamento in cui la legittimazione democratica del Parlamento era capace di condizionare sia i processi esecutivi che lo stesso modello organizzativo. Tale impostazione, tuttavia, non è più in grado di esaurire in sé la descrizione di un'amministrazione che «è da tempo in cammino, in trasformazione» come «una istituzione vivente», che non solo applica la legge, ma la completa e la integra, e diventa essa stessa "prassi" e quindi fonte (integrativa) della disciplina della sua propria azione»³⁰.

Con l'avvento dello Stato pluriclasse, infatti, l'amministrazione si è vista attribuire una nuova dimensione ordinamentale, in forza della quale essa è chiamata ad «intervenire concretamente nella società per il conseguimento di ben individuate finalità»³¹. L'amministrazione ha così abbandonato la funzione strettamente esecutiva per acquisire il ruolo di soggetto erogatore di servizi nell'ambito dei 'nuovi' diritti civili e sociali riconosciuti dall'ordinamento in capo ai consociati³².

poteri sia consentito rinviare in particolare a S. ROMANO, *Principi di diritto amministrativo italiano*, Società editrice librai, Milano, 1906, p. 296 ss. e R. LUCIFREDI, *Le prestazioni obbligatorie in natura dei privati alle pubbliche amministrazioni*, Cedam, Padova, 1934, p. 26 ss.). Legalità che, quantomeno in quest'ambito, trova fondamento espresso nell'art. 23 Cost. (seppure per il tramite della previsione di una riserva di legge, peraltro di carattere relativo: *ex multis* D. MORANA, *Libertà costituzionali e prestazioni personali imposte. L'art. 23 Cost. come norma di chiusura*, Giuffrè, Milano, 2007), la cui formulazione chiara non permette di conservare alcun dubbio circa il fatto che i poteri ablatori debbano trovare nella legge sia il proprio fondamento formale che la propria disciplina sostanziale (si veda recentemente Corte Cost., sentenza 4 aprile 2011, n. 115). Sebbene, dunque, siano state elaborate diverse interpretazioni circa la norma in cui rintracciare il fondamento costituzionale del principio di legalità amministrativa, un dato sembra essere oramai acquisito ed unanimemente condiviso: il principio di legalità, sebbene non menzionato espressamente in Costituzione, si pone alla base dello Stato moderno da una parte come garanzia per i consociati nei loro rapporti con il potere pubblico e dall'altra quale chiave di volta dell'intera architettura istituzionale dell'ordinamento.

²⁹ G. TREVES, *Considerazioni sullo stato di diritto*, in AA.VV., *Studi in onore di E. Crosa*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1960, p. 1589 ss.

³⁰ Le parole sono di Vittorio Bachelet, riportate da G. MARONGIU, *Vittorio Bachelet: una nuova idea dell'amministrazione*, in AA.VV., *L'amministrazione in cammino: una guida alla lettura degli scritti giuridici di Vittorio Bachelet*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 24 ss.

³¹ B. PONTI, *Amministrazione di risultato, indirizzo politico-amministrativo e dirigenza*, in F. MERLONI – A. PIOGGIA – R. SEGATORI (a cura di), *L'amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 144.

³² B. PONTI, *ivi*, p. 145. Sul nuovo ruolo dell'amministrazione cfr. S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, Roma-Bari, 2003; R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo. Le pubbliche amministrazioni nell'era della globalizzazione*, Laterza, Roma-Bari, 2005.

Come si avrà modo di precisare nel proseguo del lavoro, tale nuova dimensione funzionale dell'amministrazione oggi impone di prestare attenzione non più solo al profilo della garanzia nei confronti del potere, ma anche al profilo dei risultati in concreto raggiunti a fronte del suo esercizio³³.

In questo senso si deve rilevare che anche nella disciplina dell'amministrazione, al pari di quanto avviene in altri settori dell'ordinamento, si registra una tensione naturale tra il principio di garanzia ed il principi di efficacia e di efficienza, che nel contesto del potere esecutivo viene oggi declinato in una dimensione di esaltazione del risultato quale valore-guida dell'azione amministrativa³⁴. È stato del resto osservato che efficacia ed efficienza sono state talvolta richiamate dalla stessa giurisprudenza addirittura per «ridimensionare la portata ed il peso (...) [della] legalità»³⁵.

Come è facile intuire, il sacrificio assoluto delle regole di garanzia o di quelle connesse all'efficienza determinerebbe il pregiudizio concreto di due diversi ordini di esigenze dei consociati che solo apparentemente si collocano in aperto contrasto tra loro. Negli ordinamenti democratici si pone dunque la sfida di realizzare nell'ambito dell'attività del potere esecutivo una sintesi tra le due regole³⁶, che deve essere colta prima di tutto sul piano dei rapporti tra i due poli della politica e dell'amministrazione.

2. *Il rapporto tra politica e amministrazione nell'Italia unita. Le origini della questione tra gerarchia, ingerenza politica e irresponsabilità. Le prime riforme parziali del modello monista.*

Le brevi considerazioni preliminari svolte finora in merito al ruolo ed alla collocazione del potere esecutivo nell'ambito del quadro istituzionale dei pubblici poteri forniscono elementi utili ad approcciarsi con maggiore consapevolezza alla tematica, qui centrale, della dimensione *interna* della pubblica amministrazione. Come si è già avuto modo di osservare, infatti, l'assetto organizzativo interno al potere esecutivo rappresenta il terreno in cui la dirigenza pubblica è germogliata, ritagliandosi

³³ Cfr. *infra*, cap. II, par. 2.

³⁴ Sulla tematica tradizionale della contrapposizione tra garanzia ed efficienza nell'ordinamento amministrativo cfr. G. MELIS, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo: burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Cooperativa editrice Il Ventaglio, Roma, 1988, p. 49 ss.; B. DENTE, *In un diverso Stato: come rifare la pubblica amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 1995, p. 63 ss.; C. D'ORTA, *Riforma dell'amministrazione e dirigenza: per un nuovo equilibrio tra garanzia ed efficienza nella pubblica amministrazione*, in F. CARINCI – C. D'ORTA (diretto da), *I contratti collettivi per le aree dirigenziali. Commentario*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 3 ss.

³⁵ A. ZITO, *Considerazioni sul tema del miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del sistema amministrativo*, in G. DE GIORGI CEZZI – P.L. PORTALURI – V. TONDI DELLA MURA – F. VETRÒ (a cura di), *I poteri e i diritti: incontri sulla frontiera*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2011, p. 152.

³⁶ Cfr. S. BATTINI, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Cedam, Padova, 2000, p. 606.

progressivamente il ruolo di cerniera tra le due sfere funzionali dell'indirizzo politico e dell'amministrazione attiva.

L'attenzione per il tema del rapporto tra politica ed amministrazione in Italia crebbe con forza nei primi decenni successivi all'unificazione, fu posto al centro del confronto politico in Assemblea costituente, per poi divenire nella seconda metà del Novecento questione primaria nell'ambito del dibattito che animò la stagione politica in cui fu avviato il processo di riforma e di modernizzazione dell'amministrazione e, più in generale, di tutto il sistema-paese³⁷.

La riflessione scientifica ha preso le mosse dalla critica ad una realtà

³⁷ M. MINGHETTI, *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Zanichelli, Bologna, 1881 (ristampa Atlantica Editrice, Roma, 1944); A. BONASI, *Della necessità di coordinare le istituzioni amministrative alle politiche*, Zanichelli, Bologna, 1886; E. PRESUTTI, *Lo Stato parlamentare ed i suoi impiegati amministrativi*, Libreria editrice internazionale Anacreonte Chiaruzzi, Napoli, 1899; G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Fratelli Bocca Editori, Milano-Torino-Roma, 1913; S. SPAVENTA, *Discorsi parlamentari di Silvio Spaventa pubblicati per deliberazione della Camera dei deputati*, Tipografia della Camera dei deputati, Roma, 1913; G. ABIGNENTE, *La riforma dell'amministrazione pubblica in Italia (Questioni urgenti)*, Laterza, Bari, 1916; A. DE VALLES, *Teoria giuridica dell'organizzazione dello Stato*, vol. I, Cedam, Padova, 1931; A. CARACCILO, *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*, Einaudi, Torino, 1960; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1960; V. BACHELET, *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa. Strutture tradizionali e tendenze nuove*, Giuffrè, Milano, 1965; A.M. SANDULLI, *Governo e amministrazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1966, p. 752 ss.; G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Cedam, Padova, 1968; M.S. GIANNINI, *Impiego pubblico (teoria e storia)* [voce], in *Enciclopedia del diritto*, vol. XX, Giuffrè, Milano, 1970; P. CALANDRA, *Parlamento e amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1971; L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Cedam, Padova, 1974; G. MORONGIU, *Il riordino dell'amministrazione pubblica*, Giuffrè, Milano, 1974; A. CERRI, *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Cedam, Padova, 1975; A. CORPACI, *Il contributo di Errico Presutti al dibattito di fine secolo sul problema degli impiegati pubblici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1975, p. 841 ss.; V. BACHELET, *Evoluzione del ruolo e delle strutture della pubblica amministrazione*, in AA.VV., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1977, p. 1 ss.; G. D'ALESSIO, *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (1945-1946)*, Il Mulino, Bologna, 1979; F. BENVENUTI, *Il ruolo dell'amministrazione nello Stato democratico contemporaneo*, in *Jus*, 3/1987, p. 277 ss.; M. NIGRO, *La pubblica amministrazione tra Costituzione formale e Costituzione materiale*, in AA.VV., *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1987, p. 385 ss.; S. RAIMONDI, *Dirigenza* [voce], in *Enciclopedia giuridica*, vol. XI, Treccani, Roma, 1989; M. D'ALBERTI, *La dirigenza pubblica*, Il Mulino, Bologna, 1990; C. ROEHRSEN, *Della distinzione tra Governo e amministrazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1990; C. PAGE, *Burocrazia, amministrazione, politica*, Il Mulino, Bologna, 1990; M. FIORAVANTI, *Qualche osservazione su Amministrazione e Costituzione nella storia della tradizione giuspubblicistica italiana*, in G. MARONGIU e G.C. DE MARTIN (a cura di), *Democrazia e amministrazione. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Giuffrè, Milano, 1992; C. D'ORTA, *La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione fra politica e amministrazione?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/1994, p. 151 ss.; M. D'ALBERTI (a cura di), *L'alta burocrazia. Studi su Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Spagna, Francia, Italia*, Il Mulino, Bologna, 1994; P. BARRERA, *L'incerto confine tra funzioni di indirizzo e attività di gestione*, in *Politica del diritto*, 4/1992; S. CASSESE - A.G. ARABIA (a cura di), *L'Amministrazione e la Costituzione. Proposte per la Costituente*, Il Mulino, Bologna, 1993; G. BERTI, *La responsabilità pubblica. Costituzione e Amministrazione*, Cedam, Padova, 1994; U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Cedam, Padova, 1996; G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Il Mulino, Bologna, 1996; M. DE BENEDETTO, *Responsabilità ministeriale e*

amministrativa storicamente caratterizzata dall'assoluta mancanza di indipendenza dell'amministrazione nei confronti del Governo³⁸. Un simile assetto era sorto in maniera per certi versi naturale nell'epoca dello Stato assoluto, rimanendo tuttavia sostanzialmente inalterato al momento dei successivi mutamenti della forma di Stato e della struttura costituzionale dell'ordinamento³⁹.

All'indomani dell'unificazione e della nascita del Regno d'Italia nel 1861 maturò la scelta di estendere alla neonata pubblica amministrazione italiana l'assetto organizzativo del vecchio Regno di Sardegna⁴⁰, disegnato dalla legge 23 marzo 1853, n. 1483 e dal regolamento attuativo 23 ottobre 1853, n. 1611.

La cd. 'riforma Cavour' aveva introdotto un modello organizzativo tendenzialmente uniforme e scarsamente diversificato per tutte le articolazioni dell'amministrazione centrale piemontese⁴¹, sancendo il definitivo superamento del precedente modello misto costruito sul dualismo tra un'amministrazione per ministeri ed un'amministrazione per aziende, queste ultime caratterizzate da un alto grado di autonomia nella propria azione in quanto vincolate al vertice politico da un rapporto di semplice dipendenza funzionale⁴².

L'esigenza di erigere l'architettura amministrativa della nuova Italia unita su un centro particolarmente forte fu da subito chiara⁴³. Ciò permise anche di superare la tentazione di realizzare immediatamente un decentramento delle funzioni a livello territoriale, progetto che veniva considerato non soltanto prematuro a fronte della necessità di costruire rapidamente una amministrazione efficiente, ma anche pericoloso per la stessa neonata ed ancora instabile unità nazionale⁴⁴.

Così, il primo modello organizzativo dell'amministrazione centrale del Regno

autonomia dell'alta dirigenza: il decreto Ricasoli del 1866, in *Diritto pubblico*, 4/1998, p. 489 ss.; B. DENTE, *Verso una dirigenza responsabile: il nodo della riforma organizzativa*, in *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1/2001, p. 81 ss.; A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica. Contributo ad uno studio del rapporto di «autonomia strumentale» tra politica e amministrazione*, Jovene editore, Napoli, 2002; G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, Giuffrè, Milano, 2003; F. MERLONI, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2006.

³⁸ Cfr. L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Cedam, Padova, 1974, p. 5 ss.

³⁹ Cfr. A. CORPACI, *Il contributo di Errico Presutti al dibattito di fine secolo sul problema degli impiegati pubblici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1975, p. 841 ss.

⁴⁰ Il processo che portò alla cd. "unificazione amministrativa" del Regno d'Italia fu realizzato con l'adozione della fondamentale legge 20 marzo 1865, n. 2248.

⁴¹ Per un approfondimento sulla nascita dell'amministrazione per ministeri v. R. PORRINI, *I Ministeri*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Giuffrè, Società editrice librai, Milano, 1900.

⁴² Si veda L. ELIA, *Problemi costituzionali dell'amministrazione centrale*, Giuffrè, Milano, 1966, p. 4 ss.

⁴³ M. FEDELE, *Come cambiano le amministrazioni pubbliche*, Laterza, Roma-Bari, 1998, p. 70.

⁴⁴ Cfr. R. ROMANELLI, *Centralismo e autonomie*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli editore, Roma, 1995, p. 131 ss.

d'Italia fu costruito attorno alle articolazioni burocratiche ministeriali⁴⁵, al cui interno un ministro dal volto *bifronte* ricopriva contemporaneamente sia il ruolo di vertice politico che quello di capo dell'amministrazione⁴⁶. Lungi dal poter essere considerata innovativa, tale impostazione appariva ancora fortemente legata all'esperienza dello Stato assoluto, nella quale il modello organizzativo si caratterizzava per l'unicità indissolubile dell'ambito dell'azione di indirizzo con l'ambito dell'amministrazione attiva⁴⁷.

Da questa costruzione emergeva con forza l'idea di matrice assolutistica che vedeva la figura del ministro come la *longa manus* del sovrano, chiamato a svolgere il ruolo di guida unica e illuminata di un'amministrazione investita del compito di provvedere alla realizzazione sul piano concreto della volontà regia. In un simile contesto l'amministrazione non poteva evidentemente essere autonoma, ma era chiamata a 'servire' il ministro⁴⁸ in una dinamica di mera esecuzione senza alcun margine di autonomia né organizzativa né, meno che mai, attuativa⁴⁹.

Al fine di poter procedere ad una sua valutazione in punto di efficacia, la scelta di continuità operata dal legislatore postunitario nell'elaborazione dell'ordinamento della nuova amministrazione pubblica italiana deve necessariamente essere collocata nel più ampio contesto della riforma costituzionale di matrice liberale portata a compimento nel Regno di Sardegna nel 1848 con l'adozione dello Statuto Albertino, e poi estesa a tutto il territorio del Regno d'Italia all'indomani dell'unificazione⁵⁰.

È stato infatti osservato che la nuova forma di governo statutaria, grazie anche al carattere flessibile della carta 'concessa' dal sovrano allo scopo di porre fine ai moti liberali del 1848, evolvette rapidamente verso una dimensione monista seguendo un processo di progressiva parlamentarizzazione. Seppure in via di prassi, dunque, si assistette ad una graduale emancipazione del Governo ed allo scioglimento dei lacci che storicamente lo avevano tenuto legato al potere regio. A fronte di ciò si registrò il progressivo sviluppo di un rapporto fiduciario di carattere politico tra esecutivo e

⁴⁵ Cfr. O. SEPE, *Ministeri (diritto amministrativo)* [voce], in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVI, Giuffrè, Milano, 1976; L. CARLASSARE, *Ministeri (diritto costituzionale)* [voce], in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVI, Giuffrè, Milano, 1976.

⁴⁶ Così A. PATRONI GRIFFI, *Politica e amministrazione nella funzione di governo in Italia, Francia e Regno Unito*, Esperia Publications Ltd, London, 1999, p. 43.

⁴⁷ Cfr. E. PRESUTTI, *Lo Stato parlamentare ed i suoi impiegati amministrativi*, Libreria editrice internazionale Anacreonte Chiaruzzi, Napoli, 1899, p. 18 ss.

⁴⁸ «(...) il governo parlamentare, succeduto senza transizione al governo assoluto, trovò i ministri investiti di funzioni meramente amministrative (...) di modo che gli altri impiegati non apparivano essere altro che gli esecutori dei loro ordini, i loro commessi» (E. PRESUTTI, *ivi*).

⁴⁹ Cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 26 ss.

⁵⁰ Si veda C. MOZZARELLI – S. NESPOR, *Il personale e le strutture amministrative*, in S. CASSESE (a cura di), *Storia della società italiana dall'Unità ad oggi*, vol. IX, *L'amministrazione centrale*, Utet, Torino, 1984, p. 221 ss.

Parlamento, attraverso l'esercizio in via di fatto da parte delle camere di una funzione di controllo che tuttavia lo Statuto non aveva previsto tra quelle ad esse formalmente attribuite⁵¹.

Ciò contribuì in maniera determinante a portare a compimento la rivoluzione borghese, con il definitivo superamento del modello dello Stato assoluto e la nascita di un sistema di governo in cui il Parlamento era posto al centro dell'assetto dei pubblici poteri⁵².

Le peculiari circostanze storiche, politiche ed ideologiche in cui si realizzò il processo di unificazione del Regno d'Italia avevano dunque posto due obiettivi distinti, sebbene tra loro evidentemente connessi, al legislatore chiamato a misurarsi con l'arduo compito di dettare le regole della neonata amministrazione italiana⁵³. Da una parte i molteplici focolai di resistenza ed opposizione al processo di unificazione nazionale suggerivano l'opportunità di adottare un modello organizzativo in grado di garantire la stabilità territoriale del nuovo Stato e l'efficacia dell'autorità pubblica chiamata a governarlo. Dall'altra, la sempre più diffusa condivisione da parte degli attori politici dei principi ispiratori della rivoluzione liberale portò con sé l'accoglimento di una nuova e più matura visione dell'equilibrio tra i poteri dello Stato, per la quale l'esecutivo era chiamato a cercare la propria legittimazione non più tanto nell'investitura formale da parte del Sovrano ma bensì nel rapporto fiduciario con il Parlamento, unico organo democraticamente eletto dai consociati (o quantomeno da quelli a cui era riconosciuto il diritto di voto) e chiamato ad offrire rappresentanza e cura ai loro interessi.

In seno al dibattito che si sviluppò, il consenso finì per convergere sull'idea che il modello di amministrazione forte ed accentrata di matrice napoleonica introdotto nel 1853 nello stato sabauda costituisse lo strumento più efficace per il perseguimento del primo obiettivo, sebbene la problematica di garantire l'unità territoriale fosse pressoché ignota nel Regno sardo-piemontese e si manifestò solo in un momento successivo a quello della nascita del nuovo stato unitario.

Per quanto attiene al secondo profilo, invece, va rilevato che nel corso del processo di unificazione amministrativa dello Stato il legislatore non fu in grado di cogliere l'occasione per realizzare una modernizzazione dell'assetto del rapporto tra la politica e l'amministrazione nella prospettiva di conferire ad esso una dimensione più coerente alla nuova posizione che i ministri progressivamente assunsero nell'assetto costituzionale nato dal superamento dello Stato assoluto⁵⁴.

⁵¹ Cfr. S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, cit., p. 23 ss.

⁵² Sull'evoluzione della forma di governo italiana, v. G. AMATO – F. CLEMENTI, *Forme di Stato e forme di governo*, Il Mulino, Bologna, 2012.

⁵³ Cfr. A. CARACCILO, *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*, Einaudi, Torino, 1960, p. 116 ss.

⁵⁴ Cfr. G. ARCOLEO, *Il gabinetto nei governi parlamentari*, Jovene editore, Napoli, 1881, p. 137 ss.

Il modello organizzativo dell'amministrazione italiana fu così edificato attorno a due «principi-cardine» già noti all'esperienza preunitaria: quello dell'uniformità amministrativa e quello della responsabilità ministeriale⁵⁵.

Con particolare riferimento a quest'ultimo, come si avrà modo di meglio osservare più avanti, già alla fine dell'Ottocento si rilevava che la progressiva valorizzazione del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento aveva portato con sé una inevitabile trasformazione della figura del ministro e della sua posizione costituzionale, con conseguenze rilevanti sul suo ruolo all'interno dell'apparato burocratico e quindi in definitiva, per quanto qui interessa, sui rapporti che intercorrevano tra i vertici politici ed i funzionari dei singoli apparati amministrativi⁵⁶.

Nel corso dei primi anni di vigenza del nuovo modello di organizzazione la scelta di perseguire l'obiettivo dell'unità dell'azione amministrativa attraverso la concentrazione in capo ai ministri sia della responsabilità della direzione politica che di quella della sua esecuzione concreta⁵⁷ aveva contribuito in maniera determinante allo sviluppo della prassi di affidare gli incarichi ministeriali a personalità di carattere prevalentemente tecnico-amministrativo, piuttosto che politico⁵⁸. In questo senso, l'emersione di una figura di ministro-amministratore costituì la risposta per certi versi naturale alle peculiarità ed alle contraddizioni che caratterizzavano il nuovo modello organizzativo, a fronte delle quali il ministro, per utilizzare le parole pronunciate dallo stesso Cavour, sarebbe stato chiamato ad «addentrarsi molto di più nell'esame delle singole pratiche»⁵⁹.

⁵⁵ G. MELIS, *L'amministrazione*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli editore, Roma, 1995, p. 188. In una prospettiva comparatistica è stato osservato che l'esperienza italiana deve essere considerata tributaria di entrambi i modelli di amministrazione pubblica allora noti, quello francese dell'*haute fonction publique* e quello anglosassone della *ministerial responsibility*. Tuttavia la decisione di misurarsi con l'obiettivo di elaborare un'ambiziosa formula di compromesso – preferendo non compiere una «precisa scelta di campo» che si traducesse nel chiaro recepimento di uno solo dei due modelli – nella pratica portò con sé molteplici «ambiguità» ed inefficienze nel rapporto tra la politica e l'amministrazione: il modello di amministrazione napoleonica, infatti, «aveva proprio nella burocrazia il centro propulsore dell'attività amministrativa»; quello di matrice anglosassone, invece, si caratterizzava per la «mancanza di rilevanza esterna degli uffici e degli atti dirigenziali» (A. PATRONI GRIFFI, *Politica e amministrazione nella funzione di governo in Italia, Francia e Regno Unito*, cit., p. 43).

⁵⁶ Si veda E. PRESUTTI, *Lo Stato parlamentare ed i suoi impiegati amministrativi*, cit., p. 16 ss. Sulla nascita del legame tra rappresentanza politica e responsabilità v. V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1960, specialmente p. 615 ss.

⁵⁷ Cfr. S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bologna, 1983, p. 28. Del resto lo stesso A. attribuisce a Cavour la sincera convinzione che «chi ha l'indirizzo ha l'esecuzione» (v. S. CASSESE, *Il potere esecutivo nei sistemi parlamentari di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1993, p. 141).

⁵⁸ G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 33.

⁵⁹ Le parole sono riportate da P. CALANDRA, *Parlamento e amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1971, p. 13.

L'accoglimento di una rigida declinazione del principio di gerarchia⁶⁰, con la collocazione del ministro al vertice della struttura burocratica, determinò l'impossibilità – ma evidentemente anche l'inutilità – di tracciare una linea di confine e di distinzione non solo funzionale ma anche soggettiva tra l'attività di governo e quella di amministrazione attiva⁶¹. Il ministro era infatti titolare e responsabile di entrambe, da una parte investito del compito di tradurre l'indirizzo politico governativo in direttive di carattere generale con cui guidare ed organizzare l'attività del proprio dicastero, e dall'altra unico soggetto legittimato ad adottare i provvedimenti amministrativi finali idonei a produrre effetti di carattere giuridico verso l'esterno.

All'impossibilità di distinguere la politica dall'amministrazione sul piano della titolarità istituzionale delle due funzioni frequentemente si accompagnava la difficoltà di distinguere i due ambiti anche dal punto di vista dei loro protagonisti. È stato infatti rilevato che nei primi anni successivi all'unificazione il rapporto tra la politica e l'alta amministrazione fosse tutt'altro che conflittuale, ma si caratterizzasse invece per una «mobilità, se non intercambiabilità, di ruoli politici e amministrativi»⁶² che contribuì a far nascere un'identità di fatto tra i soggetti collocati ai vertici dei due poli, un *comune sentire* costruito su una visione politica condivisa che permise di dare omogeneità e continuità alle rispettive azioni⁶³.

La scelta di edificare un'architettura amministrativa monista comportò come conseguenza che i funzionari pubblici che lavoravano presso le strutture burocratiche fossero chiamati a svolgere unicamente compiti di mero ausilio pratico all'azione ministeriale⁶⁴. L'impossibilità di configurare funzioni *proprie* faceva sì che anche la distribuzione della competenza – secondo criteri territoriali, quantitativi, di valore oppure di materia – avvenisse comunque sulla base di una generale identità di fondo⁶⁵, che consentiva in qualunque momento l'avocazione del potere attribuito al subordinato da parte del sovraordinato⁶⁶.

L'attività dei funzionari ed i loro atti avevano dunque un rilievo unicamente

⁶⁰ L'art. 1 della l. 23 marzo 1853, n. 1483 stabiliva che «I Ministri provvederanno all'Amministrazione centrale dello Stato per mezzo di Uffici posti sotto l'immediata loro direzione. Gli Uffici relativi ad un medesimo ramo d'Amministrazione, e dipendenti da un solo Ministero, potranno venire riuniti in Direzioni generali, che faranno tuttavia parte integrante del Ministero».

⁶¹ Cfr. G. PASTORI, *La pubblica amministrazione*, in G. AMATO – A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 520.

⁶² R. FAUCCI, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di stato da Cavour al fascismo*, Fondazione Einaudi, Torino, 1975, p. 97.

⁶³ Cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, cit. p. 49; S. CASSESE, *La formazione dello Stato amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 12 ss.

⁶⁴ Non a caso Presutti, già alla fine dell'Ottocento, utilizza il termine «commessi» (E. PRESUTTI, *Lo Stato parlamentare ed i suoi impiegati amministrativi*, cit., p. 18).

⁶⁵ Cfr. A. DE VALLES, *Teoria giuridica dell'organizzazione dello Stato*, vol. I, Cedam, Padova, 1931, p. 325 ss.

⁶⁶ L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, Cedam, Padova, 2000, p. 18.

interno⁶⁷, rimanendo il ministro l'unico rappresentante legittimato ad agire in nome e per conto dell'amministrazione e dunque l'unico soggetto incaricato di manifestare all'esterno la volontà dell'autorità pubblica⁶⁸. Tra essi, neppure gli appartenenti alla cd. alta amministrazione erano titolari di funzioni proprie, potendo al più essere delegati dal vertice politico a firmare determinati atti o ad esercitare funzioni che tuttavia rimanevano formalmente attribuite al ministro, sempre e comunque nei limiti da quest'ultimo stabiliti ed espressamente indicati nell'atto con cui veniva formalizzata la delega⁶⁹.

Così, il carattere strettamente esecutivo dei compiti svolti non solo dai funzionari semplici ma anche da quelli collocati in posizioni apicali comportava come conseguenza che essi non potessero essere chiamati a rispondere degli atti che avevano posto in essere o alla cui adozione avevano contribuito in maniera determinante⁷⁰: il modello del principio gerarchico, infatti, imponeva che gli atti con rilevanza esterna dovessero essere attribuiti unicamente al ministro sia sul piano soggettivo che su quello degli effetti, attraverso un'articolata *fictio iuris*⁷¹.

La primazia della politica sull'amministrazione, «tanto assoluta da non poter essere anche reale»⁷², si caratterizzava così per una dimensione strettamente giuridica, prima ancora che fattuale-relazionale: la scelta di non attribuire funzioni proprie agli impiegati comportava infatti l'assoluta impossibilità di riconoscere una qualche forma di responsabilità per l'opera da loro prestata, nonostante questa potesse aver contribuito a determinare – quando non avesse determinato essa stessa – le violazioni delle garanzie o le inefficienze che frequentemente si registravano⁷³.

Così, a fronte della sostanziale ed assoluta irresponsabilità degli apparati, l'ordinamento dell'amministrazione introdotto con la riforma Cavour del 1853 conosceva solamente la figura tradizionale della responsabilità ministeriale, che era

⁶⁷ Cfr. G. ZANOBINI, *Le norme interne di diritto pubblico*, cit., p. 321 ss.

⁶⁸ Per un approfondimento sul tema dei meccanismi giuridici elaborati dalla dottrina allo scopo di imputare al ministro anche l'attività posta in essere dagli ausiliari v. F. CAMMEO, *Commentario alle leggi sulla giustizia amministrativa*, Vallardi, Milano, s.d. (ma 1910), p. 544 ss.; O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1940, p. 473 ss.

⁶⁹ Cfr. M. D'ALBERTI, *L'alta burocrazia in Italia*, in M. D'ALBERTI (a cura di), *L'alta burocrazia. Studi su Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Spagna, Francia, Italia*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 132 ss. Per un approfondimento sull'istituto della delega si veda F. FRANCHINI, *La delegazione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1950.

⁷⁰ Cfr. A. DE STEFANI, *Prefazione*, in R. SPAVENTA, *Burocrazia, ordinamenti amministrativi e fascismo*, Fratelli Treves, Milano, 1928, p. 5 ss. L'attività dei singoli funzionari all'interno della macchina amministrativa è stata descritta come il moto di «rotelle mosse da superiori meccanismi» (G. MELIS, *Agli albori della produttività burocratica: organizzazione del lavoro e cultura dell'amministrazione nell'Italia postunitaria*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 3/1989, p. 95 ss.).

⁷¹ Cfr. O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1940, p. 473 ss.

⁷² A. PATRONI GRIFFI, *Politica e amministrazione nella funzione di governo in Italia, Francia e Regno Unito*, cit., p. 46.

⁷³ G. ARCOLEO, *Il gabinetto nei governi parlamentari*, cit., p. 58 ss.

stata elaborata in forza del principio secondo cui la sede della responsabilità deve essere individuata nella sede del potere. Pertanto, alla luce del duplice ruolo di vertice politico e vertice amministrativo ricoperto da un ministro che si presentava come un Giano bifronte, la sua responsabilità doveva necessariamente assumere la dimensione composita di responsabilità politica e responsabilità giuridica.

Ma nonostante l'astratta attitudine ad essere azionato sul piano dei rapporti interistituzionali, fu ben presto rilevato che in concreto l'istituto della responsabilità ministeriale non era in grado di garantire efficacemente i cittadini contro gli abusi dell'amministrazione, né riusciva in alcun modo a stimolare la creazione di processi virtuosi all'interno delle strutture burocratiche per il corretto ed efficace esercizio delle funzioni⁷⁴. Questa particolare forma di responsabilità, infatti, consisteva in uno strumento azionabile dapprima dal sovrano e poi dal Parlamento nell'esercizio della propria funzione di controllo: tale limitata legittimazione attiva comportava in concreto un forte ridimensionamento della sua effettività nel contesto del nuovo sistema parlamentare⁷⁵, alla luce della «necessaria relazione politica fra maggioranza e governo»⁷⁶ che caratterizzava il nuovo modello emerso dal perfezionamento del processo innescato dalla rivoluzione liberale.

L'inerzia del legislatore di fronte all'opportunità di provvedere ad una riforma in chiave modernizzatrice del rapporto tra la politica e l'amministrazione al momento del passaggio dalla forma di governo assoluto alla forma di governo parlamentare, accompagnata dalla scelta di non eleggere chiaramente un unico modello di riferimento tra quello francese dell'*haute fonction publique* e quello anglosassone della *ministerial responsibility*⁷⁷, manifestò tutte le proprie criticità nel corso degli anni successivi al completamento della fase di unificazione nazionale.

Il processo storico-politico che portò alla nascita ed alla progressiva maturazione del rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo contribuì infatti in maniera determinante alla definitiva trasformazione della figura del ministro, che poco a poco vide sbiadito il proprio carattere prevalentemente tecnico fino ad acquisire una natura ed una dimensione esclusivamente politica⁷⁸.

⁷⁴ Con riferimento alle forme della responsabilità del ministro, già nell'epoca postunitaria veniva osservato che «la responsabilità politica è solo nominale e quella giuridica è in gran parte elusa» (A. BONASI, *Della necessità di coordinare le istituzioni amministrative alle politiche*, Zanichelli, Bologna, 1886, p. 5).

⁷⁵ Per una riflessione approfondita in merito al diverso peso del controllo sull'operato del Governo nei sistemi parlamentari e nei sistemi che l'A. qualifica come «meramente costituzionali», v. E. PRESUTTI, *Lo Stato parlamentare ed i suoi impiegati amministrativi*, cit., p. 24 ss.

⁷⁶ L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, cit., p. 8.

⁷⁷ A. PATRONI GRIFFI, *Politica e amministrazione nella funzione di governo in Italia, Francia e Regno Unito*, cit., p. 43. Cfr. anche C. COLAPIETRO, *Dirigenti pubblici* [voce], in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V, Giapichelli, Torino, 1990.

⁷⁸ Parla di una nuova «generazione di professionisti della politica portatori di interessi nuovi» G. MELIS, *L'amministrazione*, cit. p. 197.

A tale fenomeno storico si accompagnò – e per certi versi si contrappose – quello del graduale aumento dei compiti e delle funzioni attribuite alle amministrazioni pubbliche, attraverso il quale il legislatore intese offrire risposte sempre più puntuali e concrete alle molteplici istanze sociali avanzate da una comunità di consociati legittimati a partecipare alla vita politica del paese che diveniva progressivamente sempre più estesa per gli effetti del processo di allargamento del suffragio⁷⁹. Il numero crescente delle funzioni attribuite alla macchina amministrativa statale impose una sempre maggiore specializzazione tecnica della burocrazia ed in particolare delle sue figure apicali, che persero così progressivamente la propria connotazione politica per acquisire un'identità autonoma, seppure non ancora accompagnata da un'autonoma soggettività giuridica.

Così, la combinazione tra il fenomeno della progressiva politicizzazione della figura ministeriale e l'esigenza di una sempre maggiore specializzazione tecnico-burocratica portò il modello organizzativo ad evolvere verso una nuova dimensione: venuta meno la «sostanziale identità tra vertici politici e amministrativi»⁸⁰, i funzionari pubblici – come si avrà modo di dire meglio tra poco – acquisirono sempre più rilevanza all'interno dell'ordinamento amministrativo a fronte del progressivo ritrarsi della politica, che pure formalmente rimaneva l'unico centro di potere e dunque l'unica responsabile dell'operato dell'amministrazione⁸¹.

In questo contesto la riflessione giuridica poté finalmente prendere coscienza della «natura composita ed eterogenea»⁸² del potere esecutivo, fino ad allora osservato e percepito come un blocco monolitico⁸³, e di cui invece si manifestavano adesso in tutta la loro chiarezza le peculiarità ontologiche e contenutistiche che caratterizzavano le molteplici funzioni ad esso collegate⁸⁴.

⁷⁹ Sulla crescita delle funzioni attribuite alle pubbliche amministrazioni v. S. CASSESE – G. MELIS, *Lo sviluppo dell'amministrazione italiana (1880-1920)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1990, p. 333 ss. Per un'approfondita analisi storica della tematica della progressiva espansione della sfera dei diritti politici dei cittadini, invece, v. P. POMBENI, *La rappresentanza politica*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli editore, Roma, 1995, p. 73 ss. e in particolare per il periodo che qui interessa p. 87 ss.

⁸⁰ G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, cit., p. 37.

⁸¹ Tale evoluzione in via di fatto degli equilibri tra il polo della politica e quello dell'amministrazione all'interno del potere esecutivo non rappresenta una peculiarità dell'esperienza italiana, ma anzi è riscontrabile in pressoché tutti gli ordinamenti occidentali. Per un'analisi del fenomeno in una dimensione comparatistica v. E.C. PAGE, *Burocrazia, amministrazione, politica*, Il Mulino, Bologna, 1990.

⁸² Così L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, cit., p. 8.

⁸³ Un'interessante ricostruzione delle ragioni storiche che contribuirono a determinare il consolidamento di una visione unitaria del potere esecutivo è fornita da U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Cedam, Padova, 1996, p. 26 e 147 ss.

⁸⁴ È stato lucidamente osservato che le motivazioni storico-politiche che avevano giustificato l'adozione del modello di amministrazione gerarchica e accentrata elaborato per il nuovo ordinamento amministrativo dell'Italia unita entrarono definitivamente in crisi all'indomani della conclusione della prima fase del processo di unificazione territoriale (cfr. S. LICCIARDELLO, *Profili giuridici della nuova*

All'emersione di tale consapevolezza seguì un confronto in merito all'opportunità di avviare un processo di riforma che realizzasse l'obiettivo di allontanare le due sfere della politica e dell'amministrazione, eventualmente anche attraverso la definizione in via legislativa di quelle che sarebbero dovute essere le rispettive aree funzionali e le connesse responsabilità⁸⁵.

L'esigenza della separazione era percepita in maniera pressoché unanime come un'aspirazione non più rinviabile, e condivisa in dottrina era anche la consapevolezza che essa fosse stata determinata dal mancato adeguamento della posizione istituzionale dell'amministrazione nel corso del processo di trasformazione della struttura costituzionale che aveva interessato l'ordinamento⁸⁶.

Ma nonostante sia possibile rilevare una evidente e diffusa uniformità di vedute circa il bisogno di affrontare il problema dei rapporti tra la politica e l'amministrazione al fine di offrire una dimensione anche giuridica al dualismo che anima il potere esecutivo, nella dottrina di fine Ottocento emersero diverse posizioni in merito a quali fossero le problematiche registrate fino ad allora, i pericoli connessi alla conservazione dello *status quo* e dunque in definitiva gli stessi percorsi lungo cui costruire l'azione riformatrice.

All'indomani del processo di *politicizzazione* dei ministri, una parte rilevante degli studiosi⁸⁷ motivò l'opportunità di procedere ad una separazione tra la sfera della politica e quella dell'amministrazione con la necessità di conferire un carattere autonomo a quest'ultima, al fine di porre rimedio all'«indebita ingerenza del partito politico, rappresentato dal ministro e dalla maggioranza parlamentare, nella giustizia e nell'amministrazione»⁸⁸. Si denunciava così in maniera per la prima volta chiara il grave difetto di indipendenza degli apparati nei confronti degli indebiti e frequenti interventi ministeriali nell'attività di cura concreta dell'interesse pubblico, i quali erano in grado di minare «la giustizia e l'eguaglianza giuridica», e dunque lo stesso principio

amministrazione pubblica. Amministrazione per "autonomie" e "diritti" dei cittadini, Giapichelli, Torino, 2000, p. 36 ss.).

⁸⁵ Cfr. E. PRESUTTI, *Lo Stato parlamentare ed i suoi impiegati amministrativi*, cit., p. 24 ss.; 145 ss.

⁸⁶ Cfr. L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, cit., p. 6.

⁸⁷ *Ex multis* cfr. C. DE CESARE, *Il passato, il presente e l'avvenire della pubblica amministrazione nel regno d'Italia*, Le Monnier, Firenze, 1865; F. PERSICO, *principi di diritto amministrativo*, II ed., G. Marghieri, Napoli, 1875, in particolare p. 182 ss.; S. JACINI, *I conservatori e l'evoluzione dei partiti politici in Italia*, G. Brigola e Comp. editori, Milano, 1879; S. SPAVENTA, *Discorsi parlamentari di Silvio Spaventa pubblicati per deliberazione della Camera dei deputati*, Tipografia della Camera dei deputati, Roma, 1913; M. MINGHETTI, *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Zanichelli, Bologna, 1881 (ristampa Atlantica Editrice, Roma, 1944); E. PRESUTTI, *Lo Stato parlamentare ed i suoi impiegati amministrativi*, cit., 1899; G. ABIGNENTE, *La riforma dell'amministrazione pubblica in Italia (Questioni urgenti)*, Laterza, Bari, 1916. Per un'analisi dei punti di contatto tra le posizioni in particolare di Minghetti e Spaventa, v. S. BATTINI, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, cit., p. 64 ss.

⁸⁸ M. MINGHETTI, *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, cit., p. 102.

dell'imparzialità amministrativa⁸⁹.

La corrente di pensiero che fu ben presto battezzata come «movimento politico e dottrinale per la giustizia nell'amministrazione»⁹⁰, dunque, affermava con forza l'esigenza di provvedere all'elaborazione di un efficace sistema di garanzie che fosse in grado non solo di assicurare nell'immediato ma anche di preservare nel tempo l'indipendenza dell'amministrazione nei confronti della politica.

Si ritiene di poter affermare che dalle riflessioni della dottrina di fine Ottocento emerga una sensibilità per certi aspetti ancora parziale rispetto al tema della *duplicità* del potere esecutivo, all'interno del quale la problematica organizzativa del rapporto tra la politica e l'amministrazione sembra conservare una posizione servente e ancora strumentale rispetto alla questione – a quell'epoca centrale – delle garanzie nei confronti dell'azione dell'autorità pubblica⁹¹. La natura composita del potere esecutivo (da una parte la politica e dall'altra l'amministrazione) sembra infatti essere percepita più che altro come il riflesso, l'effetto sul piano organizzativo del carattere eterogeneo dei compiti che gli organi di governo sono chiamati a svolgere.

Si consolida così in quest'epoca la consapevolezza che la funzione di esecuzione della legge non può più essere osservata come un *unicum* perché è in realtà complessa, dovendosi realizzare necessariamente attraverso l'esercizio di attività che non solo hanno caratteri tutt'altro che uniformi, ma sono anche funzionalizzate alla cura di interessi distinti.

L'osservazione attenta dei contenuti del potere esecutivo permise infatti di mettere a fuoco prima di tutto l'attività di indirizzo, attraverso cui il disegno generale e astratto elaborato nella legge deve essere tradotto in linee guida per la sua realizzazione concreta. Queste direttive vengono sviluppate e tra loro armonizzate secondo il progetto di governo comune alla maggioranza politica, la quale in forza dei processi democratici di legittimazione è chiamata a curare un interesse sì maggioritario nel paese, ma pur sempre parziale.

L'individuazione dei contenuti – e dei confini – dell'attività di indirizzo portò poi all'inquadramento della diversa attività di esecuzione concreta della legge, la quale

⁸⁹ «L'amministrazione dev'essere secondo la legge e non secondo l'arbitrio e l'interesse di partito; e la legge dev'essere applicata a tutti con giustizia e equanimità verso tutti»: le parole sono state pronunciate da Silvio Spaventa nel suo discorso tenuto il 7 maggio 1880 presso l'Associazione costituzionale di Bergamo (oggi in S. SPAVENTA, *Discorsi parlamentari di Silvio Spaventa pubblicati per deliberazione della Camera dei deputati*, cit., p. 553 ss.). Per un approfondimento sul pensiero di quello che viene tradizionalmente considerato come il fondatore della materia della giustizia amministrativa in Italia v. M. NIGRO, *Silvio Spaventa e la giustizia amministrativa come problema politico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1970, p. 715 ss.

⁹⁰ P. SALANDRA, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, Unione tipografico-editrice, Torino, 1904.

⁹¹ Peraltro, la grande attenzione per il tema delle garanzie nei confronti del potere non era ancora accompagnata da un dibattito sul diverso profilo dell'efficienza delle sue modalità di esercizio, questione che sarebbe emersa solo in seguito.

– pur dovendosi conformare al progetto di governo – deve essere posta in essere in maniera neutra ed imparziale rispetto ad interessi particolari, nella prospettiva di realizzare così l’interesse pubblico generale.

Il processo che ha portato alla definizione dei molteplici profili del potere esecutivo ha rappresentato il presupposto logico di tutte le proposte di riforma che hanno affermato la necessità di realizzare la separazione della politica dall’amministrazione. A fronte del pericolo che gli interessi parziali di cui era portatrice la politica potessero orientare e condizionare l’esercizio del potere amministrativo, infatti, l’indipendenza dell’amministrazione assurse a vero e proprio valore-guida delle istanze riformatrici quale primaria e principale forma di garanzia dell’imparzialità dell’azione amministrativa nella cura dell’interesse pubblico.

Ma nonostante la tematica dell’indipendenza dell’amministrazione mostrasse già allora molteplici dimensioni di sviluppo che evidentemente avrebbero potuto interessare anche il ripensamento della distribuzione delle funzioni e delle connesse responsabilità tra i due poli del potere esecutivo⁹², le diverse proposte elaborate si concentrarono quasi esclusivamente sull’opportunità di garantire i funzionari attraverso la creazione di uno *status* giuridico che permettesse di regolare in tutti i suoi aspetti il loro rapporto con la politica⁹³. Il ruolo ed il posto di lavoro del dipendente pubblico furono così per la prima volta percepiti come «beni, in senso giuridico (...)», in ordine ai quali si ammetteva che potessero essere esperiti rimedi giuridici⁹⁴.

Venne così osservato⁹⁵ che per giungere all’obiettivo della realizzazione del principio di imparzialità la dottrina maggioritaria⁹⁶ avesse scelto di indicare la via delle

⁹² Tra le poche proposte che evidenziarono la necessità di attribuire alla burocrazia un’autonomia di carattere funzionale, una delle più lucide fu formulata da Errico Presutti, il quale valorizzando la distinzione ontologica tra attività di natura politica ed attività di natura amministrativa osservò che fosse di «massima importanza il provvedimento di togliere [ai ministri] la decisione in tutti gli atti meramente amministrativi, lasciandola loro solo negli atti politici» (E. PRESUTTI, *Lo Stato parlamentare ed i suoi impiegati amministrativi*, cit., p. 454).

⁹³ Va rilevato, infatti, che ancora per lungo tempo dopo l’unificazione del Regno d’Italia il rapporto di lavoro con le amministrazioni non era assistito da efficaci garanzie di stabilità. In questo senso sembra utile riportare le parole pronunciate dal Consiglio di Stato nel 1892 con riferimento al potere di dispensa, strumento attraverso cui il ministro responsabile dell’amministrazione poteva interrompere il rapporto di servizio con il proprio funzionario: «secondo i principi del nostro diritto pubblico e finché non sia sanzionata una legge che regoli altrimenti la condizione degli impiegati civili, tutti gli impiegati dello Stato che non godono di qualche speciale diritto di inamovibilità, possono essere dispensati dal servizio a piacimento dell’Amministrazione» (cfr. P. CASULA, *I prefetti nell’ordinamento italiano. Aspetti storici e tipologici*, Giuffrè, Milano, 1972, p. 76).

⁹⁴ M.S. GIANNINI, *Impiego pubblico (teoria e storia)* [voce], in *Enciclopedia del diritto*, vol. XX, Giuffrè, Milano, 1970.

⁹⁵ Cfr. E. PRESUTTI, *Lo Stato parlamentare ed i suoi impiegati amministrativi*, cit., p. 24.

⁹⁶ *Ex multis* cfr. S. SPAVENTA, *Discorsi parlamentari di Silvio Spaventa pubblicati per deliberazione della Camera dei deputati*, cit.; M. MINGHETTI, *I partiti politici e l’ingerenza loro nella giustizia e nell’amministrazione*, cit. Per un approfondimento delle diverse posizioni che animarono il dibattito sulla natura giuridica del rapporto di impiego alle dipendenze delle amministrazioni v. A. CORPACI, *La cultura giuridica e il problema del pubblico impiego dal 1909 al 1930: spunti dalle riviste*, in *Rivista*

garanzie e della tutela dell'interesse privato del funzionario. Furono così manifestati dubbi circa le prospettive di efficacia di una proposta costruita su rimedi che avevano il sicuro pregio di essere innovativi, ma che comunque apparivano già allora parziali e perciò inadatti a risolvere davvero le molteplici questioni emerse nel corso dei decenni successivi all'unificazione e al cambio della forma di governo⁹⁷.

Tra i tanti protagonisti che animarono il dibattito in seno al movimento per la giustizia nell'amministrazione, dunque, la maggior parte degli Autori ritenne di indirizzare la propria attenzione verso la questione della debolezza dei burocrati nei confronti degli abusi dei ministri⁹⁸. La diffusione di una simile sensibilità alla tematica dell'imparzialità dell'amministrazione non impedì tuttavia di mettere a fuoco anche una diversa problematica del rapporto tra la politica e gli apparati burocratici, solo in apparenza alternativa e contrapposta a quella dell'ingerenza ministeriale nell'attività di cura dell'interesse pubblico.

Fu così rilevato che il passaggio alla forma di governo parlamentare, tra le molte novità, avesse determinato anche l'intensificarsi degli avvicendamenti ai vertici politici dei ministeri. Il sistema parlamentare infatti portava in seno il fenomeno – in astratto fisiologico, ma troppo spesso patologico – della variabilità del colore politico, della composizione, della forza e degli stessi equilibri interni alle diverse maggioranze di governo che si davano il cambio nella cabina di regia del paese.

Ciò determinò una forte instabilità dei ministri di connotazione politica, a cui si contrapponeva invece la stabilità tendenzialmente assoluta dell'amministrazione⁹⁹, quantomeno nelle sue posizioni apicali. A tale fenomeno si affiancò, poi, quello già menzionato del graduale aumento delle funzioni amministrative, che – come è stato osservato – da una parte portò ad una progressiva specializzazione tecnica sia dei funzionari che dei vertici amministrativi, e dall'altra determinò la definitiva emancipazione di questi ultimi dalla condizione di sostanziale identità che aveva

trimestrale di diritto pubblico, 1977, p. 1253 ss.

⁹⁷ Già nel 1899 infatti Presutti osservava che «ci si è affrettati a proclamare che la soluzione del problema della separazione della politica dall'amministrazione, l'attuazione del principio che gli impiegati servono non il Re, né il ministro, né il partito, ma sibbene lo Stato, consisteva nella protezione dei legittimi interessi privati degli impiegati contro gli abusi dei partiti in genere e dei ministri in ispecie. (...) Ora evidentemente non possiamo limitarci a considerare ed a volere la protezione dell'interesse privato dell'impiegato, dobbiamo cercare ed ottenere anche la protezione dell'interesse pubblico» (E. PRESUTTI, *Lo Stato parlamentare ed i suoi impiegati amministrativi*, cit., p. 24).

⁹⁸ Si vedano i già citati C. DE CESARE, *Il passato, il presente e l'avvenire della pubblica amministrazione nel regno d'Italia*, cit.; F. PERSICO, *principi di diritto amministrativo*, cit.; S. JACINI, *I conservatori e l'evoluzione dei partiti politici in Italia*, cit.; S. SPAVENTA, *Discorsi parlamentari di Silvio Spaventa pubblicati per deliberazione della Camera dei deputati*, cit.; M. MINGHETTI, *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, cit.; E. PRESUTTI, *ibidem*; G. ABIGNENTE, *La riforma dell'amministrazione pubblica in Italia*, cit.

⁹⁹ Cfr. I. SANTANGELO SPOTO, *La burocrazia e il governo parlamentare*, Unione tipografico-editrice, Torino, 1902, p. 80; G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Fratelli Bocca Editori, Milano-Torino-Roma, 1913, p. 4.

caratterizzato i loro rapporti con i vertici politici¹⁰⁰.

La combinazione degli effetti che i due fenomeni dell'instabilità ministeriale e della proliferazione delle funzioni pubbliche produssero su una situazione ancora caratterizzata dal rigido verticismo gerarchico e dall'ingerenza della politica nell'amministrazione fece sì che la burocrazia poté ritagliarsi uno spazio sempre più centrale all'interno del potere esecutivo, acquistando «una potenza che parrebbe incompatibile col sistema parlamentare»¹⁰¹. I vertici amministrativi finirono infatti per affiancare ai propri compiti di esecuzione con rilievo unicamente interno anche la titolarità in via di fatto di una porzione consistente di poteri formalmente attribuiti alla politica, venendo coinvolti sempre più frequentemente anche nelle questioni di maggiore rilievo che «un ministro tecnicamente impreparato e scarsamente pratico dell'andamento del ministero»¹⁰² non era più in grado di affrontare in via autonoma. Come già osservato, tuttavia, l'esercizio in concreto della funzione non fu accompagnato dall'attribuzione alla burocrazia delle relative responsabilità¹⁰³.

Di tale tendenza evolutiva è stata proposta la definizione di «Governo burocratico»¹⁰⁴, con l'intenzione di porre l'accento sul tema del *deficit* di controllo democratico sull'attività di governo causato dall'accoglimento nell'ordinamento della sola figura della responsabilità unica del ministro. È stato infatti lucidamente osservato che la progressiva emersione nell'ambito del potere esecutivo di una burocrazia «acefala ed irresponsabile»¹⁰⁵ rischia di sottrarre l'attività amministrativa al circuito della rappresentatività, ponendo il problema della «collocazione [dell'amministrazione] nel quadro complessivo del sistema costituzionale»¹⁰⁶.

Il legislatore postunitario non rimase del tutto sordo alle critiche mosse dalla dottrina al modello monista di organizzazione amministrativa che era stato mantenuto in piedi nonostante il passaggio alla forma di governo parlamentare.

Un primo tentativo di modernizzazione dei rapporti tra i ministri e l'alta amministrazione era contenuto nel r.d. 26 ottobre 1866, n. 3306, che tuttavia le camere

¹⁰⁰ G. MELIS, *L'amministrazione*, cit., p. 197.

¹⁰¹ A. BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, vol. II, Unione tipografico-editrice, Torino, 1900, p. 375.

¹⁰² L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, cit., p. 9.

¹⁰³ Cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Politica e amministrazione nella funzione di governo in Italia, Francia e Regno Unito*, cit., p. 46.

¹⁰⁴ G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, cit., p. 37.

¹⁰⁵ U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, cit., p. 27.

¹⁰⁶ Le parole sono di L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, cit., p. 11, che in realtà rileva la perdurante attualità ancora nel 1974 delle problematiche connesse al grande potere della burocrazia nell'amministrazione, non accompagnato però né da una legittimazione politica né da alcuno strumento in grado di azionare efficacemente una qualche forma di responsabilità. Sul tema v. anche A. CERRI, *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Cedam, Padova, 1975, il quale osserva come l'indipendenza della pubblica amministrazione «se spinta oltre certi limiti, implica o può implicare un venir meno del controllo democratico sull'apparato amministrativo» (p. 80).

non ritennero di convertire in legge¹⁰⁷. Muovendo dalla convinzione che la *fictio iuris* su cui era costruito il modello monista e la forzatura del principio della *ministerial responsibility* avessero nei fatti impedito l'emersione della «responsabilità dei capi dell'amministrazione, che è garanzia più immediata e più efficace del buon andamento dell'amministrazione ordinaria»¹⁰⁸, la proposta di riforma avanzata dal Presidente del Consiglio Bettino Ricasoli affrontava già nei primissimi anni successivi all'unificazione i temi dell'indipendenza dell'amministrazione e della necessità di una sua maggiore responsabilizzazione nell'ambito dell'attività del potere esecutivo. In questo senso il disegno di legge valorizzava la figura dei direttori generali dei ministeri, da una parte attribuendo sul piano formale funzioni proprie dal rilievo anche esterno che essi avrebbero potuto esercitare autonomamente, e dall'altra riconoscendo loro una maggiore autonomia nei confronti del vertice politico¹⁰⁹.

Le linee di riforma indicate da Ricasoli furono al centro anche del disegno di legge elaborato dal governo Cadorna nel 1868, con cui venne proposto di introdurre come contrappeso all'attribuzione di funzioni proprie ai direttori generali anche una loro responsabilità diretta nei confronti dei ministri, accompagnata dall'obbligo di presentare una relazione annuale sull'attività svolta¹¹⁰.

È stato osservato che la mancata approvazione di entrambi i progetti di riforma troverebbe la propria spiegazione non solo e non tanto nell'incapacità del Governo di dialogare efficacemente con la maggioranza parlamentare, quanto piuttosto nello scarso consenso che le proposte incontrarono tra gli stessi direttori generali, maldisposti all'idea di ricevere nuove attribuzioni che avrebbero inevitabilmente comportato anche il riconoscimento delle connesse responsabilità¹¹¹.

Si ritiene che tale considerazione sia in grado di spiegare – seppure indirettamente – il buon esito avuto invece dalla proposta di riforma elaborata da Francesco Crispi, approvata con la l. 12 febbraio 1888, n. 5159. Il progetto crispino, infatti, non interveniva in alcun modo sul principio gerarchico e sul modello di responsabilità unica ministeriale, ma si poneva l'obiettivo di razionalizzare le inefficienze del rapporto tra politica ed amministrazione attraverso il rafforzamento del controllo da parte dei vertici politici sia sull'organizzazione che sull'attività degli apparati burocratici. Per quanto attiene al primo profilo fu disposto che la disciplina dell'organizzazione degli uffici ministeriali dovesse essere contenuta unicamente in

¹⁰⁷ Su cui v. diffusamente P. CALANDRA, *Parlamento e amministrazione*, cit., p. 39 ss. e M. DE BENEDETTO, *Responsabilità ministeriale e autonomia dell'alta dirigenza: il decreto Ricasoli del 1866*, in *Diritto pubblico*, 4/1998, p. 489 ss.

¹⁰⁸ Le parole sono dello stesso Ricasoli, riportate in C. D'ORTA, *La sopraordinazione dei ministri secondo il D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29. Poteri di avocazione, annullamento e decisione dei ricorsi gerarchici sugli atti dei dirigenti*, in *Foro amministrativo*, 1994, p. 1330.

¹⁰⁹ Cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, cit., p. 61 ss.

¹¹⁰ Cfr. P. CALANDRA, *Parlamento e amministrazione*, cit., p. 55 ss.

¹¹¹ Si veda M. D'ALBERTI, *L'alta burocrazia in Italia*, cit., p. 137.

decreti reali, strumento normativo evidentemente al di fuori della disponibilità della burocrazia. Per quanto attiene all'attività, invece, l'art. 2 della legge istituì la figura del sottosegretario di Stato, soggetto di connotazione strettamente politica chiamato a coadiuvare il ministro attraverso l'esercizio di funzioni proprie di direzione e coordinamento dell'attività dell'intero apparato.

Solamente nel 1908 il legislatore riuscì ad offrire alcune risposte concrete alle molteplici problematiche emerse nel quotidiano svolgersi del rapporto tra la politica e l'amministrazione. Con l'approvazione della l. 25 giugno 1908, n. 290 venne infatti introdotta per la prima volta nell'ordinamento italiano una disciplina organica ed unitaria del rapporto giuridico di pubblico impiego, in forza della quale la posizione dell'impiegato statale all'interno dell'ordinamento amministrativo era assistita da un sistema di garanzie edificato sul riconoscimento e sulla regolazione del suo *status* giuridico ed economico nei confronti dell'autorità pubblica.

Attraverso la riforma giolittiana, dunque, venne realizzata una evidente apertura verso le proposte elaborate dal movimento per la giustizia nell'amministrazione con riferimento alla problematica dell'ingerenze ministeriale e del difetto di imparzialità. Ma se è vero che la regolazione del trattamento giuridico ed economico del funzionario hanno rappresentato indubbiamente una grande conquista, deve essere rilevato che ben presto tali soluzioni mostrarono il loro carattere «parziale»¹¹² e la loro incapacità di contribuire alla realizzazione di una riforma dell'amministrazione efficace sia sotto il profilo delle garanzie per il cittadino, che sotto quello dell'efficienza della sua azione.

Il «Testo Unico delle leggi sullo stato degli'impiegati civili», infatti, non intervenne in alcun modo sul modello organizzativo accentrato costruito sul principio gerarchico¹¹³, ma anzi abbracciò le teorie stataliste che declinavano il pubblico impiego attraverso il tradizionale schema autorità-libertà, professando la natura pubblicistica del rapporto e la centralità dello strumento provvedimentale in luogo di quello negoziale.

Il legislatore rinunciò così a realizzare una redistribuzione delle funzioni tra le due sfere del potere esecutivo, preferendo confermare la posizione verticistica del ministro all'interno dell'amministrazione, la sua titolarità esclusiva delle funzioni attribuite al dicastero e pertanto la sua responsabilità unica per tutti gli atti adottati.

Alla luce di ciò sembra di poter dire che già in occasione della riforma del 1908 si realizzò un vero e proprio 'scambio'¹¹⁴ tra politica ed amministrazione, nell'ambito del quale la *sicurezza* del posto di lavoro e della 'irresponsabilità' dei funzionari per il proprio operato fece da contraltare alla permanenza – quantomeno sul piano formale –

¹¹² Come aveva osservato Presutti già nel 1899 (v. E. PRESUTTI, *Lo Stato parlamentare ed i suoi impiegati amministrativi*, cit., p. 24 ss.).

¹¹³ Cfr. A. CORPACI, *La cultura giuridica e il problema del pubblico impiego dal 1909 al 1930: spunti dalle riviste*, cit., p. 1272 ss.

¹¹⁴ L'efficace figura dello scambio tra politica e dirigenza fu elaborata da Cassese, con riferimento all'equilibrio che si instaurò in seguito alla riforma realizzata con il d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748: cfr. S. CASSESE, *Grandezza e miserie dell'alta burocrazia in Italia*, in *Politica del diritto*, 2-3/1981, p. 219 ss.

della titolarità esclusiva del *potere* in capo ai ministri¹¹⁵.

Neppure gli interventi realizzati nel corso del ventennio fascista sulla materia dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione pubblica furono indirizzati alla riforma – o quantomeno alla revisione – del modello verticistico monista, ma si collocarono invece in un dimensione di forte ed evidente continuità con l'esperienza liberale¹¹⁶.

Il controllo della burocrazia da parte del Partito Nazionale Fascista risultava essere uno strumento necessario e determinante per la realizzazione del nuovo indirizzo politico. L'obiettivo non fu però perseguito azionando un processo radicale di 'fascistizzazione' dei funzionari¹¹⁷, ma bensì realizzando un ulteriore irrigidimento del principio gerarchico del modello verticistico ministeriale, attraverso il – e in cambio del – rafforzamento delle loro garanzie di stabilità¹¹⁸. Furono questi i caratteri della cd. riforma De Stefani, realizzata dal Ministro delle Finanze attraverso l'adozione dei due decreti legislativi 11 novembre 1923, n. 2395 e 30 dicembre 1923, n. 2960.

Alla luce di quanto osservato si ritiene allora di poter affermare che i molteplici interventi di riforma realizzati nell'epoca postunitaria – sebbene guidati dall'obiettivo dichiarato di modernizzare il modello organizzativo dell'amministrazione italiana – in concreto sono stati in grado di elaborare solamente soluzioni parziali ed inefficaci con riguardo alle due problematiche dell'autonomia dell'amministrazione nell'esercizio della funzione di cura dell'interesse pubblico e dell'irresponsabilità dei funzionari. L'esaltazione del principio della garanzia del bene-lavoro, infatti, nascondeva la scelta politica di dare continuità ad un modello gerarchico nel quale il vertice ministeriale era dotato di un ampio armamentario di poteri attraverso cui orientare a proprio piacimento l'azione amministrativa, conservando un controllo di carattere prima di tutto giuridico

¹¹⁵ In questo senso è stato condivisibilmente osservato che «le conquiste sullo stato giuridico ed economico sembrano appagare la burocrazia più di qualsiasi riconoscimento formale di funzioni proprie» (A. PATRONI GRIFFI, *Politica e amministrazione nella funzione di governo in Italia, Francia e Regno Unito*, cit., p. 50).

¹¹⁶ Sul punto cfr. A. CORPACI, *La cultura giuridica e il problema del pubblico impiego dal 1909 al 1930: spunti dalle riviste*, cit.; C. D'ORTA, *La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione fra politica e amministrazione?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/1994; G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, cit., p. 294 ss.

¹¹⁷ È stato rilevato che tale aspetto costituisce una peculiarità dell'esperienza fascista rispetto ad altri regimi totalitari, il cui avvento è stato sempre accompagnato dal ricambio «fino all'epurazione» dei vertici degli apparati burocratici (v. C. D'ORTA, *ibidem*, p. 151 ss.). Peculiarità che sembra però poter essere spiegata, almeno in parte, attraverso quell'immedesimazione del funzionario nell'apparato che rappresenta una delle conseguenze più evidenti del modello monista di organizzazione verticistica dell'amministrazione italiana: «sicché quando il fascismo venne a richiedere esplicitamente ai pubblici impiegati un rapporto di fedeltà inteso come piena e formale adesione al regime e alle sue direttive politiche (del Governo), non è che si introducesse un principio del tutto nuovo o del tutto incompatibile con l'impostazione liberale» (A. CORPACI, *ibidem*, p. 1291).

¹¹⁸ D'Alberti evidenzia come anche in questa fase storica la valorizzazione delle garanzie di stabilità abbia comportato il sacrificio dei possibili margini di sviluppo dell'autonomia funzionale dell'amministrazione: v. M. D'ALBERTI, *L'alta burocrazia in Italia*, cit., p. 144.

su un apparato amministrativo che già allora era percepito come un «formidabile strumento di occupazione dello Stato e di monopolio della vita pubblica»¹¹⁹.

3. *La Costituzione e il nuovo ruolo dell'amministrazione nell'ordinamento democratico. La mancata attuazione del modello policentrico di potere pubblico da parte del legislatore ordinario ed il fallimento del d.P.R. 748/1972.*

Ad una prima osservazione anche l'esperienza della stesura della Carta costituzionale potrebbe essere considerata un'occasione mancata per la realizzazione di una riforma in chiave moderna dell'amministrazione, a fronte dell'esigenza – più che mai attuale all'indomani della caduta del fascismo e dell'avvento della Repubblica – di ripensare non solamente l'intensità del rapporto che lega la burocrazia alla guida politica, ma anche la concezione giuridica e funzionale della sua attività, e infine la sua stessa collocazione all'interno dell'assetto ordinamentale dei pubblici poteri. In questo senso è stato rilevato che «al passaggio alla democrazia non [è corrisposto] il passaggio ad una nuova forma di amministrazione»¹²⁰, non essendo stati risolti «i problemi autentici che in quel momento si ponevano per i pubblici poteri»¹²¹.

Tuttavia si è già avuto modo di rilevare che la necessità di ripensare sia le regole che le dinamiche concrete del potere esecutivo (nella prospettiva di valorizzare non solo il principio garantista dell'imparzialità ma anche le ragioni dell'efficienza in una logica di sintesi) fosse già emersa con forza nelle riflessioni che avevano animato il dibattito sul tema del rapporto tra la politica e l'amministrazione fin dai primi anni successivi all'unificazione. Così, alla luce di una sensibilità già maturata in capo quantomeno ad una parte della dottrina, le problematiche dell'ingerenza ministeriale nella cura dell'interesse pubblico e dell'irresponsabilità dei vertici amministrativi furono poste ed affrontate anche in Assemblea costituente¹²².

¹¹⁹ A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica. Contributo ad uno studio del rapporto di «autonomia strumentale» tra politica e amministrazione*, Jovene editore, Napoli, 2002, p. 64.

¹²⁰ U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, cit., p. 43.

¹²¹ M.S. GIANNINI, *L'ordinamento dei pubblici uffici e la Costituzione*, in AA.VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Laterza, Roma-Bari, 1979, p. 92.

¹²² Il profilo delle funzioni e delle responsabilità proprie dell'amministrazione nel nuovo sistema costituzionale venne affrontato come una costola del più ampio tema del rapporto tra i funzionari ed i vertici politici nel corso dei lavori della prima sezione della seconda sottocommissione dell'Assemblea costituente, che si svolsero tra il 19 dicembre 1946 ed il 14 gennaio 1947. In particolare nella seduta conclusiva si registrarono gli importanti interventi di Mortati, Grieco, Terracini, Perassi e Tosato, che oggi possono essere letti nella loro originale integrità in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Camera dei Deputati – Segretariato generale, vol. VIII, p. 1859 ss.; oppure online nella sezione *Assemblea Costituente* della pagina dedicata alle legislature precedenti del sito web della Camera dei Deputati (<http://legislature.camera.it/>). Per una ricostruzione storica e critica del dibattito, v. *ex multis* M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica*

In particolare Costantino Mortati manifestò la propria convinzione che fosse necessario includere nel testo della Costituzione repubblicana una disciplina della pubblica amministrazione capace di offrire finalmente una risposta a quelle che lui stesso ritenne opportuno inquadrare come due distinte esigenze¹²³.

Per un verso, le riflessioni del giurista si concentrarono sull'assetto del sistema politico che i costituenti intendevano costruire, osservando che esso sarebbe stato caratterizzato dall'alternanza dei partiti al potere. Pur senza formulare alcun giudizio critico in merito a questo aspetto, egli rilevò tuttavia che si sarebbe posta con forza la necessità di «garantire una certa indipendenza dei funzionari dello Stato», allo scopo di «sottrarli alle influenze dei partiti politici» e così realizzare «un'amministrazione obiettiva della cosa pubblica»¹²⁴.

Per altro verso, Mortati sottolineò come il modello di amministrazione elaborato in epoca liberale e sopravvissuto in seguito all'avvento del fascismo si caratterizzasse per la difficoltà di individuare il soggetto su cui «deve cadere la responsabilità di determinati atti, perché il principio della responsabilità dei funzionari è affermato teoricamente, ma in pratica è di assai difficile attuazione»¹²⁵. Nella sua prospettiva si sarebbe potuto superare tale criticità solamente attraverso l'attribuzione formale di compiti e poteri anche a soggetti diversi dal vertice politico, costruendo così «un ordinamento amministrativo, per il quale la responsabilità, in determinati settori della pubblica amministrazione, sia affidata a dati funzionari e capi servizio»¹²⁶.

amministrazione, cit. p. 64 ss.; L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, cit., p. 73 ss.; G. D'ALESSIO, *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (1945-1946)*, Il Mulino, Bologna, 1979; U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, Il Mulino, Bologna, 1989; G. PAGANETTO, *Il potere governativo di nomina*, Jovene editore, Napoli, 1994, p. 43 ss.

¹²³ Si veda l'intervento di Mortati nella seduta del 14 gennaio 1947 della seconda sottocommissione della Commissione per la Costituzione, riportato in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., vol. VIII, p. 1864.

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ *Ibidem*. Tale considerazione fu condivisa anche da Grieco, il quale nella stessa seduta ebbe modo di affermare che «(...) il criterio adottato dalla prima Sottocommissione, per cui i pubblici impiegati dovrebbero essere responsabili dei danni che, per dolo o colpa, cagionino ai terzi nell'esercizio delle loro funzioni o del servizio, è un criterio troppo lato: si tratta, in altre parole, di una responsabilità che i pubblici funzionari hanno in comune con tutti i cittadini, mentre si deve stabilire quale sia la responsabilità specifica attinente alle funzioni dei pubblici impiegati» (l'intervento di Grieco è riportato in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., vol. VIII, p. 1864). Alla proposta di stabilire la responsabilità dei funzionari dirigenti per gli atti inerenti ai propri servizi si dichiarò invece da subito contrario Terracini, il quale affermò criticamente che «già i direttori generali dei Ministeri ritengono di essere i veri dirigenti della Nazione. È questo un inconveniente troppe volte lamentato e sarebbe veramente fuori luogo che esso dovesse formare oggetto di una apposita norma costituzionale» (l'intervento di Terracini è riportato in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., vol. VIII, p. 1868). Con riferimento all'idea di garantire agli impiegati l'indipendenza da influenze politiche, invece, Terracini osservò che «essa è già affermata in altra parte del progetto della Costituzione, in cui è espressamente stabilito che tutti i cittadini sono ammessi ai pubblici impieghi senza distinzione di sesso, di razza, di religione o di fede politica. La fede politica degli

Il costituente calabrese, dunque, ebbe il merito di mettere sul tavolo dell'Assemblea costituente i due grandi temi dell'imparzialità e della responsabilizzazione dell'amministrazione, aprendo così il dibattito circa la necessità o invece l'inutilità di offrire ad essi la dimensione di principi costituzionali del nuovo ordinamento repubblicano.

In questa prospettiva Mortati scelse di accompagnare le proprie considerazioni con una proposta di disposizione costituzionale, così formulata: «1. Ogni Ministro dirige l'amministrazione ad esso affidata. Nell'ambito delle sue direttive, i funzionari dirigenti dei vari servizi assumono la diretta responsabilità per gli atti inerenti ai medesimi. – 2. I pubblici impiegati sono al servizio della Nazione ed è garantita la loro piena indipendenza da influenze politiche. – 3. I pubblici impiegati che siano membri del Parlamento non possono, durante il mandato, conseguire promozioni, se non per anzianità. Essi devono fornire, a richiesta dell'Amministrazione della quale fanno parte, le giustificazioni degli accrescimenti patrimoniali conseguiti durante la permanenza in servizio»¹²⁷.

Dai primi due commi di questo articolato sembra emergere con chiarezza la proposta di realizzare non una separazione ontologica tra politica e amministrazione, ma bensì un'utile distinzione funzionale costruita da una parte sulla formalizzazione dei diversi contenuti dei compiti già svolti in concreto dai due poli del potere esecutivo, e dall'altra sulla puntuale definizione delle diverse responsabilità connesse ai due ambiti d'azione.

La proposta, infatti, muove dall'inquadramento della natura composita ed eterogenea delle funzioni che negli ordinamenti democratici sono collocate nell'ambito del potere esecutivo. Da una parte la funzione di indirizzo politico, riservata alla politica in considerazione della sua legittimazione democratica ed esercitata dal ministro attraverso gli strumenti attribuitigli dall'ordinamento per la direzione dell'apparato ad esso affidato. Dall'altra la funzione di gestione ed esercizio puntuale e concreto dei compiti dell'amministrazione, che nel disegno di Mortati sarebbe stata affidata ad una burocrazia tecnica ed estranea alle logiche della politica, chiamata ad agire in autonomia ed indipendenza ma pur sempre nel rispetto degli indirizzi eteronomi formulati dal ministro¹²⁸.

Alla distinzione ed alla distribuzione delle sfere di competenza tra i due poli, la proposta affianca – evidentemente in una prospettiva di completamento del modello – il riconoscimento sul piano costituzionale e la distribuzione delle connesse responsabilità.

impiegati quindi non può essere ragione di un loro allontanamento dal pubblico impiego o di misure di carattere disciplinare» (*ibidem*). Sul confronto tra Mortati e Terracini v. anche L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 9/1995, p. 941 ss.

¹²⁷ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., vol. VIII, p. 1866 ss.

¹²⁸ Cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica*, cit., p. 65.

Quella del ministro, di carattere esclusivamente politico, per la mancata realizzazione dell'indirizzo governativo su cui si perfeziona e si rinnova il patto di fiducia tra maggioranza parlamentare e Governo. E quella del dirigente, di natura giuridica, per gli atti da egli adottati nell'esercizio delle funzioni ad esso attribuite.

Così, l'amministrazione che emerge dal disegno di Mortati non è costruita come un'entità distaccata dalla politica, un «quarto potere» ontologicamente distinto e *diverso* dal Governo. Al contrario, essa è concepita come un'articolazione interna al plesso del potere esecutivo, autonoma dalla sfera della politica nella prospettiva di rendere possibile l'individuazione dei centri di responsabilità e al fine di garantirne l'indipendenza nell'azione di cura dell'interesse pubblico¹²⁹.

La proposta di Mortati non riuscì ad intercettare i consensi necessari per essere approvata, quantomeno non nella sua formulazione originaria. La prima parte del testo relativa alla responsabilità dei funzionari dirigenti fu infatti ritirata dallo stesso relatore nel corso della discussione (sebbene con l'intenzione di riformularla «in modo più adatto a significare l'intento in essa racchiuso»), mentre la parte che regolava il principio di indipendenza venne fortemente modificata¹³⁰.

Come è noto, nella stesura definitiva della Carta la disciplina costituzionale dell'amministrazione è stata radicata nel Titolo III della parte seconda, dedicato al Governo. Dopo una prima sezione in cui viene disciplinata la componente politica del potere esecutivo, il Costituente ha ritenuto di riservare un'intera sezione alla Pubblica amministrazione, che si compone degli artt. 97 e 98.

Ma nonostante l'evidente – e per certi versi voluta – esiguità delle disposizioni costituzionali, il modello di amministrazione che la Carta accoglie ed indica al legislatore ordinario non sembra discostarsi dall'immagine che emergeva – sicuramente con maggiore chiarezza terminologica – dal disegno di Mortati di un apparato autonomo e responsabile per l'esercizio delle funzioni ad esso direttamente e formalmente attribuite¹³¹.

In favore di una simile lettura della visione che i costituenti avevano dell'amministrazione depongono anzitutto le parole del Presidente della 'Commissione dei 75' Camillo Ruini, che nella Relazione di accompagnamento al progetto di Costituzione presentata all'Assemblea costituente il 6 febbraio 1947 ebbe modo di precisare che «il Governo si vale dell'apparato amministrativo e lo dirige; ma non sono una sola ed identica cosa; ed anche democraticamente giova che l'Amministrazione

¹²⁹ Cfr. L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, cit., p. 76 e 79.

¹³⁰ «I pubblici impiegati sono al servizio della Nazione. È garantita la loro piena indipendenza da influenze politiche e non devono ricevere istruzioni se non dalle autorità da cui dipendono»: questo il testo approvato dalla seconda sottocommissione, poi confluito nell'art. 98 Cost. dopo la definitiva eliminazione di ogni riferimento espresso all'indipendenza.

¹³¹ È stato osservato, infatti, che quello che è oggi il terzo comma dell'art. 97 Cost. «segna la fine di un'amministrazione pubblica in cui le responsabilità sono diffuse, indistinte e interamente assorbite dal vertice politico» (G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, cit., p. 252).

abbia funzioni e responsabilità proprie e definitive», in quanto «lo Stato non [deve essere] solo un essere politico, ma anche un buon amministratore, secondo convenienza e secondo giustizia»¹³².

Già in occasione della presentazione del progetto definitivo di Costituzione, dunque, venne offerta un'indicazione chiara ed esplicita di quella che è la posizione riservata all'amministrazione nel quadro istituzionale della Repubblica. A tale indicazione si ritiene di poter poi affiancare anche un'argomentazione logica, che è possibile trarre dall'osservazione della stessa struttura dell'articolato di disposizioni che contengono la disciplina del potere esecutivo.

Il Titolo III della parte seconda della Costituzione dedicato al Governo segue le disposizioni che regolano il Parlamento ed il Capo dello Stato (Titolo I e II), e anticipa quelle che invece ordinano la Magistratura (Titolo IV), gli altri enti territoriali autonomi che insieme allo Stato costituiscono la Repubblica italiana (Titolo V), ed infine la Corte Costituzionale (Titolo VI, Sezione I). La parte seconda della Costituzione contiene dunque la disciplina di tutti i diversi pubblici poteri che – nella logica di un reciproco bilanciamento e controllo – animano il complesso quadro istituzionale del nuovo ordinamento repubblicano.

Nella struttura edificata dal Costituente, quindi, il Titolo III si mette in luce come il *locus* normativo del potere esecutivo, inteso non come soggetto istituzionale ma bensì come *funzione* dello Stato. Se osservata da questa prospettiva, la formale intitolazione al «Governo» deve essere letta come una semplice scelta terminologica coerente con il criterio utilizzato in tutto la parte seconda della Costituzione, e non può essere evidentemente interpretata come un'indicazione in favore della *primauté* della politica e del modello monista¹³³. Al contrario, la stessa struttura interna del Titolo III, articolato in due sezioni dedicate l'una al «Consiglio dei ministri» e l'altra alla «Pubblica Amministrazione», sembra essere il segno più tangibile del definitivo superamento della visione unitaria e monolitica della funzione di governo¹³⁴, di cui invece i costituenti hanno saputo cogliere la natura composita elaborando un «modello policentrico di

¹³² Le parole di Ruini sono riportate in *Atti dell'Assemblea costituente. Discussione sul progetto di Costituzione*, Tipografia della Camera dei Deputati, 1951, vol. I, p. 12. Il testo della Relazione di accompagnamento al progetto di Costituzione è consultabile nella sua versione integrale anche nella sezione *Assemblea Costituente* della pagina dedicata alle legislature precedenti del sito web della Camera dei Deputati (<http://legislature.camera.it/>).

¹³³ Specie nei primi anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione non sono mancate in dottrina voci che affermavano l'opportunità di compiere una lettura del dettato costituzionale ancorata al dato letterale e dunque evidentemente riduttiva del ruolo dell'amministrazione rispetto alla politica: cfr. su tutti G. BALLADORE PALLIERI, *La nuova Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1948, p. 164 ss.

¹³⁴ Considerazioni critiche in merito alla collocazione della disciplina costituzionale dell'amministrazione non in una 'sede' autonoma, ma bensì all'interno del titolo dedicato al Governo sono state formulate da S. CASSESE, *Perché una nuova Costituzione deve contenere norme sulle pubbliche amministrazioni e quali devono essere queste norme*, in S. CASSESE – A.G. ARABIA (a cura di), *L'Amministrazione e la Costituzione. Proposte per la Costituente*, Il Mulino, Bologna, 1993, p. 19 ss.

potere pubblico»¹³⁵.

Sebbene non formalizzato espressamente in una disposizione, dunque, non vi possono essere dubbi che al principio della distinzione tra politica e amministrazione debba essere riconosciuto fondamento costituzionale¹³⁶.

Ma la portata innovativa della Costituzione non si esaurisce qui. Nel riconoscere all'amministrazione la dimensione di componente ontologicamente autonoma ed indipendente del potere esecutivo, infatti, il costituente ha ritenuto di avere l'occasione di superare una volta per tutte anche le problematiche dell'irresponsabilità amministrativa e dell'ingerenza politica nell'attività di cura dell'interesse pubblico, che come si è già avuto modo di osservare si erano manifestate nel corso dell'esperienza postunitaria come conseguenze dirette della subordinazione gerarchica dell'amministrazione alla politica. Si ritiene debbano essere letti in questa prospettiva l'art. 97, comma 2 che fissa il principio di buon andamento e, soprattutto, il principio di imparzialità dell'amministrazione; l'art. 98, comma 1 che pone i pubblici funzionari al servizio esclusivo della Nazione; infine l'art. 97, comma 3, secondo il quale nell'ordinamento degli uffici devono essere determinate tanto le attribuzioni dei funzionari quanto le loro responsabilità¹³⁷.

Il principio della distinzione tra politica e amministrazione, dunque, è stato declinato in un articolato di disposizioni «di grande importanza costituzionale»¹³⁸, in cui non solo è stata sancita l'indipendenza dell'amministrazione da ogni indebita pressione politica (art. 98, comma 1)¹³⁹ al fine di garantire l'imparzialità della sua azione (art. 97, comma 2)¹⁴⁰, ma è stato accolto soprattutto il principio della distinzione funzionale tra

¹³⁵ L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, cit., 2000, p. 20.

¹³⁶ Riflessioni in questo senso erano svolte già nel 1954: cfr. C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *La Costituzione italiana. Saggi*, vol. I, Cedam, Padova, 1954, p. 215 ss.

¹³⁷ Cfr. V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Uffici ed impiegati pubblici dallo Statuto albertino alla Costituzione nei centocinquantaanni di Unità d'Italia*, in *www.giustamm.it*, 2011, p. 23 ss.

¹³⁸ Le parole sono di Egidio Tosato, pronunciate nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente con riferimento al testo – poi approvato – dell'art. 97 Cost. e riportate in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., vol. VIII, p. 1859 ss.

¹³⁹ Art. 98, comma 1 Cost.: «I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione».

¹⁴⁰ Art. 97, comma 2 Cost.: «I pubblici uffici sono organizzati (...) in modo che sia assicurata l'imparzialità dell'amministrazione». Tra l'estesissima produzione scientifica che si è occupata del principio di imparzialità si rinvia solamente ad alcuni classici: P. BARILE, *Il dovere d'imparzialità della pubblica Amministrazione*, in *Scritti giuridici in memoria di P. Calamandrei*, Cedam, Padova, 1958; U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, Cedam, Padova, 1965; A. CERRI, *Imparzialità e indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, cit., 1975; F. SATTA, *Imparzialità della pubblica amministrazione*, cit., 1989; U. ALLEGRETTI, *Imparzialità amministrativa e buon andamento della pubblica amministrazione* [voce], in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XIII, Utet, Torino, 1993; G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, cit., 2003. Per un valorizzazione della distinzione funzionale tra politica e amministrazione quale forma di garanzia massima dell'imparzialità (e del buon andamento) v. A.M. SANDULLI, *Governo e amministrazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1966, p. 752 ss.

attività di indirizzo politico riservata agli organi di governo (art. 95, commi 1 e 2)¹⁴¹ e attività di amministrazione attiva riservata ai funzionari (art. 97, comma 3)¹⁴², a cui si è accompagnato il riconoscimento del rilievo giuridico autonomo della loro responsabilità (ancora art. 97, comma 3)¹⁴³.

Con particolare attenzione a quest'ultimo profilo, si ritiene di poter affermare che nella Costituzione si rintraccino tre diverse declinazioni di quello che è stato efficacemente definito come il principio della «responsabilità pubblica»¹⁴⁴. Alla duplice articolazione tradizionale del principio¹⁴⁵ sui due versanti del rapporto tra pubblici poteri (responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento *ex art. 95 Cost.*)¹⁴⁶ e del rapporto tra autorità e consociati (responsabilità giuridica per gli atti illegittimamente lesivi della situazioni giuridiche soggettive altrui *ex art. 28*), la Costituzione sembra infatti affiancare una terza declinazione della responsabilità pubblica, che si caratterizza da una parte per avere una dimensione unicamente interna agli apparati dell'autorità, e dall'altra per essere azionabile esclusivamente nei confronti dei funzionari titolari di competenze ed attribuzioni «proprie» (art. 97, comma 3)¹⁴⁷.

La circostanza per cui tale peculiare ed innovativa forma di responsabilità è rimasta a lungo priva di una dimensione concreta nell'ordinamento nonostante il suo rilievo costituzionale, e più in generale la circostanza per cui i principi di distinzione, di imparzialità e di autonomia funzionale dell'amministrazione non sono riusciti ad animare il concreto svolgersi del rapporto tra i due poli del potere esecutivo, costituiscono delle inefficienze dell'ordinamento che non possono essere ricondotte in

¹⁴¹ Art. 95, commi 1 e 2 Cost.: «1. Il Presidente del Consiglio dei ministri (...) mantiene l'unità di indirizzo politico (...). – 2. I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri».

¹⁴² Art. 97, comma 3 Cost.: «Negli ordinamenti degli uffici sono determinate (...) le attribuzioni (...) proprie dei funzionari».

¹⁴³ Art. 97, comma 3 Cost.: «Negli ordinamenti degli uffici sono determinate (...) le responsabilità proprie dei funzionari». Cfr. G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, cit., p. 252.

¹⁴⁴ G. BERTI, *La responsabilità pubblica. Costituzione e Amministrazione*, Cedam, Padova, 1994.

¹⁴⁵ Cfr. L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, cit., 2000, p. 1.

¹⁴⁶ Nella prospettiva di riconoscere la configurabilità di una responsabilità specifica per il contenuto puntuale e – soprattutto – per i risultati della funzione di amministrazione attiva, «l'art. 95 della Costituzione diviene, allora, soltanto momento di evidenziazione (e di appartenenza) della funzione amministrativa nel suo complesso, a garanzia della continuità tra politica e amministrazione, senza pregiudicare autonomi poteri e responsabilità della burocrazia» (C. D'ORTA, *La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione fra politica e amministrazione?*, cit., p. 162, che a sua volta rinvia a U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, cit., p. 318). Nello stesso senso già L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, cit., p. 122 ss. e 168 ss.; L. ARCIDIACONO, *Profili di riforma dell'amministrazione statale*, Giuffrè, Milano, 1980, p. 42 ss.

¹⁴⁷ Va riferito che alcuni autori hanno invece ritenuto di rintracciare il fondamento costituzionale di una responsabilità «di tipo gestionale» della dirigenza pubblica nei principi di imparzialità e buona andamento enunciati in quello che oggi è l'art. 97, comma 2 Cost. (A. PATRONI GRIFFI, *Politica e amministrazione nella funzione di governo in Italia, Francia e Regno Unito*, cit., p. 60).

alcun modo ad un'asserita ridotta portata innovativa del modello costituzionale di amministrazione¹⁴⁸, e che possono essere spiegate solo in parte con la scarsa forza precettiva delle disposizioni costituzionali.

Fin da subito, infatti, il plesso di norme con cui la Costituzione disciplina l'amministrazione mostrò delle potenzialità che andavano oltre e per certi versi prescindevano dal numero ridotto di disposizioni ad essa formalmente dedicate¹⁴⁹. Ben si può affermare, dunque, che per poter ricostruire efficacemente la nozione costituzionale di amministrazione non sia opportuno prestare attenzione alle sole disposizioni che ad essa fanno riferimento espresso. Al contrario, per poter individuare la posizione ed il ruolo dell'amministrazione rispetto alla politica nell'ambito del potere esecutivo e – più in generale – il suo rilievo all'interno dell'ordinamento, è necessario tenere conto della continua ed articolata interazione tra diversi principi contenuti in diversi passaggi della Costituzione, quali il principio democratico, il principio autonomista, il principio di decentramento, il principio di legalità, il principio di responsabilità ministeriale, i principi di imparzialità e di buon andamento, il principio di attribuzione delle funzioni e quello di responsabilità per il loro esercizio¹⁵⁰. In questo senso è stato lucidamente osservato che «chi voglia sapere come è disciplinata l'amministrazione nella nostra Costituzione, non deve leggere due soli articoli, ma l'intera Costituzione»¹⁵¹, in quanto «tutta la Costituzione (...) si occupa direttamente o mediatamente dell'amministrazione e quindi, anzitutto, il raffronto viene a riguardare sostanzialmente, e a toccare, l'intero assetto dei pubblici poteri dal punto di vista dell'amministrazione»¹⁵².

La contestuale convivenza ed operatività nel nuovo ordinamento democratico di una molteplicità di principi costituzionali pone l'amministrazione al centro di un complesso processo di spinte spesso in conflitto – non sempre apparente – tra loro, da cui emergono tanto le istanze della legittimazione e quindi della politica, quanto le istanze dell'imparzialità e dunque dell'amministrazione¹⁵³. Si è dunque in presenza di un

¹⁴⁸ Cfr. E. CASSETTA, *Attività ed atto amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1957, p. 305 ss.

¹⁴⁹ Così V. BACHELET, *Evoluzione del ruolo e delle strutture della pubblica amministrazione*, in AA.VV., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1977, p. 27. Più in generale, per un'analisi del processo interpretativo e delle implicazioni connesse al rapporto tra disposizione testuale e norma giuridica v. *ex multis* V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. Le fonti normative*, Cedam, Padova, 1993, p. 44 ss.

¹⁵⁰ Cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica*, cit., p. 75 ss. e 109 ss..

¹⁵¹ C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, cit., p. 248.

¹⁵² M. NIGRO, *La pubblica amministrazione tra Costituzione formale e Costituzione materiale*, in AA.VV., *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1987, p. 388. Nello stesso senso si veda anche G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, cit., 1968.

¹⁵³ Così, la valorizzazione del principio democratico quale garanzia e fonte della legittimazione unica (seppure indiretta) del governo giustificherebbe la collocazione dell'amministrazione in una posizione subordinata, servente rispetto alla politica. D'altro canto, lo stesso principio democratico

sistema tutt'altro che omogeneo, edificato su una base concettuale che si compone di diversi principi di riferimento, e che pertanto astrattamente si presta a trovare molteplici – e spesso alternativi – punti di equilibrio.

La Costituzione non elabora dunque un modello unico di potere esecutivo, dal carattere rigido, uniforme e totalizzante. Al contrario, in essa è possibile individuare diversi concetti di amministrazione che coesistono tra loro, ciascuno dei quali rappresenta contemporaneamente una declinazione dei molteplici aspetti di un rapporto con la politica di cui è stata lucidamente colta la multiformità¹⁵⁴.

Una simile varietà di modelli, di per se stessa, non rappresenta una debolezza del sistema, ma sembra anzi costituire la via più opportuna per offrire a «problemi antichi (...) indicazioni abbastanza sicure», elaborate «non (...) attraverso prescrizioni dettagliate – che costringerebbero il legislatore entro rigide maglie vincolandolo a schemi poi, forse, rapidamente superati – ma, come si conviene ad una ‘costituzione’, attraverso formulazioni generali e di principio ben sufficienti a disegnare i lineamenti dell’assetto nuovo»¹⁵⁵.

In quest’ottica, allora, le diverse *figure* di amministrazione che sembrano convivere in maniera apparentemente confusa e disarmonica all’interno della Costituzione possono essere in realtà interpretate come indicazioni programmatiche¹⁵⁶, rivolte dai costituenti al legislatore ordinario nella prospettiva di rendere possibile ed agevole – attraverso l’utilizzo di uno strumento flessibile – l’elaborazione di molteplici modelli organizzativi, così da poter rispondere in maniera tempestiva ed efficace alle diverse esigenze che, in maniera non sempre coerente, si sarebbero potute presentare negli anni a venire.

La sostanziale continuità nelle forme dell’amministrazione italiana che si registrò al momento del passaggio dall’esperienza dello stato fascista a quella della Repubblica¹⁵⁷ non può allora essere ricondotta né ad una carenza di sensibilità dei

sembrerebbe idoneo ad esprimere anche la necessità di una qualche forma di autonomia dell’amministrazione, nella prospettiva di valorizzare l’esigenza di imparzialità nell’esercizio della funzione di cura dell’interesse pubblico. Sulla tematica del rilievo del principio democratico con riferimento alla posizione istituzionale dell’amministrazione v. F. BENVENUTI, *Il ruolo dell’amministrazione nello Stato democratico contemporaneo*, in *Jus*, 3/1987, p. 277 ss. Riflessioni simili in merito alla convivenza in Costituzione di principi che giustificerebbero un modello di potere esecutivo in cui l’amministrazione è subordinata alla politica, e principi che invece imporrebbero la separazione tra le due sfere sono svolte da A. PATRONI GRIFFI, *Politica e amministrazione nella funzione di governo in Italia, Francia e Regno Unito*, cit., p. 26 ss. e 29 ss.

¹⁵⁴ Cfr. M. NIGRO, *La pubblica amministrazione tra Costituzione formale e Costituzione materiale*, cit., p. 392 ss.; A. PATRONI GRIFFI, *Politica e amministrazione nella funzione di governo in Italia, Francia e Regno Unito*, cit., p. 57 ss.

¹⁵⁵ L. CARLASSARE, *Politica e amministrazione nella Costituzione italiana*, in M. AINIS – A. RUGGERI – G. SILVESTRI – L. VENTURA (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant’anni dal contributo di Temistocle Martines. Atti delle Giornate di studio (Messina, 4-5 ottobre 1996)*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 68.

¹⁵⁶ Cfr. G. GARDINI, *L’imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, cit., p. 52.

¹⁵⁷ Cfr. U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, cit., p. 43; ss. S. SEPE, *Ammini-*

costituenti di fronte alle ormai mature istanze di rinnovamento – che, come visto, si dimostrò anzi particolarmente forte e radicata –, né ad una debolezza intrinseca del dato costituzionale. Essa, piuttosto, deve essere ricollegata all’immobilismo del legislatore ordinario, che rimase inerte rispetto al proprio compito di dare attuazione ai principi enunciati in maniera più o meno esplicita nella Carta attraverso l’elaborazione di un nuovo modello organizzativo che fosse con essi coerente¹⁵⁸.

Così, le prescrizioni contenute nella Costituzione sono rimaste a lungo lettera morta. Quantomeno sul piano delle fonti ordinarie e regolamentari, infatti, per un lungo periodo l’organizzazione e l’attività di governo – nella sua duplice declinazione di indirizzo e gestione – hanno continuato ad essere modellate e regolate secondo il principio gerarchico, in forza del quale il vertice politico conservava il ruolo di unico centro di funzioni e di responsabilità.

Un primo tentativo di intraprendere il percorso verso la modernizzazione dell’organizzazione amministrativa venne realizzato con il d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, che conteneva il nuovo Testo Unico degli impiegati civili dello Stato. Con questo provvedimento venne disposta l’attribuzione ai direttori generali del potere di adottare atti vincolati (sebbene solo quelli specificatamente individuati dai ministeri di appartenenza), accompagnata da alcune timide aperture in chiave efficientista alla responsabilità dei funzionari (istituzione degli uffici ispettivi, introduzione dei giudizi annuali sui dipendenti, creazione di un sistema di carriere), che nella prassi rimasero però sostanzialmente disapplicate¹⁵⁹. La portata scarsamente innovativa dell’intervento normativo del 1957 fu da subito chiara¹⁶⁰, non avendo compiuto il legislatore alcun passo concreto che permettesse di superare nei fatti la tradizione del principio gerarchico ed il modello organizzativo monista.

L’esigenza di realizzare una distinzione funzionale tra politica e amministrazione

strazione e storia. Problemi della evoluzione degli apparati dall’Unità ai nostri giorni, Maggioli, Rimini, 1995, p. 36 ss.; G. MELIS, *Storia dell’amministrazione italiana*, cit., p. 304 ss.

¹⁵⁸ È stato osservato che l’immobilismo del legislatore può essere spiegato con «le resistenze frapposte dal mondo politico, che ha visto nella gestione amministrativa uno straordinario strumento di potere» (A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica*, cit., p. 68). Tale circostanza non è stata però considerata la causa unica del mancato rinnovo del modello di amministrazione: la nuova fase della vita politica del paese, infatti, non contribuì a superare la tradizionale «resistenza interna opposta dagli stessi dirigenti nei confronti di qualsiasi proposta che mirasse a dare visibilità diretta al loro operato, preferendo l’impersonalità e l’anonimato alla responsabilizzazione diretta per l’attività amministrativa da essi posta in essere» (G. GARDINI, *L’imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, cit., p. 48, nota 43). Sembra di poter dire che ciò è stato possibile in quanto «mentre in paesi come la Francia, lo Stato si è costituito e sviluppato intorno all’amministrazione, in Italia, questa non è mai stata la nervatura essenziale della Costituzione» (S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano, ovvero l’arte di arrangiarsi*, in S. CASSESE – C. FRANCHINI (a cura di), *L’amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 14).

¹⁵⁹ Cfr. V. COCOZZA, *Interesse dicasteriale e riorganizzazione dei ministeri*, Jovene editore, Napoli, 1984, p. 155 ss.

¹⁶⁰ Cfr. M.S. GIANNINI, *Impiego pubblico (teoria e storia)*, cit., p. 300; V. COCOZZA, *ibidem*.

rimase così insoddisfatta¹⁶¹ almeno fino all'adozione del d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748 con cui venne formalmente istituita e disciplinata la categoria della dirigenza statale¹⁶². È questo il provvedimento normativo in cui si parla per la prima volta, quantomeno in via di principio, di distinzione tra la funzione di indirizzo politico e la funzione di gestione e di esercizio concreto dell'amministrazione attiva.

Per la prima volta fu disposta la formale attribuzione di funzioni ai dirigenti, che comportavano il potere di adottare non solo atti vincolati ma anche atti discrezionali (a condizione che questi non fossero idonei ad incidere sugli orientamenti generali dell'azione amministrativa individuati e specificati dal livello politico). La distribuzione della competenza tra i diversi organi si realizzava sulla base di un nuovo criterio qualitativo, che superava quello dell'identità tipico di una visione unitaria dell'amministrazione e prestava invece attenzione ai caratteri propri dei diversi poteri, distinguendo tra atti discrezionali e vincolati, tra atti definitivi e non definitivi, tra atti definitivi riservati al Ministro ed atti definitivi che invece sarebbero potuti essere adottati dagli stessi dirigenti¹⁶³.

La permanenza in capo al vertice politico di un potere di riforma, annullamento e revoca dei provvedimenti adottati dai dirigenti sarebbe potuto essere interpretato come il segnale di un'intima continuità con la tradizione del modello gerarchico. Nella nuova prospettiva, però, il potere sostitutivo ministeriale svolgeva in realtà la funzione di clausola di chiusura del sistema, un potere non più generalizzato ma bensì *extra ordinem*, accompagnato da un obbligo di motivazione puntuale che aprì alla configurabilità di un controllo giurisdizionale di legittimità sulle sue modalità di esercizio¹⁶⁴.

¹⁶¹ Il tema della distinzione e dell'efficienza amministrativa divenne centrale e non più rinviabile nel periodo della cd. programmazione che accompagnò il 'miracolo economico italiano' degli anni Cinquanta-Sessanta, come emerge anche dalla lettura della relazione elaborata nel 1962 dalla Commissione per la riforma dell'amministrazione dello Stato nota come 'Commissione Medici', dal nome del Ministro per la riforma della pubblica amministrazione. In essa si sottolineava la «mancanza di un certo margine di potestà dispositiva dei funzionari», e si osservava che l'obiettivo innovatore della riforma sarebbe potuto essere raggiunto solamente attraverso la riserva in capo al Ministro dell'«esercizio effettivo di talune preminenti funzioni» accompagnata dalla sottrazione di «tutti i singoli affari e le pratiche burocratiche» (*Documenti di studio*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1963, p. 77 ss.).

¹⁶² Per un esame approfondito del provvedimento normativo e della sua reale portata innovativa cfr. P. CALANDRA, *Il riordinamento dell'amministrazione statale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, p. 744 ss.; S. TERRANOVA, *I dirigenti nell'amministrazione dello Stato secondo la nuova disciplina del D.P.R. n. 748 del 1972*, in *Foro amministrativo*, 1973, p. 231 ss.; P. VIRGA, *Il pubblico impiego*, Giuffrè, Milano, 1973; G. MORONGIU, *Il riordino dell'amministrazione pubblica*, Giuffrè, Milano, 1974; R. ALESSI, *Rilievi sulla portata innovatrice degli artt. 3 e seguenti del d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748*, in *Giurisprudenza italiana*, 4/1974, p. 193 ss.; S. CASSESE, *Élite amministrativa e potere politico: la dirigenza*, in S. CASSESE, *L'amministrazione dello Stato: saggi*, Giuffrè, Milano, 1976, p. 47 ss.

¹⁶³ Cfr. L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, cit., 2000, p. 21.

¹⁶⁴ Cfr. V. UCCELLATORE, *Osservazioni sui riflessi della nuova disciplina delle funzioni dirigenziali degli impiegati civili dello Stato sugli atti della pubblica amministrazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, p. 1869 ss.; P. CALANDRA, *Il riordinamento dell'amministrazione statale*, cit., 785 ss.; V. BACHELET, *Responsabilità del ministro e competenza esterna degli uffici direttivi dei ministri*, in AA.VV.,

Si rileva che, sebbene tali funzioni non fossero attribuite né potessero essere ancora esercitate in via esclusiva, non vi possono tuttavia essere dubbi in merito al fatto che questo aspetto della riforma – se attuato compiutamente – sarebbe stato idoneo a realizzare una profonda modificazione del modello di potere esecutivo fino ad allora conosciuto.

L'attribuzione di funzioni ai dirigenti, dunque, rappresentò il vero profilo innovativo della riforma del 1972. A tale previsione fu affiancata – in una logica di completamento del sistema – l'introduzione di una prima forma di responsabilità dirigenziale¹⁶⁵, nella prospettiva di superare la tradizionale divaricazione tra responsabilità del ministro ed esercizio concreto delle funzioni da parte dei funzionari e operare così un «riavvicinamento delle responsabilità formali e delle responsabilità sostanziali»¹⁶⁶.

L'art. 19 d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748 così recitava: «1. Ferma restando la responsabilità penale, civile, amministrativa, contabile e disciplinare prevista per tutti gli impiegati civili dello Stato, i dirigenti delle diverse qualifiche sono responsabili, nell'esercizio delle rispettive funzioni, del buon andamento, dell'imparzialità e della legittimità degli uffici cui sono preposti. – 2. I dirigenti medesimi sono specialmente responsabili sia dell'osservanza degli indirizzi generali dell'azione amministrativa emanati dal Consiglio dei Ministri, e dal Ministro per il dicastero di competenza, sia della rigorosa osservanza dei termini e delle altre norme di procedimento previsti dalle disposizioni di legge o di regolamento, sia del conseguimento dei risultati dell'azione degli uffici cui sono preposti»¹⁶⁷.

Già nella sua prima elaborazione, dunque, la responsabilità dirigenziale si articolava come una responsabilità *non comune* a tutti i funzionari ma bensì imputabile ai soli vertici amministrativi. *Distinta* dalle altre forme di responsabilità già note (penale, civile, amministrativa, contabile e disciplinare), sebbene ad esse non alternativa. *Oggettiva*, in quanto per la sua configurabilità non assumevano alcun rilievo giuridico i profili della colpa o del dolo. *Eterogenea e multiforme*, in quanto posta a presidio da una parte della correttezza intrinseca ed estrinseca dell'azione dei dirigenti (buon andamento, imparzialità, legittimità, osservanza dei termini e delle altre norme sul procedimento), e dall'altra dello scorrere virtuoso del flusso sistemico indirizzo politico-azione amministrativa di cura dell'interesse pubblico-verifica dei risultati della

Studi in memoria di Enrico Guicciardi, Cedam, Padova, 1975, p. 571 ss.

¹⁶⁵ Cfr. *infra*, cap. II, par. 2.

¹⁶⁶ L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, cit., 2000, p. 22.

¹⁶⁷ Sulla reale portata applicativa di questa disposizione nella prassi concreta degli uffici pubblici v. in particolare M.U. FRANCESE, *La responsabilità dei dirigenti statali nella problematica generale della responsabilità dei pubblici dipendenti*, in *Foro amministrativo*, 1985, p. 2614 ss.; F. LONGO, *Considerazioni sulla responsabilità dirigenziale*, in *Foro amministrativo*, 1987, p. 973 ss.; M.U. FRANCESE, *La responsabilità dei dirigenti statali nell'esercizio delle funzioni dirigenziali. Rassegna di giurisprudenza*, in *Foro amministrativo*, 1991, p. 280 ss.

gestione.

Dalla combinazione dell'attribuzione ai dirigenti di funzioni proprie – sebbene non ancora esclusive – con il riconoscimento di una loro connessa responsabilità emerge quindi un nuovo modello di amministrazione, nel quale la gerarchia viene per la prima volta temperata con elementi di un nuovo e più articolato rapporto di direzione. L'amministrazione assume per la prima volta un proprio rilievo in seno al potere esecutivo. Un rilievo che, seppure non possa essere ancora definito autonomo, ha il merito di «problematizz[are] (...) il rapporto tra vertice politico e dirigenza amministrativa, che nel modello gerarchico era integralmente risolto e non richiedeva articolazione tematica»¹⁶⁸.

Ma nonostante le indubbe potenzialità contenute nella disposizioni del d.P.R. 478/1972, l'obiettivo di realizzare una reale innovazione dell'amministrazione italiana rimase solo sulla carta. La maggior parte delle prescrizioni del provvedimento normativo restarono infatti inattuato, a causa da una parte dell'inerzia dei ministri nell'esercitare la funzione di indirizzo attraverso la definizione degli obiettivi necessari per la realizzazione dell'azione concreta, e dall'altra dell'ormai atavica riluttanza della stessa dirigenza pubblica nell'assumere i nuovi compiti e le connesse responsabilità¹⁶⁹. Si realizzò così ancora una volta quello che proprio in quest'occasione fu efficacemente definito come uno «scambio tra sicurezza e potere»¹⁷⁰, a suggello di un tacito accordo tra una dirigenza «desiderosa di “quieto vivere”» ed una politica intenzionata a mantenere il controllo su una funzione amministrativa sempre più utilizzata come efficacissimo «strumento di scambio clientelare» nelle dinamiche di conservazione del potere¹⁷¹.

¹⁶⁸ L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, cit., 2000, p. 23. Quella che è stata definita come una «perdita di contorni» del modello gerarchico venne percepita da attenta dottrina come un'opportunità per adattare il modello stesso «alle esigenze di quello snodo particolarmente delicato che è il rapporto fra responsabilità ed indirizzo politico, da un lato, e dall'altro, legalità, imparzialità, buon andamento, ordinaria amministrazione» (V. BACHELET, *Responsabilità del ministro e competenza esterna degli uffici direttivi dei ministri*, cit. p. 696 ss.).

¹⁶⁹ Per un approfondimento sulle cause dell'esito negativo della riforma v. S. RAIMONDI, *Dirigenza* [voce], in *Enciclopedia giuridica*, vol. XI, Treccani, Roma, 1989. L'A. indica come «prove» del fallimento da una parte l'esiguità dei casi in cui la responsabilità dirigenziale è stata effettivamente attivata, e dall'altra la circostanza che i ministri non abbiano sostanzialmente mai fatto uso del loro potere di riforma, annullamento o revoca degli atti dirigenziali.

¹⁷⁰ Cfr. S. CASSESE, *Grandezza e miserie dell'alta burocrazia in Italia*, cit., p. 219 ss., il quale nota che in quell'occasione la dirigenza pubblica accettò «un ruolo minore, pur di avere mano libera per ciò che riguarda la propria sorte», così determinando che «il dirigente amministrativo italiano, rispetto ai suoi colleghi stranieri, è più sicuro del suo posto, ma meno influente».

¹⁷¹ A. PATRONI GRIFFI, *Politica e amministrazione nella funzione di governo in Italia, Francia e Regno Unito*, cit., p. 65.

4. *Le grandi riforme degli anni Novanta. La 'privatizzazione' del pubblico impiego come occasione di modernizzazione dell'amministrazione: l'accoglimento del principio della distinzione funzionale tra indirizzo e gestione e la nuova dimensione della dirigenza pubblica tra autonomia e responsabilità.*

All'indomani dell'elaborazione – e nonostante il fallimento – della riforma del 1972, nel corso degli anni successivi il tema del rapporto tra la politica e l'amministrazione ed il dibattito in merito all'imparzialità ed all'efficienza della macchina pubblica finirono in secondo piano¹⁷².

L'urgenza di attuare in concreto una reale distinzione sia sul piano delle funzioni che su quello della loro titolarità tra ciò che già allora veniva percepito come 'politico' e ciò che invece era 'amministrativo' si ripresentò con forza alla fine degli anni Ottanta, per poi essere avvertita in tutta la sua attualità nel corso degli anni Novanta.

Alla consapevolezza della necessità di offrire una risposta concreta a tale esigenza si affiancò inoltre la maturazione della critica ad una realtà amministrativa in cui tradizionalmente era stato attribuito rilievo giuridico unicamente alla legittimità formale dell'azione pubblica, senza prestare alcuna attenzione ai profili dell'efficienza, della qualità dei servizi erogati e della produttività del lavoro. In una parola, si criticava l'indifferenza dell'ordinamento rispetto ai *risultati* effettivamente raggiunti da un'amministrazione che, quantomeno sul piano sostanziale, aveva ormai acquisito la dimensione di un grande soggetto produttore ed erogatore di beni e di servizi¹⁷³. Una dimensione moderna e dal carattere – anche – economico, dunque, che aveva fatto sorgere la necessità di elaborare nuovi modelli di funzionamento e di valutazione ispirati alle logiche aziendalistiche tipiche della produzione privata¹⁷⁴.

¹⁷² Gli anni Settanta e Ottanta non si caratterizzarono tuttavia per un totale immobilismo del legislatore. Con la l. 20 marzo 1975, n. 70 venne disposta l'applicazione a tutti gli enti pubblici necessari (il cd. parastato) della disciplina della dirigenza statale introdotta con il d.P.R. 748/1972. Tali enti si caratterizzavano tuttavia per il proprio carattere «compatto», cosicché la particolare vicinanza del vertice politico agli «affari» dell'amministrazione determinò nei fatti un ulteriore contenimento dei margini di azione della dirigenza (cfr. M. D'ALBERTI, *La dirigenza pubblica*, Il Mulino, Bologna, 1990, p. 18 ss.). In seguito venne poi adottata la legge 29 marzo 1983, n. 93 (legge-quadro sul pubblico impiego), che pur intervenendo sulla materia del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni non introdusse alcun profilo innovativo rilevante nella disciplina della dirigenza pubblica (cfr. M.S. GIANNINI, *Considerazioni sulla legge quadro per il pubblico impiego*, in *Politica del diritto*, 4/1983, p. 549 ss.).

¹⁷³ Cfr. L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, cit., 2000, p. 26.

¹⁷⁴ Per un'analisi del processo storico e delle circostanze che portarono alla progressiva emersione di un'attenzione non – solo – nei confronti della legittimità ma – anche – nei confronti del risultato dell'azione amministrativa cfr. G. GUARINO, *Quale amministrazione? Il diritto amministrativo degli anni '80*, Giuffrè, Milano, 1985; L. IANNOTTA, *Scienza e realtà: l'oggetto della scienza del diritto amministrativo tra essere e divenire*, in *Diritto amministrativo*, 1996, p. 579 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula «amministrazione per risultato»*, in V. MOLASCHI – C. VIDETTA (a cura di), *Scritti in onore di Elio Casetta*, vol. II, Jovene editore, Napoli, 2001, p. 813 ss.; M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, in AA.VV., *Annuario dell'associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 107 ss.; G. CORSO, *Amministrazione di risultati*, in AA.VV., *Annuario dell'associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 127 ss.; M.R. SPASIANO,

I caratteri tradizionali dell'amministrazione pubblica italiana erano quindi percepiti come retaggi anacronistici di un'epoca passata, in particolare a fronte delle moderne logiche economiche, politiche, culturali e sociali emerse in tutta la loro portata innovativa dai grandi cambiamenti che caratterizzarono la fine del XX secolo¹⁷⁵. Così, le ragioni dell'imparzialità e quelle del buon andamento furono poste al centro della lunga stagione riformatrice che nel corso degli anni Novanta interessò la pubblica amministrazione italiana in tutti i suoi aspetti: dalla sua organizzazione, alla sua attività fino al rapporto da una parte con la politica e dall'altra con gli stessi cittadini, percepiti ormai non più solo come comunità di amministrati ma anche come singoli consumatori-utenti dei servizi prodotti ed erogati dalla macchina pubblica¹⁷⁶.

È stato affermato che il primo passo del percorso riformatore sarebbe da individuarsi nella l. 23 agosto 1988, n. 400, con cui il legislatore – pur con quarant'anni di ritardo – diede finalmente attuazione alla disposizione dell'art. 95, comma 3 Cost.¹⁷⁷, dettando per la prima volta una disciplina organica dell'attività di Governo ed elaborando un ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

A dire il vero tale provvedimento normativo era finalizzato a contrastare il fenomeno della multipolarità governativa¹⁷⁸, conseguenza della grande libertà di cui i ministri hanno tradizionalmente goduto nella conduzione di una politica 'dicasteriale' autonoma e potenzialmente avulsa dall'indirizzo generale di governo (cd. ministerialismo)¹⁷⁹. Ma ciò nonostante, è stato rilevato in modo condivisibile che diverse disposizioni del provvedimento del 1988 dettate allo scopo di chiarire e meglio regolare le dinamiche delle relazioni tra le diverse componenti del governo «ben possono essere lette anche come un primigenio schema di separazione funzionale»¹⁸⁰ in seno al potere esecutivo tra attività di indirizzo riservata agli organi politici, ed attività di gestione-

Funzione amministrativa e legalità di risultato, Giapichelli, Torino, 2003.

¹⁷⁵ Cfr. B. PONTI, *Amministrazione di risultato, indirizzo politico-amministrativo e dirigenza*, in F. MERLONI – A. PIOGGIA – R. SEGATORI (a cura di), *L'amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, cit., p. 144.

¹⁷⁶ Cfr. S. SEPE, *Amministrazione e storia. Problemi della evoluzione degli apparati dall'Unità ai nostri giorni*, cit., 1995; D. SORACE, *Un bilancio del passato e un'agenda per il futuro: il funzionamento delle procedure della P.A. in Italia*, in AA.VV., *Riformare la pubblica amministrazione*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1995, p. 47 ss.; G. FALCON, *La pubblica amministrazione e i cittadini*, *ivi*, p. 109 ss.; G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Il Mulino, Bologna, 1996; E. SANNA TICCA, *Cittadino e pubblica amministrazione nel processo di integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 2004.

¹⁷⁷ Art. 95, comma 3 Cost.: «La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri».

¹⁷⁸ L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, Giuffrè, Milano, 1988.

¹⁷⁹ Cfr. S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, cit., p. 26 ss.

¹⁸⁰ Si pensi in particolare all'art. 2, comma 1 l. 400/1988 che, riservando al Consiglio dei ministri il potere di determinare «la politica generale del Governo e, ai fini dell'attuazione di essa, l'indirizzo generale dell'azione amministrativa», sembra implicitamente sottrarre alla sfera della politica l'attività di gestione concreta della funzione amministrativa. Cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica*, cit., p. 141.

attuazione riservata invece agli apparati amministrativi.

Un'apertura più decisa verso il definitivo superamento del modello monista in cui funzione di indirizzo e funzione di gestione si sommavano in capo al vertice politico può essere rintracciata nella l. 9 marzo 1989, n. 88 («Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro»). Nella riorganizzazione dell'Inps e dell'Inail, infatti, vennero attribuiti al Consiglio di Amministrazione – organo rappresentativo delle diverse categorie e pertanto 'politico' – i compiti di individuazione degli obiettivi, dei programmi e di elaborazione delle direttive; al comitato esecutivo i poteri di amministrazione ordinaria e straordinaria; al direttore generale competenza in materia di organizzazione degli uffici e gestione del personale; alla dirigenza, infine, una competenza generale su tutte le attribuzioni non demandate ad altri organi accompagnata dal riconoscimento di una sua responsabilità per le risorse utilizzate e per i risultati raggiunti¹⁸¹.

Le disposizioni di entrambi questi provvedimenti normativi, sebbene non avessero né la portata né la forza necessarie per realizzare una riforma generale del sistema, contribuirono comunque in maniera importante a preparare il terreno per il definitivo superamento del modello di amministrazione fino ad allora conosciuto, che si realizzò per la prima volta in ambito locale con la l. 8 giugno 1990, n. 142 («Ordinamento delle autonomie locali»).

Il legislatore, dunque, colse l'occasione della riforma degli enti locali per accogliere anche sul piano legislativo la distinzione funzionale tra l'anima politica e l'anima burocratica del potere esecutivo, offrendo per la prima volta una dimensione positiva al principio per cui «i poteri di indirizzo e controllo spettano agli organi elettivi mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti» (art. 51, comma 2 l. 142/1990).

All'enunciazione del principio di distinzione vennero poi affiancate altre disposizioni normative, che da una parte prevedevano la competenza dei dirigenti per la direzione degli uffici e per l'adozione degli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, e dall'altra ne sancivano la diretta responsabilità «(...) in relazione agli obiettivi dell'ente, [per] la correttezza amministrativa e [per] l'efficienza della gestione» (art. 51, comma 4 l. 142/1990)¹⁸².

¹⁸¹ Per un esame approfondito della disciplina della dirigenza nella l. 88/1989 v. S. BOZZONI, *Commento agli artt. 12-15 della legge n. 88/1989*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1990, 675 ss. Per una riflessione critica sui profili della riforma dell'Inps e dell'Inail che interessarono la dirigenza v. F. PROIETTI, *La dirigenza*, in *Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, Utet, Torino, 16/1995, p. 53 ss., il quale ha osservato che nell'occasione era stato realizzato «un ambiguo riparto di funzioni tra dirigenza e Comitato esecutivo (...), che ha finito per riproporre le aporie scaturite in sede di applicazione del D.P.R. n. 748/1972» (p. 54 ss.).

¹⁸² Per un approfondimento sulla disciplina della dirigenza locale nella l. 142/1990 cfr. P. BARRERA, *L'incerto confine tra funzioni di indirizzo e attività di gestione*, in *Politica del diritto*, 4/1992, p. 547 ss.; G. ROLLA, *I dipendenti comunali e provinciali. Rapporto di lavoro e organizzazione*, Utet, Torino, 1996,

La circostanza per cui il principio di distinzione sia stato accolto dal legislatore ordinario per la prima volta con riferimento alla dimensione di governo locale non può in alcun modo essere considerato un caso¹⁸³. Nell'ambito locale, infatti, il funzionario pubblico è 'naturalmente' prossimo tanto al cittadino-amministrato quanto al politico-amministratore, il quale peraltro si caratterizza per una legittimazione democratica diretta e dunque particolarmente forte. Ciò comporta che nella dimensione locale il funzionario sia ancora oggi sottoposto ad una «doppia pressione», da cui è originato il bisogno di definire margini di autonomia piuttosto netti, ampi e – soprattutto – stabili e sicuri¹⁸⁴.

Dal punto di vista cronologico, inoltre, deve essere rilevato che l'accoglimento da parte del legislatore di un nuovo modello organizzativo del potere pubblico si colloca nel più ampio contesto della grande stagione riformatrice che interessò l'amministrazione italiana a partire proprio dal 1990¹⁸⁵. Appena due mesi dopo l'approvazione del nuovo ordinamento degli enti locali, infatti, il legislatore statale adottò la prima legge nazionale sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso ai documenti amministrativi (l. 7 agosto 1990, n. 241).

Il provvedimento ha permesso di colmare un grave *vulnus* dell'ordinamento italiano, che si era fino ad allora caratterizzato per la mancanza di una disciplina positiva generale dei limiti, dei vincoli e delle modalità di esercizio del potere amministrativo. Così, di fronte ad un'istanza di rinnovamento dei modelli di azione pubblica ormai non più rinviabile, il legislatore ha agito in una duplice direzione. Da una parte, le nuove regole dell'azione amministrativa sono ispirate ai principi di efficacia, efficienza ed economicità quali corollari di un buon andamento che, sebbene fosse stato dai costituenti posto al fianco del principio di imparzialità, era tuttavia

in particolare p. 42 ss.; E. BARUSSO, *Dirigenti e responsabili di servizio*, Giuffrè, Milano, 1997, in particolare p. 31 ss.

¹⁸³ Osserva Cassese che «negli enti locali, la separazione è resa più agevole dall'organismo di snodo, il segretario generale, che è un funzionario dello Stato, che non dipende dagli organi politici di vertice del governo. Per fare altrettanto, nell'amministrazione dello Stato, si sarebbe dovuto avere il coraggio di stabilire che i dirigenti generali non sono più di una nomina politica, così invertendo un orientamento antico del nostro ordinamento» (S. CASSESE, *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1/1993, p. 295 ss.).

¹⁸⁴ Cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica*, cit., p. 142, il quale ricorda che già negli anni Settanta la più attenta dottrina aveva messo a fuoco il pericolo della debolezza del funzionario locale, ed aveva indicato la via della distinzione funzionale quale unico strumento per garantire il principio di imparzialità nella cura dell'interesse pubblico (cfr. G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Cedam, Padova, 1969; S. CASSESE, *Tendenze dei poteri locali in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, p. 283 ss.; F. BENVENUTI, *Il Comune garante della partecipazione dei cittadini allo sviluppo democratico del Paese*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1975, p. 531 ss.).

¹⁸⁵ Cfr. B. DENTE, *I caratteri generali del processo di riforma*, in AA.VV., *Riformare la pubblica amministrazione*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1995, p. 3 ss.; S. CASSESE, *Il difficile mestiere di ministro della funzione pubblica*, *ivi*, p. 135 ss.; C. LACAVA – G. VECCHI, *L'amministrazione nell'XI legislatura*, *ivi*, p. 157 ss.

rimasto per troppo tempo «relegato (...) nell'alveo del metagiuridico»¹⁸⁶. Dall'altra, i nuovi istituti procedurali sono orientati alla partecipazione ed alla trasparenza, nella prospettiva di ricostruire il rapporto tra cittadino ed amministrazione secondo una logica di maggiore valorizzazione sia del principio democratico che del principio di imparzialità¹⁸⁷.

La profonda trasformazione che ha interessato la pubblica amministrazione italiana si è dunque articolata sui due profili distinti – seppur complementari – di un nuovo modello organizzativo e di un nuovo paradigma di azione pubblica¹⁸⁸. Ma sebbene gli interventi legislativi del 1990 appaiano come due importanti punti di snodo del percorso riformatore, fu da subito evidente che questo fosse ancora lontano dal suo completamento. In questa prospettiva assumono un rilievo primario i provvedimenti con cui il legislatore, intervenendo ancora una volta sul versante dell'organizzazione amministrativa, realizzò la cd. privatizzazione del pubblico impiego.

Il processo di riforma del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni venne avviato con il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 («Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego»), per poi essere perfezionato nel 1998 con la cd. «seconda privatizzazione»¹⁸⁹ e definitivamente «sistematizzato» con il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165

¹⁸⁶ M.R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento: dal metagiuridico alla logica del risultato in senso giuridico*, in www.ius-publicum.com, 2011, p. 1.

¹⁸⁷ Cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica*, cit., p. 146.

¹⁸⁸ Sul tema delle grandi riforme amministrative degli anni Novanta la bibliografia è amplissima. Tra i tanti contributi si ritiene però opportuno segnalare in particolare P. BARRERA, *L'incerto confine tra funzioni di indirizzo e attività di gestione*, in *Politica del diritto*, 4/1992; S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano, ovvero l'arte di arrangiarsi*, in S. CASSESE – C. FRANCHINI (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, Il Mulino, Bologna, 1994; V. CERULLI IRELLI, *Attività amministrativa di diritto pubblico*, Giapichelli, Torino, 1994; G. FALCON, *La pubblica amministrazione e i cittadini*, in AA.VV., *Riformare la pubblica amministrazione*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1995, p. 109 ss.; C. LACAVA – G. VECCHI, *L'amministrazione nell'XI legislatura*, ivi, p. 157 ss.; G. MELIS, *L'amministrazione*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli editore, Roma, 1995; L. IANNOTTA, *Scienza e realtà: l'oggetto della scienza del diritto amministrativo tra essere e divenire*, in *Diritto amministrativo*, 1996, p. 579 ss.; S. BATTINI – S. CASSESE (a cura di), *Dall'impiego pubblico al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 1997; L. CARLASSARE, *Politica e amministrazione nella Costituzione italiana*, in M. AINIS – A. RUGGERI – G. SILVESTRI – L. VENTURA (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines. Atti delle Giornate di studio (Messina, 4-5 ottobre 1996)*, Giuffrè, Milano, 1998; M. FEDELE, *Come cambiano le amministrazioni pubbliche*, Laterza, Roma-Bari, 1998; M. CLARICH – D. IARIA, *La riforma del pubblico impiego*, Maggioli, Rimini, 2000; M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, in AA.VV., *Annuario dell'associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 107 ss.; B. CARUSO, *La storia interna sulla riforma del p.i.: dall'illuminismo del progetto alla contaminazione della prassi*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 6/2001, p. 973 ss.; S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2003; F. CARINCI, *Una riforma "conclusa". Fra norma scritta e prassi applicativa*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2/2004, p. 329 ss.; M. IMMORDINO – A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati. Atti del Convegno, Palermo 27-28 febbraio 2003*, Giapichelli, Torino, 2004.

¹⁸⁹ La definizione è stata suggerita da M. D'ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la*

(«Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»).

Come si avrà modo di dire tra poco, se da una parte i decreti della privatizzazione hanno inciso primariamente sulle fonti, sulla natura giuridica e sulla disciplina del rapporto di lavoro dei funzionari pubblici¹⁹⁰, dall'altra hanno rappresentato l'occasione per accogliere anche sul piano dell'amministrazione statale le forti istanze di imparzialità e di efficienza amministrativa, a cui è stata offerta risposta prima di tutto attraverso l'attribuzione alla dirigenza pubblica di funzioni e responsabilità proprie. In questa prospettiva, dunque, alla privatizzazione del pubblico impiego deve essere riconosciuta ancora oggi un'importanza primaria nello studio di quella che è l'attuale dimensione ordinamentale della pubblica amministrazione italiana.

Al fine di meglio comprendere i contenuti della riforma sembra utile compiere una breve analisi del contesto storico-politico in cui essa maturò¹⁹¹. Al termine del secolo scorso l'Italia venne colpita da una grave crisi economico-finanziaria, la cui portata sarebbe stata in grado di compromettere il raggiungimento dei parametri di Maastricht indicati come condizione necessaria per l'ingresso del paese nella nuova

seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle "leggi Bassanini", in Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, 1/1998, p. 35 ss.

¹⁹⁰ Per un approfondimento dei contenuti innovativi introdotti nel corso del lungo processo di riforma che ha portato alla privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni si veda, *ex multis*, F. CARINCI, *La c.d. privatizzazione del pubblico impiego*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1/1993, p. 8 ss.; U. ROMAGNOLI, *Così uguali e così diversi*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1993, p. 539; S. CASSESE, *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, cit.; M. D'ANTONA, *Le fonti privatistiche. L'autonomia contrattuale delle pubbliche amministrazioni in materia di rapporti di lavoro*, in *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova*, in *Foro italiano*, 5/1995, p. 29 ss.; M. BARBIERI, *Problemi costituzionali della contrattazione collettiva nel pubblico impiego*, Cacucci, Bari, 1997; S. CASSESE – S. BATTINI (a cura di), *Dall'impiego pubblico al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 1997; L. FIORILLO – F. PANARIELLO, *Il lavoro pubblico*, in G. SANTORI PASSARELLI (a cura di), *Diritto del lavoro e della previdenza sociale. Il lavoro pubblico e privato*, Ipsoa, Milano, 1998; P. MATTEINI – V. TALAMO, *Il completamento della riforma del lavoro pubblico*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 6/1998, p. 1313 ss.; C. D'ORTA, *La seconda fase di riforma della dirigenza pubblica: verso la fine del guado cercando di evitare gli scogli*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2/1998, p. 351 ss.; F. CARINCI – M. D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2000; M. CLARICH – D. IARIA, *La riforma del pubblico impiego*, Maggioli, Rimini, 2000; A. ZUCARO, *L'attuazione della riforma del pubblico impiego*, Ipsoa, Milano, 2000; S. BATTINI, *Il rapporto di lavoro con le amministrazioni pubbliche*, cit., 2000; M. D'ANTONA – P. MATTEINI – V. TALAMO (a cura di), *Riforma del lavoro pubblico e riforma della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2001; P. VIRGA, *Il pubblico impiego dopo la privatizzazione*, Giuffrè, Milano, 2002; B. CARUSO, *La storia interna sulla riforma del p.i.: dall'illuminismo del progetto alla contaminazione della prassi*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 6/2002, p. 973 ss.; S. BATTINI, *Personale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2003; F. CARINCI – L. ZOPPOLI, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Utet, Torino, 2004; F. CARINCI, *Una riforma "conclusa". Fra norma scritta e prassi applicativa*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2/2004, p. 329 ss.

¹⁹¹ Per un interessante approfondimento di questo profilo si veda V. TALAMO, *Il rapporto fra legge e contrattazione collettiva ai tempi della legge Brunetta*, in G. GARDINI (a cura di), *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, Bononia University Press, Bologna, 2012, p. 41 ss.

Unione economica e monetaria europea¹⁹². Era chiamata ad affrontare questa crisi una classe politica fortemente ridimensionata nel proprio prestigio dalle vicende e dagli scandali che avevano travolto molti esponenti dei maggiori partiti nella stagione di ‘tangentopoli’, tra la fine degli anni Ottanta e l’inizio degli anni Novanta. Così, a fronte della grave carenza di legittimazione rappresentativa¹⁹³, il Governo ritenne necessario instaurare un dialogo con il soggetto sindacale, al fine di negoziare con l’altro grande potere rappresentativo il contenuto di quelle azioni e di quelle politiche impopolari che sarebbe stato necessario intraprendere per portare il paese fuori dalla crisi e per raggiungere l’obiettivo dell’ingresso nel sistema dell’Euro¹⁹⁴.

In questo senso il coinvolgimento dei sindacati nel processo riformatore ebbe un importante ruolo strategico. Il Governo aveva infatti individuato tra le cause principali della crisi economico-finanziaria il meccanismo della cd. scala mobile, uno strumento economico di politica dei salari negoziato nel 1975 tra Confindustria e maggiori organizzazioni sindacali che comportava la rivalutazione automatica e l’adeguamento dei redditi da lavoro dipendente all’aumento del costo della vita secondo un indice dei prezzi al consumo stabilito in via convenzionale.

Annunciata come una riforma che avrebbe permesso di mantenere inalterato il salario reale ed il potere di acquisto dei lavoratori, tuttavia la scala mobile mostrò ben presto le proprie intrinseche debolezze: il costante adattamento delle retribuzioni al livello medio dei prezzi di beni e servizi, infatti, contribuì a determinare a sua volta il progressivo aumento del costo della vita, innescando una pericolosa spirale inflazionistica in cui l’aumento dei prezzi e la diminuzione del potere di acquisto della moneta si accompagnavano con l’aumento della spesa dei datori di lavoro per i redditi dei propri dipendenti¹⁹⁵.

Era dunque necessario eliminare la scala mobile, e provvedere all’elaborazione di un diverso e più efficace meccanismo di tutela del potere d’acquisto delle retribuzioni

¹⁹² Sull’importanza del Trattato di Maastricht nel processo di integrazione economica europea cfr. E. ROSSI, *Credibilità e manovre di bilancio nel contesto dei parametri di Maastricht: un’analisi economica*, Luiss – Libera Università internazionale degli studi sociali Guido Carli, 1997; R. DE BATTISTINI, *L’Italia nell’euro: ragioni e prospettive*, in *Aggiornamenti sociali*, 11/2006, p. 739 ss.

¹⁹³ S. CASSESE, *Le ambiguità della privatizzazione*, in S. BATTINI – S. CASSESE (a cura di), *Dall’impiego pubblico al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 78 ss.

¹⁹⁴ Cfr. G. AMATO, *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in *Quaderni costituzionali*, 3/1994, p. 355 ss. (in particolare p. 360). È stato affermato che «dal 1993 il sindacato confederale diventa ‘legislatore’ e viene profondamente coinvolto, nei modi della concertazione, alla realizzazione di politiche che realizzano interessi generali e non solo collettivi, assumendo, quasi un ruolo di supplenza rispetto alla classe politica» (V. TALAMO, *Il rapporto fra legge e contrattazione collettiva ai tempi della legge Brunetta*, cit., p. 43 ss.).

¹⁹⁵ L’attitudine del meccanismo della scala mobile ad incidere sul tasso di inflazione era già stata lucidamente rilevata da E. TARANTELLI, *Salario e crisi economica*, Savelli, Roma, 1976, il quale evidenziò la pericolosità di agganciare le retribuzioni ad un indice di inflazione passata e sostenne l’opportunità di attuare invece una «politica salariale d’anticipo», attraverso il meccanismo della cd. inflazione programmata basata su un indice previsionale del tasso di inflazione futuro.

di fronte all'aumento del costo della vita. Il carattere fortemente impopolare di un intervento sulla politica dei redditi rese opportuno l'avvio di un confronto con le organizzazioni sindacali. Questo venne attuato secondo il metodo della concertazione sociale, e portò alla sottoscrizione di accordi tra Governo e parti sociali sulla politica dei redditi, la lotta all'inflazione ed il costo del lavoro, con cui la scala mobile venne definitivamente soppressa¹⁹⁶.

Grazie alle aperture compiute dai grandi soggetti sindacali sul tema dei meccanismi di tutela del potere d'acquisto dei lavoratori, dunque, il governo poté interrompere la spirale che aveva portato l'inflazione ben oltre la soglia delle 'due cifre', e raggiungere così un obiettivo strategico per la stabilità economica e per il futuro del paese nella nuova Unione monetaria europea.

Il sindacato, tuttavia, non si alzò dal tavolo dei negoziati a mani vuote. In cambio del contenimento della spesa per le retribuzioni, infatti, le rappresentanze dei lavoratori ottennero di essere coinvolte attivamente nella regolazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, un ambito che era sempre stato disciplinato attraverso lo strumento unilaterale della legge e nel quale il datore di lavoro pubblico si poneva su un piano sovraordinato rispetto ai burocrati-dipendenti, nei confronti dei quali esercitava poteri autoritativi di impostazione tipicamente gerarchica.

Tradizionalmente, infatti, il rapporto di lavoro pubblico è stato sempre ricondotto ad un ordinamento lavoristico distinto e separato rispetto al rapporto di lavoro privato. Un ordinamento di natura pubblicistica, quindi, che trovava la propria fonte unicamente nella legge e che si caratterizzava per essere disciplinato dalle regole proprie del diritto amministrativo, secondo le logiche tipiche della relazione tra autorità e libertà.

A seguito della riforma degli anni Novanta, invece, il pubblico impiego ha perso il proprio carattere speciale ed è stato attratto nell'ambito di operatività delle regole privatistiche¹⁹⁷. Il modello unilaterale è stato così abbandonato in favore di una

¹⁹⁶ Per un approfondimento sui contenuti degli accordi cfr. M. GRANDI, *Accordo del 31 luglio 1992 e contrattazione aziendale*, in *Diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 1993, p. 213 ss.; F. CARINCI, *Il protocollo d'Intesa 13 luglio 1993 fra storia e cronaca*, in *Rivista di politica economica*, 10/1993, p. 155 ss.; G. GHEZZI, *Dinamiche sociali, riforma delle istituzioni e diritto sindacale*, Giapichelli, Torino, 1996, p. 201 ss.; M. MASCINI, *Profitti e salari. Venti anni di relazioni industriali (1980-2000)*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 151 ss.; M. SALVATI, *Breve storia della concertazione all'italiana*, in *Stato e mercato*, 3/2000, p. 447 ss.; E. GHERA, *La concertazione sociale nell'esperienza italiana*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2/2000, p. 115 ss.; M. TIRABOSCHI, *L'efficacia temporale del contratto collettivo di lavoro*, in I. SENATORI (a cura di), *Teoria e prassi delle relazioni industriali: letture di diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 282 ss.; M. RICCI, *Dall'accordo interconfederale 28 giugno 2011 all'art. 8 del D.L. n. 13/2011*, in F. CARINCI (a cura di), *Contrattazione in deroga. Accordo interconfederale del 28 giugno 2011 e art. 8 del D.L. n. 138/2011*, Ipsoa, Milano, 2012, p. 77 ss. Per un rapporto sullo stato attuale della politica salariale in Italia, invece, si veda V. TALAMO, *Gli interventi sul costo del lavoro nelle dinamiche della contrattazione collettiva nazionale ed integrativa*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3-4/2009, p. 497 ss.

¹⁹⁷ In effetti nell'esperienza italiana è possibile individuare una fase intermedia precedente alla privatizzazione formale, nella quale elementi di negoziazione avevano già temperato la rigidità del

disciplina bilaterale e pattizia, che trova nell'ordinamento civile, nel contratto collettivo ed in quello individuale le proprie fonti¹⁹⁸. Nella nuovo modello del pubblico impiego *delegificato-privatizzato*, quindi, il datore di lavoro dismette i panni dell'autorità e diventa parte di un rapporto negoziale in posizione di parità rispetto ai burocrati-dipendenti, i quali a loro volta sono titolari di posizioni giuridiche di diritto soggettivo azionabili davanti al giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro. Al contempo il contratto collettivo prende il posto che fino ad allora era stato ricoperto dalla legge, assumendo su di sé la funzione di fonte di regolazione primaria del rapporto di lavoro pubblico.

Tuttavia una riforma tanto innovativa si sarebbe rapidamente trasformata in una scatola vuota, se la valorizzazione dello strumento negoziale non fosse stata accompagnata da un efficace sistema di garanzie in grado di assicurare la stabilità della disciplina di origine pattizia. In forza del principio di gerarchia che informa il sistema delle fonti¹⁹⁹, infatti, un successivo intervento normativo – strumento unilaterale nella disponibilità esclusiva di una sola delle parti del rapporto di lavoro pubblico – ben avrebbe potuto sovrapporsi a tutte le fonti ad esso subordinate, e così travolgere anche qualunque disposizione *negoziata* contenuta nei contratti collettivi.

Così, di fronte ai pericoli di una 'rilegificazione-ripubblicizzazione' del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, si scelse di introdurre

modello tradizionale della fonte unilaterale. Si parla a tal proposito di «negoziato di fatto» della disciplina del rapporto di lavoro (in particolare del profilo retributivo e di quello dello stato giuridico): l'amministrazione concludeva con le rappresentanze sindacali accordi dal carattere informale, il cui contenuto sarebbe stato poi travasato in disposizioni giuridiche di rango legislativo oppure regolamentare (cfr. F. MERLONI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giapichelli, Torino, 2012, p. 103 ss.). In questo modo le organizzazioni sindacali venivano coinvolte nella tutela dei diritti dei lavoratori, ma al contempo sul piano formale veniva rispettato il modello tradizionale della fonte unilaterale pubblicistica. Successivamente con la l. 29 marzo 1983, n. 93 («Legge quadro sul pubblico impiego») venne introdotta una prima forma embrionale di contrattazione anche formale. La legge elaborò per la prima volta una distinzione tra i profili della disciplina del rapporto di impiego riservati alla fonte unilaterale normativa ed i profili che invece sarebbero dovuti essere regolati con «accordi» per comparti di contrattazione collettiva (si trattava in particolare del trattamento economico e di una parte consistente dello stato giuridico: cfr. artt. 2 e 3 l. 29 marzo 1983, n. 93). La portata innovativa del provvedimento fu da subito evidente; ma nonostante, il modello tradizionale della fonte unilaterale non venne affatto accantonato. Al fine di «salvaguardare il carattere formalmente unilaterale della disciplina» (F. MERLONI, *ibidem*), infatti, la stessa legge prevedeva che «le norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo» sarebbero dovute essere recepite ed emanate «con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei Ministri» (art. 6, comma 6 l. 29 marzo 1983, n. 93).

¹⁹⁸ L'art. 2 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 ai commi 2 e 3 detta la disciplina delle fonti del pubblico impiego: «2. I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto (...). – 3. I rapporti individuali di lavoro di cui al comma 2 sono regolati contrattualmente (...)».

¹⁹⁹ La produzione scientifica sulla tematica delle fonti e del funzionamento del loro sistema è naturalmente molto ampia: *ex multis* cfr. V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto (diritto costituzionale)* [voce], in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVII, Giuffrè, Milano, 1968; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, Edizioni Internazionali Culturali Genova, Genova, 1992; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996; R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Giapichelli, Torino, 2012.

nell'ordinamento una deroga al principio di gerarchia della fonti, in forza della quale venne attribuito alla contrattazione collettiva un carattere profondamente innovativo e del tutto peculiare: il potere di derogare a quelle disposizioni di legge che avessero introdotto una disciplina speciale applicabile ai soli dipendenti delle amministrazioni pubbliche²⁰⁰.

Alla luce di quanto finora osservato si può dunque affermare che la privatizzazione, se letta in una prospettiva lavoristica, assume in effetti le forme di una *contrattualizzazione* del pubblico impiego, in forza della quale il rapporto giuridico di lavoro pubblico diviene *paritario* e la sua disciplina *negoziata* attraverso la contrattazione collettiva.

Ma se invece si volge lo sguardo verso gli altri contenuti della riforma realizzata con il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e poi perfezionata con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, essa allora sembra presentarsi come un grande «contenitore giuridico»²⁰¹, all'interno del quale il legislatore ha inteso collocare diversi strumenti che, sebbene abbiano carattere eterogeneo, sono tutti funzionali all'accoglimento di quelle istanze di imparzialità e di efficienza dell'azione e dell'organizzazione amministrativa provenienti ormai non solamente dalla comunità dei consociati, ma avanzate anche dai nuovi interlocutori istituzionali sovranazionali nell'ambito del processo di integrazione europea²⁰².

E del resto è stata la stessa Corte costituzionale, nel sancire la legittimità della scelta operata dal legislatore di operare un intervento sul sistema delle fonti del pubblico impiego, ad evidenziarne il collegamento con i principi di imparzialità e buon

²⁰⁰ Nella sua formulazione originaria l'art. 2, comma 2 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 disponeva che «eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, *salvo che la legge disponga espressamente in senso contrario*». È stato osservato che la funzione svolta da questa norma era duplice: da una parte essa avrebbe permesso allo strumento pattizio di realizzare condizioni uniformi per tutti i rapporti di lavoro, sia pubblici che privati; dall'altra, essa attribui alla contrattazione collettiva una particolare 'forza di resistenza' nei confronti della legge, che le avrebbe permesso di disinnescare interventi successivi su una materia oramai sottratta alla volontà unilaterale del legislatore (V. TALAMO, *Il rapporto fra legge e contrattazione collettiva ai tempi della legge Brunetta*, cit., p. 47 ss.). Pur senza voler qui affrontare temi che costituiranno oggetto di autonoma trattazione nel proseguo del lavoro, sembra tuttavia opportuno anticipare fin d'ora che l'anomalia di una disciplina contrattuale in grado di derogare alla disciplina di fonte legislativa è stata definitivamente superata in occasione dell'adozione del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150. Con questo provvedimento infatti il legislatore, spinto dall'intenzione di ricondurre ad ordine il rapporto tra le fonti della disciplina del pubblico impiego, ha modificato il testo dell'art. 2, comma 2 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che oggi recita: «eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, *solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge*». Per un approfondimento sui contenuti della riforma, con particolare attenzione ai riflessi prodotti sul rapporto tra politica e amministrazione, v. *infra*, cap. II, par. 5, nota 351.

²⁰¹ V. TALAMO, *ivi*, p. 45.

²⁰² Cfr. C. D'ORTA, *Riforma dell'amministrazione e dirigenza: per un nuovo equilibrio tra garanzia ed efficienza nella pubblica amministrazione*, cit.

andamento: «(...) attraverso un equilibrato dosaggio di fonti regolatrici si è potuto così abbandonare il tradizionale statuto integralmente pubblicistico del pubblico impiego, non imposto dall'art. 97 Cost., a favore del diverso modello che scaturisce appunto dal nuovo assetto delle fonti. In proposito, la Corte ha osservato come per questa via il legislatore abbia inteso garantire, senza pregiudizio dell'imparzialità, anche il valore dell'efficienza contenuto nel precetto costituzionale, grazie a strumenti gestionali che consentono, meglio che in passato, di assicurare il contenuto della prestazione in termini di produttività ovvero una sua ben più flessibile utilizzazione. Dati, questi ultimi, dei quali la Corte ha sottolineato il carattere strumentale rispetto al perseguimento della finalità del buon andamento della pubblica amministrazione»²⁰³.

In una prospettiva pubblicistica, dunque, quella che è passata alla storia come la privatizzazione del pubblico impiego deve essere collocata nel più ampio contesto del grande processo di riforma dell'ordinamento amministrativo avviato nel corso degli anni Novanta. Un processo di modernizzazione ancora in corso, ma nel quale risulta evidente il definitivo superamento sia della cultura strettamente formalistica dell'azione sia della tradizionale visione pubblicistico-statalista dell'organizzazione, in favore dell'accoglimento di un nuovo modello *manageriale* (o *imprenditoriale*, o *privatistico*) di pubblica amministrazione in cui l'efficienza, l'efficacia e l'economicità assumono un rilievo primario quali veri e propri parametri di legittimità, in una logica di valorizzazione della produttività e del risultato²⁰⁴.

Così, per quanto attiene al profilo organizzativo, la modernizzazione dell'amministrazione è stata realizzata attraverso l'elaborazione di un nuovo modello di potere pubblico, costruito sulle basi del definitivo accoglimento – anche sul piano dell'amministrazione statale – del principio di autonomia tra politica e amministrazione, nel cui ambito la dirigenza si è vista assegnare un ruolo nuovo e per la prima volta centrale²⁰⁵.

²⁰³ Corte Cost., sentenza 16 ottobre 1997, n. 309.

²⁰⁴ Cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Politica e amministrazione nella funzione di governo in Italia, Francia e Regno Unito*, cit., p. 98.

²⁰⁵ Sulla nuova dimensione della dirigenza pubblica all'indomani della riforma degli anni Novanta cfr. A. ALBANESE – A. TORRICELLI, *La dirigenza pubblica*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 3-4/1993, p. 517 ss.; C. D'ORTA, *La riforma della dirigenza pubblica*, in M. RUSCIANO – L. ZOPPOLI (a cura di), *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*, Giapichelli, Torino, 1993; A. ORSI BATTAGLINI, *Fonti normative e regime giuridico del rapporto d'impiego con enti pubblici*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1993, p. 461 ss.; C. D'ORTA, *La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione fra politica e amministrazione?*, cit., 1994, p. 151 ss.; L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 9/1995, p. 941 ss.; L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale dopo il decreto legislativo n. 29/1993*, in *Rivista giuridica del diritto del lavoro*, nn. 3-4/1996, p. 299 ss.; C. D'ORTA, *La riforma della dirigenza pubblica tre anni dopo: alcuni nodi ancora irrisolti*, cit., p. 283 ss.; C. D'ORTA, *Riforma dell'amministrazione e dirigenza: per un nuovo equilibrio tra garanzia ed efficienza nella pubblica amministrazione*, cit., 1998, p. 3 ss.; M. COLACITO, *Funzioni, competenze, poteri, costituzione e vicende del rapporto dirigenziale*, in *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1999, p. 924 ss.; G. D'ALESSIO, *La "privatizzazione" dei dirigenti generali*, in F. CARINCI – C. D'ORTA (diretto da), *I contratti collettivi per le aree dirigenziali. Commentario*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 73 ss.; L. FIORENTINO, *La dirigenza pubblica tra norme e realtà*, in *Lavoro nelle*

Al nuovo modello organizzativo policentrico del potere pubblico – ma più in generale a tutto il nuovo ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche – è stato attribuito un ambito di rilevanza e di operatività non più settoriale ma bensì assoluto, naturalmente tenendo conto delle diverse forme di autonomia riconosciute dalla Costituzione a Comuni, Province, Comunità montane, Regioni e province autonome²⁰⁶. La nuova disciplina si applica dunque a tutte le amministrazioni pubbliche, e in particolare: alle amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative; alle aziende ed alle amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo; alle Regioni, alle Province, ai Comuni, alle Comunità montane, ai loro consorzi ed alle loro associazioni; alle istituzioni universitarie; agli Istituti autonomi case popolari; alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura ed alle loro associazioni; a tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali; alle amministrazioni, alle aziende ed agli enti del Servizio sanitario nazionale; all’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN); alle Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300²⁰⁷.

Il nuovo modello organizzativo introdotto in via generale per tutte le pubbliche amministrazioni emerge in tutta la sua portata originale – e per certi versi ‘rivoluzionaria’ – dal definitivo accoglimento del principio di autonomia tra politica ed amministrazione, strutturato a sua volta sulla distinzione tra funzioni di indirizzo e di controllo e funzioni di attuazione concreta e di gestione.

A ben vedere, in effetti, nonostante l’indubbio rilievo che deve necessariamente essere riconosciuto alla nuova dimensione del rapporto tra organi di governo espressione della maggioranza ed organi tecnico-burocratici imparziali, sembra di poter dire che in realtà sia proprio il principio di distinzione funzionale a costituire la base sistemica su cui il legislatore ha inteso erigere la nuova architettura del potere pubblico. Al metodo di distribuzione delle competenze tra due ambiti funzionali separati ed autonomi (indirizzo e controllo da una parte, attuazione e gestione dall’altra) è stata infatti attribuita una portata assoluta, quale regola organizzativa generale non solo per le strutture burocratiche tradizionali (che si caratterizzano per la convivenza di organi espressione della maggioranza ed organi chiamati a svolgere i propri compiti in maniera terza ed imparziale), ma comune anche ai più moderni modelli di amministrazione, i cui

pubbliche amministrazioni, 1999, p. 978 ss.; L. FERLUGA, *La dirigenza pubblica verso la “privatizzazione”*: gli ultimi (e forse definitivi) interventi legislativi, in *Giustizia civile*, 2/1999, p. 24 ss.; P. TULLINI, *La responsabilità del dirigente pubblico (una lettura in chiave giuslavoristica)*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 3/2000, p. 591 ss.; G. D’ALESSIO, *La riforma della dirigenza amministrativa nella prima elaborazione giurisprudenziale (1998-2000)*, in *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2001, p. 45 ss.; B. DENTE, *Verso una dirigenza responsabile: il nodo della riforma organizzativa*, in *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1/2001, p. 81 ss.

²⁰⁶ Art. 1, commi 1 e 4 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

²⁰⁷ Art. 1, comma 2 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

organi di vertice non sempre sono espressione – diretta o indiretta – di rappresentanza politica²⁰⁸.

Il principio della distinzione funzionale, dunque, costituisce l'architrave su cui è stata eretta la moderna dimensione ordinamentale della pubblica amministrazione. Esso è sancito in particolare dall'art. 4 d.lgs. 19 marzo 2001, n. 165²⁰⁹, in cui il legislatore ha cercato di coniugare nella maniera migliore possibile le tradizionali ragioni della garanzia con quelle moderne dell'efficienza.

Per quanto attiene al primo profilo, nel nuovo modello emerge con forza l'intenzione di superare definitivamente le problematiche connesse all'ingerenza della politica nella cura dell'interesse pubblico: l'obiettivo è perseguito attraverso la valorizzazione del principio di imparzialità, seppure in una logica di sintesi con il principio democratico. Così, l'attività amministrativa è stata sottratta – quantomeno sul piano formale – all'ambito di azione degli organi di governo, per essere attribuita in via esclusiva agli organi tecnico-burocratici. La politica, tuttavia, in forza della propria legittimazione democratica conserva il compito di tradurre l'indirizzo generale di governo in obiettivi e programmi, che l'amministrazione sarà poi tenuta a seguire e ad attuare nell'esercizio – imparziale – delle proprie funzioni²¹⁰.

E proprio allo scopo di garantire l'irrelevanza di interessi particolari (seppure maggioritari) e l'imparzialità dell'azione amministrativa di cura dell'interesse pubblico, il legislatore ha scelto di riservare ai dirigenti un'importante sfera di autonomia, articolata a sua volta in due distinti ambiti funzionali: da una parte i poteri di amministrazione attiva, che permettono ai dirigenti di adottare tutti gli atti ed i provvedimenti amministrativi, compresi quelli che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, definitivi o non definitivi, di natura vincolata oppure discrezionale; dall'altra i poteri connessi alla sfera delle risorse umane, tecniche, strumentali e finanziarie dell'amministrazione, che i dirigenti sono chiamati a gestire attraverso autonomi poteri di spesa e di organizzazione²¹¹.

²⁰⁸ Art. 4, comma 4 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

²⁰⁹ Non è un caso che l'articolo porti la rubrica «Indirizzo politico-amministrativo. Funzioni e responsabilità».

²¹⁰ Art. 4, comma 1 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165: «Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni (...)».

²¹¹ Art. 4, comma 2 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165: «Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo (...)». L'esclusività che caratterizza l'ambito delle funzioni attribuite alla dirigenza viene garantita attraverso la previsione di un limite generale per il legislatore: il modello potrà infatti essere derogato solamente in maniera espressa, ed esclusivamente attraverso disposizioni legislative di carattere puntuale e specifico (art. 4, comma 3 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165). In una prospettiva di completamento del sistema di riparto delle competenze (e sempre nella logica del definitivo accantonamento del modello gerarchico) viene inoltre fortemente limitato il tradizionale potere sostitutivo del vertice politico nei confronti degli organi burocratici. Così, oggi gli organi politici non

La nuova dimensione manageriale del dirigente pubblico, ispirata alla cultura aziendalista elaborata nell'ambito del settore privato, emerge così come elemento funzionale a garantire il principio di imparzialità amministrativa. Al contempo, tuttavia, essa assume un rilievo primario anche sul diverso ed autonomo piano del buon andamento, quale fattore-chiave per la realizzazione concreta del nuovo modello efficientista di amministrazione. Il legislatore ha così attribuito valore giuridico anche alla componente del risultato dell'azione pubblica, da una parte attraverso l'attribuzione agli organi di governo del compito di verificare l'effettiva realizzazione degli obiettivi posti con l'indirizzo politico generale, e dall'altra attraverso il riconoscimento di una responsabilità esclusiva dei dirigenti per l'attività svolta, per la gestione condotta e – soprattutto – per i risultati raggiunti²¹².

Al nuovo criterio di distribuzione delle competenze tra politica ed amministrazione basato sulla natura dell'attività, dunque, è stato affiancato un nuovo metodo di distribuzione delle connesse responsabilità²¹³. Così, nel modello di potere pubblico elaborato dal legislatore gli organi di indirizzo rispondono sul piano politico della loro capacità di guidare l'attività degli apparati verso la realizzazione del programma di governo su cui hanno ricevuto la propria legittimazione – diretta o indiretta – da parte del corpo elettorale. Gli organi di amministrazione e gestione, invece, sono chiamati a rispondere dell'effettiva realizzazione del programma – nel frattempo tradotto in obiettivi – sul piano concreto²¹⁴.

possono più né revocare, né riformare, né riservare, né avocare a sé o adottare in altro modo i provvedimenti e gli atti amministrativi che la legge attribuisce alla competenza esclusiva dei dirigenti. Resta invece salvo il cd. potere di annullamento ministeriale per motivi di legittimità: esso infatti conserva una funzione strumentale alla garanzia della legittimità dell'azione amministrativa, non potendo essere utilizzato – quantomeno in maniera legittima – quale strumento di cura di interessi particolari diversi da quello pubblico (per una critica alla sopravvivenza dell'istituto dell'annullamento ministeriale cfr. C. D'ORTA, *Politica e amministrazione*, in A. CORPACI – M. RUSCIANO – L. ZOPPOLI (a cura di), *Commentario al d.lgs. 29/1993*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 5-6/1999, Padova, Cedam, p. 250 ss.). Ancora, al fine di scongiurare i pericoli connessi all'eventuale immobilismo dirigenziale nell'adozione degli atti, la legge – mantenendo ferma la distinzione funzionale quale garanzia dell'imparzialità – attribuisce alla politica il potere di fissare un termine perentorio entro cui il dirigente dovrà attivarsi per esercitare il potere rispetto a cui era rimasto inerte. Qualora detto termine non venisse rispettato, il vertice politico non potrà comunque sostituirsi al dirigente, ma dovrà disporre la nomina di un commissario *ad acta*, il quale provvederà in via autonoma all'esercizio della funzione. Altrettanto accadrà nelle ipotesi di grave inosservanza da parte del dirigente delle direttive generali, a condizione che da ciò derivi un pregiudizio per l'interesse pubblico (art. 14, comma 3 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165).

²¹² Art. 4, commi 1 e 2 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165: «1. Gli organi di governo (...) verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti (...). – 2. [I dirigenti] (...) sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati».

²¹³ Cfr. L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, cit., p. 85.

²¹⁴ Una volta enunciato il principio di distinzione funzionale ed averne sancito la portata generale per tutte le pubbliche amministrazioni, il legislatore nazionale si è poi concentrato sul proprio ordinamento di riferimento, introducendo un articolato di regole organizzative dell'amministrazione statale e del rapporto di lavoro alle sue dipendenze. È stata così dettata anche una disciplina approfondita della dirigenza pubblica, che sebbene debba essere considerata vincolante per le sole amministrazioni

Come si avrà modo di osservare meglio nel proseguo del lavoro, nella nuova dimensione di un sistema amministrativo votato all'efficienza dell'azione e dell'organizzazione le tre fasi autonome dell'indirizzo, della gestione-attuazione e del controllo sono chiamate ad interagire continuamente tra loro secondo un modello *circolare*, nella cui dinamica la verifica dei risultati assume un ruolo strategico quale strumento di coordinamento tra il momento dell'indirizzo e quello della gestione-attuazione concreta.

In questo contesto la responsabilità dirigenziale costituisce l'elemento di completamento della prospettiva efficientista adottata dal legislatore nell'elaborazione del nuovo modello di amministrazione di risultato. A fronte dei nuovi poteri autonomi attribuiti al dirigente pubblico in via esclusiva, infatti, il legislatore ha ritenuto necessario introdurre nell'ordinamento una particolare forma di responsabilità non agganciata alla realizzazione dolosa o colposa di un comportamento contrario ad una norma giuridica, ma bensì legata al – mancato – raggiungimento dei risultati individuati come obiettivi finali dell'azione pubblica.

Una responsabilità di risultato, dunque, che si allontana dai tradizionali modelli di responsabilità civile, penale, erariale e disciplinare, e che a questi è anzi aggiuntiva, non essendo finalizzata a sanzionare una singola violazione ma piuttosto a correggere l'azione pubblica, reindirizzandola verso i propri obiettivi predefiniti nella prospettiva di realizzarli efficacemente²¹⁵.

dello Stato, ha comunque rappresentato un importante paradigma per i diversi ordinamenti autonomi, i quali sono stati a loro volta chiamati a ripensare e rimodulare la propria organizzazione alla luce del nuovo modello policentrico del potere pubblico. Così è stato in particolare per la disciplina dell'istituto della responsabilità dirigenziale contenuta nell'art. 21 d.lgs. 19 marzo 2001, n. 165, dettata per la sola dirigenza statale ma assunta a vero e proprio modello di riferimento per le diverse categorie di dirigenti dei diversi ambiti e dei diversi livelli di governo.

²¹⁵ Cfr. V. TENORE – L. PALAMARA – B. MARZOCCHI BURATTI, *Le cinque responsabilità del funzionario pubblico: civile, penale, amministrativa, disciplinare e dirigenziale. Normativa, dottrina e giurisprudenza*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 481 ss.

CAPITOLO II

LA RESPONSABILIZZAZIONE DELLA DIRIGENZA NEL NUOVO CONTESTO DELL'AMMINISTRAZIONE DI RISULTATO

SOMMARIO: 1. Dirigente-organo e dirigente-*manager*: le diverse dimensioni dell'autonomia dirigenziale tra imparzialità e buon andamento. Il rapporto tra autonomia gestionale e responsabilità di risultato. – 2. Il mancato raggiungimento degli obiettivi e l'inosservanza delle direttive: la discussa natura giuridica delle ipotesi tradizionali di responsabilità dirigenziale tra doveri disciplinari e obbligazioni di risultato. Il giudizio di inidoneità allo svolgimento della funzione come strumento di reindirizzamento dell'azione pubblica. – 3. La 'precarizzazione' dell'incarico dirigenziale tra potenzialità correttive e pericoli di condizionamento. La funzione di controllo come momento di garanzia dell'imparzialità e strumento di realizzazione del buon andamento nella fase 'fisiologica' del conferimento dell'incarico e nella fase 'patologica' della responsabilità dirigenziale. – 4. Dalla legalità formale alla legalità 'di risultato': la rinnovata dimensione della funzione di controllo ed il nuovo sistema dei controlli interni. La valutazione come presupposto e ragione giustificativa della responsabilità dirigenziale. – 5. (*segue*) La dimensione ordinamentale della valutazione: il rapporto con la programmazione, le garanzie per i valutati e gli effetti sul conferimento degli incarichi e sulla retribuzione di risultato. – 6. (*segue*) Gli effetti della valutazione sulla responsabilità dirigenziale. Legame procedimentale, legame funzionale e parallelismo tra oggetto della valutazione e fattispecie di inadempimento. L'inefficienza gestionale e la nuova ipotesi di responsabilità per *culpa in vigilando*. – 7. Il fallimento del modello collaborativo-correctivo e l'emersione di una nuova logica sanzionatoria nel controllo sull'operato dei dirigenti. La proliferazione delle fattispecie 'speciali' di responsabilità dirigenziale ed i pericoli di confusione con il modello della responsabilità disciplinare. – 8. (*segue*) La discussa natura giuridica della nuova fattispecie di responsabilità per *culpa in vigilando*. Il completamento del parallelismo tra tipologie di poteri dirigenziali e ipotesi di responsabilità. L'inefficienza gestionale tra risultato e sanzione. – 9. La l. 124/2015 e la delega per il riordino delle disposizioni legislative relative alle ipotesi di responsabilità dirigenziale: un'occasione mancata?

1. *Dirigente-organo e dirigente-manager: le diverse dimensioni dell'autonomia dirigenziale tra imparzialità e buon andamento. Il rapporto tra autonomia gestionale e responsabilità di risultato.*

Quanto finora osservato ha permesso di affermare che il nuovo modello organizzativo di amministrazione pubblica elaborato nel contesto dell'ordinamento italiano nel corso degli anni Novanta si caratterizza per l'accoglimento di una distinzione non più solamente «logica»²¹⁶, ma anche – e prima di tutto – giuridica tra

²¹⁶ Così B. PONTI, *Amministrazione di risultato, indirizzo politico-amministrativo e dirigenza*, in F.

l'attività di individuazione degli obiettivi (indirizzo) e l'attività diretta al loro conseguimento (attuazione-gestione-amministrazione attiva).

A quella che è apparsa fin da subito come un'importante *razionalizzazione* delle fasi che compongono e caratterizzano l'azione amministrativa²¹⁷ ha fatto seguito una vera e propria *sistematizzazione* organizzativa, che è stata realizzata attraverso la distribuzione e la formale imputazione delle competenze tra le due componenti del potere esecutivo.

Il profilo della distinzione tra le diverse articolazioni dell'azione e quello della distribuzione delle competenze sono dunque intimamente collegati, in maniera tutt'altro che casuale o artificiosa. Il legislatore ha infatti prestato attenzione ed attribuito rilievo centrale alla circostanza che i due momenti decisionali dell'indirizzo e della gestione si presentano come fisiologicamente guidati da logiche diverse: nella fase dell'indirizzo, infatti, devono essere considerate le esigenze della collettività, nonché gli orientamenti da essa espressi in merito a quelle che dovranno essere soddisfatte in via prioritaria e con maggiore utilizzo di risorse²¹⁸; nella fase della gestione-attuazione, invece, le esigenze assumono rilievo quali obiettivi dati, e l'attenzione è rivolta esclusivamente alla loro realizzazione nel rispetto del principio di legalità ed utilizzando le risorse messe a disposizione in maniera efficace, efficiente ed economica²¹⁹.

L'introduzione di una distinzione sul piano funzionale tra la politica e l'amministrazione ha così permesso di attribuire valore giuridico – e pertanto rilevanza verso l'esterno – al piano dell'organizzazione interna degli apparati pubblici, che fino a quel momento era rimasta celata sotto il manto del principio di gerarchia²²⁰. A fronte delle inefficienze e della sostanziale irresponsabilità registrate nell'esperienza italiana il legislatore ha dunque abbandonato il modello tradizionale dell'amministrazione verticistica e gerarchizzata: attraverso la traduzione dei due momenti logici dell'azione amministrativa in una distinta imputazione giuridica delle relative competenze²²¹ è stato possibile elaborare un modello organizzativo inedito, in cui la titolarità giuridica di competenze proprie, l'autonomia di azione e la responsabilizzazione della componente burocratico-professionale costituiscono delle vere e proprie peculiarità dell'amministra-

MERLONI – A. PIOGGIA – R. SEGATORI (a cura di), *L'amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, cit., p. 147.

²¹⁷ P. BARRERA, *L'incerto confine tra funzioni di indirizzo e attività di gestione*, cit.

²¹⁸ A. PIOGGIA, *Direzione e dirigenza nelle aziende sanitarie. Una analisi della distribuzione del potere decisionale alla luce degli atti aziendali*, in *Sanità pubblica e privata*, 3/2008, p. 4.

²¹⁹ Cfr. A. PIOGGIA, *La managerialità nell'azione amministrativa*, in F. MERLONI – A. PIOGGIA – R. SEGATORI (a cura di), *L'amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 117 ss.; M. CRESTI, *Efficienza e garanzie nell'evoluzione dell'organizzazione statale*, Giuffrè, Milano, 2006, 142 ss. e 186 ss.

²²⁰ Per un ampio approfondimento si veda A. PIOGGIA, *Gerarchia (Dir. amm.)* [voce], in *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 2006.

²²¹ B. PONTI, *Amministrazione di risultato, indirizzo politico-amministrativo e dirigenza*, cit., p. 147.

zione italiana, sconosciute – quantomeno in una maniera tanto marcata – alle principali esperienze giuridiche europee²²².

Nel contesto del processo di rinnovamento e modernizzazione degli apparati pubblici il legislatore ha infatti scelto di realizzare un importante investimento strategico sulla dirigenza pubblica, modificandone il ruolo e le competenze in modo da renderla il vero e proprio «motore interno» del cambiamento che ha interessato l'amministrazione italiana²²³.

Alla dirigenza è stata così riservata la funzione di attuazione concreta dell'indirizzo politico attraverso la realizzazione degli obiettivi fissati – con adeguata specificità e puntualità – dagli organi di governo. Come è stato già osservato, per lo svolgimento del proprio compito la dirigenza si vede attribuiti due diversi ordini di poteri²²⁴: da una parte il potere di adozione degli atti giuridici puntuali e concreti attraverso cui si esplica la potestà amministrativa (la cd. amministrazione attiva), e dall'altra il potere di gestione delle risorse organizzative ed economiche a disposizione (la cd. micro-organizzazione)²²⁵.

Poteri di azione e poteri di organizzazione, dunque, che se osservati da diverse prospettive possono apparire tanto distinti ed autonomi l'uno dall'altro, quanto invece intimamente collegati. Al fine di esaltarne il legame, infatti, è stato lucidamente osservato come un'amministrazione che non funzionasse non potrebbe nemmeno

²²² Su questo profilo si vedano gli importanti studi di E. ALES, *La riforma della dirigenza pubblica nel prisma del metodo comparatistico*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 6/2002, p. 975 ss.; G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, cit., p. 127 ss.; M. DE BENEDETTO (a cura di), *Istituzioni, politica, amministrazione. Otto paesi europei a confronto*, Giapichelli, Torino, 2005; F. MERLONI, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, cit.

²²³ A. PIOGGIA, *Direzione e dirigenza nelle aziende sanitarie. Una analisi della distribuzione del potere decisionale alla luce degli atti aziendali*, cit., p. 3 ss.

²²⁴ Cfr. *supra*, cap. I, par. 4.

²²⁵ La distinzione tra atti di macro-organizzazione ed atti di micro-organizzazione assume rilievo con riferimento alla differente natura giuridica del potere esercitato, che comporta importanti conseguenze sul piano del riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice ordinario. Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale nelle controversie in materia di pubblico impiego è necessario distinguere tra atti di *macro-organizzazione*, di natura provvedimentale, emanati secondo principi generali fissati da disposizioni di legge e concernenti le linee generali di organizzazione degli uffici, ed atti di *micro-organizzazione*, determinazioni organizzative concernenti la gestione dei singoli rapporti di lavoro, finalizzate ad assicurare la rispondenza al pubblico interesse dell'organizzazione amministrativa, con cui si dispone l'organizzazione interna dei singoli uffici (Cons. St., sez. V, 16 gennaio 2012, n. 138; Cons. St., sez. V, 20 dicembre 2011, n. 6705; Cons. St., sez. V, 15 febbraio 2010, n. 816). Gli atti di *macro-organizzazione* sono regolati dalla disciplina pubblicistica e assoggettati alla giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo: essi, infatti, non incidono direttamente sul rapporto di lavoro oggi 'privatizzato', e pertanto nei loro confronti sono astrattamente configurabili esclusivamente posizioni di interesse legittimo. Gli atti di *micro-organizzazione*, al contrario, sono veri e propri atti di gestione del rapporto di lavoro, adottati «con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro» (art. 5, c. 2 d.lgs. 165/2001): essi incidono in maniera diretta ed esclusiva sulla concreta gestione del rapporto di lavoro, interessano veri e propri diritti soggettivi e rientrano pertanto nella giurisdizione del giudice ordinario (Cass. civ. SS.UU., 3 novembre 2011, n. 22733; Cass. civ., SS.UU., 9 febbraio 2009, n. 3052; Cass. civ. SS.UU., 1 dicembre 2009, n. 25254; Cass. civ. SS.UU., 5 novembre 2005, 21592).

adottare atti, e che l'adozione di ogni atto del resto comporta sempre l'utilizzo di risorse organizzative ed economiche. D'altra parte, però, se è vero che l'esercizio della potestà amministrativa richiede inevitabilmente l'utilizzo di risorse, non è invece sempre vero il contrario: non tutti gli impieghi di risorse sono infatti destinati all'adozione di provvedimenti amministrativi, in quanto oggi una parte consistente dell'attività degli apparati pubblici è orientata alla fornitura di servizi alla collettività²²⁶.

Qualunque sia la prospettiva che si intende accogliere, non si può tuttavia nutrire dubbio alcuno in merito alla duplice natura che le diverse tipologie di poteri conferiscono oggi al dirigente pubblico: egli è infatti ad un tempo *organo* dell'amministrazione e *manager* delle sue risorse²²⁷, sottoposto da una parte a logiche garantiste che si esplicano in un sistema di stringenti regole di azione informato alla legalità, e dall'altra a logiche efficientistiche che al contrario impongono la conservazione di un ampio spazio di manovra in cui realizzare la propria gestione²²⁸.

E del resto tale eterogeneità è colta anche nell'osservazione del fenomeno in una prospettiva strettamente lavoristica, attraverso cui è stata evidenziata la duplicità del ruolo oggi svolto dal dirigente all'interno dell'amministrazione²²⁹: se si attribuisce rilievo ai suoi compiti di amministrazione attiva, infatti, egli si presenta come un *dipendente*, tenuto a dare attuazione agli indirizzi ed a realizzare gli obiettivi fissati dall'organo di governo; se invece si presta attenzione ai poteri organizzativi, il dirigente appare allora come vero e proprio *datore di lavoro* chiamato a gestire il personale assegnato alla propria struttura²³⁰.

²²⁶ A. PIOGGIA, *Direzione e dirigenza nelle aziende sanitarie. Una analisi della distribuzione del potere decisionale alla luce degli atti aziendali*, cit., p. 5. Per un approfondimento sul quello che si presenta come un vero e proprio nuovo 'ruolo' dell'amministrazione nel mutato quadro politico, economico e sociale emergente dal ridimensionamento-ripensamento dello stato sociale e dai fenomeni di globalizzazione cfr. S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, cit.; R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo. Le pubbliche amministrazioni nell'era della globalizzazione*, cit.

²²⁷ Cfr. D. SORACE, *Problemi e prospettive delle responsabilità pubbliche*, in D. SORACE (a cura di), *Le responsabilità pubbliche. Civile, amministrativa, disciplinare, penale, dirigenziale*, Cedam, Padova, 1998, p. I ss.; A. CORPACI, *La riforma della dirigenza pubblica: attuazione e problemi applicativi*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1/2001, p. 144; C. D'ORTA, *I dirigenti pubblici: custodi della legalità o managers?*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 6/2005, p. 1027 ss.; M. CRESTI, *Efficienza e garanzie nell'evoluzione dell'organizzazione statale*, cit., p. 178 ss.; A. PIOGGIA, *La managerialità nell'azione amministrativa*, in F. MERLONI – A. PIOGGIA – R. SEGATORI (a cura di), *L'amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 119.

²²⁸ Cfr. A. CORPACI, *Legalità ed efficienza amministrativa: il caso del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in AA.VV., *Valori ideali e logiche aziendali nella funzione pubblica. Atti del IX convegno Cogest, Roma, 30 maggio 2000*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 123 ss.; M. CRESTI, *Efficienza e garanzie nell'evoluzione dell'organizzazione statale*, cit., p. 154 ss.

²²⁹ Cfr. F. CARINCI, *Una riforma "conclusa". Fra norma scritta e prassi applicativa*, cit.; T. TREU – V. FERRANTE, *Le finalità della riforma del lavoro pubblico*, in F. CARINCI – L. ZOPPOLI, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 10 ss.; A. GARILLI, *Il dirigente pubblico e il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa della P.A.*, in *Giurisprudenza italiana*, 12/2010, p. 2715 ss.

²³⁰ Cfr. E. ALES, *La pubblica amministrazione quale imprenditore e datore di lavoro. Un'interpre-*

Come si è avuto già modo di osservare²³¹, la scelta di valorizzare il ruolo della dirigenza pubblica nel contesto del nuovo modello organizzativo ha fatto sorgere l'esigenza di riconoscere ad essa un ampio grado di autonomia nei confronti degli organi politici di governo²³². Un'autonomia che a ben vedere è in effetti reciproca, e che si presenta come un corollario necessario della scelta di realizzare una innovativa distribuzione delle competenze: l'autonomia è infatti funzionale ad impedire pericolosi condizionamenti nel momento dell'assunzione delle decisioni pubbliche, sia con riferimento a quelle di indirizzo spettanti agli organi di governo, sia con riferimento a quelle attuative e gestionali spettanti ai dirigenti²³³.

Per quanto riguarda in particolare l'autonomia della dirigenza pubblica, si è già evidenziato come la stessa sia preordinata a garantire tanto l'imparzialità delle scelte con cui viene esercitata la potestà amministrativa quanto il buon andamento nella gestione delle risorse²³⁴.

In questi due ambiti, tuttavia, il principio di autonomia opera in maniera differente, in quanto differenti sono le fonti di condizionamento a cui il dirigente è esposto in ragione della sua posizione e del suo ruolo: l'autonomia, allora, è chiamata ad assumere una diversa consistenza a seconda che la si declini nel contesto delle relazioni del dirigente con l'organo politico o, invece, in quello dei vincoli posti dalla legge alla sua azione.

La realizzazione del principio di imparzialità rappresenta senza dubbio l'ambito in cui è possibile cogliere con maggiore facilità i pericoli connessi ad eventuali condi-

tazione giuslavoristica del rapporto fra indirizzo e gestione, Giuffrè, Milano, 2002; A. BOSCATI, *Responsabilità dirigenziale, trattamento economico. Artt. 41, 42, 45, 50 D.Lgs. 150/2009*, in F. CARINCI – S. MAINARDI (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico. Commentario al D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, aggiornato al "Collegato Lavoro"*, Ipsoa, Milano, 2011, p. 193 ss.

²³¹ Cfr. *supra*, cap. I, par. 4.

²³² Il nuovo modello 'manageriale' di azione pubblica, infatti, si caratterizza proprio per l'«autonomia decisionale, organizzativa e di scelte economiche che costituisce elemento indispensabile per realizzare un'efficiente combinazione dei fattori produttivi» (C. MEOLI, *Il nuovo ruolo della dirigenza pubblica*, in *Foro amministrativo*, II/1997, p. 2201).

²³³ Sui problemi connessi al pericolo di condizionamento reciproco cfr. L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, cit., in particolare p. 9 ss. e 73 ss. Per un approfondimento sul rapporto che intercorre – o meglio, che *dovrebbe* intercorrere – tra indirizzo e gestione cfr. G. D'ALESSIO, *I rapporti tra funzione di indirizzo politico amministrativo e compiti di gestione delle pubbliche amministrazioni e la disciplina della dirigenza*, in M. D'ANTONA – P. MATTEINI – V. TALAMO (a cura di), *Riforma del lavoro pubblico e riforma della pubblica amministrazione*, cit.; E. ALES, *La pubblica amministrazione quale imprenditore e datore di lavoro. Un'interpretazione giuslavoristica del rapporto fra indirizzo e gestione*, cit.; G. D'ALESSIO, *La disciplina della dirigenza pubblica: profili critici ed ipotesi di revisione del quadro normativo*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3-4/2006, p. 549 ss.; E. CARLONI, *Imparzialità e disciplina della dirigenza. Status dei funzionari e "precauzioni ausiliarie" nella riforma del pubblico impiego e sua attuazione*, in MERLONI F. – PIOGGIA A. – SEGATORI R. (a cura di), *L'amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, cit., p. 85 ss.

²³⁴ Cfr. *supra*, cap. I, par. 4.

zionamenti esterni da parte dell'organo di governo²³⁵: l'esercizio dei poteri autoritativi per il perseguimento di eventuali interessi che – seppure maggioritari – restano comunque particolari, infatti, allontanerebbe l'amministrazione da quella che è la propria funzione di cura dell'interesse pubblico²³⁶.

A fronte di ciò, dunque, l'ordinamento garantisce e tutela l'autonomia del dirigente in quanto soggetto-organo unico titolare dei poteri di amministrazione attiva, che dovranno essere esercitati esclusivamente per le finalità predeterminate e senza influenze, subordinazioni o costrizioni.

Al tempo stesso, però, tale autonomia non si traduce in uno spazio privo di limiti in cui il dirigente può muoversi liberamente²³⁷: in forza del principio di legalità, infatti, la potestà amministrativa – in quanto potere in grado di incidere unilateralmente sulle sfere giuridiche dei consociati – è sottoposta a stringenti vincoli che, in funzione di garanzia, ne regolano dettagliatamente le modalità di svolgimento, l'esito e gli effetti²³⁸.

Con particolare riferimento al principio di imparzialità, dunque, l'ordinamento garantisce l'autonomia del dirigente a fronte del pericolo di condizionamenti esterni. Ma ciononostante il dirigente non è mai completamente libero nell'esercizio dei poteri di amministrazione attiva: egli è infatti chiamato ad agire nel rispetto dell'articolato sistema di vincoli costruito dal legislatore al fine di limitare il pericolo di abusi di potere nei confronti dei consociati.

Nell'ambito del principio di buon andamento invece, come è facile intuire, sono minori i pericoli di condizionamenti da parte delle altre componenti del modello

²³⁵ Cfr. P. BARILE, *Il dovere d'imparzialità della pubblica Amministrazione*, in AA.VV., *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, cit.; U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, cit.; A. CERRI, *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, cit.; P. BARRERA, *L'incerto confine tra funzioni di indirizzo e attività di gestione*, cit.; G. BERTI, *La responsabilità pubblica. Costituzione e Amministrazione*, cit.; L. CARLASSARE, *Politica e amministrazione nella Costituzione italiana*, in M. AINIS – A. RUGGERI – G. SILVESTRI – L. VENTURA (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines. Atti delle Giornate di studio (Messina, 4-5 ottobre 1996)*, cit.

²³⁶ Cfr. M.S. GIANNINI, *Attività amministrativa* [voce], in *Enciclopedia del diritto*, cit.; S. CASSESE, *Perché una nuova Costituzione deve contenere norme sulle pubbliche amministrazioni e quali devono essere queste norme*, in S. CASSESE – A.G. ARABIA (a cura di), *L'Amministrazione e la Costituzione. Proposte per la Costituente*, cit.; G. FALCON, *La pubblica amministrazione e i cittadini*, in AA.VV., *Riformare la pubblica amministrazione*, cit.

²³⁷ Cfr. A. CORPACI, *Legalità ed efficienza amministrativa: il caso del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in AA.VV., *Valori ideali e logiche aziendali nella funzione pubblica. Atti del IX convegno Cogest, Roma, 30 maggio 2000*, cit., p. 123 ss.; M. CRESTI, *Efficienza e garanzie nell'evoluzione dell'organizzazione statale*, cit., p. 154 ss.

²³⁸ Si pensi in particolare all'attenzione che il legislatore ha rivolto all'elaborazione di un'ampia e dettagliata disciplina procedimentale, ma anche all'impegno profuso dalla giurisprudenza nel controllo dell'attività discrezionale amministrativa attraverso l'accoglimento ed il continuo sviluppo della categoria dell'eccesso di potere (per un approfondimento cfr. F. BENVENUTI, *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1/1950, p. 1 ss.; O. ABBAMONTE, *L'eccesso di potere. Origine giurisdizionale del concetto nell'ordinamento italiano (1877-1892)*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1/1986, p. 68 ss.; F. MODUGNO – M. MANETTI, *Eccesso di potere amministrativo* [voce], in *Enciclopedia giuridica*, vol. XII, Treccani, Roma, 1989).

organizzativo delle amministrazioni. In questo caso, allora, che funzione svolge e che proporzioni assume l'autonomia della dirigenza?

Essa non ha tanto un rilievo specifico nei rapporti con gli organi di governo²³⁹, ma è piuttosto chiamata ad operare rispetto alla legge, quale vero e proprio limite ad una regolazione puntuale degli assetti organizzativi e delle modalità di gestione delle risorse. È stato osservato che nella sua qualità di *manager* il dirigente «ha come punto di riferimento la necessità di impiegare le risorse la cui gestione è stata ad esso affidata nella maniera più economica ed efficace possibile»²⁴⁰; per far ciò la sua iniziativa non può quindi essere 'costretta' in schemi di azione predeterminati dal legislatore in via generale e astratta, ma ha evidentemente bisogno di uno spazio di manovra effettivo in cui esprimere la propria «capacità gestionale»²⁴¹.

Così, nel contesto del nuovo modello organizzativo è previsto che i dirigenti «provvedono alla gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali assegnate ai propri uffici»²⁴² assumendo in via esclusiva «le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro (...) con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro»²⁴³; le disposizioni pubblicistiche (legislative o regolamentari) si devono infatti limitare a stabilire «principi generali (...) [e] linee fondamentali di organizzazione (...), garantendo adeguati margini alle determinazioni operative e gestionali»²⁴⁴, che dunque sono oggi considerate dall'ordinamento a tutti gli effetti vere e proprie *prerogative* dirigenziali²⁴⁵.

Tali considerazioni permettono di ritenere che sia stata proprio la scelta di lasciare alla dirigenza la prerogativa di un simile 'spazio di libertà' nell'organizzazione e nella gestione delle risorse ad aver fatto sorgere l'esigenza di introdurre nell'ordinamento idonei meccanismi di responsabilizzazione.

Come già si è anticipato e come si avrà modo di chiarire meglio tra poco, infatti, la responsabilità dirigenziale non è legata tanto all'esercizio puntuale e concreto dei diversi poteri di amministrazione attiva – destinati a manifestarsi in singole fattispecie ontologicamente autonome l'una dall'altra e già regolate dalla legge, seppure non sempre in maniera del tutto compiuta –, ma costituisce invero lo strumento attraverso

²³⁹ Per quanto eventuali iniziative finalizzate all'orientamento dall'esterno delle scelte organizzative avrebbero evidentemente anche in questo carattere illegittimo.

²⁴⁰ A. PIOGGIA, *Direzione e dirigenza nelle aziende sanitarie. Una analisi della distribuzione del potere decisionale alla luce degli atti aziendali*, cit., p. 6.

²⁴¹ A. PIOGGIA, *ibidem*.

²⁴² Art. 17, c. 1, lett. e, d.lgs. 165/2001.

²⁴³ Art. 5, c. 2, d.lgs. 165/2001.

²⁴⁴ Art. 2, c. 1 e art. 2, c. 1, lett. b, d.lgs. 165/2001.

²⁴⁵ Cfr. C. D'ORTA, *Il potere organizzativo delle pubbliche amministrazioni tra diritto pubblico e diritto privato*, in F. CARINCI – M. D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 110 ss.; M. SGROI, *Dalla contrattualizzazione dell'impiego all'organizzazione privatistica dei pubblici uffici*, Giapichelli, Torino, 2006, p. 46 ss.; P. CERBO, *Potere organizzativo e modello imprenditoriale nella pubblica amministrazione*, Cedam, Padova, 2007, p. 51 ss.

cui chiedere conto ai dirigenti del risultato finale della loro gestione. Un risultato su cui infatti, come è stato brillantemente osservato, il dirigente può incidere «non tanto nell'esercizio della funzione di organo, (...) astretta al rispetto di regole puntuali, quanto [soprattutto] nell'espressione della [propria] capacità manageriale»²⁴⁶.

Sarà allora necessario approfondire in particolare le forme che il legislatore ha inteso attribuire ai meccanismi di responsabilizzazione, al fine di capire se questi siano in grado di orientare virtuosamente le iniziative che la dirigenza assume nell'esercizio della propria autonomia.

2. *Il mancato raggiungimento degli obiettivi e l'inosservanza delle direttive: la discussa natura giuridica delle ipotesi tradizionali di responsabilità dirigenziale tra doveri disciplinari e obbligazioni di risultato. Il giudizio di inidoneità allo svolgimento della funzione come strumento di reindirizzamento dell'azione pubblica.*

Come è già stato osservato²⁴⁷, l'istituto della responsabilità dirigenziale trova il proprio antecedente storico nell'art. 19 del d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748. Alla base di questo intervento legislativo vi era la volontà di realizzare – non una vera e propria riforma, ma bensì – una sorta di ‘aggiornamento’ dell’assetto organizzativo tradizionale dell’amministrazione pubblica, senza superare definitivamente il modello gerarchico-piramidale ma introducendo piuttosto alcuni elementi innovativi che – si riteneva – sarebbero stati decisivi per una razionalizzazione del rapporto tra politica ed amministrazione e per una maggiore efficienza dell’azione pubblica.

Venne così elaborata una nuova «tecnica di distribuzione della competenza»²⁴⁸ tra organi di governo e dirigenza pubblica, ispirata a quello che è stato definito come il principio della direzione²⁴⁹. In forza del nuovo criterio distributivo l’attività dirigenziale perdeva la propria dimensione tradizionale di momento di mera esecuzione, per acquisire l’aspetto di una vera e propria cogestione della funzione amministrativa²⁵⁰.

²⁴⁶ A. PIOGGIA, *Direzione e dirigenza nelle aziende sanitarie. Una analisi della distribuzione del potere decisionale alla luce degli atti aziendali*, cit., p. 6. E proprio nella prospettiva di evidenziare il legame tra risultato e poteri gestionali è stato osservato che il modello della responsabilità dirigenziale «comprende anche l’operato complessivo dell’ufficio e non solo dell’autore del fatto in senso stretto, avvicinandosi in questo ad alcune ipotesi di responsabilità civile per fatto altrui (*culpa in eligendo*; *culpa in vigilando*)» (G. GARDINI, *L’imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, cit., p. 254).

²⁴⁷ Cfr. *supra*, cap. I, par. 3.

²⁴⁸ L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, cit., p. 21.

²⁴⁹ G. MARONGIU, *Direzione ministeriale e unità di indirizzo politico e amministrativo del governo*, in AA.VV., *La riorganizzazione dei ministeri nel quadro della riforma dell’amministrazione. Atti del Convegno organizzato a Catania (29-30 giugno 1974) dal Centro italiano studi amministrativi*, Cedam, Padova, 1975.

²⁵⁰ Cfr. G. MARONGIU, *Spunti per la ricostruzione della funzione manageriale nella pubblica ammi-*

Questa prima forma ‘embrionale’ di coinvolgimento diretto della dirigenza nell’esercizio della funzione determinò naturalmente la necessità di prevedere anche una sua responsabilizzazione: fu così elaborata una nuova figura di responsabilità pubblica che andava ad aggiungersi a quelle già note e che caratterizzava esclusivamente la dirigenza, ancorata al rispetto dei principi di buon andamento, di imparzialità e di legalità, all’osservanza degli indirizzi generali, al rispetto dei termini e delle altre norme di procedimento, nonché – soprattutto – *al conseguimento dei risultati*²⁵¹.

Nonostante quel progetto riformatore sia rimasto sostanzialmente privo di applicazione concreta²⁵², non si può mancare di osservare che il legislatore del 1972 avesse colto già allora quelli che sarebbero poi stati i due profili di caratterizzazione della responsabilità dirigenziale nell’ambito del nuovo modello organizzativo della pubblica amministrazione emerso dalle riforme degli anni Novanta.

In primo luogo, la responsabilità dirigenziale si presenta quale conseguenza della regola della differenziazione funzionale e contraltare del principio di autonomia della dirigenza, da intendersi in questo caso come titolarità del potere – o meglio, di una sua porzione –. Quella dirigenziale dunque, al pari di qualunque altra figura di responsabilità disciplinata dall’ordinamento, presuppone l’attribuzione in capo al soggetto responsabile di un potere di azione che egli possa esercitare in maniera autonoma, e di cui in maniera altrettanto autonoma sarà chiamato a rispondere. Non può dunque sorgere responsabilità in assenza di potere; allo stesso modo non è possibile immaginare un potere ‘libero’, in quanto esso dovrà sempre essere accompagnato da un meccanismo di imputazione di una qualche forma di responsabilità per i suoi effetti e per le sue conseguenze²⁵³.

nistrazione, in M. ANNESI – P. BARUCCI – G. DELL’ANGELO (a cura di), *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 603 ss.

²⁵¹ Art. 19, d.P.R. 748/1972: «1. Ferma restando la responsabilità penale, civile, amministrativa, contabile e disciplinare prevista per tutti gli impiegati civili dello Stato, i dirigenti delle diverse qualifiche sono responsabili, nell’esercizio delle rispettive funzioni, del buon andamento, dell’imparzialità e della legittimità degli uffici cui sono preposti. – 2. I dirigenti medesimi sono specialmente responsabili sia dell’osservanza degli indirizzi generali dell’azione amministrativa emanati dal Consiglio dei Ministri, e dal Ministro per il dicastero di competenza, sia della rigorosa osservanza dei termini e delle altre norme di procedimento previsti dalle disposizioni di legge o di regolamento, sia del conseguimento dei risultati dell’azione degli uffici cui sono preposti».

²⁵² Cfr. *supra*, cap. I, par. 3.

²⁵³ Con particolare riferimento alla responsabilità dirigenziale assume rilievo centrale l’art. 4 d.lgs. 165/2001, che nel chiarire il riparto di funzioni e responsabilità tra organi di governo e dirigenti stabilisce che questi ultimi sono «responsabili in via esclusiva dell’attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati». La disposizione individua in una formulazione unitaria tanto le funzioni quanto le responsabilità, realizzando in questo modo una «doppia imputazione» (L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, cit., p. 85). E proprio allo scopo di evidenziare il collegamento tra imputazione di poteri ed imputazione di responsabilità è stato posto l’accento sull’ambiguità semantica che caratterizza il termine ‘responsabilità’, attraverso il richiamo della differenza di significato che intercorre tra i termini inglesi *responsibility* ed *accountability*: la *responsibility*, in particolare, esprime il concetto di titolarità di competenze (momento ‘attivo’ della responsabilità); l’*accountability*, invece, indica la soggezione ad un altrui potere di giudizio (momento ‘passivo’ della responsabilità) (cfr. G. GARDINI, *L’imparzialità amministra-*

In secondo luogo, la responsabilità dirigenziale è strettamente connessa alla valorizzazione del profilo del risultato dell'azione amministrativa. Come si avrà modo di dire meglio più avanti²⁵⁴, il dibattito attorno al tema del risultato ha cominciato a svilupparsi già negli anni Sessanta²⁵⁵, ispirato dall'intuizione che non fosse opportuno prestare attenzione esclusivamente al profilo della garanzia e della legittimità formale dell'azione, ma che sarebbe stato necessario volgere lo sguardo anche verso quelle che sono le conseguenze dell'attività di volta in volta effettivamente prodotte sul piano concreto²⁵⁶. Del resto la tradizionale lettura formalistica del potere pubblico rappresentava un retaggio della dimensione 'leggera' che l'amministrazione pubblica si era vista attribuire nell'ambito dello Stato liberale; questa non appariva più coerente con il nuovo ruolo acquisito al momento dell'avvento dello stato pluriclasse e poi formalizzato in Costituzione, in ragione del quale l'amministrazione è oggi chiamata ad «intervenire concretamente nella società per il conseguimento di ben individuate finalità»²⁵⁷.

All'indomani di un cambio di funzione tanto importante, dunque, si ritiene che oggi il titolo legittimante del potere pubblico debba essere individuato nell'erogazione di servizi fruibili da parte dei consociati e riguardanti diritti civili e sociali²⁵⁸. Nel mutato contesto ordinamentale il risultato assume allora un ruolo centrale, quale vera e propria misura dell'impatto dell'azione amministrativa sulla realtà concreta²⁵⁹ e parametro del grado di effettiva soddisfazione del cittadino-utente.

Sulla base di quanto osservato è quindi possibile affermare che l'*autonomia* di azione della dirigenza e la valorizzazione del profilo del *risultato* amministrativo rappresentano i due pilastri su cui è stata eretta la grande riforma organizzativa realizzata negli anni Novanta. La responsabilità dirigenziale funge da completamento di entrambi²⁶⁰ e permette di legare la differenziazione funzionale e l'autonomia gestionale alle nuove ragioni del risultato, in una logica di sintesi tra imparzialità e buon andamento nell'ottica di una lettura rinnovata dell'art. 97 Cost. Ed è proprio questo suo ruolo peculiare ed innovativo a giustificarne il carattere autonomo ed aggiuntivo rispetto alle altre fattispecie di responsabilità tradizionali, da cui si distingue non solo per la

tiva tra indirizzo e gestione, cit., p. 253, nota 133 e p. 262 ss.).

²⁵⁴ Cfr. *infra*, cap. II, par. 4.

²⁵⁵ Cfr. A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula "amministrazione per risultati"*, in V. MOLASCHI – C. VIDETTA (a cura di), *Scritti in onore di Elio Casetta*, cit., p. 813 ss.

²⁵⁶ Cfr. C. D'ORTA, *I dirigenti pubblici: custodi della legalità o managers?*, cit., p. 1027 ss.; B. PONTI, *Amministrazione di risultato, indirizzo politico-amministrativo e dirigenza*, in F. MERLONI – A. PIOGGIA – R. SEGATORI (a cura di), *L'amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, cit., p. 143.

²⁵⁷ B. PONTI, *ivi*, p. 144.

²⁵⁸ B. PONTI, *ivi*, p. 145.

²⁵⁹ B. PONTI, *ibidem*.

²⁶⁰ Cfr. B. VALENSISE, *La dirigenza statale. Alla luce delle disposizioni normative contenute nella legge 15 luglio 2002, n. 145*, Giapichelli, Torino, 2002, p. 186 ss.

funzione, ma anche – come si avrà modo di dire tra poco – per i presupposti, la struttura, il procedimento di accertamento e gli effetti²⁶¹.

L'art. 21 d.lgs. 165/2001 fin dalla sua prima formulazione ha previsto e disciplinato due diverse fattispecie di responsabilità dirigenziale: da un parte il *mancato raggiungimento degli obiettivi*, e dall'altra l'*inosservanza delle direttive imputabili al dirigente*²⁶². La scelta di attribuire all'istituto una struttura complessa, per la verità non accompagnata da un'opportuna chiarezza della formulazione normativa, ha contribuito al sorgere di un articolato dibattito nel cui contesto si sono registrate posizioni in parte discordi circa la natura giuridica delle diverse fattispecie di responsabilità ed il rapporto che intercorrerebbe tra esse.

Secondo un primo orientamento le due fattispecie sarebbero da ricondursi a due tipologie di responsabilità distinte e fondate su modelli diversi: da una parte una responsabilità di risultato, e dall'altra una responsabilità per comportamento colpevole e negligente²⁶³.

Per quanto attiene alla fattispecie del *mancato raggiungimento degli obiettivi*²⁶⁴,

²⁶¹ Cfr. C. D'ORTA, *Controllo di gestione e responsabilità dirigenziale nella pubblica amministrazione*, in C. D'ORTA – C. MEOLI (a cura di), *La riforma della dirigenza pubblica*, cit., p. 142 ss.

²⁶² Come si avrà modo di dire più avanti (cfr. *infra*, cap. II, part. 6, 7, 8), nel 2009 il legislatore ha poi deciso di introdurre nella struttura della disposizione un comma 1-bis, con cui è stata prevista una nuova ipotesi di responsabilità dirigenziale agganciata alla «colpevole violazione del dovere di vigilanza [del dirigente] sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione».

²⁶³ Cfr. P. MATTEINI – V. TALAMO, *Il completamento della riforma del lavoro pubblico*, cit., p. 1322 ss.; A. ZOPPOLI, *Commento all'art. 21, d.lgs. n. 29/1993*, in A. CORPACI – M. RUSCIANO – L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo delle amministrazioni. Commentario al d.lgs. 29/1993*, in *Le nuove leggi civili commentate*, cit., p. 1178 ss.; L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, cit., p. 90 ss.; P. CHIRULLI, *Dirigenza pubblica (riforma della)* [voce], in *Enciclopedia giuridica*, vol. XI, Treccani, Roma, p. 11; L. ANGIELLO, *La valutazione dei dirigenti pubblici. Profili giuridici*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 145 ss.; G. D'AURIA, *Ancora una riforma della dirigenza pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 11/2002, p. 1161; M. LANOTTE, *Il licenziamento del dirigente pubblico*, Giapichelli, Torino, 2003, p. 109 ss.; G. NICOSIA, *La responsabilità dei dirigenti pubblici (Commento sub artt. 20, 21, 22, 26, 27)*, in G. AMOROSO – V. DI CERBO – L. FIORILLO – A. MARESCA, *Diritto del lavoro. Il lavoro pubblico*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2007, p. 261 ss.

²⁶⁴ Per la verità nella prima fase di vigenza della disposizione in esame il legislatore aveva previsto una terza fattispecie di responsabilità dirigenziale, che scattava al momento dell'accertamento dei *risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione*. Con tutta evidenza tale ulteriore ipotesi di responsabilità era accostata a quella per il mancato raggiungimento degli obiettivi, sia sul piano concettuale che su quello della natura di obbligazione di risultato: è stato affermato che essa rappresentasse «l'estrinsecazione degli obiettivi di efficienza e di efficacia dell'attività amministrativa, in quanto volta a indagare sulla possibile responsabilità dovuta a un cattivo utilizzo delle risorse a disposizione» (D. BOLOGNINO, *La dirigenza pubblica statale tra autonomia e responsabilità (dalla legge delega n. 421/1992 alle prospettive di riforma)*, Cedam, Padova, 2007, p. 207). Il risultato negativo doveva essere accertato attraverso una complessiva valutazione dell'operato del dirigente realizzato tanto sul piano dell'azione quanto su quello della gestione delle risorse (cfr. P. CERBO, *La responsabilità dirigenziale fra rigore e garanzia*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3-4/2002, p. 558 ss., in particolare p. 568). Tuttavia la semplice violazione dei canoni di legittimità o di quelli di buon andamento non sarebbe stata sufficiente, di per se stessa, per far sorgere la responsabilità dirigenziale: era infatti necessario che dalla violazione fosse derivato un risultato negativo, «accertato e misurato con strumenti

questa è stata da più parti considerata come una responsabilità per inadempimento di un'obbligazione di risultato²⁶⁵.

La delimitazione dell'oggetto e del contenuto specifico delle singole prestazioni a cui il dirigente è tenuto – e che integrano la generale 'obbligazione di risultato', che si caratterizza pertanto per una formulazione aperta²⁶⁶ – si realizza attraverso una pluralità di fonti: le direttive di portata generale e puntuale adottate dall'organo di governo responsabile dell'amministrazione a cui il dirigente appartiene, il contratto collettivo nazionale, il contratto individuale, il singolo provvedimento di conferimento dell'incarico.

Secondo alcuni autori nel sistema delle fonti rientrerebbero – a monte e prima di tutto – anche i principi costituzionali di imparzialità e di buon andamento, che non si limiterebbero a fissare i confini della competenza gestionale e quindi della responsabilità dirigenziale, ma individuerrebbero anche vere e proprie linee di comportamento che i dirigenti sarebbero tenuti a seguire nell'esercizio dei propri compiti²⁶⁷.

È stato tuttavia osservato che le finalità fissate in norme generali e astratte – di rango costituzionale, legislativo o regolamentare – non si potrebbero considerare riferite alla specifica attività di un singolo ufficio, ma riguarderebbero invece la politica pubblica nel suo complesso²⁶⁸. Per poter fondare una specifica obbligazione dirigenziale tali finalità dovrebbero allora essere 'tradotte' in obiettivi definiti in maniera puntuale, a loro volta assistiti da una parte da precisi indicatori di successo che consentano l'accertamento e la misurazione dell'eventuale inadempimento²⁶⁹ attraverso quello che è

diversi da quelli giuridici tradizionali» (L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, cit., p. 90). La fattispecie della responsabilità per i risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione è stata però eliminata con la modifica dell'art. 21 d.lgs. 165/2001 disposta dalla l. 145/2002. È stato osservato che in effetti l'ipotesi non era altro che una sfaccettatura della più generale figura del mancato raggiungimento degli obiettivi (G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, cit., p. 268 ss.); tuttavia, secondo alcuni autori la sua soppressione avrebbe invece segnato il definitivo ingresso nel sistema amministrativo della logica dell'obiettivo, da cui deriverebbe per i dirigenti «la costante necessità di interrogarsi sull'efficacia della propria azione» (E. ALES, *Valutazione dei risultati e responsabilità dirigenziale nel settore sanitario*, in C. BOTTARI – P. TULLINI (a cura di), *La dirigenza sanitaria. Amministratori e lavoratori a confronto*, Maggioli, Rimini, 2004, p. 155).

²⁶⁵ Su tutti, L. TORCHIA, *ivi*, p. 92 ss.; G. NICOSIA, *I nuovi meccanismi di responsabilizzazione della dirigenza pubblica: gli incarichi di funzione dirigenziale*, in *Il foro italiano*, 2001, p. 719 ss.; A. BOSCATI, *Il dirigente dello Stato. Contratto di lavoro e organizzazione*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 310 ss.

²⁶⁶ Cfr. L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, cit., p. 92.

²⁶⁷ Cfr. A. BOSCATI, *Verifica dei risultati. Responsabilità dirigenziali*, in F. CARINCI – M. D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 828.

²⁶⁸ Cfr. L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, cit., p. 91.

²⁶⁹ Cfr. L. TORCHIA, *ivi*, p. 91 e 93. Del resto, anche con riferimento alle prestazioni già esplicitate in fonti puntuali è stato affermato che le direttive ed i contratti – collettivi e individuali – «devono dare un quadro sufficientemente esatto, secondo gli ordinari principi di buona fede e leale collaborazione tra datore di lavoro e prestatore d'opera nell'esecuzione del contratto» (S. RUSSO, *Il management amministrativo. Ruolo unico, controllo e responsabilità*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 246). Cfr. anche A. ZOPPOLI, *Commento all'art. 21, d.lgs. n. 29/1993*, in A. CORPACI – M. RUSCIANO – L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo delle amministrazioni*.

oggi il sistema di valutazione della *performance*²⁷⁰, e dall'altra dall'effettiva messa a disposizione di risorse appropriate: l'obbligazione del dirigente, infatti, «assume contorni precisi, in un determinato contesto organizzativo, solo quanto egli viene posto nella condizione oggettiva di operare con strumenti adeguati agli obiettivi»²⁷¹.

Per quanto riguarda invece l'ipotesi dell'*inosservanza delle direttive*, una parte della dottrina ha ritenuto che essa sarebbe da ricondurre ad un diverso modello. Si tratterebbe, infatti, di una responsabilità per la violazione colpevole dell'obbligo di conformare la propria prestazione lavorativa alle disposizioni impartite per l'esecuzione e per la disciplina del lavoro: essa seguirebbe dunque il modello della responsabilità prevista all'art. 2104, comma 2 del Codice civile e sconfinerebbe così di fatto nella diversa area della responsabilità disciplinare, una fattispecie che però – come si avrà modo di dire meglio più avanti – grava su tutti i pubblici dipendenti e non sui soli dirigenti²⁷².

Non si tratterebbe quindi di un'ipotesi di responsabilità legata ai risultati complessivi della gestione e caratterizzata dal ruolo-funzione di contraltare dell'autonomia dirigenziale: nella responsabilità per inosservanza delle direttive, infatti, sembrerebbe assumere rilievo non la capacità gestionale generale espressa dal dirigente ma bensì un singolo comportamento colpevole e negligente, che integrerebbe un inadempimento rispetto ad un'unica e specifica obbligazione 'puntuale'²⁷³.

E proprio nella prospettiva di mettere in evidenza la distanza dal modello 'autonomia gestionale-responsabilità di risultato' che caratterizza la fattispecie del mancato raggiungimento degli obiettivi, il dovere di osservanza delle direttive è stato descritto come un'obbligazione di mezzi²⁷⁴. L'inadempimento rileverebbe dunque a prescindere

Commentario al d.lgs. 29/1993, in *Le nuove leggi civili commentate*, cit., p. 1178; E. ALES, *Valutazione dei risultati e responsabilità dirigenziale nel settore sanitario*, in C. BOTTARI – P. TULLINI (a cura di), *La dirigenza sanitaria. Amministrativisti e lavoratori a confronto*, cit., p. 155.

²⁷⁰ Cfr. *infra*, cap. II, par. 5.

²⁷¹ M. RUSCIANO, *Spunti su rapporto di lavoro e responsabilità "di risultato" del dirigente pubblico*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2/1998, p. 393. Sull'importanza strategica dell'assegnazione delle risorse v. anche L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, cit., p. 93; S. RUSSO, *Il management amministrativo. Ruolo unico, controllo e responsabilità*, cit., p. 243 ss.

²⁷² Cfr. F. CARINCI, *La dirigenza nelle amministrazioni dello Stato ex capo II, Titolo II, d.lgs. 29 del 1993 (il modello "universale")*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 1/2001, p. 44 ss.; M. LANOTTE, *Il licenziamento del dirigente pubblico*, cit., p. 109. A differenza della responsabilità dirigenziale – di cui è stato riconosciuto il «carattere gestionale, non riferibile a condotte realizzate in puntuali violazioni di singoli doveri, e collegata invece ad un apprezzamento globale dell'attività del dirigente» (Cass. civ., 8 aprile 2010, n. 8329) –, quella disciplinare è legata ad un «comportamento illecito e colposo del dipendente» con cui sia stato violato un obbligo sorto dal rapporto di lavoro (Corte Appello Potenza, 19 gennaio 2010). Per una panoramica approfondita di tutte le tesi dottrinali con cui è stata spiegata la distinzione tra responsabilità dirigenziale e responsabilità disciplinare (distinzione per via contrattuale; distinzione procedimentale; distinzione funzionale) cfr. *infra*, cap. II, par. 7, nota 396.

²⁷³ Cfr. D. BOLOGNINO, *La dirigenza pubblica statale tra autonomia e responsabilità (dalla legge delega n. 421/1992 alle prospettive di riforma)*, cit., p. 208.

²⁷⁴ Cfr. L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, cit., p. 96 ss.

dagli effetti in concreto provocati – o mancati –, mentre il suo accertamento seguirebbe regole diverse rispetto alla fattispecie del mancato raggiungimento degli obiettivi: la responsabilità per inosservanza delle direttive prescinderebbe infatti da una valutazione negativa della *performance* del dirigente²⁷⁵, in quanto la singola condotta negligente potrebbe «verificarsi in qualunque momento e consistere di atti, attività, comportamenti o effetti»²⁷⁶. A favore di queste considerazioni sembrerebbe militare anche l'attuale formulazione dell'art. 21, comma 1 d.lgs. 165/2001, in cui è solamente l'accertamento della fattispecie del mancato raggiungimento degli obiettivi ad essere formalmente ancorato alle «risultanze del sistema di valutazione di cui al Titolo II del decreto legislativo di attuazione della legge 9 maggio 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni»²⁷⁷.

L'orientamento interpretativo che teorizza la diversa natura delle due fattispecie è stato abbracciato anche dalla Corte di Cassazione, la quale nel 2007 ha avuto modo di affermare che la responsabilità dirigenziale «può prescindere da ogni rilevanza dell'elemento soggettivo (dolo o negligenza del lavoratore) per quanto riguarda il mancato raggiungimento degli obiettivi (ad esempio per difficoltà oggettive o economiche, per scarsa collaborazione del personale) talché può configurarsi come una sorta di responsabilità oggettiva (...) [; nell'ipotesi del] mancato raggiungimento degli obiettivi [, invece,] dipend[e] da negligenza o inerzia del dirigente, [e pertanto in questo caso] la responsabilità dirigenziale sarà tutt'uno con quella disciplinare o per mancanze»²⁷⁸.

²⁷⁵ Cfr. P. TULLINI, *La responsabilità del dirigente pubblico (una lettura in chiave giuslavoristica)*, cit., p. 607 ss.; A. BOSCATI, *Verifica dei risultati. Responsabilità dirigenziali*, in F. CARINCI – M. D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, CIT., P. 851 ss.; B. VALENSISE, *La dirigenza statale. Alla luce delle disposizioni normative contenute nella legge 15 luglio 2002, n. 145*, p. 206.

²⁷⁶ Cfr. L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, cit., p. 96 ss.

²⁷⁷ Cfr. A. BOSCATI, *Responsabilità dirigenziale, trattamento economico. Artt. 41, 42, 45, 50 D.Lgs. 150/2009*, in F. CARINCI – S. MAINARDI (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico. Commentario al D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, aggiornato al "Collegato Lavoro"*, cit., p. 217.

²⁷⁸ Cass. civ., sez. lav., 20 febbraio 2007, n. 3929. Con riferimento alla presunta natura oggettiva dell'obbligazione è stato tuttavia osservato che nell'attuale versione dell'art. 21 d.lgs. 165/2001 «entrambe le ipotesi di comportamenti sanzionabili siano fonte di responsabilità solo in quanto "imputabili al dirigente", cosicché l'inciso in questione sembra escludere che la responsabilità dirigenziale, sorta a seguito dell'inadempimento di una obbligazione di risultato, possa comunque qualificarsi come responsabilità oggettiva. Il giudizio sulla "colpa" del dirigente verrà, dunque, riferito a quanto prescritto dall'art. 1218 c.c. (...) e svolto per quanto attiene la "causa non imputabile" secondo la regola della diligenza professionale dell'art. 1176, comma 2, c.c. (...). Quindi, individuato l'oggetto dell'obbligazione dirigenziale ed i mezzi assegnati al dirigente per raggiungere l'obiettivo fissato, bisognerà verificare se un "dirigente ideale" in quella situazione avrebbe raggiunto l'obiettivo e maggiore sarà lo scostamento dalla prestazione oggettivamente esigibile, tanto più grave sarà la responsabilità del dirigente e la conseguente misura applicabile» (C. DIOTALLEVI, *Il licenziamento dei dirigenti privati e pubblici*, EUR – Edizioni Universitarie Romane, Roma, 2010., p. 249). *Contra* M. ESPOSITO, *La responsabilità dirigenziale: il buon andamento dei pubblici uffici tra politica ed amministrazione*, in *Quaderni*

Ma sebbene la diversa configurazione delle due figure di inadempimento sembrerebbe ad una prima analisi suggerire l'opportunità di compiere una lettura differenziata delle fattispecie, non sono tuttavia mancati orientamenti interpretativi che hanno accolto invece un'impostazione unitaria delle ipotesi di responsabilità dirigenziale.

Una parte della dottrina ha così sostenuto che nel contesto del sistema generale della responsabilità del dirigente pubblico l'istituto della responsabilità disciplinare addirittura 'attrarrebbe', assorbendola in sé, la figura della responsabilità dirigenziale, che dunque si presenterebbe in realtà come una «forma speciale di responsabilità disciplinare»²⁷⁹.

Non solo dunque l'ipotesi di inosservanza delle direttive, ma anche il mancato raggiungimento degli obiettivi rivestirebbe connotati disciplinari²⁸⁰, configurandosi come un comportamento illecito e colpevole del dirigente²⁸¹.

Tale interpretazione non sembra tuttavia tenere conto di quello che è oggi il dato positivo: è infatti lo stesso art. 21 d.lgs. 165/2001, prima di indicare le misure applicabili in caso di accertamento della responsabilità dirigenziale, a disporre che rimane ferma «l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo». La responsabilità disciplinare, dunque, non assorbe né sostituisce quella dirigenziale: al contrario in certi casi esse potranno addirittura scattare contestualmente, proprio in ragione del fatto che il dirigente rimane sempre e comunque sottoposto ad entrambe²⁸².

Muovendo allora dalla necessità di mantenere distinti il piano dell'illecito disciplinare da quello della responsabilità gestionale²⁸³, un ulteriore orientamento

di diritto del lavoro e delle relazioni industriali, 31/2009, p. 241 ss., secondo cui la responsabilità dirigenziale avrebbe natura oggettiva in quanto «vicenda strettamente connessa al fatto oggettivo della gestione» (p. 246).

²⁷⁹ M. CLARICH – D. IARIA, *La riforma del pubblico impiego*, Maggioli, Rimini, 1994, p. 225. Condivide questa posizione anche P. TULLINI, *La responsabilità del dirigente pubblico (una lettura in chiave giuslavoristica)*, cit., p. 610; ID., *Responsabilità del dirigente pubblico e nuova comunicazione giuridica*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2/2003, p. 506 ss.

²⁸⁰ Cfr. P. TULLINI, *La responsabilità del dirigente pubblico (una lettura in chiave giuslavoristica)*, cit., p. 608.

²⁸¹ Così, la scelta legislativa di introdurre una responsabilità manageriale giuridicamente distinta da quella disciplinare sarebbe frutto di un «equivoco sulla natura giuridica della responsabilità dirigenziale, in gran parte alimentato dal recupero, pressoché integrale, compiuto dalla dottrina giuslavoristica (oltre che da quella pubblicistica), dell'elaborazione giurisprudenziale risalente agli anni '80 intorno alla disposizione dell'art. 19 del d.P.R. n. 748 del 1972, che aveva già introdotto una forma di responsabilità gestionale a carico della dirigenza statale» (P. TULLINI, *ivi*, p. 594).

²⁸² Cfr. S. MAINARDI, *La responsabilità dirigenziale e il ruolo del Comitato dei Garanti*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 5/2002 fasc. spec., p. 1078 ss.

²⁸³ Si rileva che nell'epoca immediatamente successiva all'adozione del nuovo modello organizzativo impostato sulla distinzione funzionale tra politica e dirigenza e sulla responsabilizzazione di quest'ultima, una parte della dottrina aveva inizialmente ritenuto che la riforma avesse sostanzialmente soppresso ogni forma di responsabilità disciplinare dei dirigenti, nei confronti dei quali si riteneva azionabile esclusivamente il nuovo meccanismo della responsabilità dirigenziale (cfr. D. SORACE, *Problemi e prospettive delle responsabilità pubbliche*, in D. SORACE (a cura di), *Le responsabilità*

interpretativo ha ricondotto le due ipotesi del mancato raggiungimento degli obiettivi e dell'inosservanza delle direttive ad una figura di responsabilità dirigenziale unitaria ed 'ampia'.

Secondo questa dottrina si dovrebbe considerare espressione della capacità organizzativa e gestionale del dirigente non soltanto il raggiungimento degli obiettivi, ma anche l'osservanza delle direttive. Anche in questa seconda ipotesi, infatti, si sarebbe in presenza di un'obbligazione di risultato²⁸⁴, in quanto le direttive richiamate dall'art. 21 d.lgs. 165/2001 non sarebbero quelle che la legge riferisce alla politica pubblica nel suo complesso – troppo generali per fissare obiettivi puntuali rilevanti ai fini valutativi –, ma sarebbero invece le direttive per l'attività amministrativa e per la gestione che il vertice politico emana allo scopo di definire obiettivi, priorità, piani e programmi da attuare²⁸⁵, «accompagnate da indicatori di tempo, di costi e di qualità dei servizi, funzionali a valutarne il raggiungimento»²⁸⁶.

Anche il contenuto di queste direttive costituirebbe quindi una fonte di obiettivi, in quanto rappresenterebbe la traduzione dell'indirizzo elaborato dall'organo di governo in un'obbligazione di risultato a carico del dirigente²⁸⁷. Entrambe le ipotesi di responsabilità dirigenziale sarebbero così 'agganciate' ad obiettivi mancati: in un caso obiettivi specificati nell'atto di conferimento dell'incarico dirigenziale; nell'altro caso obiettivi contenuti nelle direttive per l'attività amministrativa e per la gestione adottate dagli organi di governo²⁸⁸.

In questo senso sembra allora utile richiamare anche la più recente giurisprudenza civile in materia di rapporto tra obbligazioni di risultato ed obbligazioni di mezzi: sebbene infatti possa conservare ancora oggi un indubbio valore descrittivo, è stato osservato che una distinzione netta tra i due modelli non solo non è possibile ma neppure corretta, in quanto in ogni obbligazione sono individuabili – sebbene in misura di volta in volta diversa – sia l'elemento del comportamento del debitore (*rectius* del dirigente) che l'elemento del risultato della sua prestazione (*rectius* gestione)²⁸⁹.

Grazie alla sua lettura unitaria la responsabilità dirigenziale torna allora a legarsi in tutti i suoi profili al principio del buon andamento ed alle logiche del risultato: l'accertamento non ha ad oggetto un singolo comportamento tenuto dal dirigente ma verte invece sulla sua capacità manageriale e sulla sua *performance* organizzativa²⁹⁰,

pubbliche. Civile, amministrativa, disciplinare, penale, dirigenziale, Cedam, Padova, 1998, p. I ss.).

²⁸⁴ Cfr. A. BOSCATI, *Il dirigente dello Stato. Contratto di lavoro e organizzazione*, cit., p. 313 ss.

²⁸⁵ Art. 14, comma 1, lett. a d.lgs. 165/2001. Cfr. A. BOSCATI, *ivi*, p. 310 ss.

²⁸⁶ C. DIOTALLEVI, *Il licenziamento dei dirigenti privati e pubblici*, cit., p. 248.

²⁸⁷ S. MAINARDI, *La responsabilità dirigenziale*, in *La nuova disciplina della dirigenza pubblica*, cit., p. 47 ss.

²⁸⁸ Cfr. A. BOSCATI, *Il dirigente dello Stato. Contratto di lavoro e organizzazione*, cit., p. 313.

²⁸⁹ *Ex multis* Cass. civ., SS.UU., 11 gennaio 2008, n. 577.

²⁹⁰ Cfr. P. CERBO, *La responsabilità dirigenziale fra rigore e garanzia*, cit., p. 569; A. BOSCATI, *Disciplina speciale del rapporto di lavoro del dirigente pubblico e tutela applicabile nel caso di*

atteggiandosi a vero e proprio giudizio di idoneità o inidoneità allo svolgimento della funzione²⁹¹.

E del resto tale carattere sembra emergere con forza anche dall'esame della disciplina delle conseguenze dell'accertamento della responsabilità dirigenziale. Il testo vigente dell'art. 21 d.lgs. 165/2001 stabilisce infatti che il mancato raggiungimento degli obiettivi e l'inosservanza delle direttive comportano come effetto diretto l'impossibilità di rinnovo dell'incarico dirigenziale; nei casi di maggiore gravità, invece, l'amministrazione potrà disporre la revoca dell'incarico, ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo²⁹².

L'ordinamento prevede dunque un sistema costruito su tre diverse tipologie di misure conseguenti all'accertamento di un'ipotesi di responsabilità dirigenziale, graduate sul tasso di inidoneità alla funzione manageriale dimostrato dal dirigente²⁹³: il mancato rinnovo dell'incarico, la sua revoca e – come *extrema ratio* – il recesso dal rapporto di lavoro. Le prime due misure incidono solamente su quello che è il rapporto di ufficio che lega il dirigente all'ente di appartenenza; la misura della revoca, invece, ha una portata più ampia operando quale causa estintiva del rapporto di servizio del dirigente con l'amministrazione.

La formulazione tutt'altro che chiara della disposizione ha portato una parte della dottrina ad affermare che il sistema delle misure collegate all'accertamento della responsabilità dirigenziale avrebbe natura strettamente sanzionatoria²⁹⁴, non solo con riferimento al recesso dal rapporto di lavoro²⁹⁵ ma anche per quanto riguarda le misure

illegittimo recesso dell'amministrazione, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 3/2007, p. 721.

²⁹¹ Cfr. M. RUSCIANO, *Spunti su rapporto di lavoro e responsabilità "di risultato" del dirigente pubblico*, cit., p. 391. Cfr. anche S. BATTINI, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, cit., p. 678; A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica. Contributo ad uno studio del rapporto di «autonomia strumentale» tra politica e amministrazione*, cit., p. 173; C. SPINELLI, *La riforma della dirigenza pubblica tra interpretazione costituzionale e discrezionalità legislativa*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 2/2003, p. 33.

²⁹² Nella formulazione precedente alla riforma disposta dalla l. 145/2002 erano previste invece le misure della revoca dell'incarico con contestuale destinazione ad altro incarico, l'esclusione dal conferimento di ulteriori incarichi di livello dirigenziale corrispondente a quello revocato per un periodo non inferiore a due anni, e infine nei casi di maggiore gravità il recesso dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del codice civile e dei contratti collettivi.

²⁹³ V. PAPA, *Dirigenze pubbliche e responsabilità "al plurale" tra oscillazioni normative e giurisprudenziali*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 6/2011, p. 946.

²⁹⁴ Cfr. L. OLIVIERI, *Dirigenti locali, incarichi e revoche. Un sistema in cerca di equilibri*, in *www.giurcost.it*, 2001; G. D'AURIA, *La valutazione dei dirigenti*, in E.F. SCHLITZER (a cura di), *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 109 ss.; D. BOLOGNINO, *La dirigenza pubblica statale tra autonomia e responsabilità (dalla legge delega n. 421/1992 alle prospettive di riforma)*, cit., p. 215 ss.

²⁹⁵ Il licenziamento del dirigente pubblico costituisce un tema di grande interesse per la scienza giuslavoristica, che ha ritenuto di individuare in tale profilo uno dei punti di maggior differenza – ancora oggi, nonostante la privatizzazione – tra impiego pubblico ed impiego privato. Cfr. *ex multis* S. MAINARDI, *L'estinzione del rapporto di lavoro*, in F. CARINCI – C. D'ORTA (diretto da), *I contratti collettivi per le aree dirigenziali*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 393 ss.; P. SORDI, *Il licenziamento del dipendente pubblico: il*

del mancato rinnovo e della revoca dell'incarico dirigenziale. Con particolare riferimento a queste ultime è stato infatti osservato da una parte che si tratta di misure effettivamente legate al mancato rispetto di un obbligo contrattuale, e dall'altra che esse – pur incidendo solamente sull'incarico e non pregiudicando in alcun modo la stabilità del rapporto che lega il dirigente all'amministrazione di appartenenza – producono comunque conseguenze rilevanti tanto sul piano professionale quanto – soprattutto – su quello retributivo²⁹⁶.

Ma sebbene la natura prima di tutto sanzionatoria del recesso dal rapporto di lavoro non sembri effettivamente poter essere messa in discussione²⁹⁷, si ritiene che altrettanto non si possa affermare con riferimento alle due misure che incidono sull'incarico. Si deve rilevare infatti che sia il mancato rinnovo che la revoca non precludono l'assegnazione di un nuovo incarico al dirigente²⁹⁸, e anzi aprono – all'indomani di un giudizio di inidoneità allo svolgimento dei compiti attribuiti – ad una riorganizzazione delle risorse, nel cui contesto si dovrà tenere conto dell'inadempimento accertato al fine di poter attribuire al dirigente un incarico diverso e più vicino alle capacità professionali dimostrate²⁹⁹.

quadro legale, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2/2001, p. 273 ss.; M. LANOTTE, *Il licenziamento del dirigente pubblico*, cit. Con riferimento specifico al recesso dal rapporto di lavoro per responsabilità dirigenziale è stato allora osservato che non si tratterebbe di un recesso *ad nutum*, ma sarebbe piuttosto «una sorta di trasfigurazione dell'istituto pubblicistico della destituzione, in conseguenza del mutato regime delle fonti del rapporto di lavoro» (L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, cit., p. 99). Nella prospettiva di offrire una spiegazione della sua particolare disciplina è stato inoltre affermato che «(...) nella distinzione tra politica ed amministrazione, la responsabilità rappresenta l'altra faccia dell'autonomia gestoria, ma le sanzioni relative a tale esercizio di autonomia, non sono (e non devono essere) irrogate "discrezionalmente" dal potere politico, ecco perché per evitare che vi siano scelte arbitrarie da parte dello stesso vi è una costruzione puntuale della disciplina giustificativa del licenziamento del dirigente, un sistema definito "a regolamentazione speciale che influisce sul potere datoriale di recesso", dove le sanzioni vengono irrogate sulla base della valutazione (...) e il recesso ne rappresenta l'*estrema ratio*» (D. BOLOGNINO, *ivi*, p. 231).

²⁹⁶ Cfr. D. BOLOGNINO, *ivi*, p. 216.

²⁹⁷ Sebbene sia stato affermato che nel settore pubblico l'istituto del recesso dal rapporto di lavoro troverebbe la propria giustificazione «nell'interesse contrattuale dell'amministrazione ad eliminare le situazioni che compromettono, dal punto di vista soggettivo ed oggettivo dell'organizzazione, la corretta gestione dei rapporti di lavoro» (S. MAINARDI, *L'estinzione del rapporto di lavoro*, in F. CARINCI – C. D'ORTA (diretto da), *I contratti collettivi per le aree dirigenziali*, cit., p. 464).

²⁹⁸ Cfr. L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, cit., p. 94.

²⁹⁹ Cfr. M. LANOTTE, *Il licenziamento del dirigente pubblico*, cit., p. 122 ss.; G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, cit., p. 255, 265 e 267, il quale afferma che le sanzioni «sono volte ad assicurare la produttività e la coerenza della gestione pubblica, mediante l'affermazione di un meccanismo virtuoso di decisione che, partendo dalle linee di indirizzo fornite dagli organi politici, si precisa attraverso le scelte puntuali effettuate dai dirigenti». In questo senso del resto si era già espresso anche il Consiglio di Stato, che – seppure riferendosi alla prima formulazione dell'istituto risalente al d.P.R. 478/1972 – aveva rilevato che la responsabilità dirigenziale «si avvicina a quella politica, in quanto implica un giudizio non tanto di colpevolezza, quanto di accertata inidoneità all'esercizio di determinate funzioni o di insussistenza di un rapporto fiduciario e dà luogo, coerentemente, non all'applicazione di una vera e propria sanzione, bensì alla rimozione da quelle funzioni, eventualmente con destinazione a funzioni diverse» (Cons. St., sez. VI, 14 novembre 1988, n. 1236).

In questa prospettiva allora mancato rinnovo e revoca dell'incarico, pur operando nel momento 'patologico'³⁰⁰ dell'inadempimento, sembrano svolgere una funzione prima di tutto di correzione del profilo organizzativo, rendendo possibile un intervento sulla distribuzione delle competenze che appare finalizzato al reindirizzamento dell'azione pubblica verso il raggiungimento dei propri obiettivi e quindi, in definitiva, verso il ripristino del buon andamento.

3. *La 'precarizzazione' dell'incarico dirigenziale tra potenzialità correttive e pericoli di condizionamento. La funzione di controllo come momento di garanzia dell'imparzialità e strumento di realizzazione del buon andamento nella fase 'fisiologica' del conferimento dell'incarico e nella fase 'patologica' della responsabilità dirigenziale.*

Alla luce di quanto finora osservato in merito sia alle conseguenze dell'accertamento di un inadempimento da parte del dirigente, sia alla funzione correttiva svolta dall'istituto nell'ambito del modello indirizzo-gestione-controllo funzionalizzato alla realizzazione del risultato, si deve rilevare che la responsabilità dirigenziale opera specificamente nell'ambito del momento patologico della relazione che intercorre tra i dirigenti e gli organi di governo, incidendo direttamente sul rapporto di ufficio e, solamente nei casi più gravi, sul rapporto di servizio³⁰¹.

L'attuale configurazione del rapporto che lega il dirigente all'ente di apparte-

³⁰⁰ Così G. D'ALESSIO, *Gli incarichi di funzioni dirigenziali*, in F. CARINCI – M. D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 763.

³⁰¹ Recentemente tuttavia è stata offerta una interessante lettura innovativa della responsabilità dirigenziale. È stato infatti affermato che l'istituto non dovrebbe e non potrebbe rimanere legato esclusivamente alla realizzazione del principio del buon andamento, ma sarebbe invece in grado di operare anche al di fuori del rapporto 'interno' che intercorre tra organi con compiti di indirizzo ed organi con compiti di gestione-attuazione, rilevando anche nell'ambito delle relazioni tra amministrazione e soggetti interessati, utenti e destinatari dei servizi. «L'interpretazione che appare prevalente e di favore per l'allineamento tra pubblico e privato oscura ancora una volta le ragioni che appaiono peculiari alla definizione dei caratteri costituzionali della pubblica amministrazione, verso coloro che non solo sono destinatari ma anzitutto partecipi dell'azione amministrativa»: la responsabilità dirigenziale assumerebbe così una rilevanza anche nel rapporto con i consociati, quale strumento di partecipazione e di rendicontazione sociale dei risultati (cfr. R. CAVALLO PERIN – B. GAGLIARDI, *La dirigenza pubblica al servizio degli amministrati*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/2014, p. 334 ss.). A tal proposito si è parlato di una «mutata finalità della valutazione», chiamata a «misurare la capacità delle pubbliche amministrazioni di porsi come fattore che favorisce lo sviluppo civile, sociale ed economico (...) dei sistemi territoriali e delle persone in essi presenti». Per questo motivo dovranno essere adottati «stili di direzione più attenti al coinvolgimento e all'ascolto dei destinatari dell'azione amministrativa», mentre il sistema di responsabilizzazione dovrà «aprirsi al giudizio delle persone singole o associate»: il raggiungimento di questi obiettivi passerà necessariamente per l'implementazione della trasparenza dell'operato e delle scelte delle pubbliche amministrazioni e per l'introduzione di «adeguati canali di comunicazione tra i diversi attori» (A. ZITO, *Considerazioni sul tema del miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del sistema amministrativo*, cit., p. 155).

nenza si caratterizza per la non assoluta corrispondenza – *rectius* sovrapposibilità – tra impiego e titolarità della funzione. Si tratta di una delle novità più rilevanti introdotte nell'ordinamento all'indomani dell'accoglimento del modello di separazione funzionale tra politica ed amministrazione, e si lega a doppio filo ai principi di autonomia e di responsabilizzazione della dirigenza pubblica.

Nell'ambito del modello tradizionale di amministrazione costruito sul principio di gerarchia il rapporto tra dirigente ed ente si caratterizzava da una parte per la stabilità del rapporto di impiego³⁰², dall'altra per la durata sostanzialmente illimitata dell'ufficio in forza di cui egli svolgeva le proprie mansioni.

Il dirigente – è bene ricordarlo – non era titolare di poteri propri, ma agiva sempre in posizione subordinata rispetto al vertice politico, svolgendo mansioni dal rilievo esclusivamente interno o, al più, esercitando i poteri di volta in volta conferitigli nei limiti stabiliti dall'atto di delega³⁰³. In un simile contesto il pericolo di ingerenza politica e di condizionamento degli apparati burocratici era concreto, cosicché la stabilità nell'impiego svolse fin da subito un'importante funzione di garanzia della posizione dei funzionari all'interno delle amministrazioni, nella logica della nota immagine dello 'scambio tra sicurezza e potere'³⁰⁴.

Tale stabilità tuttavia, unitamente ad una continuità nella titolarità dell'ufficio interrotta soltanto – ed eventualmente – da avanzamenti di carriera sostanzialmente automatici legati principalmente all'anzianità di servizio, ha per lungo tempo contribuito ad «ostacolare quel processo virtuoso di crescita e autocorrezione che conduce le organizzazioni, pubbliche e private, ad una costante tensione verso il miglioramento della produttività e del rendimento»³⁰⁵, in quanto non consentiva all'amministrazione «di eliminare l'inefficiente ma neppure permette[va] di valorizzare chi è particolarmente capace»³⁰⁶.

Come si è già avuto modo di osservare, nel corso della grande stagione delle riforme degli anni Novanta il legislatore ha compiuto un profondo ripensamento delle modalità di azione e degli assetti organizzativi della pubblica amministrazione, nel cui contesto le ragioni del buon andamento sono state accolte per la prima volta in maniera compiuta ed effettiva e declinate in una logica produttivistica in cui il risultato è stato elevato a vero e proprio valore-guida dell'azione pubblica. A ciò si ricollega la scelta di realizzare una separazione funzionale tra politica ed amministrazione, nell'ambito della quale la dirigenza si è vista attribuire nuovi poteri, nuove competenze e nuove responsabilità.

³⁰² Il sistema delle cd. 'garanzie di *status*' del dipendente pubblico si fondava su «un'interpretazione rigorista del principio di legalità» (M.S. GIANNINI, *Impiego pubblico (teoria e storia)* [voce], cit.).

³⁰³ Cfr. *supra*, cap. I, par. 2.

³⁰⁴ Cfr. S. CASSESE, *Grandezza e miseria dell'alta burocrazia in Italia*, cit.

³⁰⁵ G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, cit., p. 211.

³⁰⁶ M.S. GIANNINI, *Impiego pubblico (teoria e storia)* [voce], cit.

L'attribuzione alla dirigenza pubblica di una nuova dimensione caratterizzata dalla sua responsabilizzazione e dalla piena autonomia nei confronti degli organi di governo – a cui rimangono comunque riservate le funzioni di indirizzo e di controllo – secondo alcuni autori avrebbe determinato la crisi dello scambio tra sicurezza e potere³⁰⁷, quantomeno – come si avrà modo di dire più in là – nella forma fino ad allora conosciuta.

Nella prospettiva di responsabilizzare la dirigenza e di sottoporla ad una costante valutazione-verifica della sua professionalità e dei risultati del suo operato, infatti, il legislatore – pur confermando il carattere stabile del rapporto di impiego – ha abbandonato il modello della continuità nell'ufficio per accogliere il principio della temporaneità degli incarichi dirigenziali, alla cui effettiva titolarità ed al cui corretto svolgimento è condizionata anche una parte della retribuzione (la cd. retribuzione di risultato).

Oggi dunque, sebbene il dirigente rimanga legato stabilmente all'amministrazione in forza del rapporto di servizio, la titolarità dell'ufficio ha tuttavia una durata determinata. Tanto nel corso dello svolgimento dell'incarico quanto al momento della sua scadenza, il dirigente sarà allora soggetto ad un controllo sul suo operato che assumerà rilievo non soltanto per l'avanzamento di carriera e per il trattamento economico, ma anche per lo stesso conferimento degli incarichi futuri. L'incarico dirigenziale diviene così uno strumento flessibile, funzionale alla effettiva realizzazione delle logiche del buon andamento.

Come è già stato anticipato, si deve rilevare che davanti a quella che si presenta come una 'precarizzazione' della titolarità dell'ufficio, è stato sostenuto che nel nuovo modello delle relazioni tra politica ed amministrazione gli equilibri del rapporto di 'scambio' tra stabilità e potere si sarebbero sostanzialmente invertiti.

A fronte del trasferimento dei poteri di amministrazione attiva dagli organi politici alla dirigenza, infatti, quest'ultima ha perduto alcune delle garanzie che tradizionalmente ne caratterizzavano la carriera ed il trattamento economico; al contempo, però, su tali profili oggi gli organi politici sono in grado di incidere molto più di prima, utilizzando la leva del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali. Tale innovazione ha avuto senza dubbio una portata rivoluzionaria, arrivando secondo alcuni a sancire il passaggio «da uno "scambio sicurezza-potere", ad un "contro-scambio potere-sicurezza"»³⁰⁸.

Ma nonostante ciò è stato rilevato che – quantomeno in astratto – il carattere temporaneo dell'incarico non si presenta quale elemento idoneo ad intaccare di per se stesso il principio dell'autonomia dirigenziale. Al contrario, il dirigente capace potrà

³⁰⁷ Cfr. S. CASSESE – A. MARI, *L'oscuro ruolo dell'alta dirigenza italiana*, in *Politica del diritto*, 1/2001, p. 3 ss.

³⁰⁸ C. D'ORTA, *La nuova disciplina della dirigenza pubblica alla prova dei fatti: una attuazione strabica*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1/2001, p. 133.

trovare ampie garanzie sia nel modello virtuoso ispirato al principio del conferimento dell'incarico al soggetto che abbia dimostrato di possedere i requisiti necessari per il perseguimento di un determinato programma, sia nella corretta attuazione del sistema di valutazione³⁰⁹.

L'incarico dirigenziale a tempo determinato assume allora un'importanza primaria nel contesto del nuovo modello di amministrazione di risultato, in quanto da una parte consente di preservare – almeno potenzialmente – una tenue stabilità del rapporto, e dall'altra conserva in capo all'organo politico la possibilità di esercitare il controllo intervenendo in senso correttivo nel caso in cui l'originario titolare avesse dimostrato di non essere all'altezza, attraverso l'assegnazione ad altri della funzione e degli obiettivi mancati³¹⁰.

Continuando a ragionare sulla dimensione astratta dell'istituto, la temporaneità che caratterizza oggi l'incarico sembra quindi in grado di favorire il coinvolgimento del dirigente nel funzionamento e – soprattutto – nel rendimento dell'amministrazione³¹¹: di fronte alla prospettiva del rinnovo e dell'accesso al sistema delle premialità egli sarà infatti portato a coltivare ed integrare le proprie capacità manageriali, nell'ottica di un loro costante sviluppo e miglioramento³¹².

A fronte di tali considerazioni in merito alle potenzialità insite nel nuovo sistema del rapporto di ufficio a tempo determinato, è evidente che nella dimensione applicativa dell'istituto assumano un ruolo centrale i criteri da seguire per il conferimento dei singoli incarichi.

Nella sua attuale formulazione l'art. 19 d.lgs. 165/2001 indica due diversi ordini di elementi che gli organi di governo sono chiamati a tenere in considerazione per l'individuazione della risorsa dirigenziale a cui conferire un certo incarico: da una parte un criterio di tipo oggettivo, in forza del quale si dovrà tenere conto sia della natura e delle caratteristiche degli obiettivi prefissati, sia della complessità della struttura interessata; dall'altra un criterio di tipo soggettivo, che impone di prestare attenzione alle attitudini ed alle capacità professionali del singolo dirigente, ai risultati precedentemente conseguiti nell'amministrazione di appartenenza ed alla relativa valutazione, alle specifiche competenze organizzative possedute, nonché alle esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero, presso il settore privato oppure presso altre amministrazioni pubbliche, purché caratterizzate da un'attinenza con il

³⁰⁹ D. BOLOGNINO, *La dirigenza pubblica statale tra autonomia e responsabilità (dalla legge delega n. 421/1992 alle prospettive di riforma)*, cit., p. 126, che per questa osservazione richiama F. CARINCI, *La privatizzazione della dirigenza generale alla prova della Consulta*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 5/2000, p. 707 ss.

³¹⁰ Così E. ALES, *La riforma della dirigenza pubblica nel prisma del metodo comparatistico*, cit., p. 981.

³¹¹ Cfr. G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, cit., p. 274, nota 176.

³¹² G. PASTORI – M. SGROI, *Dirigenti pubblici* [voce], in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento, vol. V, Giuffrè, Milano, 2001.

conferimento dell'incarico³¹³.

Il corretto utilizzo dei criteri fissati dal legislatore costituisce dunque il presupposto imprescindibile del funzionamento virtuoso del nuovo sistema: questi sono infatti chiamati a svolgere una funzione di garanzia – in una logica di sintesi – tanto della posizione del dirigente-*manager*, che deve poter vedere valorizzata la propria professionalità in base sia alle capacità dimostrate che ai risultati raggiunti, quanto della posizione dell'amministrazione, che nella prospettiva della realizzazione del buon andamento deve poter individuare liberamente il dirigente più idoneo allo svolgimento di un determinato incarico³¹⁴.

Ma nonostante la grande attenzione rivolta al tema delle garanzie, non si può tuttavia mancare di porre l'accento sul fatto che l'attuale configurazione del sistema degli incarichi – sebbene sia formalmente 'funzionalizzato' alla realizzazione del buon andamento – non riesca comunque ad eliminare – e anzi sembrerebbe proprio caratterizzarsi per – l'ampio margine di discrezionalità che informa la decisione degli organi di governo titolari della funzione di controllo.

A fronte di ciò è dunque concreto il rischio di assistere ad un pericoloso fenomeno di 'eterogenesi dei fini'. È stato infatti osservato che la temporaneità degli incarichi, introdotta essenzialmente per assicurare il rendimento e stimolare la produttività della gestione pubblica, rischia di portare con sé l'effetto di «consentire all'organo politico un controllo costante [non solo sulla capacità professionale, ma anche] sulla "fedeltà" dei dirigenti», «così ledendo, nel nome della funzionalità e del buon andamento, il valore dell'imparzialità amministrativa»³¹⁵.

Sembra allora di poter dire che non soltanto il conferimento e la riassegnazione degli incarichi, ma anche le stesse misure connesse alla responsabilità dirigenziale – e formalmente correttive – del mancato rinnovo e della revoca costituiscono tutte 'leve' di potere³¹⁶ potenzialmente idonee ad essere utilizzate surrettiziamente come «strumenti di

³¹³ Art. 19, comma 1 d.lgs. 165/2001: «Ai fini del conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati ed alla complessità della struttura interessata, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, dei risultati conseguiti in precedenza nell'amministrazione di appartenenza e della relativa valutazione, delle specifiche competenze organizzative possedute, nonché delle esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero, presso il settore privato o presso altre amministrazioni pubbliche, purché attinenti al conferimento dell'incarico. Al conferimento degli incarichi e al passaggio ad incarichi diversi non si applica l'articolo 2103 del codice civile».

³¹⁴ D. BOLOGNINO, *La dirigenza pubblica statale tra autonomia e responsabilità (dalla legge delega n. 421/1992 alle prospettive di riforma)*, cit., p. 115.

³¹⁵ Cfr. G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, cit., p. 274 ss.

³¹⁶ Nonostante qui si proponga una lettura unitaria delle potenzialità connesse all'utilizzo improprio delle diverse leve con cui la politica può incidere sull'incarico, non si può tuttavia mancare di far presente che attenta dottrina ha ritenuto corretto evidenziare come gli strumenti del conferimento e della riassegnazione offrirebbero agli organi politici «margini di libertà molto più ampi di quelli che caratterizzano il procedimento sanzionatorio collegato alla responsabilità dirigenziale» (G. GARDINI, *ivi*, p. 275), al punto da trasformarsi in «misur[e] sanzionatori[e] impropri[e], utilizza[bili] per censurare comportamenti non contemplati dal legislatore come fonti di responsabilità dirigenziale» (G. GARDINI,

penetrante controllo politico nei confronti della dirigenza»³¹⁷.

A ben vedere, tuttavia, l'utilizzo inappropriato degli strumenti messi a disposizione dall'ordinamento non condizionerebbe gravemente soltanto il valore dell'imparzialità³¹⁸, ma sarebbe in grado di ostacolare anche l'effettiva realizzazione del buon andamento. Le valutazioni che precedono il conferimento o la riassegnazione dell'incarico dirigenziale, infatti, potrebbero essere guidate da logiche punitive o premiali dagli esiti discordanti rispetto a quelli cui avrebbe portato l'applicazione dei criteri fissati dal legislatore, contribuendo così a realizzare una inefficienza nello sfruttamento delle risorse dirigenziali a disposizione. Le leve del mancato rinnovo o della revoca, invece, potrebbero essere azionate in maniera 'afflittiva' *nonostante* il raggiungimento degli obiettivi, così determinando l'estromissione del dirigente dall'esercizio di un incarico rispetto a cui si era dimostrato capace.

A fronte dei rischi evidenziati risulta allora incontestabile che nell'ambito del nuovo modello relazionale tra politica ed amministrazione il momento del controllo e della valutazione acquista una posizione assolutamente centrale, tanto con riferimento alla fase *fisiologica* del conferimento dell'incarico, quanto con riferimento alla fase *patologica* dell'accertamento della responsabilità dirigenziale.

Perché possa essere garantita l'effettività della distinzione funzionale tra organo di governo e dirigenza, allora, la verifica dei risultati raggiunti e la valutazione del rendimento, della professionalità e delle capacità gestionali dovranno avvenire nel rispetto di canoni obiettivi e riscontrabili ispirati a logiche meritocratiche: tali presupposti costituiscono una condizione necessaria senza la quale il controllo non sarà in grado di svolgere effettivamente la propria funzione ordinamentale.

4. *Dalla legalità formale alla legalità 'di risultato': la rinnovata dimensione della funzione di controllo ed il nuovo sistema dei controlli interni. La valutazione quale presupposto e ragione giustificativa della responsabilità dirigenziale.*

Per approcciarsi al grande tema dei controlli amministrativi – e per poter

ibidem) e rendere così quest'ultima, di fatto, una «fattispecie speciale e residuale» (G. GARDINI, *ivi*, p. 276), contrapposta alla «più forte e temibile responsabilità fatta valere al momento della scadenza del precedente incarico» (G. FALCON, *Riforma della pubblica amministrazione e responsabilità della dirigenza*, in *Le Regioni*, 5/1998, p. 1214).

³¹⁷ Cfr. G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, cit., p. 276. Muovendo da questa prospettiva una parte della dottrina è arrivata ad affermare che la scelta legislativa di introdurre nell'ordinamento fattispecie di responsabilità dirigenziale separate ed autonome dal modello della responsabilità disciplinare si spiegherebbe con la volontà di mantenere in piedi «un apprezzamento discrezionale del soggetto politico (in grado di condizionare, in definitiva, la devoluzione effettiva dei poteri di gestione), implicando una sostanziale insindacabilità del giudizio sull'attività svolta dal dirigente» (P. TULLINI, *La responsabilità del dirigente pubblico (una lettura in chiave giuslavoristica)*, cit. p. 596).

³¹⁸ G. GARDINI, *ivi*, p. 274.

cogliere fin da subito da una parte il rilievo centrale che assume la verifica dei risultati, e dall'altra il forte collegamento che essa ha con la responsabilità dirigenziale – sembra utile partire da un riferimento al sistema disciplinato dal già richiamato d.P.R. 748/1972: in occasione della prima introduzione nell'ordinamento di una forma di responsabilità per i risultati conseguiti nell'esercizio di quelli che allora erano i 'nuovi' compiti dei dirigenti pubblici, infatti, il legislatore si limitava a stabilire che questa sarebbe scattata a fronte dei risultati negativi «eventualmente rilevati»³¹⁹, senza compiere alcun riferimento né alle competenze, né alle modalità, né agli strumenti a disposizione dell'organo di controllo per la valutazione della prestazione e l'eventuale accertamento dell'inadempimento³²⁰.

L'ordinamento italiano si è tradizionalmente caratterizzato per la grande attenzione rivolta all'esigenza di garantire l'imparzialità dell'azione amministrativa nell'applicazione della norma giuridica³²¹, che sarebbe dovuta avvenire in maniera oggettiva e seguendo processi standardizzati. Il sistema dei controlli era così incentrato prevalentemente sulla verifica preventiva della legittimità formale dell'atto, attraverso l'accertamento dell'effettiva corrispondenza del provvedimento puntuale e concreto al modello normativo generale e astratto di riferimento³²². A questo controllo preventivo di legittimità in certi casi si affiancavano poi altre tipologie di controllo, che si caratterizzavano per intervenire in un momento successivo a quello dell'adozione del provvedimento, oppure per interessarsi al profilo del merito della decisione in concreto adottata.

Ma nonostante questa apparente varietà, tutte le tipologie di controllo conosciute e disciplinate dall'ordinamento erano accomunate dall'aver come proprio oggetto singoli atti, e per non prestare attenzione alcuna ai valori dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione. Il principio del buon andamento rimaneva così relegato

³¹⁹ Art. 19, comma 2 d.P.R. 478/1972: «I risultati negativi eventualmente rilevati, dell'organizzazione del lavoro e dell'attività dell'ufficio sono contestati ai dirigenti con atto del Ministro, sentito, per i dirigenti superiori e per i primi dirigenti, il competente dirigente generale».

³²⁰ Cfr. L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, cit., p. 108.

³²¹ Cfr. *supra*, cap. I, par. 1.

³²² L'assoluta prevalenza del modello del controllo preventivo di legittimità trovava il proprio fondamento – e pertanto la propria giustificazione – a livello costituzionale, in particolare agli artt. 100, 125 e 130. Art. 100, comma 2 Cost.: «La Corte dei Conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo»; art. 125, comma 1 Cost. (oggi abrogato): «Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione è esercitato, in forma decentrata, da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica. La legge può in determinati casi ammettere il controllo di merito, al solo effetto di promuovere, con richiesta motivata, il riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale»; art. 130 Cost. (oggi abrogato): «1. Un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali. – 2. In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito, nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione».

nell'area del metagiuridico³²³, 'sacrificato' sull'altare delle garanzie della legalità e dell'imparzialità dell'azione³²⁴.

L'inadeguatezza del sistema dei controlli fu evidenziata con forza già nel 1979, in occasione dell'elaborazione da parte dell'allora Ministro per la funzione pubblica Prof. Massimo Severo Giannini del noto «Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato»³²⁵.

Nel cd. 'Rapporto Giannini' si proponeva per la prima volta una visione dell'amministrazione pubblica quale soggetto erogatore di servizi e non più mero produttore di atti. L'adozione di tale nuova prospettiva imponeva di spostare l'attenzione su quello che è il «prodotto/servizio» fornito al cittadino-utente, e spingeva – in maniera per certi versi 'naturale' – verso un ripensamento del sistema dei controlli che rendesse possibile una indagine anche – e soprattutto – sull'efficienza dell'utilizzo delle risorse a disposizione e sulla qualità del servizio in concreto erogato³²⁶.

È stato rilevato come un sistema dei controlli volto alla verifica della legittimità formale dei singoli atti si traduceva sostanzialmente in una «minuziosa analisi di un segmento» di ogni intervento compiuto dall'amministrazione, e «rischiava di far perdere di vista la globalità della gestione delle risorse»³²⁷. A ciò si accompagnava poi il fisiologico allungamento dei tempi procedurali, l'aumento incontrollato dei 'costi di apparato' che era necessario affrontare, e ancora – quale effetto distorto – la sostanziale deresponsabilizzazione degli organi politici, unici soggetti formalmente titolari del potere di assumere le decisioni³²⁸.

Ma nonostante le criticità descritte permettessero di percepire chiaramente l'inadeguatezza del sistema dei controlli rispetto alle oramai mutate esigenze³²⁹, per assistere ad un ripensamento delle sue forme e della sua funzione si dovranno attendere gli anni Novanta. Nel rinnovato contesto di un'amministrazione chiamata ad operare per obiettivi ed investita di compiti di produzione di beni ed erogazione di servizi nei confronti di cittadini-utenti³³⁰, infatti, il valore della legalità formale del singolo provvedimento perde evidentemente la propria dimensione centrale, in favore di un controllo volto alla verifica del raggiungimento dei risultati in cui trovano finalmente

³²³ M.R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento: dal metagiuridico alla logica del risultato in senso giuridico*, cit., p. 1.

³²⁴ Cfr. A. ZITO, *Considerazioni sul tema del miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del sistema amministrativo*, cit., p. 152.

³²⁵ M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1982, p. 715 ss.

³²⁶ Cfr. D. BOLOGNINO, *La dirigenza pubblica statale tra autonomia e responsabilità*, cit., p. 155.

³²⁷ D. BOLOGNINO, *ivi*, p. 157.

³²⁸ Cfr. B. DENTE, *L'evoluzione dei controlli negli anni '90*, in AA.VV., *I controlli delle gestioni pubbliche*, *Atti del Convegno, Perugia, 2-3 dicembre 1999*, Banca d'Italia, Roma, 1999, p. 11.

³²⁹ Cfr. S. CASSESE, *La gestione delle amministrazioni pubbliche*, in *Politica del diritto*, 1/1987, p. 122.

³³⁰ Cfr. *supra*, cap. I, par. 4.

una propria collocazione i principi di efficienza, di efficacia e di economicità³³¹. Un controllo non più fine a se stesso, dunque, «ma che svolga una funzione costante e dinamica, e che sia lo strumento adeguato per il riallineamento degli eventuali scostamenti dell'azione amministrativa dai programmi e dagli obiettivi prefissati in sede di programmazione politica»³³².

L'elaborazione di nuove forme di controllo sulla gestione, d'altra parte, rappresentava una condizione necessaria da una parte per il completamento del nuovo modello organizzativo costruito sulla separazione funzionale tra politica ed amministrazione, e dall'altra per dare effettività ai principi di autonomia e di responsabilizzazione dei dirigenti³³³.

A fronte della riserva alla dirigenza dei compiti e dei poteri di amministrazione attiva e di gestione delle risorse organizzative, infatti, nell'ambito del modello circolare la funzione di controllo si presenta come complementare a quella di indirizzo politico. Non disponendo più l'organo di governo di strumenti per intervenire ed incidere sull'attività riservata alla dirigenza, occorreva riprodurre mediante un meccanismo di controllo il collegamento fra indirizzo e gestione «prima basato sulla indistinzione di competenza»: in questa prospettiva, allora, la funzione di controllo si presenta come lo strumento fondamentale a disposizione degli organi di governo per verificare non solo l'effettiva realizzazione dei loro indirizzi da parte dei dirigenti, ma anche la generale congruenza della gestione in concreto realizzata rispetto agli obiettivi più o meno generali esplicitati nella fase di programmazione³³⁴.

Nel corso degli anni Novanta, dunque, il legislatore interviene in più occasioni sul sistema dei controlli amministrativi, realizzando per un verso un mutamento dei

³³¹ Cfr. V. CERULLI IRELLI – F. LUCIANI, *I principi generali*, in E.F. SCHLITZER (a cura di), *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 2 ss. Tale profilo è colto anche dalla Corte costituzionale, la quale in occasione di un giudizio in cui era stato affermato che la nuova configurazione dei controlli riguardasse anche le amministrazioni regionali, ha avuto modo di osservare che «(...) il fine ultimo dell'introduzione, in forma generalizzata, del controllo sulla gestione è quello di favorire una maggiore funzionalità nella pubblica amministrazione attraverso la valutazione complessiva della economicità/efficacia dell'azione amministrativa e dell'efficacia dei servizi erogati» (Corte cost., sentenza 12-27 gennaio 1995, n. 29).

³³² Cfr. D. BOLOGNINO, *La dirigenza pubblica statale tra autonomia e responsabilità*, cit., p. 158.

³³³ Cfr. G. D'AURIA, *Controlli amministrativi e lavoro privato alle dipendenze di pubbliche amministrazioni*, in S. BATTINI – S. CASSESE (a cura di), *Dall'impiego pubblico al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, cit., p. 66 ss.

³³⁴ Cfr. L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, cit., p. 109. In questa prospettiva è stato osservato che gli atti di indirizzo politico-amministrativo riservati agli organi di governo «si pongono per un verso come il momento iniziale, dal punto di vista logico e cronologico, del successivo fluire dell'azione amministrativa verso il raggiungimento degli obiettivi concreti cui essa è preordinata e per altro verso come il momento di chiusura, sempre dal punto di vista logico e cronologico, della suddetta azione, atteso che gli organi titolari dell'indirizzo politico-amministrativo verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione alle direttive impartite» (A. ZITO, *Atti di indirizzo politico-amministrativo e proposte di riforma delle pubbliche amministrazioni: problemi e prospettive*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli*, Cedam, Padova, 2007, p. 319).

controlli *esterni*, che transitano dal modello di controllo preventivo di legittimità a quello di controllo sui risultati della gestione economica e finanziaria (l. 14 gennaio 1994, n. 20 «Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti»), e per altro verso introducendo parallelamente la figura – fino ad allora non sviluppata – dei controlli *interni*.

È interessante osservare come la prima previsione di una forma di controllo interno sui risultati dell'attività svolta dagli uffici, sulla realizzazione dei programmi e dei progetti, sulla gestione del personale e delle risorse strumentali e finanziarie sia contenuta proprio nella disposizione di legge che, nell'ambito della 'prima' privatizzazione del pubblico impiego, introduceva nell'ordinamento l'istituto della responsabilità dirigenziale nella forma in cui oggi è conosciuto (art. 20, commi 1 e 2 d.lgs. 29/1993).

Ben presto, tuttavia, ci si rese conto che il modello del controllo interno non era applicabile solamente nell'ambito della responsabilità dirigenziale: esso si caratterizzava infatti per avere potenzialità enormi legate all'operabilità – quantomeno su un piano astratto – non soltanto nel momento patologico dell'inadempimento e del risultato negativo, ma anche nel momento fisiologico dell'esercizio delle diverse competenze decisionali³³⁵, tanto da parte della dirigenza quanto da parte dello stesso organo politico nell'esercizio della funzione di indirizzo.

Si ricollega alla maturazione di questa consapevolezza l'adozione del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 («Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»), con cui viene introdotto nell'ordinamento un vero e proprio sistema dei controlli interni logicamente ed ontologicamente separato rispetto alla disciplina della responsabilità dirigenziale, sebbene – come si avrà modo di dire tra poco – ad essa strettamente collegato.

Il sistema dei controlli interni si articola in quattro diverse tipologie di controllo, ciascuna connessa ad un diverso ambito di operatività: il controllo di regolarità amministrativa e contabile (artt. 2 e 3), il controllo di gestione (art. 4), la valutazione e il controllo strategico (art. 6), la valutazione della dirigenza (art. 5). È stato lucidamente osservato che le prime tre tipologie di controllo si distinguono nettamente tra loro tanto per la funzione quanto per la struttura, e coprono integralmente i diversi profili che assume l'azione pubblica; la figura di controllo che si realizza attraverso la valutazione dei dirigenti, invece, non è di per sé autonoma, ma si ricollega alle altre figure per aspetti diversi, in una prospettiva di completamento reciproco finalizzato alla creazione di un vero e proprio 'sistema'³³⁶.

³³⁵ Cfr. B. DENTE, *L'evoluzione dei controlli negli anni '90*, in AA.VV., *I controlli delle gestioni pubbliche*, Atti del Convegno, Perugia, 2-3 dicembre 1999, cit., p. 27.

³³⁶ Cfr. L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, cit., p. 130.

Pur con la consapevolezza che l'approfondimento della tematica del funzionamento delle diverse tipologie di controllo interno esuli dall'ambito di questo lavoro, si ritiene tuttavia opportuno compiere una brevissima ricognizione dei tratti distintivi di ciascuna figura disciplinata dall'ordinamento.

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è finalizzato a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa (art. 1, comma 1, lett. a, art. 2 d.lgs. 286/1999). Il controllo di gestione è invece volto ad ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati dell'azione, attraverso la verifica della sua efficacia, della sua efficienza e della sua economicità (art. 1, comma 1, lett. b, art. 4 d.lgs. 286/1999). Proseguendo, la valutazione ed il controllo strategico hanno ad oggetto l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, le quali vengono valutate in termini di congruenza tra gli obiettivi predefiniti ed i risultati in concreto conseguiti (art. 1, comma 1, lett. d, art. 6 d.lgs. 286/1999). La valutazione dei dirigenti, infine, è volta a verificare le prestazioni dirigenziali ed i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse assegnate sulla base da una parte dei risultati del controllo di gestione e dall'altra delle analisi svolte in sede di valutazione e controllo strategico (art. 1, comma 1, lett. c d.lgs. 286/1999)³³⁷.

E proprio la valutazione dei dirigenti rappresenta non solo uno dei criteri di cui si dovrà tenere conto per il conferimento degli incarichi³³⁸, ma anche la sede naturale in cui potrà concretizzarsi l'eventuale accertamento di una fattispecie di responsabilità dirigenziale.

Sebbene infatti sul piano formale la valutazione costituisca un procedimento distinto rispetto a quello per la responsabilità dirigenziale, è stato osservato che le sue risultanze non possono che costituire evidentemente il presupposto necessario e la stessa ragione giustificativa dell'adozione delle misure del mancato rinnovo dell'incarico, della sua revoca e del recesso dal rapporto di lavoro³³⁹.

³³⁷ Come si avrà modo di dire meglio tra poco (cfr. *infra*, cap. II, par. 5), recentemente la disciplina della valutazione dei dirigenti è stata 'assorbita' – *rectius* ricollocata – nell'ambito del nuovo e più ampio sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale (art. 9, comma 1 d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 «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»).

³³⁸ Cfr. art. 19, comma 1 d.lgs. 165/2001.

³³⁹ Cfr. L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, cit., p. 130. E del resto tale collegamento emerge chiaramente anche dal testo dell'art. 21 d.lgs. 165/2001: nella formulazione precedente, infatti, era previsto che il mancato raggiungimento degli obiettivi e l'inosservanza delle direttive dovessero essere «valutati con i sistemi e le garanzie di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286» (oggi abrogato); nella sua formulazione attuale, invece, è stabilito che l'accertamento debba avvenire «attraverso le risultanze del sistema di valutazione di cui al Titolo II del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15». Come già anticipato, però, il legislatore del 2009 ha ricollegato alla valutazione della *performance* dirigenziale solamente la fattispecie del mancato raggiungimento degli obiettivi, facendo sorgere dubbi in merito alle modalità di accertamento dell'inosservanza delle direttive.

Sarà dunque opportuno analizzare in primo luogo il ruolo ed il funzionamento della valutazione nell'ambito del sistema amministrativo, per poi volgere lo sguardo verso il legame con la responsabilità dirigenziale tanto sul piano strutturale quanto – soprattutto – su quello funzionale.

5. (segue) *La dimensione ordinamentale della valutazione: il rapporto con la programmazione, le garanzie per i valutati e gli effetti sul conferimento degli incarichi e sulla retribuzione di risultato.*

Come anticipato, nell'ambito del nuovo modello organizzativo e di azione dell'amministrazione italiana la valutazione della dirigenza pubblica ha assunto un ruolo assolutamente centrale. Al suo effettivo funzionamento è infatti legata l'operatività concreta di profili rilevanti ed innovativi quali i meccanismi di conferimento degli incarichi, la loro durata temporanea, gli strumenti premiali e, infine, la responsabilità dirigenziale: solo per il tramite della valutazione tali istituti possono ricevere impulso³⁴⁰ e così esprimere una reale ed effettiva «tensione verso l'organizzazione»³⁴¹ e verso la realizzazione del risultato. La sua dimensione ordinamentale, tuttavia, non si esaurisce evidentemente qui.

Da più parti è stato infatti posto in evidenza che la valutazione si collega indissolubilmente anche all'attività di programmazione da parte dell'organo politico³⁴². Per poter realizzare una corretta ed efficace valutazione è evidentemente necessario che in precedenza siano state individuate le esigenze della collettività; che queste siano state tradotte in macro-programmi ed indirizzi; che questi ultimi siano stati suddivisi ed organizzati in micro-obiettivi; che siano state stanziare le risorse necessarie tenendo conto del complesso di quelle a disposizione; e infine che gli obiettivi siano stati formalizzati attraverso il conferimento di incarichi dirigenziali sufficientemente puntuali³⁴³.

³⁴⁰ S. LAZZARA, "La valutazione della dirigenza pubblica dopo la riforma Brunetta". *Attuali assetti e criticità emergenti nelle Agenzie fiscali. Il caso dell'Agenzia del Territorio*, in *Amministrazione In Cammino. Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"*, 2012, p. 3.

³⁴¹ Cfr. P. MONDA, *Valutazione e responsabilità della dirigenza pubblica nel d.lgs. 150/2009: l'applicazione a Regioni ed Enti locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5-6/2009, p. 1068.

³⁴² Cfr. A. FIORITTO, *La funzione di indirizzo politico-amministrativo*, in F. CARINCI – M. D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 653; F. GAGLIARDUCCI – A. TARDIOLA, *Verifica dei risultati dell'azione amministrativa e valutazione dei dirigenti: profili strutturali, funzionali e retributivi*, in G. D'ALESSIO (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 160.

³⁴³ È stato infatti osservato che gli atti di indirizzo «debbono essere nel contempo momento di specificazione delle politiche pubbliche, perseguite dalle singole amministrazioni, e parametro di complessiva verifica *ex post* del raggiungimento degli obiettivi medesimi e dunque dell'efficacia dell'azione amministrativa» (A. ZITO, *Considerazioni sul tema del miglioramento dell'efficienza e*

In altre parole, per poter valutare efficacemente è necessario aver prima svolto una compiuta pianificazione ed aver elaborato gli incarichi dirigenziali in maniera il più possibile concreta utilizzando il metodo della programmazione ‘per obiettivi’³⁴⁴, unico strumento attraverso cui è possibile realizzare un dialogo virtuoso tra organi di indirizzo ed organi di gestione concreta.

Ma non è tutto. Perché lo strumento della valutazione possa svolgere in concreto la propria funzione rispetto alla realizzazione del principio del buon andamento è necessario che la dirigenza venga valutata effettivamente – ed *esclusivamente* – per le competenze dimostrate e per i risultati raggiunti, senza che assumano alcun rilievo altri e diversi elementi che nulla hanno a che fare con l’efficacia, l’efficienza e l’economicità³⁴⁵.

Sono così da collegare a questa esigenza i molteplici richiami svolti dalla Corte costituzionale all’obbligatorietà della partecipazione del dirigente al processo di valutazione: nella prospettiva, infatti, di fondare un «sistema di valutazione del personale con incarico dirigenziale obiettivo, trasparente e partecipativo»³⁴⁶ che sia in grado di garantire il soggetto valutato nei confronti del pericolo di abusi e distorsioni dello strumento, a più riprese la Consulta ha chiarito che «la valutazione della idoneità professionale del dirigente è affidata a criteri e procedure di carattere oggettivo –

dell’efficacia del sistema amministrativo, cit., p. 158).

³⁴⁴ Cfr. D. BOLOGNINO, *Una lettura giuridica della valutazione della performance individuale nel c.d. “decreto Brunetta”: ruolo del dirigente, garanzie “procedimentali” e conseguenze derivanti dalla conclusione dell’iter valutativo*, in *Amministrazione In Cammino. Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell’economia e di scienza dell’amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet”*, 2010, p. 11. Avvalendosi dei principi elaborati in alcune delibere della Corte dei Conti, l’a. evidenzia come sia «necessario individuare in maniera puntuale “i compiti attribuiti a ciascun dirigente, e, nell’ambito di questi, gli obiettivi da perseguire e la relativa scala di priorità”. Tale precisazione è necessaria sia per una idonea collocazione del dirigente in base alla propria professionalità, sia per poter effettuare una sua valutazione che permetta di individuare eventuali responsabilità e di conferire trattamenti retributivi diversificati».

³⁴⁵ «È possibile pretendere un forte e impegnativo orientamento delle azioni delle pubbliche amministrazioni verso i risultati, la produttività la qualità dei servizi ai cittadini, solo se i dirigenti di ogni struttura sanno che la loro carriera, e anche una parte delle loro retribuzioni, dipende effettivamente dai risultati ottenuti, non dipende dalla tessera di partito o dalla disponibilità a farsi carico delle istanze clientelari della maggioranza del momento, e solo se la valutazione dei risultati ottenuti è affidata a criteri e indicatori oggettivi e a valutatori imparziali. Solo così si può cercare di ottenere che la dirigenza sia leale all’autorità politica, attivamente impegnata a realizzarne le strategie e gli indirizzi, come impone il principio democratico; ma sia, nel contempo, imparziale, al servizio di tutti i cittadini, indipendentemente dalle loro opinioni, ed efficiente, cioè capace di promuovere e guidare il miglioramento della qualità delle prestazioni e dei servizi pubblici, che sono poi gli strumenti concreti di tutela dei diritti dei cittadini. Per far questo deve essere certa di essere valutata col metro dei risultati conseguiti, non della fedeltà al potente di turno, della disponibilità ad assecondarne i capricci o gli interessi» (F. BASSANINI, *Indirizzo politico, imparzialità della P.A. e autonomia della dirigenza. Principi costituzionali e disciplina legislativa*, in *Nuova rassegna*, 21-22/2008, p. 2257 ss.).

³⁴⁶ D. BOLOGNINO, *La disciplina della responsabilità dirigenziale*, in G. D’ALESSIO (a cura di), *L’amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, cit., p. 190.

assistite da un'ampia pubblicità e dalla garanzia del contraddittorio – (...)»³⁴⁷.

Ulteriore profilo di grande rilievo è quello degli effetti giuridici che all'interno dell'ordinamento sono ricollegati alla valutazione della dirigenza. La valutazione infatti non solo è legata – quale adempimento presupposto – all'attivazione della responsabilità dirigenziale, ma in una dimensione prima di tutto fisiologica del rapporto tra controllore e controllato essa svolge una funzione servente al buon andamento operando da una parte quale elemento di cui si deve tenere conto per il conferimento degli incarichi dirigenziali futuri, e dall'altra come condizione per l'erogazione e criterio per la quantificazione della retribuzione di risultato.

A fronte di quanto affermato sarà allora opportuno compiere un'analisi della disciplina positiva della valutazione della dirigenza finalizzata a verificare lo stato dell'arte con riferimento ai tre profili di rilievo evidenziati: l'integrazione della valutazione con la funzione di programmazione, le garanzie per il valutato, il peso della valutazione per il conferimento degli incarichi, per la retribuzione di risultato e per la responsabilità dirigenziale³⁴⁸.

Come già si è anticipato, la valutazione della dirigenza pubblica fu introdotta per la prima volta nell'ordinamento nell'ambito dell'innovativo sistema dei controlli interni elaborato alla fine degli anni Novanta con il d.lgs. 286/1999.

Nel corso degli anni successivi si sono tuttavia registrate molteplici difficoltà nell'accoglimento delle logiche e nell'attuazione effettiva dei meccanismi di controllo interno, che appaiono connesse prima di tutto a quelle che sono state individuate come delle vere e proprie debolezze strutturali del nuovo sistema: la scarsa chiarezza delle disposizioni di legge rispetto ai meccanismi di individuazione e di assegnazione degli obiettivi, l'esiguità delle risorse stanziare per l'implementazione dei nuovi strumenti e delle nuove metodologie, lo scarso radicamento delle funzioni di programmazione e di controllo nella cultura organizzativa delle amministrazioni pubbliche sono state da più parti indicate come le cause principali del sostanziale fallimento del sistema dei controlli interni³⁴⁹.

A simili difficoltà strutturali sono andate inoltre a sommarsi rinunce e resistenze da parte di entrambe le componenti del potere esecutivo, che nel modello astratto elaborato dal legislatore erano state invece chiamate ad assumere un ruolo centrale all'interno del sistema della valutazione.

³⁴⁷ Corte cost., sentenza 18 luglio 1996, n. 313; Corte cost., sentenza 23 marzo 2007, n. 103. Nello stesso senso anche Corte cost., sentenza 16 maggio 2002, n. 193 e Corte cost., ordinanza 30 gennaio 2002, n. 11.

³⁴⁸ Cfr. D. BOLOGNINO, *Una lettura giuridica della valutazione della performance individuale nel c.d. "decreto Brunetta": ruolo del dirigente, garanzie "procedimentali" e conseguenze derivanti dalla conclusione dell'iter valutativo*, cit., p. 9.

³⁴⁹ Cfr. B. DENTE – N. PIRAINO, *La parabola dei controlli interni nelle amministrazioni dello Stato*, in F. BUTERA – B. DENTE (a cura di), *Change management nelle Pubbliche amministrazioni: una proposta*, FrancoAngeli, Milano, 2009, p. 275 ss.

In più occasioni è stato infatti rilevato che se da una parte gli organi politici hanno spesso rinunciato a governare per strategie³⁵⁰, dall'altra la dirigenza pubblica a sua volta ha opposto resistenza all'operatività concreta di qualunque forma di valutazione del suo operato che fosse finalizzata a dare effettività al principio della sua responsabilizzazione³⁵¹. Si rinnovava così ancora una volta lo 'scambio' tra una politica che «conservava il potere di continuare ad intromettersi, di fatto, nella gestione amministrativa», ed una dirigenza pubblica che in cambio «dell'assunzione in via esclusiva della responsabilità attinenti all'esercizio delle funzioni» otteneva «aumenti retributivi non fondati sulla valutazione dei risultati della gestione» ma, invece, sostanzialmente automatici³⁵².

Le criticità rilevate hanno dunque contribuito in maniera determinante alla mancata realizzazione di un circuito dialettico virtuoso tra politica ed amministrazione incentrato sul buon andamento gestionale³⁵³, ed hanno fatto maturare la consapevolezza della circostanza che l'introduzione di elementi di innovazione per via legislativa non è in grado, da sola, di assicurare il cambiamento ed il radicamento di nuovi comportamenti gestionali.

È emersa così l'esigenza di cambiare prospettiva una volta per tutte, adottando finalmente un visione di carattere sistemico in cui la gestione concreta da parte dei dirigenti sia effettivamente integrata con la programmazione, con il controllo, con la valutazione, con le premialità e con la responsabilizzazione per i risultati conseguiti e mancati³⁵⁴.

Tali considerazioni sono state poste alla base dell'intervento normativo realizzato con il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 («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»), con cui il legislatore ha operato una

³⁵⁰ Cfr. A. NATALINI, *Controlli interni: la terza riforma*, in M. GENTILE (a cura di), *Lavoro pubblico: ritorno al passato? La legge Brunetta su produttività e contrattazione*, Ediesse, Roma, 2009, p. 99 ss.; P. MONDA, *Valutazione e responsabilità della dirigenza pubblica nel d.lgs. 150/2009: l'applicazione a Regioni ed Enti locali*, cit., p. 1069; S. LAZZARA, "La valutazione della dirigenza pubblica dopo la riforma Brunetta". *Attuali assetti e criticità emergenti nelle Agenzie fiscali. Il caso dell'Agenzia del Territorio*, cit., p. 4.

³⁵¹ P. MONDA, *ibidem*; V. TALAMO, *Pubblico e privato nella legge delega per la riforma del lavoro pubblico*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2009, p. 471; S. BATTINI, *Un vero datore di lavoro per il settore pubblico: politico o amministrativo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2009, p. 478.

³⁵² F. MERLONI, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, cit., p. 175. Cfr. anche F. GAGLIARDUCCI – A. TARDIOLA, *Verifica dei risultati dell'azione amministrativa e valutazione dei dirigenti: profili strutturali, funzionali e retributivi*, cit., p. 159 ss.; F. BASSANINI, *Indirizzo politico, imparzialità della P.A. e autonomia della dirigenza. Principi costituzionali e disciplina legislativa*, cit., 2257 ss.

³⁵³ P. MONDA, *Valutazione e responsabilità della dirigenza pubblica nel d.lgs. 150/2009: l'applicazione a Regioni ed Enti locali*, cit., p. 1069.

³⁵⁴ S. LAZZARA, "La valutazione della dirigenza pubblica dopo la riforma Brunetta". *Attuali assetti e criticità emergenti nelle Agenzie fiscali. Il caso dell'Agenzia del Territorio*, cit., p. 5 e 6.

profonda riforma del sistema dei controlli interni dettando per la prima volta una disciplina puntuale e compiuta della misurazione e della valutazione delle prestazioni organizzative e individuali che si innesta nell'ambito del nuovo ciclo di gestione della *performance*³⁵⁵.

Il ciclo di gestione della *performance* è un processo che si articola in diverse fasi collegate l'una all'altra. Pianificazione e programmazione, monitoraggio in corso di esercizio, misurazione e valutazione, controllo e rendicontazione dei risultati rappresentano gli anelli di una catena che – quantomeno sul piano del modello generale e astratto – si presenta come circolare e 'chiusa'. Nella propria operatività, infatti, il ciclo di gestione della *performance* è «potenzialmente infinito»: gli esiti dell'ultima fase della rendicontazione sono idonei a costituire un *input* per la nuova pianificazione, nella logica di un miglioramento continuo dell'azione amministrativa attraverso il confronto costante tra le diverse componenti del potere pubblico e tra queste ultime e la comunità dei consociati-utenti³⁵⁶.

³⁵⁵ Nella prospettiva di affrontare e superare una volta per tutte la problematica delle «disfunzioni applicative» del sistema della valutazione del personale non dirigenziale, il legislatore ha proceduto ad una sua forte 'legificazione' (cfr. D. BOLOGNINO, *Una lettura giuridica della valutazione della performance individuale nel c.d. "decreto Brunetta": ruolo del dirigente, garanzie "procedimentali" e conseguenze derivanti dalla conclusione dell'iter valutativo*, cit., p. 4). La valutazione è stata così sottratta alla contrattazione integrativa, ed il suo funzionamento è stato disciplinato per la prima volta in maniera puntuale dalla legge (S. BATTINI – B. CIMINO, *La valutazione della performance nella riforma Brunetta*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale scientifica, Napoli, 2009, p. 269 ss.; F.G. GRANDIS, *Luci e ombre nella misurazione, valutazione e trasparenza delle performance*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1/2010, p. 24). Una simile tendenza alla 'legificazione' non riguarda però esclusivamente il sistema della valutazione, ma è colta anche in altri ambiti di intervento del d.lgs. 150/2009, a cominciare dal sistema delle fonti del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni. Il legislatore, infatti, ha compiuto una vera e propria rivoluzione, accantonando una volta per tutte quel principio per cui la contrattazione collettiva si caratterizzava per un'anomala forza derogatoria nei confronti della legge: oggi dunque la legge (fonte di carattere unilaterale nella disponibilità esclusiva della parte pubblica del rapporto di lavoro) è derogabile dalla contrattazione collettiva esclusivamente nei casi in cui ciò sia stabilito dalla legge stessa (art. 2, comma 2 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165). Tale «inversione di rotta rispetto al passato» ha fatto parlare di una vera e propria ripubblicizzazione dell'impiego pubblico fondata sull'assunto tradizionale della simmetria tra diritto pubblico ed imparzialità, che tuttavia rischia di portare con sé rilevanti conseguenze sull'effettiva autonomia della dirigenza rispetto alla componente politica del potere esecutivo (cfr. G. GARDINI, *L'autonomia della dirigenza nella (contro)riforma Brunetta*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3-4/2010, p. 579 ss.).

³⁵⁶ Cfr. S. LAZZARA, *"La valutazione della dirigenza pubblica dopo la riforma Brunetta". Attuali assetti e criticità emergenti nelle Agenzie fiscali. Il caso dell'Agenzia del Territorio*, cit., p. 7. Per quanto riguarda in particolare il confronto con i consociati-utenti, questo è oggi incentivato attraverso un rafforzamento della trasparenza nell'ambito della misurazione e della valutazione della *performance*. Il principio generale della trasparenza è oggi definito come «accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche» (art. 1, comma 1, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33). E proprio al fine di rendere possibile un controllo diffuso anche sull'attività di programmazione e poi sugli esiti della valutazione, le pubbliche amministrazioni sono tenute sia a presentare i due documenti del Piano e della Relazione sulla *performance* (cfr. *infra*) «alle associazioni di consumatori o utenti, ai centri di ricerca e a ogni altro osservatore qualificato, nell'ambito di apposite giornate della trasparenza» (art. 10, comma 6, d.lgs. 33/2013), che a pubblicarli poi sul

Per quanto attiene in particolare alla fase della valutazione, si osserva che la nuova disciplina ne ha certificato una volta per tutte la natura multiforme, poliedrica e sfaccettata. Oggetto di misurazione è, infatti, sia la *performance* organizzativa dell'amministrazione nel suo complesso (art. 8 d.lgs. 150/2009) che quella individuale dei singoli dipendenti (art. 9 d.lgs. 150/2009). Per quanto attiene a quest'ultima, in particolare, si rileva che nel suo ambito i dirigenti pubblici svolgono un ruolo duplice, in ragione del quale essi sono ad un tempo 'datori di lavoro' *valutatori* delle risorse umane assegnate alla loro gestione, e 'dipendenti' *valutati*³⁵⁷.

Ed è proprio in questo aspetto peculiare che si realizza l'integrazione della valutazione della prestazione individuale con la valutazione della prestazione organizzativa: colui che è chiamato ad esercitare la funzione di valutazione è infatti incentivato attraverso il sistema delle premialità a curarne la coerenza, la correttezza metodologica e la rispondenza con i fatti organizzativi di natura gestionale, in una prospettiva di allineamento e sintesi tra interessi dei valutatori ed interesse del sistema considerato nel suo complesso³⁵⁸.

Il dirigente, dunque, nella propria posizione di soggetto 'attivo' e *manager* investito dei poteri del privato datore di lavoro³⁵⁹ è chiamato ad utilizzare la valutazione del personale non dirigenziale quale «strumento di gestione e valorizzazione delle risorse umane delle amministrazioni con la finalità di migliorare le prestazioni individuali e collettive dei dipendenti, in vista di una crescita della qualità dei servizi erogati alla collettività e dei livelli di funzionamento della struttura, anche attraverso il collegamento con la retribuzione, quale mezzo incentivante per il miglioramento della performance»³⁶⁰.

Quale dipendente³⁶¹ e soggetto 'passivo' della valutazione³⁶², invece, la *perfor-*

proprio sito istituzionale (art. 10, comma 8, lett. b, d.lgs. 33/2013). Il significato di simili disposizioni sembra chiaro: se, infatti, «l'obiettivo è quello di avere amministrazioni pubbliche *in primis* efficaci, in grado cioè di soddisfare adeguatamente la domanda dei destinatari dell'azione, è necessario consentire a quest'ultimi di potere esprimere le proprie valutazioni sulla base di un patrimonio di informazioni e di conoscenze adeguate» (A. ZITO, *Considerazioni sul tema del miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del sistema amministrativo*, cit., p. 164).

³⁵⁷ Cfr. *supra*, cap. II, par. 1.

³⁵⁸ S. LAZZARA, *ivi*, p. 8.

³⁵⁹ Cfr. D. BOLOGNINO – G. D'ALESSIO, *Il dirigente come soggetto "attivo" e "passivo" della valutazione. La responsabilità dirigenziale legata al sistema di valutazione e la responsabilità per omessa vigilanza su produttività ed efficienza*, in F. PIZZETTI – A. RUGHETTI (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico*, EDk, Torriana, 2010, p. 166 ss.

³⁶⁰ G. DELLA ROCCA – V. VENEZIANO (a cura di), *La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche. Casi di studio sulla valutazione delle posizioni, delle prestazioni e del potenziale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2004, p. 15.

³⁶¹ Cfr. E. ALES, *La pubblica amministrazione quale imprenditore e datore di lavoro. Un'interpretazione giuslavoristica del rapporto fra indirizzo e gestione*, cit.; A. BOSCATI, *Responsabilità dirigenziale, trattamento economico. Artt. 41, 42, 45, 50 D.Lgs. 150/2009*, cit., p. 193 ss.

³⁶² D. BOLOGNINO – G. D'ALESSIO, *Il dirigente come soggetto "attivo" e "passivo" della valutazione. La responsabilità dirigenziale legata al sistema di valutazione e la responsabilità per omessa*

mance dirigenziale dovrà essere misurata e valutata nella prospettiva di rendere finalmente effettivo quel sistema di premialità e strumenti correttivi che, seppur già previsto e puntualmente disciplinato nel quadro precedente, per lungo tempo è stato tuttavia applicato in maniera tale da rimanere sostanzialmente inefficace rispetto alle proprie finalità³⁶³.

E proprio al fine di verificare l'effettività del nuovo sistema della valutazione attenta dottrina ha osservato che si debba prestare attenzione principalmente ai tre profili strategici già evidenziati in precedenza: l'integrazione della valutazione con la funzione di programmazione; le garanzie per il valutato; infine, il peso della valutazione per il conferimento degli incarichi, per la retribuzione di risultato e per la responsabilità dirigenziale³⁶⁴.

Per quanto attiene alla funzione di programmazione, si rileva che il legislatore del 2009 ha chiarito che gli obiettivi dell'azione amministrativa sono definiti su base triennale ed aggiornati annualmente dagli organi di indirizzo politico-amministrativo (art. 5, comma 1 e art. 15, comma 2, lett. b d.lgs. 150/2009) attraverso l'adozione di un documento programmatico denominato 'Piano della *performance*' (art. 10, comma 1, lett. a d.lgs. 150/2009). Tale documento deve essere coerente con i contenuti della programmazione finanziaria e di bilancio dell'ente, e per ciascun obiettivo deve definire gli indicatori per la misurazione e la valutazione tanto della *performance* organizzativa quanto della *performance* individuale del personale dirigenziale (art. 10, comma 1, lett. a d.lgs. 150/2009). Per l'elaborazione del Piano della *performance* l'organo di indirizzo politico-amministrativo si avvale della collaborazione della dirigenza, che viene consultata ed invitata a formulare proprie proposte (art. 14, comma 1 d.lgs. 165/2001; art. 5, comma 1 e art. 15, comma 2, lett. b d.lgs. 150/2009).

È stato rilevato che la nuova normativa ha indubbiamente il pregio di aver affrontato le due problematiche della definizione specifica dei contenuti minimi degli obiettivi³⁶⁵ e della modalità della loro misurazione e valutazione. Il legislatore, infatti, per quanto attiene alla loro elaborazione ha precisato che gli obiettivi devono essere «specifici e misurabili in termini concreti e chiari»; «riferibili ad un arco temporale determinato, di

vigilanza su produttività ed efficienza, cit., p. 166 ss.

³⁶³ È stato infatti rilevato che anche la valutazione del personale dirigenziale, sebbene nel sistema precedente si differenziasse da quella del personale non dirigenziale per essere disciplinata da fonte legislativa, ha avuto comunque una diffusa applicazione solamente formale, con valutazioni positive generalizzate che ne hanno determinato una distorsione applicativa ed un fisiologico allontanamento dalle logiche a cui era preposta (cfr. D. BOLOGNINO, *Una lettura giuridica della valutazione della performance individuale nel c.d. "decreto Brunetta": ruolo del dirigente, garanzie "procedimentali" e conseguenze derivanti dalla conclusione dell'iter valutativo*, cit., p. 8).

³⁶⁴ D. BOLOGNINO, *ivi*, p. 9 ss.

³⁶⁵ Il carattere eccessivamente dettagliato degli obiettivi rischia d'altra parte di incidere sull'autonomia riservata dall'ordinamento alla dirigenza pubblica: cfr. A. NATALINI, *Controlli interni: la terza riforma*, in M. GENTILE (a cura di), *Lavoro pubblico: ritorno al passato? La legge Brunetta su produttività e contrattazione*, cit., p. 105 ss.

norma corrispondente ad un anno»; «commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni analoghe» (art. 5, comma 2, lett. b, d, e d.lgs. 150/2009). A ciò si aggiunge l'obbligo a carico degli organi di indirizzo politico-amministrativo di definire puntualmente per ciascun obiettivo gli indicatori per la misurazione e per la valutazione delle diverse *performance* ad esso connesse (art. 10, comma 1, lett. a d.lgs. 150/2009), che dovrà avvenire nell'ambito del già richiamato Sistema di misurazione e valutazione che ciascuna amministrazione pubblica è tenuta ad adottare (art. 7, comma 1 d.lgs. 150/2009).

Per altro verso, tuttavia, è stata evidenziata l'intrinseca carenza che caratterizza la nuova normativa per quanto riguarda quello che è stato definito come il «momento propulsivo» della programmazione³⁶⁶. Sul piano del modello generale, infatti, le conseguenze connesse alla mancata adozione del Piano della *performance* dovrebbero essere chiamate ad incentivare l'esercizio della funzione di indirizzo ed a correggere eventuali inadempimenti da parte dell'organo politico. Ciononostante il legislatore non ha previsto alcuna ricaduta sanzionatoria in capo al titolare della funzione di indirizzo che ometta di esercitarla, ed ha anzi elaborato un sistema di conseguenze che interessano o l'amministrazione (alla quale è precluso procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati) o, addirittura, la dirigenza.

A dispetto dell'attribuzione ai dirigenti di semplici compiti di ausilio nella definizione degli indirizzi e degli obiettivi, infatti, il legislatore ha stabilito che in caso di mancata adozione o di mancato aggiornamento annuale del Piano della *performance* da parte dell'organo di indirizzo politico-amministrativo «è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti» (art. 10, comma 5 d.lgs. 150/2009).

Inspiegabilmente, dunque, il legislatore non solo ha rinunciato a stimolare direttamente l'organo politico all'esercizio della propria funzione di indirizzo, ma addirittura ha introdotto un meccanismo in forza del quale la responsabilità per la mancata adozione del Piano della *performance* è scaricata esclusivamente su quella dirigenza che della programmazione, degli indirizzi e degli obiettivi non è fautrice ma bensì, a ben vedere, semplicemente destinataria³⁶⁷. Emerge in questo caso una logica ingiustificatamente afflittiva della posizione della dirigenza, che come si avrà modo di osservare meglio più avanti sembra poter essere rintracciata anche in altre previsioni puntuali del

³⁶⁶ D. BOLOGNINO, *Una lettura giuridica della valutazione della performance individuale nel c.d. "decreto Brunetta": ruolo del dirigente, garanzie "procedimentali" e conseguenze derivanti dalla conclusione dell'iter valutativo*, cit., p. 10 ss.

³⁶⁷ Cfr. R. SANTUCCI – P. MONDA, *Valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, cit. p. 285.

provvedimento normativo del 2009³⁶⁸.

Sarebbe stato allora opportuno introdurre nel nuovo sistema strumenti idonei a garantire una effettiva attuazione della programmazione incidendo prima di tutto ed in maniera diretta sugli organi politici titolari della funzione di indirizzo, a cominciare ad esempio dall'introduzione di vincoli di spesa in grado di condizionare l'operatività del bilancio all'effettiva definizione della programmazione annuale e degli obiettivi di risultati e di *performance* in essa contenuti³⁶⁹.

Procedendo si osserva che criticità sono state rilevate anche con riferimento al rinnovato assetto del sistema delle garanzie.

Come già anticipato, perché la valutazione possa esplicitare in concreto la propria funzione nel modello dell'amministrazione di risultato è necessario che essa venga effettivamente orientata alla realizzazione del buon andamento, e non venga invece utilizzata dall'organo politico titolare della funzione di controllo con finalità punitive o premiali della maggiore o minore 'vicinanza' e 'fedeltà' della dirigenza.

A tale scopo il legislatore del 2009 ha anzitutto disposto che ogni amministrazione, singolarmente o in forma associata, debba dotarsi di un Organismo indipendente di valutazione della *performance* (Oiv), nominato dall'organo di indirizzo politico-amministrativo per un periodo di tre anni. Tale organismo sostituisce i servizi di controllo interno comunque denominati previsti in precedenza dal d.lgs. 286/1999. Per quanto attiene in particolare alla valutazione dei dirigenti, ad esso spetterà proporre all'organo politico, comunque in piena autonomia ed indipendenza da quest'ultimo, la valutazione annuale dei dirigenti e l'attribuzione ad essi delle premialità (art. 14, d.lgs. 150/2009).

I dirigenti, dunque, dovranno essere valutati esclusivamente per le capacità dimostrate e per i risultati raggiunti. Perché ciò avvenga, ad avviso della Corte costituzionale la partecipazione del valutato al procedimento di valutazione costituisce una garanzia fondamentale e non sacrificabile³⁷⁰, in quanto permette al dirigente, in caso di accertamento del mancato raggiungimento del risultato, di indicare «gli eventuali fattori frenanti interni e/o esterni»³⁷¹ che potrebbero aver inciso in maniera tanto rilevante da rendere l'inadempimento a lui non imputabile³⁷².

Ebbene, nella disciplina introdotta con il d.lgs. 286/1999 la partecipazione del valutato

³⁶⁸ Cfr. *infra*, cap. II, par. 7.

³⁶⁹ F. GAGLIARDUCCI – A. TARDIOLA, *Verifica dei risultati dell'azione amministrativa e valutazione dei dirigenti: profili strutturali, funzionali e retributivi*, cit., p. 169 ss. Cfr. anche A. BOSCATI, *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità tra organizzazione del lavoro e svolgimento dell'attività amministrativa*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1/2009, p. 21.

³⁷⁰ Corte cost., sentenza 18 luglio 1996, n. 313; Corte cost., ordinanza 30 gennaio 2002, n. 11; Corte cost., sentenza 16 maggio 2002, n. 193; Corte cost., sentenza 23 marzo 2007, n. 103.

³⁷¹ D. BOLOGNINO, *Una lettura giuridica della valutazione della performance individuale nel c.d. "decreto Brunetta": ruolo del dirigente, garanzie "procedimentali" e conseguenze derivanti dalla conclusione dell'iter valutativo*, cit., p. 13.

³⁷² Cfr. art. 21, comma 1 d.lgs. 165/2001.

rientrava espressamente tra i principi a cui si sarebbe dovuto ispirare il procedimento di valutazione del personale con incarico dirigenziale (art. 5, comma 2 d.lgs. 286/1999). Tale riferimento espresso alla partecipazione procedimentale è però scomparso all'indomani dell'adozione del d.lgs. 150/2009³⁷³, al cui interno è rintracciabile solo la previsione di un generico obbligo a carico delle amministrazioni di inserire all'interno del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* non meglio precisate «procedure di conciliazione» (art. 7, comma 2, lett. b d.lgs. 150/2009).

È stato allora osservato che nel contesto del nuovo sistema della valutazione si dovrebbe leggere un cambio di prospettiva da parte del legislatore, che avrebbe portato – non ad un abbandono, ma comunque – ad una dequotazione del principio del contraddittorio procedimentale finalizzato ad accertare l'effettiva imputabilità al dirigente dei fatti accertati, in favore di un modello di partecipazione soltanto postuma che opera a valutazione già conclusa e ad inadempimenti 'già accertati'. Ciò sembra comportare un «abbassamento delle garanzie in capo ai dirigenti pubblici in sede di valutazione della loro performance»³⁷⁴, in quanto la partecipazione sembra oggi avere il solo scopo di favorire il raggiungimento di una conciliazione tra le parti limitatamente al piano delle conseguenze di una valutazione negativa.

Conseguenze della valutazione che costituiscono, come anticipato, il terzo profilo di analisi della nuova disciplina.

Per quanto attiene al rapporto tra valutazione della prestazione dirigenziale e nuovi incarichi si è già avuto modo di osservare come, fin dalla prima introduzione del modello del rapporto di ufficio a termine, tra i criteri di cui l'organo di indirizzo politico-amministrativo deve tenere conto per il conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale ci siano anche i risultati in precedenza conseguiti dal dirigente nell'amministrazione di appartenenza e la valutazione da egli ricevuta rispetto agli stessi (art. 19, comma 1 d.lgs. 165/2001).

L'esperienza, tuttavia, ha dimostrato che anche in questo caso l'introduzione in via legislativa di un profilo astrattamente innovativo non è stata di per sé sufficiente a determinare un effettivo cambiamento dei comportamenti gestionali adottati³⁷⁵. Nelle proprie dinamiche attuative, infatti, la valutazione non è stata in grado di assumere «una importanza preponderante quale elemento soggettivo in grado di incidere come un *plus* valore o come una *deminutio* della capacità professionale della dirigenza»³⁷⁶, non

³⁷³ R. SANTUCCI – P. MONDA, *Valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, cit. p. 283 ss.

³⁷⁴ D. BOLOGNINO, *Una lettura giuridica della valutazione della performance individuale nel c.d. "decreto Brunetta": ruolo del dirigente, garanzie "procedimentali" e conseguenze derivanti dalla conclusione dell'iter valutativo*, cit., p. 13 ss.

³⁷⁵ S. LAZZARA, *La valutazione della dirigenza pubblica dopo la riforma Brunetta*. *Attuali assetti e criticità emergenti nelle Agenzie fiscali. Il caso dell'Agenzia del Territorio*, cit., p. 5 e 6.

³⁷⁶ D. BOLOGNINO, *Una lettura giuridica della valutazione della performance individuale nel c.d.*

riuscendo così ad esercitare in concreto quella forza di incidere, condizionare e soprattutto orientare la decisione organizzativa dell'organo di indirizzo che pure il modello elaborato dal legislatore le aveva astrattamente attribuito.

Ebbene, nonostante tali criticità siano state fin da subito evidenziate da più parti, si rileva che in occasione dell'intervento del 2009 il legislatore sembra aver rinunciato ad affrontare direttamente la problematica della sostanziale irrilevanza della valutazione in occasione del conferimento degli incarichi dirigenziali. Il d.lgs. 150/2009, infatti, non interviene né sugli ampi margini di discrezionalità che ragionevolmente caratterizzano le scelte organizzative dell'organo di indirizzo politico-amministrativo, né sui tradizionalmente esigui – e, si ritiene, *meno* ragionevoli – oneri motivazionali che accompagnano la decisione, limitandosi a confermare con una formulazione nient'affatto innovativa che «la professionalità sviluppata e attestata dal sistema di misurazione e valutazione costituisce criterio per l'assegnazione di incarichi e responsabilità secondo criteri oggettivi e pubblici» (art. 25, comma 2 d.lgs. 150/2009). Astrattamente il richiamo ai principi dell'oggettività e della pubblicità è senza dubbio in grado di impattare positivamente sulle criticità rilevate nel contesto del precedente sistema. La loro effettiva valorizzazione, tuttavia, rimane riservata all'ambito delle scelte concrete adottate dalle singole amministrazioni nell'esercizio della propria autonomia organizzativa e gestionale.

Con riferimento al rilievo che la valutazione assume rispetto alle premialità, invece, si osserva che con l'intervento del 2009 è stato introdotto nell'ordinamento un innovativo sistema di riconoscimento e di distribuzione della retribuzione accessoria finalmente ancorato ai risultati effettivamente raggiunti ed accertati attraverso le risultanze del sistema di misurazione e valutazione della *performance*.

È infatti previsto che l'Organismo indipendente, dopo aver misurato e valutato la *performance* individuale di ciascun dirigente, è tenuto a compilare una vera e propria graduatoria delle valutazioni. Sulla base di essa il personale dirigenziale è suddiviso in tre diverse fasce di merito.

Il venticinque per cento dei dirigenti sarà collocato nella fascia di merito alta, e concorrerà alla distribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale. Il cinquanta per cento di loro sarà invece collocato nella fascia intermedia, a cui è destinato ugualmente il cinquanta per cento delle risorse per la retribuzione accessoria, che però dovrà essere distribuito tra un numero maggiore di aventi diritto. Infine, il rimanente venticinque per cento sarà collocato nella fascia di merito bassa, che non dà diritto all'attribuzione di alcun trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale (art. 19, comma 2, lett. a, b, c d.lgs. 190/2009).

L'innovativa previsione di una divisione in fasce ha indubbiamente avuto il merito di

“decreto Brunetta”: ruolo del dirigente, garanzie “procedimentali” e conseguenze derivanti dalla conclusione dell'iter valutativo, cit., p. 12.

contrastare la prassi – molto diffusa nel sistema precedente – della distribuzione ‘a pioggia’ delle premialità, attraverso una valorizzazione concreta del collegamento tra valutazione della qualità della prestazione resa e retribuzione di risultato. Il nuovo sistema sembra tuttavia caratterizzarsi per un’eccessiva rigidità, in quanto impone delle percentuali fisse da cui non sembra possibile discostarsi. Come comportarsi, allora, nel caso in cui i dirigenti con una valutazione positiva siano superiori al venticinque per cento? Oppure, al contrario, siano in numero eccessivo quelli che hanno ricevuto una valutazione negativa?

Ma il vero profilo critico del nuovo sistema delle premialità si ritiene doversi rintracciare nell’introduzione di molteplici ipotesi di intervento sulla retribuzione di risultato che, discostandosi dal modello degli incentivi al miglioramento della qualità delle prestazioni, sembrano essere invece ispirate da una logica latamente ‘affittiva’³⁷⁷. Negli ultimi anni infatti il legislatore ha introdotto in diversi ambiti dell’ordinamento disposizioni che prevedono la decurtazione o direttamente la non corresponsione ai dirigenti della retribuzione di risultato in caso di mancato adempimento di prescrizioni puntuali contenute in disposizioni di legge.

Non sempre, tuttavia, tali prescrizioni sono rivolte direttamente ai dirigenti. Così come nel caso già richiamato della mancata adozione del Piano della *performance* (art. 10, comma 5 d.lgs. 150/2009), anche con riferimento specifico alla funzione di valutazione il legislatore ha disposto che, qualora un’amministrazione avesse omesso di predisporre il proprio Sistema di misurazione e valutazione delle *performance*, il dirigente responsabile non si vedrebbe corrisposta la propria retribuzione di risultato (art. 24, comma 1-*quater* d.lgs. 165/2001). A fronte di questa nuova tipologia di intervento sulla retribuzione di risultato è stato allora osservato che tale modello «(...) “sanzioni” il singolo dirigente, non l’amministrazione facendo ricadere sul primo le inerzie delle seconde»³⁷⁸.

Per quanto qui interessa si deve rilevare che – come si avrà modo di osservare meglio più avanti³⁷⁹ – il modello dell’intervento ‘affittivo’ sulla retribuzione di risultato sembra essere stato mutuato anche nell’ambito della responsabilità dirigenziale, con effetti rilevanti su quella che è la funzione correttiva dell’azione pubblica che l’istituto ha tradizionalmente svolto all’interno dell’ordinamento amministrativo.

³⁷⁷ D. BOLOGNINO, *ivi*, p. 14 ss.

³⁷⁸ A. BOSCATI, *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità tra organizzazione del lavoro e svolgimento dell’attività amministrativa*, cit., p. 55.

³⁷⁹ Cfr. *infra*, cap. II, par. 7.

6. (segue) *Gli effetti della valutazione sulla responsabilità dirigenziale. Legame procedimentale, legame funzionale e parallelismo tra oggetto della valutazione e fattispecie di inadempimento. L'inefficienza gestionale e la nuova ipotesi di responsabilità per culpa in vigilando.*

Come è stato anticipato, nel modello emerso dalle grandi riforme degli anni Novanta il circuito valutazione-responsabilità è stato pensato e costruito in modo tale che il procedimento di addebito della responsabilità possa aprirsi solo dopo che si sia concluso quello per la valutazione. Ciò per un duplice ordine di motivi, l'uno di carattere *strutturale* e l'altro invece di carattere *funzionale*.

Con riferimento al profilo *strutturale* si è già osservato che l'accertamento di una delle ipotesi a cui è ricollegata la responsabilità dirigenziale può avvenire esclusivamente nell'ambito del procedimento di valutazione. Gli esiti di quest'ultimo, dunque, costituiscono il presupposto e la stessa ragione giustificativa alla base dell'attivazione del procedimento, solo eventuale, che porterà all'addebito della responsabilità ed all'adozione della misura più appropriata al caso concreto³⁸⁰.

Per quanto attiene al piano *funzionale*, invece, è stato rilevato che nel contesto di un modello caratterizzato da una nuova dimensione ordinamentale dell'amministrazione quale organizzazione chiamata a produrre beni ed erogare servizi di interesse pubblico in una logica di efficienza, efficacia ed economicità, si dovrebbe arrivare all'attivazione dello strumento della responsabilità dirigenziale solo in ipotesi patologiche, e cioè dopo che si siano inutilmente esauriti tutti gli strumenti di natura correttiva connessi alla valutazione, che evidentemente si muovono sempre sul piano della fisiologia dei rapporti tra controllore e controllato³⁸¹.

Sebbene formalmente si tratti di due procedimenti distinti, dunque, non vi sono dubbi che valutazione e responsabilità rappresentino in effetti due articolazioni della più ampia funzione di controllo sull'operato della dirigenza: entrambe, infatti, da una parte sono chiamate a compensare l'autonomia di cui godono oggi i dirigenti nell'ambito del nuovo modello organizzativo dell'amministrazione, e dall'altra hanno il compito di orientare l'azione pubblica verso il raggiungimento del risultato.

³⁸⁰ Cfr. L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, cit., p. 130.

³⁸¹ «Di fronte all'incapacità manageriale, ravvisabile nel mancato raggiungimento dell'obiettivo in una certa percentuale e nel non avere messo in campo le best practices, dovrebbe apparire sufficiente, come prima risposta (...), e sempre sul piano fisiologico, la mancata erogazione della retribuzione di risultato. (...) La mancata conferma nell'incarico, la revoca o il licenziamento, cioè le [misure] patologiche dovrebbero, per converso, rappresentare l'*extrema ratio* sistemica, cui si fa ricorso solo a valutazione conclusa, con gravi risultati negativi conclamati e con ipotesi di inadempimenti evidenti di direttive o mancati raggiungimenti di obiettivo, in percentuale insopportabile da parte dell'amministrazione di appartenenza. Sembra necessario parlare di percentuale insopportabile, perché rispetto alla percentuale sopportabile di mancato raggiungimento dell'obiettivo, è sufficiente la mancata erogazione della retribuzione di risultato in misura proporzionale al deficit di raggiungimento dell'obiettivo medesimo» (G. NICOSIA, «*Sapere sapienziale*» e gestione responsabile del capitale umano nella riforma «*continua*» del lavoro pubblico, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2/2014, p. 374 ss.).

La reciproca autonomia ontologica dei due procedimenti ed il contestuale rapporto di strumentalità-sussidiarietà pongono allora l'esigenza di affrontare la tematica dei meccanismi di garanzia del dirigente coinvolto in un procedimento di addebito della responsabilità, in particolare alla luce delle criticità già rilevate con riferimento alle garanzie partecipative nell'ambito del nuovo procedimento di valutazione introdotto nel 2009³⁸².

L'art. 21, comma 1 d.lgs. 165/2001 sembra dettare il principio per cui l'intensità della partecipazione del dirigente al procedimento di addebito debba essere graduata sulla base della tipologia di misura che l'organo di controllo intende adottare all'indomani dell'avvenuto accertamento, nell'ambito di un procedimento di valutazione, di una fattispecie di responsabilità: così, il mancato rinnovo dell'incarico dovrà essere preceduto dalla semplice contestazione al dirigente dell'accertato inadempimento; le misure della revoca dell'incarico e del recesso dal rapporto di lavoro, invece, richiedono espressamente anche il rispetto del principio del contraddittorio (art. 21, comma 1 d.lgs. 165/2001).

La formulazione della disposizione risulta non soltanto poco chiara ma anche piuttosto infelice: il richiamo al principio del contraddittorio con riferimento esclusivo alla revoca dell'incarico ed al recesso dal rapporto di lavoro, infatti, se da una parte sembra essere giustificato dalla maggior forza 'afflittiva' che tali misure hanno sulla posizione del dirigente, dall'altra rischia di far sorgere dubbi e interrogativi circa l'effettiva utilità che la 'sola' previa contestazione potrebbe in concreto avere per il dirigente nel caso di adozione della misura più blanda – ma pur sempre incisiva – del mancato rinnovo dell'incarico.

Il sistema delle garanzie nel procedimento per l'addebito, tuttavia, non si esaurisce nelle regole della partecipazione. Fin dalla prima introduzione nell'ordinamento dell'istituto della responsabilità dirigenziale in occasione del d.lgs. 29/1993, infatti, il legislatore ha previsto che prima di adottare una delle misure connesse alla responsabilità dirigenziale sia necessario investire della questione un comitato dei garanti istituito specificamente a tale scopo (art. 22, d.lgs. 165/2001).

Nell'ambito del rapporto binario controllore-controllato il Comitato ha tradizionalmente svolto la funzione di garantire la posizione dei dirigenti nei confronti dell'organo politico: quest'ultimo, infatti, non può valutare e 'pesare' l'inadempimento dirigenziale in totale autonomia, ma dovrà sottoporre il proprio progetto di provvedimento all'attenzione del Comitato. Questo ha il compito di verificare se la misura scelta dall'organo politico è in effetti appropriata al caso concreto, permettendo così di recuperare «in fase procedurale un possibile deficit di tutela verificabile in sede di individuazione delle condotte sanzionabili a titolo di responsabilità»³⁸³.

³⁸² Cfr. *supra*, cap. II, par. 5.

³⁸³ S. MAINARDI, *La responsabilità dirigenziale e il ruolo del Comitato dei Garanti*, cit., p. 1078 ss.

Per permettere al Comitato di svolgere la propria funzione garantista la legge gli attribuiva il compito di rendere un parere a cui l'organo di controllo avrebbe dovuto obbligatoriamente conformarsi. Tale parere, tuttavia, sarebbe dovuto essere reso entro il termine perentorio di trenta giorni (oggi quarantacinque) dalla richiesta; decorso inutilmente tale termine si sarebbe potuto prescindere dallo stesso.

Si rileva tuttavia che il legislatore del 2009 è intervenuto sensibilmente sulla disciplina esaminata, eliminando ogni riferimento alla forza vincolante del parere e stabilendo che l'organo politico possa adottare le misure connesse alla responsabilità dirigenziale semplicemente dopo aver «sentito il Comitato dei garanti» (art. 22 d.lgs. 165/2001 *post* 2009)³⁸⁴.

Ciò ha determinato una forte dequotazione dell'apporto che il Comitato dei garanti è effettivamente in grado di dare nell'ambito del procedimento di addebito della responsabilità, riducendo così ulteriormente i margini delle garanzie per il dirigente nei confronti del pericolo di abusi da parte dell'organo di controllo.

Ma sebbene quella delle garanzie procedurali costituisca la problematica di più stretto interesse nell'ambito del collegamento tra i due procedimenti, essa non costituisce tuttavia l'unico profilo di rilievo del più generale rapporto tra valutazione e responsabilità.

Come si è già avuto modo di anticipare, infatti, nell'ambito del nuovo modello organizzativo valutazione e responsabilità possono essere osservate in una prospettiva unitaria e così essere ricondotte entrambe alla generale funzione di controllo sull'operato della dirigenza, di cui si presentano in effetti come vere e proprie articolazioni. A fronte di tale collegamento funzionale emerge allora con forza la necessità della presenza nell'ordinamento di un solido 'parallelismo' tra i profili oggetto di valutazione ed i presupposti della responsabilità dirigenziale.

Se, infatti, è vero che il procedimento di misurazione e valutazione della *performance* rappresenta la sede naturale per l'accertamento di un inadempimento da parte del dirigente, allora evidentemente il controllo dovrà avere ad oggetto quei profili della prestazione dirigenziale che non solo assumono rilievo per il conferimento di nuovi incarichi e per l'erogazione delle premialità, ma da cui è anche possibile verificare l'effettiva presenza di tutti gli elementi necessari per l'integrazione di una delle fattispecie a cui la legge ricollega la responsabilità dirigenziale.

Allo stesso modo, se è vero che nell'ambito del nuovo modello organizzativo costruito sulla distinzione funzionale il controllo costituisce il contraltare dell'attribuzione di funzioni proprie (secondo il già richiamato schema 'imputazione di funzioni-imputazione di responsabilità'³⁸⁵), allora tanto la valutazione quanto la responsabilità dovranno necessariamente operare in *tutti* gli ambiti funzionali in cui il dirigente è

³⁸⁴ Cfr. G. D'ALESSIO, *Il disegno della dirigenza*, in M. GENTILE (a cura di), *Lavoro pubblico: ritorno al passato? La legge Brunetta tra produttività e contrattazione*, cit., p. 64.

³⁸⁵ Cfr. L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, cit., p. 85; *supra*, cap. I, par. 4.

chiamato ad esercitare i propri poteri in piena autonomia, tanto come organo quanto come *manager*³⁸⁶.

Ebbene, per quanto attiene ai profili oggetto di controllo si osserva che per espressa disposizione di legge la valutazione del dirigente è collegata agli indicatori di *performance* relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità, al raggiungimento di specifici obiettivi individuali, alla qualità del contributo assicurato alla *performance* generale della struttura ed alle competenze professionali e manageriali dimostrate, nonché alla capacità di valutazione dei propri collaboratori dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi (art. 9, comma 1, lett. a, b, c, d d.lgs. 150/2009).

Il controllo sul risultato, dunque, non è limitato a verificare esclusivamente l'effettivo raggiungimento di un obiettivo, ma – muovendo dal carattere eterogeneo delle competenze dirigenziali – è orientato anche alla valutazione della capacità manageriale dimostrata dal dirigente nell'esercizio dei propri poteri di organizzazione delle risorse.

Anche il profilo dell'attività più strettamente gestionale, dunque, va ad integrare il novero delle prestazioni connesse a quella generale obbligazione di risultato³⁸⁷ che caratterizza la posizione del dirigente in ragione dei suoi poteri e della sua autonomia. Come è stato brillantemente osservato, del resto, è proprio attraverso l'esercizio delle proprie competenze organizzative che il dirigente può operare più incisivamente per il raggiungimento del risultato³⁸⁸.

Ma sebbene il profilo della capacità manageriale sia sempre stato oggetto di valutazione fin dalla prima introduzione dei controlli interni³⁸⁹, nell'esperienza applicativa si è tuttavia registrata una diffusa incapacità di utilizzare lo strumento della responsabilità dirigenziale anche nella prospettiva di correggere le inefficienze organizzative.

Frequentemente, infatti, l'incapacità manageriale accertata con una valutazione negativa assumeva rilievo in una dimensione *anche* patologica solamente nei casi in cui essa avesse concorso – con un contributo significativo – a determinare il mancato raggiungimento di un obiettivo. Diversamente, qualora l'obiettivo fosse stato realizzato *nonostante* un'inefficienza gestionale, l'organo titolare delle funzioni di indirizzo e

³⁸⁶ Cfr. *supra*, cap. II, par. 1.

³⁸⁷ Macrocategoria in cui, come già si è avuto modo di dire, accogliendo una lettura unitaria sembra possibile far rientrare entrambe le fattispecie finora analizzate del mancato raggiungimento degli obiettivi e dell'inosservanza delle direttive: cfr. *supra*, cap. II, par. 2.

³⁸⁸ Cfr. A. PIOGGIA, *Direzione e dirigenza nelle aziende sanitarie. Una analisi della distribuzione del potere decisionale alla luce degli atti aziendali*, cit., p. 6.

³⁸⁹ Già prima della riforma del 2009 l'art. 5 d.lgs. 286/1999 (oggi abrogato), nel disciplinare la valutazione del personale con incarico dirigenziale, prevedeva che «le pubbliche amministrazioni, sulla base anche dei risultati del controllo di gestione, valutano (...) le prestazioni dei propri dirigenti, *nonché i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane e organizzative ad essi assegnate (competenze organizzative)*».

controllo avrebbe tenuto conto della valutazione negativa per il conferimento dei futuri incarichi e per l'erogazione delle premialità, ma non avrebbe adottato nessuna delle misure correttive connesse alla responsabilità dirigenziale.

Al fine di far fronte a tale disfunzione e nella prospettiva di valorizzare il profilo più strettamente manageriale delle competenze dei dirigenti, il legislatore del 2009 ha così deciso di introdurre nella struttura dell'art. 21 d.lgs. 165/2001 un nuovo comma 1-*bis*, che prevede una nuova ipotesi di responsabilità dirigenziale legata all'accertamento di una colpevole violazione imputabile al dirigente del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato al proprio ufficio, degli *standard* quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza.

Seguendo tuttavia quella che – come si avrà modo di meglio dire tra poco – si presenta come una vera e propria tendenza innovativa del 2009³⁹⁰, in questo caso l'accertamento della responsabilità dirigenziale non determina l'adozione di una misura incidente sull'incarico o sul rapporto di servizio, ma comporta invece un intervento sulla retribuzione di risultato, che in relazione alla gravità dei casi potrà essere decurtata fino all'ottanta per cento.

7. Il fallimento del modello collaborativo-correttivo e l'emersione di una nuova logica sanzionatoria nel controllo sull'operato dei dirigenti. La proliferazione delle fattispecie 'speciali' di responsabilità dirigenziale ed i pericoli di confusione con il modello della responsabilità disciplinare.

Da quanto finora osservato è emerso chiaramente lo stretto collegamento logico-funzionale, prima ancora che normativo, tra la programmazione degli obiettivi, la valutazione dei risultati e l'eventuale accertamento-attivazione della responsabilità dirigenziale.

Ma nonostante nel corso degli anni Novanta sia stata realizzata una profonda riforma del sistema dei controlli nella prospettiva di rendere possibile una valutazione dell'azione pubblica secondo parametri di efficacia, economicità ed efficienza, si deve tuttavia rilevare che nell'esperienza concreta dei pubblici uffici gli strumenti ed i meccanismi posti a tutela delle nuove ragioni del risultato spesso non hanno trovato compiuta realizzazione.

Gli organi politici titolari delle funzioni di indirizzo e di controllo hanno infatti rinunciato a realizzare una compiuta programmazione ed una reale valutazione dell'operato dei dirigenti, preferendo erogare la retribuzione di risultato in maniera sostanzialmente automatica in cambio della possibilità di continuare ad intromettersi surrettiziamente in quegli spazi di gestione amministrativa che erano stati loro sottratti

³⁹⁰ Cfr. *infra*, cap. II, par. 7, 8.

con l'elaborazione del nuovo modello organizzativo di distinzione funzionale³⁹¹.

La mancata attuazione del sistema di valutazione della dirigenza³⁹² ha così determinato evidentemente anche il fallimento dell'istituto della responsabilità dirigenziale, che per questo motivo da più parti è stato ritenuto essere «il vero e proprio tallone d'Achille della riforma (...)» dell'organizzazione amministrativa³⁹³.

La resistenza mostrata dalla dirigenza nell'accogliere il principio della propria responsabilizzazione ed il mancato utilizzo da parte degli organi politici tanto della programmazione quanto del controllo quali strumenti per la realizzazione del principio del buon andamento hanno fondato la riforma realizzata nel 2009, nel cui ambito si è registrato un parziale ripensamento da parte del legislatore della stessa logica correttivo-collaborativa che tradizionalmente è stata posta alla base del sistema dei controlli.

Ritenendo opportuno continuare a mantenere una prospettiva unitaria della valutazione e della responsabilità quali articolazioni – in un caso fisiologica e nell'altro patologica – del controllo sui risultati, si rileva che a partire dall'intervento normativo del 2009 si è assistito da una parte ad un utilizzo per la prima volta 'affittivo' degli interventi sulla retribuzione di risultato, e dall'altra alla proliferazione nell'ordinamento di tante nuove fattispecie 'speciali' di responsabilità dirigenziale.

Come si avrà modo di dire, le disposizioni ascrivibili a queste due aree sembrano allontanarsi sensibilmente dalle finalità correttive tipiche del modello originale, caratterizzandosi per un profilo latamente sanzionatorio che si ritiene debba essere letto come un'ulteriore declinazione di quella nuova logica punitivo-affittiva che dal 2009 sembra essere stata accolta dal legislatore come reazione alla mancata responsabilizzazione della dirigenza³⁹⁴.

Il primo intervento riconducibile alla tendenza descritta si è registrato in occasione dell'introduzione nel testo dell'art. 21 d.lgs. 165/2001 del già esaminato comma 1-*bis*³⁹⁵, in cui la responsabilità dirigenziale è stata collegata all'accertamento di una colpevole violazione imputabile al dirigente del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato al proprio ufficio, degli *standard* quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza. Sebbene il legislatore abbia scelto di collocare

³⁹¹ F. MERLONI, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, cit., p. 175; ID., *L'autonomia professionale della dirigenza*, in G. GARDINI (a cura di), *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, cit., p. 141.

³⁹² Cfr. L. ZOPPOLI, *A dieci anni dalla riforma Bassanini: dirigenza e personale*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1/2008, p. 24 ss.

³⁹³ D. MEZZACAPO, *Dirigenza pubblica e tecniche di tutela*, Jovene editore, Napoli, 2010, p. 193; A. ZOPPOLI, *L'indipendenza dei dirigenti pubblici*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, cit., p. 158.

³⁹⁴ D. BOLOGNINO, *Una lettura giuridica della valutazione della performance individuale nel c.d. "decreto Brunetta": ruolo del dirigente, garanzie "procedimentali" e conseguenze derivanti dalla conclusione dell'iter valutativo*, cit., p. 14 ss.

³⁹⁵ Cfr. *supra*, cap. II, par. 6.

comunque all'interno della struttura dell'art. 21 quella che si presenta come una vera e propria nuova fattispecie, spicca la circostanza che in questo caso l'accertamento non porti all'adozione di una delle tipiche misure correttive finalizzate a reindirizzare l'azione verso il raggiungimento del risultato, ma fondi invece un intervento di carattere negativo sulla retribuzione di risultato³⁹⁶.

Non è questa tuttavia l'unica occasione in cui lo strumento della decurtazione o della mancata corresponsione delle premialità è stato utilizzato come 'pungolo' nei confronti della dirigenza. L'art. 2, comma 9 l. 241/1990 prevede infatti che «la mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della performance individuale», mentre l'art. 55-*sexies*, comma 3 d.lgs. 165/2001 stabilisce che il mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare da parte del dirigente comporta non solo l'applicazione di una sanzione disciplinare (la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione in proporzione alla gravità dell'infrazione non perseguita), ma anche la mancata attribuzione della retribuzione di risultato.

Come si avrà modo di vedere meglio più avanti³⁹⁷, anche con riferimento all'obbligo di osservare e dare attuazione alle disposizioni del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82) il legislatore ha stabilito che esso è rilevante ai fini della misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale. Al contrario di quanto avvenuto nelle due disposizioni richiamate poc'anzi, tuttavia, in questo caso il legislatore non si è limitato a sancire il rilievo dell'eventuale inadempimento ai fini della valutazione, ma ha stabilito espressamente che il dirigente ne risponderà anche sul piano della responsabilità dirigenziale (art. 12, comma 1-*ter* d.lgs. 82/2005).

Due ulteriori ipotesi 'speciali' di responsabilità dirigenziale sono state previste anche dalla l. 6 novembre 2012, n. 190 nell'ambito della lotta alla corruzione, una ricollegata alla mancata predisposizione da parte del dirigente responsabile anticorruzione del piano triennale di prevenzione della corruzione o alla mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione (art. 1, comma 8 l. 190/2012), e l'altra che scatta sempre nei confronti del dirigente responsabile anticorruzione in caso di commissione, da parte di un dipendente all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato (art. 1, comma 12 l. 190/2012).

Anche l'art. 36 d.lgs. 165/2001 prevede l'integrazione di una responsabilità dirigenziale quale conseguenza del mancato rispetto dei limiti e delle condizioni dettate per l'utilizzo di contratti di lavoro flessibile da parte delle amministrazioni (art. 36, commi 5 e 5-*quater* d.lgs. 165/2001).

Ancora, nel d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, ove all'art. 46, comma 1 è previsto che l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione o la mancata predisposizione del

³⁹⁶ Cfr. diffusamente *infra*, cap. II, par. 8.

³⁹⁷ Cfr. *infra*, cap. III, parr. 4, 5.

programma triennale per la trasparenza e l'integrità da parte del dirigente responsabile costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale.

Infine, nella disciplina che regola la creazione di un sistema informatico di acquisizione dei dati relativi alle modalità di gestione dei servizi strumentali (art. 17, comma 2 d.l. 24 giugno 2014, n. 90) è prevista un'ipotesi di responsabilità dirigenziale per il mancato inserimento dei dati da parte del soggetto competente.

Pur non seguendo un unico schema, le disposizioni brevemente esaminate sembrano essere tra loro accomunate da un utilizzo degli strumenti di controllo – tanto della valutazione e delle premialità, quanto della responsabilità dirigenziale – che appare decisamente innovativo, sicuramente diverso rispetto al modello originario. In tutti i casi richiamati, infatti, il controllo non è finalizzato a verificare i risultati della gestione complessiva realizzata dal dirigente: gli interventi sulla retribuzione e l'attivazione della responsabilità dirigenziale sono invece ricollegati a singoli inadempimenti di obblighi puntuali.

Si ritiene che in questa tendenza legislativa possa rintracciarsi un nuovo modello di controllo, diretta conseguenza della già rilevata mancata operatività della necessaria dialettica tra organi politici ed organi amministrativi tanto nel momento dell'indirizzo quanto in quello della verifica dei risultati. A fronte della sostanziale irresponsabilità della dirigenza per il proprio operato, infatti, il legislatore ha scelto da una parte di integrare in via legislativa gli obblighi del dirigente e gli 'obiettivi' della sua gestione³⁹⁸, e dall'altra ha affiancato agli strumenti tipici del controllo collaborativo nuove misure che sembrano caratterizzarsi per una funzione non correttiva ma bensì prima di tutto sanzionatoria.

Così, per quanto attiene in particolare allo strumento della responsabilità dirigenziale si rileva che, al contrario di quanto avviene nelle ipotesi tradizionali disciplinate dall'art. 21 d.lgs. 165/2001, nelle nuove fattispecie 'speciali' non assumono rilievo i risultati della gestione complessiva realizzata dal dirigente nell'esercizio delle proprie funzioni.

Si è già parlato in più occasioni del ruolo che il legislatore ha originariamente inteso attribuire al principio della responsabilizzazione nel contesto del nuovo assetto organizzativo dell'amministrazione: storicamente infatti la responsabilità ha rappresentato il vero e proprio contraltare dell'autonomia riconosciuta alla dirigenza, e la sua attivazione è stata finalizzata a correggere l'andamento complessivo dell'azione intervenendo sulla titolarità degli incarichi in modo da orientare la gestione verso la realizzazione dei suoi obiettivi³⁹⁹.

Ebbene, con riferimento alle nuove fattispecie è stato osservato che il legislatore sembra aver voluto introdurre nell'ordinamento un nuovo meccanismo di imputazione

³⁹⁸ Cfr. E.A. APICELLA, *Lineamenti del pubblico impiego «privatizzato»*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 112.

³⁹⁹ Cfr. *supra*, cap. II, par. 2.

della responsabilità⁴⁰⁰, in ragione del quale in sede di accertamento non si tiene conto della *performance* dirigenziale nella sua completezza e nella sua generalità, ma si presta invece attenzione al mancato adempimento di obblighi puntuali fissati dalla legge. E si ritiene che l'utilizzo per la prima volta in chiave sanzionatoria di quegli strumenti che tradizionalmente hanno invece svolto una funzione esclusivamente correttiva si spieghi proprio con la scelta innovativa di affiancare al controllo sulla gestione complessiva l'attribuzione di rilievo giuridico a singole ipotesi di inadempimento.

Si è così assistito ad una vera e propria «proliferazione (o parcellizzazione) delle ipotesi di responsabilità dirigenziale»⁴⁰¹, con conseguenze importanti sulla natura e sulla funzione stessa dell'istituto. Oggi, infatti, la responsabilità dirigenziale non può essere più osservata in una prospettiva unitaria, in quanto al suo interno sembra essersi realizzato un vero e proprio sdoppiamento tra due diversi modelli distinti per presupposti, struttura, effetti e funzione.

Da una parte un modello 'tradizionale', a cui continuano ad essere ricondotte le ipotesi del mancato raggiungimento degli obiettivi e dell'inosservanza delle direttive, che si fonda sull'accertamento dell'inadempimento della macro-obbligazione di risultato e che si caratterizza per svolgere una funzione eminentemente correttiva attraverso l'adozione di misure volte a reindirizzare l'azione verso il raggiungimento del risultato.

Dall'altra un modello che potrebbe essere definito 'speciale', a cui fanno capo le nuove ipotesi di responsabilità di recente elaborazione, le quali pur con differenze strutturali importanti sono tutte accomunate dal collegamento a singoli inadempimenti e da una funzione – prima che correttiva – anzitutto sanzionatoria.

Il modello 'speciale', in particolare, sembra condividere molti elementi con il modello della responsabilità disciplinare⁴⁰², tradizionalmente destinata a punire un singolo comportamento colpevole ed imputabile al dipendente che viola uno specifico obbligo giuridico nell'ambito del rapporto di lavoro⁴⁰³.

Un simile avvicinamento⁴⁰⁴ tra due modelli di responsabilità ontologicamente

⁴⁰⁰ Cfr. P. SORDI, *La responsabilità dirigenziale*, in A. BARTOLINI – S. FANTINI – G. FERRARI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa e delle responsabilità*, Nel Diritto editore, Roma, 2010, 64 ss.

⁴⁰¹ D. BOLOGNINO – G. D'ALESSIO, *Il dirigente come soggetto "attivo" e "passivo" della valutazione. La responsabilità dirigenziale legata al sistema di valutazione e la responsabilità per omessa vigilanza su produttività ed efficienza*, cit., p. 166 ss.

⁴⁰² Cfr. D. BOLOGNINO – G. D'ALESSIO, *ibidem*. Cfr. anche D. DAVID, *Le nuove fattispecie di responsabilità dirigenziale, ovvero come il legislatore abbia rivoluzionato (o forse trasformato) l'istituto ex art. 21 d.lgs. 165/2001*, in *Amministrazione In Cammino. Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"*, 2013, p. 10, che parla di «una area grigia e di confusione tra le due responsabilità».

⁴⁰³ Cfr. V. TENORE, *Profili ricostruttivi della responsabilità dirigenziale nel pubblico impiego*, in *Giustizia civile*, 2/2013, p. 338 ss.

⁴⁰⁴ A. ZUCARO, *L' "Ircocervo" delle responsabilità dirigenziali tra il Decreto 150/2009 ed i contratti collettivi nazionali*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 5/2009, p. 948 ss. Cfr. anche R. SALOMONE, *La responsabilità dirigenziale oltre i confini della prestazione individuale*, in *Giurisprudenza*

distinti tanto sul piano logico e funzionale quanto su quello giuridico⁴⁰⁵ non poteva che ingenerare confusione, in particolare in quei casi in cui il legislatore prevede espressamente che un'unica violazione comporti l'integrazione di entrambe le fattispecie.

Ciò ha fatto addirittura avanzare dubbi in merito all'attualità della distinzione tra le due forme di responsabilità⁴⁰⁶, accompagnati da letture unitarie che tuttavia non sembrano in grado di offrire una spiegazione soddisfacente della persistente distinzione delle fonti, della natura e dei contenuti degli obblighi dirigenziali rispetto a quelli disciplinari.

Ad avviso di chi scrive, infatti, la contaminazione del modello tipico della responsabilità dirigenziale con alcuni elementi propri di quella disciplinare non ha

italiana, 12/2010, p. 2720 ss., secondo cui le nuove fattispecie potrebbero essere assimilate al modello tipico della responsabilità dirigenziale solamente in quei casi in cui le condotte richieste al dirigente fossero riconducibili, non necessariamente in maniera esplicita, o ad obiettivi fissati per il dirigente, oppure ad una direttiva elaborata dall'organo politico.

⁴⁰⁵ Le ricostruzioni elaborate dalla dottrina per distinguere le due figure di responsabilità sono molteplici. Secondo alcuni, la distinzione si fonderebbe sulla diversa fonte degli obblighi violati: mentre la responsabilità dirigenziale è ricollegata all'inadempimento del generale obbligo del raggiungimento dei risultati derivante dall'incarico fonte del rapporto di ufficio, quella disciplinare invece avrebbe origine dall'inadempimento dei diversi obblighi derivanti dal rapporto di lavoro subordinato (G. NICOSIA, *La valutazione delle prestazioni dirigenziali e le connesse responsabilità. La responsabilità dirigenziale e la responsabilità disciplinare*, in U. CARABELLI – M.T. CARINCI (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Cacucci Editore, Bari, 2010, p. 142 ss.). Ad avviso di altri autori, invece, per distinguere le due fattispecie si dovrebbe valorizzare il profilo procedimentale: la responsabilità dirigenziale, infatti, può essere accertata esclusivamente nell'ambito del procedimento di valutazione dei risultati dell'operato del dirigente; la responsabilità disciplinare, invece, prescinde dalla procedura di valutazione e può emergere in qualsiasi momento del rapporto di lavoro (cfr. V. PAPA, *Dirigenze pubbliche e responsabilità "al plurale" tra oscillazioni normative e giurisprudenziali*, cit., p. 943). Infine, secondo un altro orientamento interpretativo la differenza si fonderebbe sulla rilevanza o meno dell'elemento soggettivo: la responsabilità disciplinare, infatti, è evidentemente una responsabilità per dolo o colpa del tutto omologata a quella del lavoratore subordinato privato; quella dirigenziale sarebbe invece una responsabilità oggettiva, per la quale assumerebbe rilievo esclusivamente il mancato raggiungimento del risultato a prescindere dall'effettiva imputabilità al dirigente. Tale considerazione non appare tuttavia condivisibile, in particolare a fronte di precise indicazioni in senso contrario offerte dal legislatore con riferimento tanto alla fattispecie dell'inosservanza delle direttive (che deve essere *imputabile* al dirigente), quanto alla nuova fattispecie disciplinata dal comma 1-bis dell'art. 21 d.lgs. 165/2001, che disciplina la violazione *colpevole* di un obbligo giuridico (cfr. V. PAPA, *ivi*, p. 944 ss.; C. DE MARCO, *Il licenziamento nel lavoro pubblico*, Giapichelli, Torino, 2011, p. 174 ss.). Sempre con riferimento al profilo del carattere oggettivo-soggettivo della responsabilità dirigenziale recentemente è stato poi osservato che «il proliferare delle responsabilità e le difficoltà di inquadramento delle stesse, deve sollecitare un ripensamento teorico dello stesso concetto di responsabilità dirigenziale, valutata non più in termini oggettivi (motivi di responsabilità legati al raggiungimento di un risultato), bensì in termini soggettivi (come responsabilità complessiva del dirigente pubblico per una serie determinata di comportamenti gestionali)» (cfr. S. MAINARDI, *Fonti, poteri e responsabilità nella valutazione del merito dei dipendenti pubblici*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2/2009, p. 740).

⁴⁰⁶ Cfr. F. BORGOGELLI, *Responsabilità disciplinare e responsabilità dirigenziale. Una proposta di ricomposizione*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 112/2010, p. 11 ss.; D. MEZZACAPO, *Dirigenza pubblica e tecniche di tutela*, cit., 2010, p. 225 ss.; V. PAPA, *Dirigenze pubbliche e responsabilità "al plurale" tra oscillazioni normative e giurisprudenziali*, cit., p. 959 ss.

determinato il superamento della tradizionale dicotomia, ma piuttosto ha fatto sorgere nuove ipotesi ibride⁴⁰⁷. Si rileva infatti che i ‘nuovi’ obblighi puntuali mutuano il modello della responsabilità disciplinare esclusivamente sul piano degli effetti (di natura sanzionatoria) e del meccanismo di imputazione (accertamento di un inadempimento puntuale). Sul piano dei contenuti, invece, essi rimangono comunque legati all’esercizio dei poteri di amministrazione attiva e di organizzazione riservati ai dirigenti nella loro duplice dimensione di organi e di *manager*.

Gli obblighi alla base delle nuove ipotesi di responsabilità non possono dunque essere ricondotti al rapporto di servizio che caratterizza tutti i funzionari, ma devono rimanere collocati nell’ambito del rapporto di ufficio che lega il dirigente all’ente di appartenenza. Un rapporto di ufficio che tuttavia non è più declinato esclusivamente secondo le logiche collaborative tipiche del modello di amministrazione policentrica, ma che si caratterizza invece per una dinamica conflittuale finora sconosciuta che rischia – in una prospettiva di eterogenesi dei fini – di frenare, anziché accrescere, la produttività dell’organizzazione⁴⁰⁸.

8. (segue) *La discussa natura giuridica della nuova fattispecie di responsabilità per culpa in vigilando. Il completamento del parallelismo tra tipologie di poteri dirigenziali e ipotesi di responsabilità. L’inefficienza gestionale tra risultato e sanzione.*

La riflessione circa la reale natura giuridica delle nuove ipotesi di responsabilità recentemente introdotte nell’ordinamento ha interessato in particolare la fattispecie disciplinata dal nuovo comma 1-*bis* dell’art. 21 d.lgs. 165/2001.

Ad avviso di alcuni commentatori, infatti, il «tasso di anomalia»⁴⁰⁹ che caratterizza la nuova responsabilità per *culpa in vigilando* la renderebbe assolutamente incompatibile con il modello tradizionale della responsabilità dirigenziale. La fattispecie, infatti, sembrerebbe poter essere contestata al dirigente in qualunque momento, senza dover attendere la conclusione del procedimento di valutazione per il suo addebito⁴¹⁰.

⁴⁰⁷ Si è parlato di un meccanismo di responsabilità dirigenziale *hard*, legata al mancato rispetto da parte di un dirigente dei canoni di efficienza, efficacia ed economicità, ed un meccanismo di responsabilità dirigenziale *soft*, che sanziona un singolo comportamento omissivo o inadempiente con conseguenze solo di natura patrimoniale (cfr. D. DAVID, *Le nuove fattispecie di responsabilità dirigenziale, ovvero come il legislatore abbia rivoluzionato (o forse trasformato) l’istituto ex art. 21 d.lgs. 165/2001*, cit., p. 10).

⁴⁰⁸ Cfr. A. BOSCATI, *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità tra organizzazione del lavoro e svolgimento dell’attività amministrativa*, cit., p. 13 ss.

⁴⁰⁹ V. PAPA, *Dirigenze pubbliche e responsabilità “al plurale” tra oscillazioni normative e giurisprudenziali*, cit., p. 945, nota 22.

⁴¹⁰ Cfr. G. NICOSIA, *La gestione della performance dei dirigenti pubblici: an, quando, quis e quo-*

A tale considerazione si è tuttavia obiettato che il mancato rispetto degli *standard* qualitativi e quantitativi da parte del personale costituisce un fatto che si presta ‘naturalmente’ ad essere accertato nell’ambito della procedura di valutazione: esso, infatti, assume rilievo quale comportamento ‘organizzativo’ del dirigente legato alle sue competenze manageriali, e non come semplice inadempimento di un obbligo connesso al rapporto di servizio tra dipendente e struttura. Il collegamento con la valutazione sarebbe inoltre confermato dall’utilizzo della misura della decurtazione della retribuzione di risultato (strumento premiale-afflittivo strutturalmente e logicamente connesso alla valutazione) e dalla previsione di un intervento del Comitato dei garanti ai sensi dell’art. 22 d.lgs. 165/2001⁴¹¹.

Militerebbero poi a favore della natura dirigenziale della fattispecie altri due argomenti: uno *sistematico*, legato alla formale collocazione dell’ipotesi in esame all’interno della disposizione che regola la responsabilità dirigenziale; un altro *letterale*, rappresentato dall’utilizzo da parte del legislatore della formula «al di fuori dei casi di cui al comma 1»⁴¹²: gli ‘altri casi’, infatti, sarebbero diversi ed ulteriori rispetto al mancato raggiungimento degli obiettivi ed all’inosservanza delle direttive, ma si collocherebbero comunque all’interno della macro-categoria della responsabilità dirigenziale che nell’art. 21 trova la propria disciplina.

In questa prospettiva, allora, la disposizione sembra essere finalizzata a creare una precisa corrispondenza tra i poteri datoriali del dirigente ed una più puntuale responsabilità per l’ipotesi di un loro esercizio non conforme ai parametri dell’efficacia, dell’economicità e dell’efficienza⁴¹³. Una non conformità che non può però estrinsecarsi in un singolo comportamento, ma che emergerà da un esame (*rectius* valutazione) della gestione complessiva delle risorse rispetto al raggiungimento del risultato⁴¹⁴.

modo della “misurazione” e “valutazione” individuale, in F. CARINCI – S. MAINARDI (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico. Commentario al D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, aggiornato al “Collegato Lavoro”*, cit., p. 266 ss.; ID., *La valutazione delle prestazioni dirigenziali e le connesse responsabilità. La responsabilità dirigenziale e la responsabilità disciplinare*, in U. CARABELLI – M.T. CARINCI (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, cit., p. 143; ID., *I dirigenti pubblici nella riforma Brunetta: più controllori o più controllati?*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2/2010, p. 342 ss.

⁴¹¹ Cfr. B. CARUSO, *La dirigenza pubblica tra nuovi poteri e responsabilità (Il ridisegno della governance nella p.a. italiane)*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT*, 104/2010, p. 29 ss.

⁴¹² Cfr. B. CARUSO, *ibidem*.

⁴¹³ Cfr. A. BOSCATI, *Responsabilità dirigenziale, trattamento economico. Artt. 41, 42, 45, 50 D.Lgs. 150/2009*, in F. CARINCI – S. MAINARDI (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico. Commentario al D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, aggiornato al “Collegato Lavoro”*, cit., p. 236 ss. L’a. osserva inoltre che la fattispecie in esame, «essendo riferita alla mancata vigilanza sul rispetto da parte del personale degli standard quantitativi e qualitativi prefissati, presuppone una considerazione e una valutazione dell’attività svolta dai dipendenti in un certo arco temporale. Il che a sua volta implica che il comportamento del dirigente debba essere considerato con riferimento ad un periodo quantomeno pari rispetto a quello cui è riferita la considerazione dell’attività dei singoli dipendenti» (A. BOSCATI, *ibidem*).

⁴¹⁴ Cfr. A. BOSCATI, *ibidem*. Con riferimento al requisito della colpevolezza l’a. osserva che esso deve considerarsi riferito all’effettiva esigibilità del comportamento richiesto: al pari di quanto avviene

Da questo punto di vista, allora, la fattispecie disciplinata dal nuovo comma 1-*bis* non sembra condividere con le altre ipotesi ‘speciali’ di responsabilità dirigenziale il fondamento in un inadempimento puntuale. Come si è già avuto modo di dire⁴¹⁵, infatti, si ritiene che in questa occasione il legislatore abbia inteso valorizzare il profilo più strettamente manageriale delle competenze dirigenziali attraverso l’introduzione nell’ordinamento di una ipotesi di responsabilità espressamente collegata ad esse, così colmando il *vulnus* generato dalla palesata incapacità degli organi di controllo di sfruttare in quest’ambito tutte le potenzialità delle fattispecie tradizionali⁴¹⁶. In questo senso è stato infatti affermato, in maniera condivisibile, che nel caso del comma 1-*bis* si sia in presenza di una responsabilità per l’incapacità gestionale del dirigente quale datore di lavoro, che fa da contraltare – in una prospettiva di completamento – alle responsabilità di cui al comma 1 ancorata all’incapacità del dirigente quale dipendente chiamato ad esercitare l’amministrazione attiva⁴¹⁷.

La rinuncia all’utilizzo delle tradizionali misure correttive in favore di uno strumento di carattere sanzionatorio, tuttavia, riavvicina la *culpa in vigilando* al nuovo modello ibrido di responsabilità introdotto nell’ordinamento a partire dal 2009, nell’ambito del quale lo scostamento dal buon andamento gestionale non sembra più rilevare come una disfunzione da correggere, ma bensì come una ‘colpa’ da punire.

9. *La l. 124/2015 e la delega per il riordino delle disposizioni legislative relative alle ipotesi di responsabilità dirigenziale: un’occasione mancata?*

Alla luce di quanto fin qui osservato si può affermare che il nuovo modello di responsabilità dirigenziale recentemente elaborato dal legislatore non ha sostituito ma è andato ad affiancarsi a quello tradizionale. Sono stati così introdotti nell’ambito dell’amministrazione di risultato alcuni elementi innovativi mutuati dalla responsabilità disciplinare, tra cui spicca in particolare il ricorso a strumenti di carattere sanzionatorio.

Ciò ha determinato un pericoloso avvicinamento tra due istituti che fino ad allora erano rimasti formalmente distinti tanto sul piano dei presupposti e della struttura, quanto soprattutto su quello della funzione svolta all’interno dell’ordinamento. Si è reso così necessario un intervento indirizzato al definitivo superamento delle criticità

nelle ipotesi disciplinate dal comma 1, infatti, il dirigente può essere considerato responsabile non in ragione della mera titolarità dei poteri, ma in quanto sia stato posto nelle condizioni di poterli effettivamente esercitare (cfr. S. MONDA, *Valutazione e responsabilità della dirigenza pubblica nel d.lgs. 150/2009: l’applicazione a Regioni ed Enti locali*, cit., p. 1101).

⁴¹⁵ Cfr. *supra*, cap. II, par. 6.

⁴¹⁶ Cfr. *supra*, cap. II, par. 6.

⁴¹⁷ Cfr. A. BOSCATI, *Responsabilità dirigenziale, trattamento economico. Artt. 41, 42, 45, 50 D.Lgs. 150/2009*, in F. CARINCI – S. MAINARDI (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico. Commentario al D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, aggiornato al “Collegato Lavoro”*, cit., p. 238.

descritte, attraverso una nuova fissazione di solidi confini tra le diverse figure di responsabilità, la previsione di un freno all'abuso del modello sanzionatorio nell'ambito dell'amministrazione di risultato e, infine, la predisposizione di strumenti in grado di rendere quest'ultima finalmente effettiva.

L'adozione della legge 7 agosto 2015, n. 124 («Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche») ha rappresentato l'occasione per raccogliere questa sfida. Il recente intervento riformatore si colloca di diritto nell'ambito dell'ampio processo avviato nell'ultimo decennio del secolo scorso con cui si è compiuto un profondo ripensamento dei caratteri tradizionali, dell'assetto e delle logiche sia di azione che relazionali dell'amministrazione italiana.

Tra i tanti ambiti in cui il legislatore ha ritenuto opportuno intervenire vi è anche la dirigenza pubblica, a cui è stato dedicato un intero articolo (art. 11) in cui sembra essere prospettata una «significativa rivisitazione dell'esistente»⁴¹⁸.

La novità più rilevante riguarda senza dubbio l'istituzione del cd. 'sistema della dirigenza', che si caratterizzerà per la previsione di tre diversi ruoli unificati e coordinati (dirigenza statale, dirigenza regionale, dirigenza degli enti locali) al cui interno dovrà essere attuato il principio della piena mobilità.

A ciò si affiancano principi innovativi in materia di accesso e di formazione, nonché importanti novità circa il conferimento, la durata ed il rinnovo degli incarichi dirigenziali, che il legislatore intende legare sempre più al sistema di valutazione della *performance*. In questo ambito si registra inoltre l'introduzione dell'istituto del collocamento in disponibilità del dirigente rimasto privo di incarico, condizione temporanea che se prolungata per un certo periodo di tempo comporterà addirittura la decadenza dal ruolo unico.

Ebbene, come è stato anticipato nel contesto della riforma il legislatore ha rivolto la propria attenzione anche alla responsabilità dirigenziale. L'intento sembra essere quello di chiarirne i confini oggettivi, anche e soprattutto nella prospettiva di recuperare l'istituto al ruolo ad esso attribuito nel nuovo modello organizzativo policentrico che caratterizza oggi l'amministrazione italiana. Successivamente alla prima stesura, tuttavia, nell'ambito dei lavori parlamentari la disposizione è stata oggetto di rimaneggiamenti che non solo l'hanno privata dell'originaria coerenza sistematica, ma che sembrano aver compiuto ancora una volta nuove e più o meno velate aperture verso l'adozione di strumenti di perseguimento del buon andamento non più ispirati a logiche propriamente correttive, ma bensì sanzionatorie.

Fin dalla prima stesura del disegno di legge è stato stabilito che il legislatore delegato dovrà provvedere al «riordino delle disposizioni legislative relative alle ipotesi di responsabilità dirigenziale (...) e disciplinare dei dirigenti, con limitazione della

⁴¹⁸ A. BOSCATI, *La politica del Governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo illuminato diverrà luce perpetua?*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 228/2014, p. 54.

responsabilità dirigenziale alle ipotesi di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; limitazione della responsabilità disciplinare ai comportamenti effettivamente imputabili ai dirigenti stessi».

Seppure ampio nella propria formulazione, il criterio di delega non è affatto generico, e anzi indica chiaramente i principi alla base del disegno riformatore. In questo senso la limitazione della responsabilità dirigenziale ai soli casi disciplinati dall'art. 21 d.lgs. 165/2001 non sembra lasciare dubbi circa l'intenzione di compiere un importante passo indietro, abbandonando la prassi di collegare la responsabilità dirigenziale a singole violazioni di obblighi puntuali specificati dalla legge. L'ambito di operatività dell'istituto dovrà così tornare ad essere limitato alle sole ipotesi disciplinate dall'art. 21 d.lgs. 165/2001, con il definitivo recupero di quella funzione collaborativo-correttiva che la responsabilità dirigenziale è chiamata a svolgere nel ciclo indirizzamento-gestione-controllo quale strumento di perseguimento e di realizzazione del risultato⁴¹⁹.

Si deve tuttavia rilevare che la mancanza di indicazioni precise in merito al destino a cui andranno in contro le nuove ipotesi 'speciali' di responsabilità dirigenziale potrebbe far sorgere problemi di metodo al momento dell'attuazione della delega, con il rischio che siano affrontate in maniera differente fattispecie che in sostanza sono state tutte costruite sulla base dello stesso modello.

Si dovrà quindi attendere l'attuazione della delega per comprendere le modalità che il Governo intende seguire per recuperare il sistema originale delle responsabilità, anche se sembra di poter affermare fin d'ora che sarebbe opportuno un intervento di ricognizione e di 'riqualificazione' puntuale che espunga tutte le ipotesi 'ibride' dall'area della responsabilità dirigenziale per collocarle espressamente – e coerentemente – nell'ambito di quella disciplinare.

Successivamente alla presentazione del disegno di legge al Senato, nel corso dei lavori è stata tuttavia avvertita da più parti l'esigenza di ampliare l'oggetto dell'intervento legislativo sul sistema delle responsabilità pubbliche coinvolgendo anche l'istituto della responsabilità amministrativo-contabile.

A dire il vero il primo richiamo alla responsabilità amministrativo-contabile è avvenuto, per così dire, in negativo: nel parere sul disegno di legge espresso il 22 ottobre 2014 dall'undicesima Commissione permanente "Lavoro, previdenza sociale", infatti, si invitava la Commissione di merito «a valutare l'opportunità di integrare la disposizione (...) relativa al riordino della disciplina della responsabilità dirigenziale, chiarendo che essa deve essere estesa ai casi di mancato raggiungimento degli obiettivi

⁴¹⁹ La scelta di compiere un riferimento all'art. 21 d.lgs. 165/2001 nella sua totalità sembra militare a favore della tesi che considera la nuova fattispecie disciplinata dal comma 1-*bis* ascrivibile al modello tradizionale della responsabilità dirigenziale (cfr. *supra*, cap. II, par. 8). Il mancato richiamo specifico ed esclusivo del solo comma 1, dunque, suggerisce che la responsabilità del dirigente per colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto da parte del personale degli standard qualitativi e quantitativi, insieme alle responsabilità per mancato raggiungimento degli obiettivi e per inosservanza delle direttive, costituiscano l'intero panorama delle ipotesi di responsabilità dirigenziale.

imputabile a scelte gestionali e tecnico-discrezionali del dirigente in sé legittime, prive di profili di illogicità e irrazionalità, escludendo in tali ipotesi la responsabilità per danno erariale».

L'undicesima Commissione permanente, in sostanza, suggeriva di prevedere espressamente che il dirigente risponde del mancato raggiungimento degli obiettivi anche quando ciò sia dipeso da scelte legittime, logiche e razionali.

Ma sebbene la Commissione parli di una 'estensione' dei limiti oggettivi dell'istituto, si deve tuttavia rilevare che – quantomeno sul piano normativo – l'operatività della responsabilità dirigenziale non è mai stata formalmente condizionata all'accertamento preliminare del carattere illegittimo della scelta inefficiente operata dal dirigente. Il fatto che sul piano applicativo possano essersi registrate prassi simili non dipende dunque da un limite oggettivo dell'istituto superabile in via legislativa, ma costituisce piuttosto un esempio ulteriore delle già richiamate inefficienze dei processi di valutazione.

Allo stesso modo appare inappropriato il riferimento all'esclusione assoluta della responsabilità per danno erariale nei casi di scelte legittime, logiche e razionali. Il profilo della legittimità-illegittimità del provvedimento, infatti, attiene esclusivamente al rapporto tra il potere attribuito all'autorità e la legge, che è chiamata a disciplinarne le modalità di esercizio in funzione di garanzia degli interessi dei consociati⁴²⁰. La responsabilità per danno erariale, invece, non ha ad oggetto un atto ma bensì un *fatto* giuridico, che corrisponde al comportamento antiggiuridico (*non iure*) posto in essere con dolo o colpa grave da un amministratore o da un dipendente pubblico che cagioni un danno – in maniera diretta o indiretta – ad una pubblica amministrazione.

L'illegittimità, dunque, non costituisce assolutamente un presupposto della responsabilità amministrativo-contabile: l'esclusione della sua configurabilità nelle ipotesi di scelte «in sé legittime, prive di profili di illogicità e irrazionalità» determinerebbe un'inaccettabile confusione tra il piano degli atti giuridici e quello – diverso – dei comportamenti giuridicamente rilevanti.

Ma sebbene le forzature rilevate potrebbero sembrare già forti, è attraverso un'osservazione di insieme che la posizione espressa nel parere manifesta le proprie criticità più gravi. L'accostamento della responsabilità per danno erariale a quella dirigenziale, infatti, sembra suggerire che quest'ultima sia chiamata ad 'integrare' (in una logica di completamento) quella amministrativo-contabile, andando ad intervenire in tutti quei casi in cui la difficile prova dell'elemento soggettivo renderebbe sostanzialmente inoperoso il rimedio del risarcimento del danno. Si rischierebbe così di assistere ad una reciproca compenetrazione tra i due istituti, per effetto della quale la responsabilità dirigenziale potrebbe mutuare surrettiziamente i profili sanzionatori che – assieme a quelli risarcitori – caratterizzano la responsabilità erariale, e portarli poi

⁴²⁰ Cfr. *supra*, cap. I, par. 1.

all'interno del sistema di controllo dei risultati snaturandone così la funzione correttiva⁴²¹.

Nel corso dei lavori la disciplina della dirigenza contenuta nel disegno di legge è stata oggetto di diversi interventi emendativi. In questa fase si è tenuto conto di alcune delle indicazioni formulate nel parere dell'undicesima Commissione, con particolare attenzione al rapporto tra responsabilità dirigenziale e responsabilità erariale: pur non utilizzando termini altrettanto chiari, infatti, il legislatore ha comunque inserito tra i principi della delega anche 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»⁴²².

⁴²¹ Ancora prima che si aprisse ad un 'avvicinamento funzionale' tra responsabilità dirigenziale e responsabilità erariale, il problema dei rapporti tra le due fattispecie è stato affrontato in più occasioni dal giudice contabile, che ha sempre ribadito la necessità di mantenere distinti due istituti che operano su piani diversi: «il problema che viene a porsi è quello dei rapporti tra la responsabilità dirigenziale e quella amministrativa, se cioè il mancato raggiungimento dei risultati, oltre che oggetto di una valutazione nell'amministrazione che ove negativa può comportare una sanzione nell'ambito dell'amministrazione stessa, si rifletta anche all'esterno, a livello dell'ordinamento generale e quindi, in altri termini, se il mancato raggiungimento dei fini, il conseguimento di risultati negativi, costituiscono danno. Seguendo la tesi della difesa la responsabilità del mancato conseguimento [dei risultati] e la responsabilità per danno erariale si sovrapporrebbero nel senso, cioè, che ad ogni mancato conseguimento, pur se parziale, dei risultati corrisponderebbe un danno erariale la cui responsabilità [dovrebbe essere verificata] nei confronti del dirigente. Di qui l'opposta conseguenza (...) che il pieno conseguimento dei risultati previsti dall'amministrazione escluderebbe in radice il danno e, quindi, ogni ipotesi di responsabilità amministrativa. È questa, una prospettazione che confonde due istituti molto diversi che svolgono nell'ordinamento ciascuno un suo proprio ruolo. Diversamente ragionando si teorizzerebbe la «giurisdizionalizzazione» del controllo di gestione, nel senso cioè che ogni emergere da esso di risultati negativi o mancato conseguimento di obiettivi diverrebbe l'automatico presupposto per un'azione di responsabilità (...). Ma veramente grave sarebbe in realtà il fatto che il danno deriverebbe non da violazioni di specifici parametri, legislativamente previsti anche che se non necessariamente di contenuto giuridico, quali l'economicità o l'efficacia, ma si concretizzerebbe per lo scostamento da parametri empiricamente individuati ed assegnati al dirigente e valutati sulla base di verifiche soggettive dei servizi a ciò preposti, con l'applicazione di regole e parametri tecnici non oggettivizzati normativamente. Del resto il mancato o non soddisfacente conseguimento dei risultati e per converso il loro pieno raggiungimento trovano all'interno del sistema organizzativo della singola amministrazione il loro specifico esito, che può andare dal licenziamento del dirigente alla sua collocazione in posti di maggior soddisfazione e rilievo. Non vi è, in ogni caso, certezza giuridica sul fatto che gli obiettivi assegnati non siano stati, per errore di valutazione o per calcolo politico, sovradimensionati e che gli stessi potevano quindi essere effettivamente conseguiti e perciò il loro raggiungimento in misura inadeguata non può costituire danno. Coerentemente deve però anche ammettersi che, all'opposto e per gli stessi motivi, obiettivi realmente perseguibili possono essere stati sottostimati, per cui il loro conseguimento non esclude il danno. In verità, tuttavia, è lo stesso rapporto tra obbligo di risultati e danno erariale che va escluso, operando le due categorie su piani diversi. Il danno erariale deriva per parte sua dalla violazione di specifiche disposizioni normative delle quali deve farsi discendere un effetto lesivo per la Pubblica amministrazione in termini di patrimonialità o quanto meno di economica valutabilità. Non rileva quindi per escludere il danno erariale il conseguimento da parte dell'appellante dei risultati assegnati e l'attribuzione del relativo premio di produttività» (Corte dei Conti, sez. III centrale, 16 aprile 2003, n. 175/A).

⁴²² Oggi, dunque, i criteri di delega in materia di responsabilità dei dirigenti contenuti nell'art. 11, comma 1, lett. m sono così formulati: «riordino delle disposizioni legislative relative alle ipotesi di responsabilità dirigenziale, amministrativo-contabile e disciplinare dei dirigenti e ridefinizione del

Il legislatore ha dunque raccolto il suggerimento di coinvolgere anche la fattispecie erariale nel riordino del sistema delle responsabilità pubbliche. È vero che la delega contiene indicazioni tutt'altro che chiare circa l'assetto che dovrà essere dato al nuovo rapporto tra responsabilità dirigenziale e responsabilità amministrativo-contabile, ma è altrettanto vero che le due fattispecie sono sempre state chiaramente distinte per struttura e – soprattutto – per funzione. Una ridefinizione del loro rapporto da parte del legislatore delegato, dunque, rischia di andare nella direzione di un pericoloso avvicinamento, da cui potrebbero derivare effetti non del tutto prevedibili sul sistema di controllo dei risultati, rimasto fino ad oggi incentrato sulla responsabilità dirigenziale quale strumento con funzione collaborativo-correttiva.

L'intenzione latente di attribuire alla responsabilità erariale un ruolo nuovo nell'attuazione del principio del buon andamento, di vero e proprio pungolo con cui orientare l'operato dei dirigenti verso la produttività ed il raggiungimento degli obiettivi dietro la minaccia di una sanzione, sembra emergere anche dalla previsione dell'esclusiva imputabilità ai dirigenti della responsabilità amministrativo-contabile per l'attività gestionale, che dunque non potrà più estendersi agli organi politici⁴²³. Sebbene presentata come uno strumento di rafforzamento della distinzione tra indirizzo politico-amministrativo e gestione, sul piano applicativo il carattere esclusivo della responsabilità rischia di squilibrare ulteriormente il già precario rapporto tra politica e dirigenza. Quest'ultima si troverebbe infatti da sola a rispondere dei danni eventualmente provocati nell'esercizio dell'attività gestionale; un'attività che nel nuovo modello di organizzazione policentrica è stata formalmente attribuita in via esclusiva alla componente burocratica, ma che in concreto la dirigenza oggi non può più svolgere in posizione di *dominus* assoluto, dopo i tanti interventi indirizzati a limitare, o comunque condizionare fortemente la sua autonomia⁴²⁴.

rapporto tra responsabilità dirigenziale e responsabilità amministrativo-contabile, con particolare riferimento alla esclusiva imputabilità ai dirigenti della responsabilità per l'attività gestionale, con limitazione della responsabilità dirigenziale alle ipotesi di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; limitazione della responsabilità disciplinare ai comportamenti effettivamente imputabili ai dirigenti stessi».

⁴²³ Ciò sembra emergere sia nell'art. 11 contenente la delega in materia di dirigenza pubblica, sia nell'art. 17, comma 1, lett. t che prevede una delega per il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche: «rafforzamento del principio di separazione tra indirizzo politico-amministrativo e gestione e del conseguente regime di responsabilità dei dirigenti, attraverso l'esclusiva imputabilità agli stessi della responsabilità amministrativo-contabile per l'attività gestionale».

⁴²⁴ Su questo aspetto sono state manifestate forti perplessità anche da parte della Corte dei conti, in occasione dell'audizione del giugno 2015 davanti alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche: «Sul punto non si può non sottolineare come la materia della responsabilità per danno erariale, come precisato dalla Corte costituzionale, attiene all'ordinamento civile e non all'organizzazione amministrativa ed appare, quindi, esorbitante dall'oggetto dell'intervento legislativo all'esame. Eventuali modifiche al regime della responsabilità contabile, destinate ad impattare sul concreto svolgimento della giurisdizione attribuita alla Corte dei conti, non possono che formare oggetto di un eventuale, organico riordino che concerna tutti i soggetti legati da rapporto di servizio con

Alla luce di quanto finora osservato si può affermare che l'attuale struttura della delega per il riordino della disciplina della responsabilità dirigenziale costituisce l'esito di un processo articolatosi in due fasi distinte.

In un primo momento il legislatore ha rivolto la propria attenzione esclusivamente alle problematiche connesse alla questione della proliferazione di fattispecie 'speciali' di responsabilità dirigenziale. Come è stato osservato, tale fenomeno si caratterizza per l'operatività della responsabilità dirigenziale in ipotesi in cui si è verificata la violazione di obblighi stabiliti in via legislativa, secondo lo schema di imputazione proprio della responsabilità disciplinare. A fronte di un simile allontanamento dal modello tradizionale di responsabilità connessa alla realizzazione del buon andamento gestionale si rende dunque necessario procedere quanto prima al riordino delle diverse discipline, che la delega precisa dovrà andare nella direzione della limitazione della responsabilità dirigenziale alle sole ipotesi previste dall'art. 21 d.lgs. 165/2001.

Successivamente, tuttavia, il legislatore ha scelto di procedere ad un'integrazione della delega, disponendo che dovrà essere ridefinito il rapporto tra responsabilità dirigenziale e responsabilità amministrativo-contabile, con particolare riferimento alla esclusiva imputabilità ai dirigenti della responsabilità per l'attività gestionale.

Come non si è mancato di rilevare, ad oggi deve essere esclusa la sussistenza di qualunque forma di rapporto diretto tra obbligo di risultati e danno erariale: i due istituti operano infatti su piani distinti, essendo la responsabilità dirigenziale chiamata a 'correggere' l'azione del dirigente orientandola verso il risultato, e quella erariale destinata invece ad operare in caso di danno con finalità ad un tempo sanzionatorie e risarcitorie.

Se dunque è questa l'attuale dimensione delle – non – relazioni tra i due istituti, si ritiene allora che il pur generico riferimento del legislatore alla ridefinizione del loro rapporto apra le porte ad un inedito avvicinamento tra i due piani: in questa prospettiva le logiche sanzionatorie alla base della responsabilità erariale potrebbero allora fare il proprio ingresso all'interno del sistema circolare indirizzo-gestione-controllo, determinando un'alterazione dei suoi esiti e dunque, in definitiva, una deviazione dalle

le pubbliche amministrazioni e non riguardare esclusivamente la categoria dei dirigenti. Per se il criterio dell'esclusiva responsabilità dei dirigenti per l'attività gestionale si ponga quale naturale corollario della separazione delle attività di indirizzo politico da quelle di amministrazione attiva, lo stesso necessita di essere declinato salvaguardando la autonomia dei giudici contabili nel ricostruire le fattispecie di danno e nell'individuare i presupposti oggettivi e soggettivi per l'esistenza di una responsabilità patrimoniale. Come già più sopra evidenziato, il criterio dell'esclusiva responsabilità amministrativo contabile dei dirigenti è ribadito anche nelle modifiche apportate al successivo articolo [17, comma 1, lett. t], che concerne il riordino della disciplina di tutti i dipendenti pubblici. Tale integrazione, in relazione alla sua collocazione sistematica nell'articolo riguardante tutti i dipendenti pubblici, sembrerebbe escludere ogni responsabilità per i funzionari amministrativi, che risulterebbero coperti dalla sottoscrizione dei provvedimenti finali da parte del dirigente preposto all'Ufficio. Al riguardo va appena osservato che la responsabilità per danno erariale concerne non l'adozione di provvedimenti, ma la concreta attività svolta e ben può configurarsi anche in ipotesi di espletamento di compiti istruttori o consultivi.».

stesse finalità correttivo-collaborative ad esso sottese.

Ad oggi comunque simili considerazioni rischiano di peccare di eccessiva astrattezza: si dovrà certamente attendere l’emanazione dei decreti attuativi per poter valutare in concreto la portata dell’intervento riformatore.

Ciononostante, in chiusura si ritiene utile richiamare l’attenzione su un emendamento che sembra contenere un anticipo di quello che potrebbe essere il ‘nuovo’ assetto del sistema dei controlli sui risultati dell’azione dirigenziale. Presentato nel corso dei lavori del Senato quale atto di indirizzo poi accolto dal Governo, l’emendamento G/1577/12/1 impegna il Governo, in fase di attuazione della delega in materia di riordino della disciplina della conferenza di servizi, «a valutare l’opportunità di definire un sistema efficace di valutazione della *performance* dirigenziale incentrato sulla responsabilità amministrativo-contabile per il mancato raggiungimento dei risultati (...)».

A fronte di una proposta di tale portata – sebbene limitata al solo ambito della conferenza di servizi – si deve allora dare conto del fatto che si sta sviluppando una nuova visione del controllo sul raggiungimento dei risultati: questo dovrebbe abbandonare le logiche correttivo-collaborative che lo hanno fino ad oggi caratterizzato, ed aprire all’utilizzo di strumenti sanzionatori in funzione di orientamento ‘forzoso’ al risultato.

La percepita diffusione di una simile impostazione dipende probabilmente anche dalla sostanziale mancata attuazione del sistema della responsabilità dirigenziale. Ciononostante, si nutrono comunque forti dubbi circa le prospettive future.

Alla base del sistema del controllo interno, infatti, non vi è un interesse alla punizione del dirigente o un interesse al ristoro di un pregiudizio, ma bensì un interesse generale alla realizzazione degli indirizzi formulati dalla politica. Ebbene, la valorizzazione di strumenti sanzionatori in luogo di quelli correttivi limiterebbe l’efficacia del controllo alle sole conseguenze ‘esterne’, perdendo di vista l’interesse al risultato. Questo, infatti, successivamente all’applicazione della sanzione rimarrebbe comunque insoddisfatto, se non assistito da efficaci strumenti correttivi dell’azione pubblica.

CAPITOLO III

IL RUOLO DELLA DIRIGENZA NEL PROCESSO DI MODERNIZZAZIONE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

SOMMARIO: 1. Dirigenza pubblica ed *e-government*. Una premessa. – 2. L'*e-government* come 'nuova filosofia gestionale' nelle dinamiche interne e nei rapporti con i cittadini. Nuovi strumenti per la realizzazione dell'imparzialità e del buon andamento tra aggiornamento delle modalità di azione e riorganizzazione. – 3. Le diverse politiche legislative in materia di *e-government* ed il ruolo delle ICT nell'ambito del generale processo di rinnovamento delle amministrazioni. Il passaggio dall'uso facoltativo all'uso obbligatorio: il Codice dell'amministrazione digitale ed il nuovo diritto all'uso delle tecnologie. Il problema dell'effettività. – 4. Le difficoltà incontrate nell'attuazione concreta delle disposizioni del CAD. Le precondizioni necessarie: infrastrutture tecnologiche ed eliminazione dei *digital divides*. La scelta legislativa di investire sulla 'responsabilizzazione' della dirigenza quale motore del cambiamento: il comma 1-*ter* dell'art. 12 d.lgs. 82/2005. – 5. La valutazione della 'performance digitale' e la responsabilità per mancata attuazione del CAD: inadeguatezza del modello sanzionatorio rispetto all'obiettivo della digitalizzazione pubblica. Considerazioni conclusive.

1. *Dirigenza pubblica ed e-government. Una premessa.*

Come si è già avuto modo di osservare, la riforma del modello organizzativo realizzata nel corso degli anni Novanta ha determinato un profondo ripensamento di quella che è la dimensione ordinamentale della dirigenza pubblica.

Il legislatore ha infatti scelto di compiere un importante investimento strategico sulla categoria dirigenziale, attribuendo ai dirigenti il ruolo di vero e proprio motore del processo di modernizzazione dell'amministrazione che ha preso il via nella stagione delle grandi riforme amministrative.

Tra gli ambiti di interesse del processo riformatore rientra anche quello della modernizzazione tecnologica delle pubbliche amministrazioni. In questo ambito si reputa interessante compiere un'indagine volta a comprendere quale sia il ruolo giocato dai dirigenti rispetto all'obiettivo della piena digitalizzazione pubblica, al fine di vagliarne le potenzialità in astratto, il contributo effettivamente reso ed infine i profili di responsabilità.

2. *L'e-government come 'nuova filosofia gestionale' nelle dinamiche interne e nei rapporti con i cittadini. Nuovi strumenti per la realizzazione dell'imparzialità e del buon andamento tra aggiornamento delle modalità di azione e riorganizzazione.*

Lo studio del fenomeno dell'informatizzazione della pubblica amministrazione muove dalla necessità di comprendere in che modo l'utilizzo delle nuove tecnologie e l'accoglimento della nuova «logica dell'informatica»⁴²⁵ hanno trasformato – e trasformeranno ancora – tanto l'organizzazione quanto l'attività degli apparati pubblici.

La riflessione che accompagna lo sviluppo dell'*e-government*⁴²⁶, infatti, non solo è chiamata a cogliere le opportunità ad esso connesse, ma deve anche mettere a fuoco ed intervenire sui pericoli legati alla 'attualizzazione' degli istituti e dei concetti giuridici tradizionali, adempimento che deve essere posto in essere nella prospettiva di rendere questi ultimi compatibili con lo sfruttamento da parte delle amministrazioni delle molteplici risorse tecnologiche oggi esistenti.

L'utilizzazione delle tecnologie ICT⁴²⁷ al fianco – e spesso in sostituzione – degli strumenti amministrativi tradizionali non è evidentemente fine a se stessa: obiettivi dell'*e-government* sono infatti tanto l'ottimizzazione delle dinamiche interne ed esterne agli apparati attraverso l'implementazione della circolazione delle informazioni, quanto il miglioramento della qualità dei servizi offerti al cittadino ed alle imprese⁴²⁸ attraverso una maggiore rapidità e flessibilità della loro erogazione⁴²⁹.

In questa prospettiva l'*e-government* è stato inquadrato come «la nuova filosofia gestionale della P.A.»⁴³⁰.

Perché tale filosofia possa essere effettivamente accolta ed efficacemente attuata

⁴²⁵ F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, Jovene editore, Napoli, 2012, p. 6.

⁴²⁶ Non esiste una definizione chiara ed universalmente accettata del termine '*e-government*'. Tuttavia, nel tentativo di indicarne il significato, sembra utile richiamare la definizione elaborata dalla Commissione europea allo scopo di definirne i confini logici e contenutistici: per *e-government* deve intendersi «l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni, coniugato a modifiche organizzative e all'acquisizione di nuove competenze al fine di migliorare i servizi pubblici e i processi democratici e di rafforzare il sostegno alle politiche pubbliche» (COMM.EUR., Comunicazione del 26 settembre 2003). Sul tema dei rapporti tra ordinamento nazionale ed ordinamento europeo in materia di *e-government* v. P. PESCE, *Riflessioni sull'e-government in Italia e nella prospettiva europea*, in www.federalismi.it, 3/2007, p. 1 ss.

⁴²⁷ Cfr. R. NANNUCCI, *La società dell'informazione nel terzo millennio: trasformazione sociale e innovazione giuridica*, in R. NANNUCCI (a cura di), *Lineamenti di informatica giuridica. Teoria, metodi, applicazioni*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2002.

⁴²⁸ Cfr. E. DE GIOVANNI, *Il codice delle Amministrazioni Digitali e il procedimento amministrativo*, in P. PIRAS (a cura di), *Incontri sull'attività amministrativa e il procedimento. Itinerari di un percorso formativo*, Giapichelli, Torino, 2006, p. 71.

⁴²⁹ M.C. MIRANDA, *Amministrazione di risultato ed e-government*, in *Amministrazione In Cammino. Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"*, 2003, p. 4.

⁴³⁰ M.C. MIRANDA, *ivi*, p. 6.

sul piano concreto sono state individuate quattro diverse dimensioni che attengono ciascuna ad un diverso profilo di operatività dell'uso delle tecnologie: una prima dimensione interna, che nell'ambito di ciascuna amministrazione impone da una parte la riorganizzazione degli uffici e delle procedure e dall'altra l'aggiornamento delle competenze individuali degli operatori; una seconda dimensione interna, che nell'ambito del settore pubblico complessivamente inteso rende necessaria la creazione di una rete di interconnessione delle diverse amministrazioni per realizzare lo scambio delle informazioni; una prima dimensione esterna, in cui assumono rilievo i rapporti che le singole amministrazioni sono chiamate ad intrattenere con particolari tipologie di soggetti privati che utilizzano le informazioni pubbliche per fornire beni e servizi ai cittadini o alle amministrazioni stesse; infine una seconda dimensione esterna, che attiene ai rapporti che si instaurano tra singole amministrazioni e cittadini per trasmettere o per rendere possibile l'accesso alle informazioni conservate dal soggetto pubblico⁴³¹.

L'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, dunque, rileva non solo sul piano delle relazioni tra apparati, ma anche sul piano 'esterno' dei rapporti tra amministrazione e cittadini⁴³². Valorizzando questa duplice dimensione si è così distinto tra benefici che la tecnologia è in grado di determinare nell'attività interna dell'amministrazione, e quindi nel cd. *back office*, e benefici che interessano invece il rapporto con il pubblico, e quindi il cd. *front office*⁴³³.

Ed in effetti oggi è proprio con riferimento a quest'ultimo aspetto che le ICT sono chiamate ad intervenire in maniera più incisiva, potendo recitare un ruolo centrale nel contesto della 'rinnovata' dimensione ordinamentale dell'amministrazione quale soggetto erogatore di servizi in favore della comunità di cittadini-utenti⁴³⁴. A tale circostanza si aggiunge la tradizionale funzione di informazione che oggi l'amministrazione è chiamata a svolgere *anche* – ma non soltanto – attraverso i 'nuovi' doveri di comunicazione prescritti dall'ordinamento⁴³⁵, rispetto ai quali le nuove

⁴³¹ Cfr. F. MERLONI, *Sviluppo dell'eGovernment e riforma delle amministrazioni*, in F. MERLONI, *Introduzione all'@government. Pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Giapichelli, Torino, 2005, p. 5. Nell'analizzare il quadro delle iniziative necessarie per la piena utilizzazione delle ICT una diversa dottrina ha invece ritenuto di individuare tre diverse categorie di azioni di informatizzazione: azioni dirette a migliorare l'efficienza operativa interna; azioni dirette ad informatizzare l'erogazione dei servizi ai cittadini ed alle imprese; azione dirette a permettere l'accesso telematico ai servizi da parte degli utilizzatori finali (cfr. L. MARASSO, *Innovazione negli enti locali. Metodi e strumenti di e-government*, Maggioli, Rimini, 2001, p. 9).

⁴³² Cfr. C. NOTARMUZI, *Il Codice dell'amministrazione digitale*, in *www-astrid-online.it*, 2006, p. 8.

⁴³³ Cfr. F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, cit., p. 28.

⁴³⁴ Ed è proprio in accoglimento di questa prospettiva che il legislatore ha riconosciuto ai cittadini ed alle imprese quello che deve essere inquadrato come un vero e proprio 'diritto' all'uso delle tecnologie da parte delle amministrazioni (cfr. *infra*, cap. III, par. 3).

⁴³⁵ Cfr. M. BOMBARDELLI, *La comunicazione nell'organizzazione amministrativa*, in G. ARENA (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, 2004, p. 85 ss. Si pensi anche alla recente disciplina degli obblighi di pubblicazione telematica introdotta in occasione

tecnologie si collocano in una posizione evidentemente strumentale e profondamente innovativa⁴³⁶.

In questa prospettiva, allora, l'informatizzazione della pubblica amministrazione sembrerebbe presentarsi come fenomeno collegabile a tutte le sfaccettature del complesso di regole fondamentali dell'ordinamento amministrativo, in quanto strumento funzionale alla realizzazione contestuale tanto del principio di buon andamento quanto di quello di imparzialità⁴³⁷.

Si deve tuttavia rilevare che al momento della sua emersione il tema delle ICT venne legato prevalentemente al principio del buon andamento: le nuove tecnologie, dunque, furono osservate esclusivamente come strumenti utili al miglioramento della sola efficienza gestionale delle amministrazioni⁴³⁸, attraverso la semplificazione della circolazione degli atti tra i diversi enti in formato digitale, la riduzione dei costi e, soprattutto, la velocizzazione delle modalità di esercizio dei poteri decisionali di cui sono titolari i soggetti pubblici⁴³⁹.

Recentemente ha invece cominciato a farsi strada una lettura più ampia del fenomeno che ha permesso di coglierne finalmente tutte le potenzialità, alla luce soprattutto delle implicazioni che l'informatizzazione è stata in grado di determinare nell'ambito dell'ordinamento amministrativo: le ICT, infatti, non si limitano a 'semplificare' l'esercizio della funzione amministrativa nella prospettiva del raggiungimento del risultato, ma operando anche sul versante del rapporto amministrazione-cittadino sono in grado sia di incentivare e rendere più agevole la partecipazione di quest'ultimo al procedimento⁴⁴⁰, sia di permettere un efficace

dell'adozione del cd. 'Codice della trasparenza', d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 («Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni»), su cui v. B. PONTI (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33. Analisi della normativa, impatti organizzativi ed indicazioni operative*, Maggioli, Rimini, 2013, spec. p. 161 ss.

⁴³⁶ Cfr. P. PIRAS, *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti*, in *Informatica e diritto*, 1-2/2005, p. 89 ss.

⁴³⁷ Cfr. F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, cit., p. 16 ss.

⁴³⁸ Cfr. M.C. MIRANDA, cit.; S. DETTORI, *Articolo 3-bis. Uso della telematica*, in N. PAOLANTONIO – A. POLICE – A. ZITO (a cura di), *La pubblica amministrazione e la sua azione. Saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Giapichelli, Torino, 2005, p. 175. Si ritiene che tale lettura sia stata fortemente condizionata dalla terminologia utilizzata dal legislatore nella formulazione dell'art. 3-bis l. 241/1990, di cui si parlerà meglio più avanti (cfr. *infra*, cap. III, par. 3).

⁴³⁹ Cfr. A. MASUCCI, *L'atto amministrativo informatico. Primi lineamenti di una ricostruzione*, Napoli, Jovene, 1993, p. 114 ss.; M. BOMBARDELLI, *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 5/2002, p. 991 ss.; S.D. GRILLO – R. GARZULLI, *Art. 3-bis. Uso della telematica*, in R. TOMEI (a cura di), *La nuova disciplina dell'azione amministrativa. Commento alla legge n. 241 del 1990 aggiornato alle leggi n. 15 e n. 80 del 2005*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 129 ss.

⁴⁴⁰ Cfr. A. MASUCCI, *L'atto amministrativo informatico. Primi lineamenti di una ricostruzione*, cit., p. 114 ss.; S.D. GRILLO – R. GARZULLI, *Art. 3-bis. Uso della telematica*, cit., p. 130.

controllo⁴⁴¹ sull'esercizio del potere e sulle modalità di erogazione dei servizi⁴⁴², contribuendo così in maniera importante anche all'attuazione del principio di imparzialità⁴⁴³.

Oggi, dunque, è possibile affermare che nel nostro ordinamento l'*e-government* non si caratterizza più per una dimensione esclusivamente pratica: come si avrà modo di vedere meglio più avanti⁴⁴⁴, infatti, esso ha assunto anche un importante rilievo giuridico, quale strumento decisivo per la realizzazione di entrambi i principi costituzionali nell'ordinamento giuridico italiano sono posti alla base tanto della disciplina dell'attività quanto di quella dell'organizzazione dell'amministrazione pubblica.

Il fatto che la telematica sia in grado di incidere sensibilmente anche sul piano dell'organizzazione amministrativa, in particolare, si presenta come circostanza interessante e, a ben vedere, nient'affatto ovvia.

Tradizionalmente infatti l'uso delle nuove tecnologie nell'ambito del settore pubblico è stato osservato e preso in considerazione prima di tutto come un'occasione di cambiamento delle modalità di azione delle amministrazioni, in una prospettiva che combina la semplificazione dei processi con la valorizzazione della trasparenza, dell'accesso e della pubblicità e con lo sviluppo di nuove opportunità di partecipazione dei privati al procedimento⁴⁴⁵.

Si ritiene, tuttavia, che un'analisi dell'*e-government* che si concentrasse esclusivamente sulla necessità – senza dubbio concreta ed ancora oggi attuale – di coglierne i risvolti con riferimento specifico ed esclusivo al solo profilo dell'attività determinerebbe evidentemente un esame solamente parziale del fenomeno, un'indagine in definitiva non completa né soddisfacente.

Attraverso un'osservazione più ampia, di carattere sistemico, è stato infatti lucidamente affermato che anche l'informatizzazione possa essere a buon diritto collocata nell'ambito del grande processo di cambiamento e modernizzazione delle pubbliche amministrazioni che, ispirato dalla volontà di offrire una nuova dimensione ai valori dell'efficacia, dell'economicità e dell'efficienza, a partire dagli anni Novanta ha interessato tanto gli schemi di azione quanto i modelli organizzativi fino ad allora noti e

⁴⁴¹ F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, cit., p. 18.

⁴⁴² Cfr. E. DE GIOVANNI, *Il codice dell'amministrazione digitale e il decreto integrativo e correttivo: considerazioni generali*, in *Informatica e diritto*, 1-2/2005, p. 233 ss.

⁴⁴³ Cfr. S. COGLIANI, *Art. 3-bis*, in A. BOTTIGLIERI – S. COGLIANI – D. PONTE – R. PROIETTI (a cura di), *Commentario alla legge sul procedimento amministrativo. L. n. 241/1990 e successive modificazioni*, Cedam, Padova, 2007, p. 121.

⁴⁴⁴ Cfr. *infra*, cap. III, par. 3.

⁴⁴⁵ Cfr. *ex multis* G. CORASANTI, *L'accesso ai dati delle Pubbliche Amministrazioni: profili funzionali e tecnologici alla luce delle leggi di riforma del procedimento amministrativo e delle autonomie locali*, in D.A. LIMONE (a cura di), *Dalla giuritecnica all'informatica giuridica*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 136 ss.

prevalentemente utilizzati⁴⁴⁶.

Con riferimento a quest'ultimo profilo, in particolare, sembra chiaro che il legislatore abbia inteso 'funzionalizzare' l'informatizzazione non solo ai valori della semplificazione procedimentale⁴⁴⁷, della pubblicità e della partecipazione, ma anche a quello del miglioramento dell'organizzazione amministrativa.

Si ritiene che una simile prospettiva sia perciò da preferirsi, in quanto consente di guardare all'informatizzazione non come ad un 'fine' dell'ordinamento ma bensì come ad un 'mezzo', «strumentale all'organizzazione nella sua accezione di valore "autonomo", fondante dell'amministrazione, così come delineata dall'art. 97 della Costituzione»⁴⁴⁸.

Per il tramite dell'adozione di questa impostazione sembra allora agevole cogliere i punti di contatto e la reciproca strumentalità che legano i due profili logico-funzionali dell'attività e dell'organizzazione, tra loro evidentemente tutt'altro che autonomi.

Nell'ambito dell'informatizzazione le due dimensioni del *front office* e del *back office* sono infatti chiamate ad interagire stabilmente, senza soluzione di continuità: attraverso l'utilizzo della tecnologia le amministrazioni dovranno misurare ed analizzare le esigenze ed il grado di soddisfazione degli utenti, al fine di provvedere alla riorganizzazione ed all'aggiornamento dei propri servizi⁴⁴⁹.

L'informatizzazione come 'mezzo', allora, rende non solo possibile ma anche necessaria una continua rielaborazione tanto degli schemi di azione⁴⁵⁰ quanto degli assetti organizzativi sia interni che strutturali⁴⁵¹, in modo da 'testare' i modelli utilizzati ed aggiornarli costantemente alle esigenze di volta in volta espresse dalla comunità di riferimento, nella logica di «un grandioso, potenzialmente illimitato processo di razionalizzazione»⁴⁵².

⁴⁴⁶ Cfr. P. PIRAS, *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti*, in *Informatica e diritto*, 1-2/2005, p. 91.

⁴⁴⁷ Seppure legati sul piano pratico, telematica e semplificazione amministrativa rappresentano due concetti che devono essere mantenuti distinti: cfr. A. OSNAGHI, *Semplificare la vita dei cittadini e delle imprese: il ruolo delle ICT*, in *www.astrid-online.it*, 2005, p. 1 ss.; P. PIRAS, *Itinerari dall'idea di semplificazione al percorso di innovazione tecnologica. L'equivoco di una fusione concettuale*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 4-5/2006, p. 537 ss.

⁴⁴⁸ P. PIRAS, *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti*, cit., p. 91.

⁴⁴⁹ Si veda l'art. 7, comma 1 d.lgs. 82/2005: «Le pubbliche amministrazioni provvedono alla riorganizzazione ed aggiornamento dei servizi resi; a tale fine sviluppano l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, sulla base di una preventiva analisi delle reali esigenze dei cittadini e delle imprese, anche utilizzando strumenti per la valutazione del grado di soddisfazione degli utenti».

⁴⁵⁰ Sul tema dello sfruttamento delle nuove tecnologie per un ripensamento dei modelli procedurali si veda in particolare G. DUNI, *Teleamministrazione* [voce], in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXX, Treccani, Roma, 1993.

⁴⁵¹ Cfr. P. PIRAS, *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti*, cit., p. 90 ss.

⁴⁵² F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, cit., p. 32.

3. *Le diverse politiche legislative in materia di e-government ed il ruolo delle ICT nell'ambito del generale processo di rinnovamento delle amministrazioni. Il passaggio dall'uso facoltativo all'uso obbligatorio: il Codice dell'amministrazione digitale ed il nuovo diritto all'uso delle tecnologie. Il problema dell'effettività.*

Una volta inquadrata quella che è la funzione che l'informatizzazione delle amministrazioni è astrattamente in grado di svolgere all'interno dell'ordinamento, assume allora un rilievo centrale comprendere quali sono state in concreto le iniziative intraprese e le politiche realizzate con l'obiettivo di sfruttare anche nel settore pubblico tutte le potenzialità delle ICT.

Risale alla fine degli anni Settanta la prima percezione dei vantaggi che l'utilizzo dell'informatica avrebbe potuto determinare nell'ambito delle pubbliche amministrazioni⁴⁵³. In quell'epoca, infatti, fu per la prima volta avviata un'importante riflessione sulla necessità di rinnovare le forme e le modalità di esercizio del potere pubblico, che trovò espressione nel già richiamato «Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato»⁴⁵⁴. In quella occasione fu brillantemente colto lo stretto legame che può astrattamente intercorrere tra innovazione amministrativa ed informatizzazione: il Rapporto, infatti, evidenziava «la necessità di operare un salto di qualità in merito al ruolo da assegnare alle tecnologie informatiche»⁴⁵⁵, espressamente individuate come uno dei più rilevanti strumenti attraverso cui poter realizzare l'obiettivo della modernizzazione⁴⁵⁶.

Ma nonostante la chiarezza che contraddistingueva tali riflessioni, si deve purtroppo rilevare che il legislatore si misurò con la tematica del generale rinnovamento dell'amministrazione solamente a partire dagli anni Novanta⁴⁵⁷. Nel corso di quella stagione, dunque, l'*e-government* acquisì per la prima volta una dimensione *anche* positiva⁴⁵⁸: sebbene con un ritardo importante – sebbene comune

⁴⁵³ Cfr. A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell'amministrazione dello Stato*, Il Mulino, Bologna, 1971; G. DUNI, *L'utilizzabilità delle tecniche elettroniche nell'emanazione degli atti e nei procedimenti amministrativi. Spunti per una teoria dell'atto amministrativo emanato nella forma elettronica*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 6/1978, p. 407 ss.

⁴⁵⁴ M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, cit., p. 715 ss.; cfr. *supra*, cap. II, par. 4.

⁴⁵⁵ B. PONTI, *L'informatica nelle pubbliche amministrazioni*, in F. MERLONI, *Introduzione all'@government. Pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, cit., p. 62. L'a. rileva come le proposte contenute nel rapporto si caratterizzassero per la scelta di «puntare sulla realizzazione e sul potenziamento di sistemi informativi aperti ed interconnessi, e su forme di coordinamento, controllo e programmazione, capaci di assicurare la tenuta di una strategia unitaria e condivisa».

⁴⁵⁶ Cfr. A. NATALINI, *L'e-government nell'ordinamento italiano*, in G. VESPERINI (a cura di), *L'e-government*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 1 ss.; S.D. GRILLO – R. GARZULLI, *Art. 3-bis. Uso della telematica*, in R. TOMEI (a cura di), *La nuova disciplina dell'azione amministrativa. Commento alla legge n. 241 del 1990 aggiornato alle leggi n. 15 e n. 80 del 2005*, cit., p. 133.

⁴⁵⁷ Cfr. *supra*, cap. I, par. 4.

⁴⁵⁸ Cfr. F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, cit., p. 25 ss.

anche ad altri ambiti – rispetto alle indicazioni ‘futuristiche’ contenute nel ‘Rapporto Giannini’, infatti, anche il legislatore sembrò prendere finalmente coscienza della circostanza che «il processo di riforma amministrativa pur non presupponendo, in via di principio, l’informatizzazione, tuttavia può trovare in essa, a posteriori, un naturale mezzo di implementazione»⁴⁵⁹.

Ecco che, allora, le ICT fecero il loro ingresso nell’ambito dell’ordinamento giuridico. Attraverso l’osservazione dell’evoluzione e della stratificazione delle diverse discipline di settore⁴⁶⁰ che nel corso degli anni si sono occupate dell’informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, si è ritenuto di poter individuare due distinte fasi storiche⁴⁶¹ che hanno segnato il percorso evolutivo dell’*e-government*.

I primi interventi normativi in materia di ICT risalgono ai primi anni Novanta: essi, è stato osservato, sono tutti accomunati dall’attenzione esclusiva rivolta ai temi del valore giuridico, delle modalità di formazione e dell’utilizzo dell’atto amministrativo informatico⁴⁶².

⁴⁵⁹ D. MARONGIU, *Il governo dell’informatica pubblica. Tra Stato, regioni ed enti locali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2007, p. 21.

⁴⁶⁰ È stato criticamente rilevato che «L’*eGovernment* stenta ad affermarsi come politica unitaria (o come complesso coordinato delle politiche) di introduzione delle ICT nelle pubbliche amministrazioni, a causa del sovrapporsi di politiche nuove che si aggiungono, senza mai del tutto superare quelle precedenti. D’altra parte (...) l’introduzione delle ICT è fenomeno trasversale che tocca amministrazioni e quindi settori di interessi diversi, che reagiscono all’avvento delle nuove tecnologie con risposte differenziate, non necessariamente univoche. Di questa situazione è specchio abbastanza fedele la dispersione delle normazioni che disciplinano il fenomeno» (F. MERLONI, *Le difficoltà per una visione organica dell’e-Government: la dispersione normativa*, in F. MERLONI, *Introduzione all’@government. Pubbliche amministrazioni e società dell’informazione*, cit., p. 17).

⁴⁶¹ Cfr. D. MARONGIU, *Il governo dell’informatica pubblica. Tra Stato, regioni ed enti locali*, cit., p. 22 ss.

⁴⁶² Cfr. E. BELISARIO, *La nuova Pubblica Amministrazione Digitale. Guida al Codice dell’Amministrazione Digitale dopo la Legge n. 69/2009*, Maggioli, Rimini, 2009, p. 29. La l. 241/1990 per prima aveva introdotto, in materia di diritto di accesso, un richiamo espresso alla possibilità che il documento amministrativo potesse avere la forma di una rappresentazione elettro-magnetica del contenuto di atti formati dalle pubbliche amministrazioni (art. 22, comma 2). Seguì poi il d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39 («Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell’art. 2, comma 1, lettera mm), della legge 23 ottobre 1992, n. 421»), che da una parte individuò nel miglioramento dei servizi, nella trasparenza dell’azione amministrativa, nel potenziamento dei supporti conoscitivi per le decisioni pubbliche e nel contenimento dei costi le finalità perseguibili con l’utilizzo da parte delle amministrazioni di sistemi informativi automatizzati (art. 1, comma 2), e dall’altra fissò il principio per cui «gli atti amministrativi adottati da tutte le pubbliche amministrazioni sono di norma predisposti tramite i sistemi informativi automatizzati» (art. 3, comma 1). Successivamente il legislatore si preoccupò di attribuire piena validità e rilevanza giuridica a tutti gli atti, i contratti, i dati ed i documenti formati, archiviati o trasmessi dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici e telematici (art. 15, comma 2 l. 15 marzo 1997, n. 59). All’individuazione dei criteri e delle modalità operative ha poi provveduto il Governo in via regolamentare, con il d.P.R. 10 novembre 1997, n. 513 («Regolamento contenente i criteri e le modalità per la formazione, l’archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici a norma dell’articolo 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59»), in cui tuttavia la forma elettronica, dopo essere stata ammessa, conservava una dimensione solamente opzionale e non necessaria. Tale sistema di disposizioni venne poi trasposto nel d.P.R. 20 dicembre 2000, n. 445, che ribadendo il carattere facoltativo dell’utilizzo degli strumenti

Si ha l'impressione che nel corso di questa prima fase il legislatore si preoccupò prioritariamente – *rectius* esclusivamente – di 'preparare il terreno' per l'inserimento degli strumenti informatici nel contesto del sistema allora esistente: gli strumenti tradizionali non furono quindi abbandonati, e furono anzi coinvolti in un importante processo di semplificazione avviato nella prospettiva di realizzare un'armonizzazione con i 'nuovi' strumenti tecnologici che per la prima volta si affacciavano prepotentemente nei due diversi ambiti dell'azione amministrativa e del rapporto dei cittadini con l'autorità⁴⁶³.

Gli strumenti tecnologici si videro quindi attribuito per la prima volta valore giuridico; il loro utilizzo, tuttavia, seppure consentito non era però quasi mai obbligatorio, e nella maggior parte dei casi assumeva rilievo quale semplice facoltà solamente alternativa all'uso – tanto da parte delle amministrazioni, quanto da parte dei cittadini – degli strumenti tipici del sistema cartaceo tradizionale⁴⁶⁴.

La seconda fase storica si apre invece nei primi anni Duemila. Come si avrà modo di spiegare meglio tra poco, essa si caratterizza per essere ispirata dall'obiettivo di superare il principio dell'alternatività tra strumenti tradizionali e strumenti informatici, abbandonando la via del doppio binario e fornendo un'indicazione chiara ed univoca circa la centralità e l'obbligatorietà della nuova dimensione digitale: innovazione amministrativa ed informatizzazione sembrano così legarsi in maniera sempre più stretta⁴⁶⁵, con l'uso delle tecnologie che diviene «elemento consustanziale e caratterizzante di tutta un'organizzazione (...) [, vero e proprio] modo di essere dell'amministrazione»⁴⁶⁶.

In un primo momento la nuova centralità degli strumenti informatici nell'ambito delle amministrazioni pubbliche venne sancita solamente all'interno di atti di carattere politico⁴⁶⁷. Tra questi si ricorda in particolare il 'Piano di azione di *e-government*'

elettronici ha per questo rappresentato «una sorta di ponte tra il vecchio e il nuovo sistema delle certezze pubbliche: esso quindi disciplina e semplifica sia i tradizionali strumenti di certezza, come i certificati e le autocertificazioni, sia quelli che oggi sono strumenti nuovi, come la firma digitale o il documento informatico, ma destinati nei prossimi anni a diventare di uso corrente per tutti» (A. MASUCCI, *La documentazione amministrativa*, Maggioli, Rimini, 2001, p. 38).

⁴⁶³ Cfr. P. PIRAS, *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti*, cit., p. 91.

⁴⁶⁴ Cfr. D. MARONGIU, *Il governo dell'informatica pubblica. Tra Stato, regioni ed enti locali*, cit., p. 23.

⁴⁶⁵ Cfr. B. PONTI, *Capo I, Sezione II – Diritti dei cittadini e delle imprese. Articoli 3-11 (Commento)*, in E. CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale. Commento al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, Maggioli, Rimini, 2005, p. 61.

⁴⁶⁶ B. PONTI, *Capo I, Sezione III – Organizzazione delle pubbliche amministrazioni. Rapporti fra Stato, Regioni e autonomie locali. Articoli 12-19 (Commento)*, in E. CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale. Commento al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, cit., p. 137. Nello stesso senso cfr. F. MARTINI, *Competenze del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di innovazione e tecnologie*, in G. CASSANO – C. GIURDANELLA, *Il codice della pubblica amministrazione digitale. Commentario al d.lgs. n. 82 del 7 marzo 2005*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 143.

⁴⁶⁷ Cfr. D. MARONGIU, *Il governo dell'informatica pubblica. Tra Stato, regioni ed enti locali*, cit., p. 27.

adottato nel 2000 dal Dipartimento per la Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che si occupava di promuovere – sebbene a legislazione invariata – l’informatizzazione dell’erogazione dei servizi e l’accesso telematico a strumenti e informazioni, fattori individuati come elementi utili al raggiungimento dell’obiettivo specifico del miglioramento del – solo – profilo dell’efficienza amministrativa⁴⁶⁸.

Seppure di indubbia rilevanza, tale aspetto non poteva tuttavia bastare: ben presto infatti ci si rese conto che per poter realizzare davvero l’obiettivo riformatore non era sufficiente ‘segnalare’ alle amministrazioni l’opportunità di utilizzare le ICT, ma era invece necessario ‘obbligarle’ ricorrendo a prescrizioni giuridiche di carattere puntuale e precettivo.

Il passaggio a questa nuova strategia avviene nel 2005 con l’inserimento nella struttura della l. 241/1990 dell’art. 3-*bis* e, subito dopo, con l’adozione del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 «Codice dell’amministrazione digitale».

L’art. 3-*bis* l. 241/1990 prescrive di incentivare l’uso della telematica da parte delle amministrazioni pubbliche sia nei rapporti interni, che nei rapporti con altre amministrazioni, che infine nei rapporti con i soggetti privati, allo scopo di conseguire una maggiore efficienza⁴⁶⁹.

La disposizione in commento ha senza dubbio il merito di aver inaugurato la nuova metodologia di azione adottata dal legislatore nel settore dell’*e-government*, della quale per un certo periodo è stata un ‘manifesto’. Ciononostante si deve rilevare che, quantomeno ad una prima osservazione, la sua formulazione potrebbe apparire insoddisfacente rispetto all’obiettivo dell’informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, in particolare sotto tre diversi profili.

In primo luogo è stato osservato che il riferimento puntuale alla sola telematica sembrerebbe prescrivere l’uso della tecnologia non in via generalizzata, ma bensì con esclusivo riferimento al solo ambito delle comunicazioni (interne, tra amministrazioni e tra amministrazioni e privati). In secondo luogo si è rilevato che l’esplicito richiamo del solo principio di efficienza amministrativa non terrebbe conto dei molteplici potenziali benefici connessi all’uso della tecnologia, i quali – come si è già avuto modo di osservare⁴⁷⁰ – non sono evidentemente limitati al solo raggiungimento degli obiettivi ed all’utilizzo di una quantità di risorse appropriate. Infine, in più occasioni la disposizione è stata tacciata di essere scarsamente precettiva e, dunque, priva di valenza pratica sul piano concreto⁴⁷¹.

⁴⁶⁸ Cfr. F. COSTANTINO, *Autonomia dell’amministrazione e innovazione digitale*, cit., p. 25, nota 31.

⁴⁶⁹ Art. 3-*bis* – Uso della telematica: «1. Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l’uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati».

⁴⁷⁰ Cfr. *supra*, cap. III, par. 2.

⁴⁷¹ È stato infatti rilevato che la disposizione non è accompagnata da indicazioni precise circa modalità, misure e risorse per la sua attuazione (S. DETTORI, *Articolo 3-bis. Uso della telematica*, in N.

Simili considerazioni potrebbero portare a concludere, forse troppo frettolosamente, per la sostanziale ineffettività dell'informatizzazione all'interno dell'ordinamento. Un simile giudizio sarebbe tuttavia incompleto, in quanto formulato senza tenere conto di quell'atto normativo che, ad avviso unanime di tutti i commentatori, ha rappresentato il vero e proprio punto di svolta della disciplina nazionale in materia di *e-government*: il Codice dell'amministrazione digitale (CAD)⁴⁷², provvedimento con cui il legislatore ha inteso superare una volta per tutte i limiti della settorialità e della frammentarietà che fino ad allora avevano caratterizzato i suoi interventi nella materia dell'informatica pubblica⁴⁷³.

A strettissimo giro di posta dall'introduzione nella struttura della l. 241/1990 dell'art. 3-*bis*, infatti, il legislatore è nuovamente intervenuto sulla materia varando per la prima volta un articolato complesso di regole volte a rendere obbligatorio l'utilizzo delle ICT nel settore pubblico, nella prospettiva di fare delle nuove tecnologie lo strumento primario a disposizione delle amministrazioni per la realizzazione di quelli che sono i loro obiettivi istituzionali.

Il combinato disposto degli artt. 2, comma 1 e 12, comma 1 d.lgs. 82/2005, in particolare, sembra permettere di superare alcune delle critiche mosse all'art. 3-*bis* l. 241/1990 (e dunque alle politiche di *e-government* fino ad allora realizzate), specificamente con riferimento al richiamo della sola telematica e del solo principio di efficienza⁴⁷⁴.

Nell'affermare che le amministrazioni organizzano autonomamente la propria attività utilizzando «le tecnologie dell'informatizzazione e della comunicazione», infatti, il legislatore ha inteso promuovere – questa volta – espressamente tutti gli strumenti tecnologici legati alle ICT: non solo la telematica dunque, ma anche l'informatica⁴⁷⁵.

PAOLANTONIO – A. POLICE – A. ZITO (a cura di), *La pubblica amministrazione e la sua azione. Saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Giapichelli, Torino, 2005, p. 181); d'altra parte è stato osservato che anche in mancanza dell'art. 3-*bis* le amministrazioni potrebbero comunque fare uso della telematica nelle loro comunicazioni (A.G. OROFINO – R.G. OROFINO, *L'automazione amministrativa: imputazione e responsabilità. Nota a Tar Calabria, Catanzaro, sez. II, 30 luglio 2004, n. 1736*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 12/2005, p. 1037): cfr. F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, cit., p. 11 ss.

⁴⁷² D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82.

⁴⁷³ Cfr. G. DUNI, *L'amministrazione digitale*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 15 ss.

⁴⁷⁴ Per una interessante lettura combinata e simbiotica del contenuto degli artt. 2 e 12 d.lgs. 82/2005 quali indicatori di una «significativa rivalutazione dei modelli organizzativi» cfr. P. PIRAS, *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti*, cit., p. 91 ss.

⁴⁷⁵ È stato in particolare osservato che «la lettura congiunta del Cod. amm. dig. e della 241 rende così impossibile leggere l'art. 3-*bis* operando una interpretazione riduttiva del termine *telematica*: è infatti indubbio che le tecnologie della comunicazione implicano l'uso delle tecnologie dell'informatizzazione; (...) la promozione dell'uso della telematica per l'amministrazione implica anche la promozione dell'informatica, e il discorso sull'una si deve estendere anche all'altra. La telematica diventa allora una espressione sintetica, che già mostra la capacità espansiva della tecnologia» (F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, cit., p. 14).

Nel sancire, invece, che le amministrazioni «assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale» attraverso l'uso delle tecnologie (art. 2, comma 1), e che tale uso è funzionale alla realizzazione «degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione, nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, nonché per la garanzia dei diritti dei cittadini e delle imprese» (art. 12, comma 1), il legislatore sembra aver voluto indicare chiaramente che le potenzialità della ICT sono molteplici e generalizzate, legate – come si è già avuto modo di osservare – tanto all'attività quanto all'organizzazione, tanto alla dimensione interna quanto ai rapporti con i cittadini, tanto al buon andamento quanto all'imparzialità⁴⁷⁶.

La formulazione di molte disposizioni del CAD, dunque, sembra essere ispirata dall'intento di estendere sensibilmente – ed una volta per tutte – la portata dell'*e-government* sia sul piano degli strumenti da utilizzare (tutte le tecnologie dell'informazione e della comunicazione) che su quello degli obiettivi da conseguire (tutti i principi fondanti l'ordinamento amministrativo).

Ma non è tutto. In occasione dell'adozione del primo articolato complesso di disposizioni volte all'introduzione delle ICT nelle amministrazioni, infatti, il legislatore ha inteso affrontare anche la già richiamata problematica del pericolo rappresentato dalla possibile carenza di effettività che potrebbe caratterizzare la legislazione in materia di *e-government*.

In questo senso, allora, sembrano acquistare un grande significato tutte quelle disposizioni (art. 2, comma 1; art. 10, comma 1; art. 12, comma 1; art. 41, comma 1; art. 47, comma 1 d.lgs. 82/2005) da cui emerge chiaramente la volontà del legislatore di superare la tradizionale neutralità rispetto alle ICT e rendere l'*e-government* «non solo un auspicio [ma bensì] il normale modo di operare dell'amministrazione»⁴⁷⁷, attraverso la trasformazione dell'utilizzo delle tecnologie da una mera facoltà ad un vero e proprio obbligo giuridico puntuale e concreto⁴⁷⁸.

E proprio nella prospettiva di rendere effettivo – e dunque 'azionabile' – tale obbligo il legislatore ha scelto di porre al centro del processo di digitalizzazione gli utenti (cittadini e imprese), a cui sono stati attribuiti una serie di «nuovi»⁴⁷⁹ diritti «digitali»⁴⁸⁰ che interessano tutte le possibili fasi ed i diversi ambiti in cui si struttura il

⁴⁷⁶ Cfr. *supra*, cap. III, par. 2.

⁴⁷⁷ F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, cit., p. 21.

⁴⁷⁸ Ed è proprio in questa trasformazione che si è ritenuto di poter cogliere la nuova filosofia adottata dal legislatore: «(...) all'idea della sovrapposizione, del passaggio graduale e della scelta implicita dei mezzi informatici e telematici da parte degli uffici, subentra quella della sostituzione *ex lege* delle nuove tecnologie ai sistemi tradizionali in alcuni significativi aspetti dell'attività amministrativa» (D. MARONGIU, *Il governo dell'informatica pubblica. Tra Stato, regioni ed enti locali*, cit., p. 28).

⁴⁷⁹ Cfr. P. PIRAS, *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti*, cit., p. 94 ss.

⁴⁸⁰ Cfr. E. BELISARIO, *La nuova Pubblica Amministrazione Digitale. Guida al Codice dell'Ammi-*

rapporto con l'autorità.

L'intenzione del legislatore sembra chiara: legando all'obbligo delle amministrazioni una serie di speculari diritti dei cittadini, infatti, l'innovazione dell'organizzazione e delle modalità di azione diviene un passaggio 'necessitato' «strumentale al miglioramento della qualità dei servizi resi nonché della vita degli utenti del [e nel] settore pubblico»⁴⁸¹.

Tra questi diritti assume un rilievo particolare quello all'uso delle tecnologie in tutte le occasioni di interazione con le Pubbliche amministrazioni, previsto dall'art. 3 d.lgs. 82/2005.

Per la sua astratta idoneità ad 'costringere' l'amministrazione ad utilizzare le ICT, il cd. diritto all'uso delle tecnologie viene assunto a vera e propria «pietra angolare dell'informatizzazione»⁴⁸². È stato infatti osservato che, come l'art. 3-bis l. 241/1990 e l'art. 2, comma 1 d.lgs. 82/2005 guardano alle ICT dalla prospettiva delle amministrazioni, d'altra parte l'art. 3 d.lgs. 82/2005 sembra invece guardare alle ICT dalla prospettiva dell'utente⁴⁸³: esso parrebbe così aver acquisito la capacità di incidere in maniera importante non solamente sulle modalità di esercizio dell'attività, ma anche sulla stessa organizzazione dell'amministrazione, la quale – come già rilevato – dovrebbe essere ripensata ed adattata a quelli che sono i nuovi strumenti di cui viene prescritto l'uso⁴⁸⁴.

Perché ciò possa avvenire in concreto, tuttavia, la semplice previsione di un diritto non è evidentemente sufficiente. E del resto è stato lo stesso Consiglio di Stato ha chiarire che per garantire l'effettività delle politiche di informatizzazione non può bastare l'elaborazione di «previsioni programmatiche e di principio, senza prevedere effetti concreti, dal punto di vista della disciplina amministrativa, in materia di “diritti” dei cittadini e delle imprese, di documentazione amministrativa, di rilascio degli atti amministrativi, di erogazione dei servizi pubblici *on line* e di accesso telematico a tali servizi da parte del pubblico»⁴⁸⁵.

Tali diritti, dunque, non possono rimanere prescrizioni di principio ma devono essere accompagnati da «effetti concreti» che permettano loro di superare la dimensione di previsione meramente astratta e formale, così acquisendo un contenuto pienamente

nistrazione Digitale dopo la Legge n. 69/2009, cit., p. 29.

⁴⁸¹ Cfr. E. BELISARIO, *ibidem*.

⁴⁸² F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, cit., p. 29.

⁴⁸³ Cfr. C. D'ORTA, *I tre pilastri della riforma digitale della PA*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2/2006, p. 301.

⁴⁸⁴ Cfr. *supra*, cap. III, par. 2. E del resto è lo stesso Codice dell'amministrazione digitale, all'art. 15, a prevedere che «la riorganizzazione strutturale e gestionale delle pubbliche amministrazioni volta al perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 12, comma 1, avviene anche attraverso il migliore e più esteso utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'ambito di una coordinata strategia che garantisca il coerente sviluppo del processo di digitalizzazione».

⁴⁸⁵ CONS.ST., parere 7 febbraio 2005, n. 11995.

sostanziale. La loro concretezza, allora, se compiuta costituirebbe a sua volta la base per l'effettiva realizzazione della digitalizzazione pubblica, in quanto le amministrazioni sarebbero tenute a garantire l'effettività dei diritti che il d.lgs. 82/2005 assegna a cittadini e imprese⁴⁸⁶.

A fronte, dunque, della presenza nell'ordinamento di una serie di norme astrattamente idonee a permettere il raggiungimento degli obiettivi che il legislatore si è posto in materia di *e-government*, è allora necessario verificare quale sia stato il grado di realizzazione che esse hanno effettivamente avuto sul piano concreto.

4. *Le difficoltà incontrate nell'attuazione concreta delle disposizioni del CAD. Le precondizioni necessarie: infrastrutture tecnologiche ed eliminazione dei digital divides. La scelta legislativa di investire sulla 'responsabilizzazione' della dirigenza quale motore del cambiamento: il comma 1-ter dell'art. 12 d.lgs. 82/2005.*

Da più parti è stato condivisibilmente osservato che, nell'ambito del processo di modernizzazione amministrativa, la scelta compiuta dal legislatore di attribuire a cittadini ed imprese un vero e proprio diritto all'uso delle tecnologie da parte delle pubbliche amministrazioni costituisce un importante elemento di novità, in grado di modificare profondamente le già descritte dinamiche che fino ad allora avevano caratterizzato – e, per certi aspetti, *frenato* – il processo di riforma nel corso della sua prima fase di attuazione⁴⁸⁷.

Oggi, infatti, i cittadini e le imprese non recitano più esclusivamente un ruolo 'passivo', di semplici destinatari finali degli effetti positivi – solamente *eventuali* – connessi all'adozione – anch'essa solamente *eventuale* – degli strumenti delle ICT da parte delle amministrazioni.

A fronte del riconoscimento di una loro «pretesa giuridicamente assistita» essi hanno potuto acquistare una dimensione anche 'attiva' nell'ambito del processo riformatore, che sembra aver permesso di aprire «un secondo canale di trasmissione dell'innovazione» rendendo gli utenti capaci di «affrontare e stimolare dall'esterno il tradizionale percorso di (auto)riforma dell'amministrazione»⁴⁸⁸.

Alla luce di ciò si ritiene di poter cogliere nel disegno legislativo l'intenzione di attribuire ai «nuovi diritti digitali»⁴⁸⁹ il ruolo di vero e proprio grimaldello con cui

⁴⁸⁶ Cfr. E. BELISARIO, *La nuova Pubblica Amministrazione Digitale. Guida al Codice dell'Amministrazione Digitale dopo la Legge n. 69/2009*, cit., p. 30.

⁴⁸⁷ Cfr. *supra*, cap. III, par. 3.

⁴⁸⁸ B. PONTI, *Capo I, Sezione II – Diritti dei cittadini e delle imprese. Articoli 3-11 (Commento)*, cit., p. 63 ss.

⁴⁸⁹ P. PIRAS, *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti*, cit., p. 89 ss.

scardinare una volta per tutte l'immobilismo da parte di molte amministrazioni rispetto all'attuazione di quelli che sono i nuovi «obblighi “a contenuto informatico”» introdotti nell'ordinamento⁴⁹⁰: nelle intenzioni del legislatore, infatti, il cittadino potrà ‘forzare’ l'amministrazione all'innovazione attraverso la leva della possibile attivazione del circuito delle diverse responsabilità pubbliche nei casi di violazione-inadempimento degli obblighi prescritti⁴⁹¹.

Ma come si è già avuto modo di osservare, presupposto indefettibile perché le responsabilità possano essere azionate è l'effettività di questi nuovi diritti. Ebbene, su questo profilo non si registra una posizione unanime.

Ad avviso di alcuni commentatori, infatti, sarebbe possibile riconoscere contenuto precettivo alla maggior parte delle disposizioni che introducono nuove situazioni di vantaggio in capo a cittadini ed imprese⁴⁹². In questa prospettiva è stato rilevato che, in mancanza di specifici poteri in sede di procedimento ed a fronte dell'inutilizzabilità dello strumento tradizionale dei ricorsi amministrativi⁴⁹³, la tutela giurisdizionale sembrerebbe costituire l'unica via a disposizione degli utenti per far valere le proprie pretese a fronte di una violazione-inadempimento da parte delle amministrazioni.

Ebbene, con particolare riferimento all'art. 3 d.lgs. 82/2005 è stato affermato che la norma sarebbe immediatamente applicabile ed azionabile in giudizio in qualsiasi momento⁴⁹⁴, «essendo sufficiente che le pubbliche amministrazioni (...) non provvedano periodicamente alla riorganizzazione e all'aggiornamento dei servizi resi, o non sviluppino l'uso delle ICT sulla base di una preventiva analisi delle reali esigenze dei cittadini e delle imprese»⁴⁹⁵.

In caso di inadempimento di uno dei propri doveri, dunque, troverebbero applicazione gli ordinari istituti previsti dall'ordinamento per le ipotesi di inerzia da parte dell'amministrazione, a cominciare dalla nuova azione di inadempimento recentemente introdotta nell'ordinamento⁴⁹⁶ per arrivare fino al risarcimento del danno

⁴⁹⁰ E. BELISARIO, *La nuova Pubblica Amministrazione Digitale. Guida al Codice dell'Amministrazione Digitale dopo la Legge n. 69/2009*, cit., p. 29.

⁴⁹¹ B. PONTI, *Capo I, Sezione II – Diritti dei cittadini e delle imprese. Articoli 3-11 (Commento)*, cit., p. 63 ss.

⁴⁹² Cfr. E. BELISARIO, *La nuova Pubblica Amministrazione Digitale. Guida al Codice dell'Amministrazione Digitale dopo la Legge n. 69/2009*, cit., p. 30 ss.

⁴⁹³ Cfr. S. CACACE, *Codice dell'amministrazione digitale. Dd.Lgs. n. 82/2005 e n. 159/2006. Finalità ed ambito di applicazione – Diritti dei cittadini e delle imprese – Organizzazione delle pubbliche amministrazioni e tecnologie dell'informazione*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2006.

⁴⁹⁴ Cfr. E. BELISARIO, *La nuova Pubblica Amministrazione Digitale. Guida al Codice dell'Amministrazione Digitale dopo la Legge n. 69/2009*, cit., p. 32.

⁴⁹⁵ Le parole sono di C. GIURDANELLA – E. GUARNACCIA, *Amministrazione digitale: leggiamo il Codice*, in www.interlex.it, 2004.

⁴⁹⁶ Art. 31, comma 1, d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104.

eventualmente subito da un cittadino⁴⁹⁷.

Prendendo le mosse da questa ricostruzione, tuttavia, non si può fare a meno di rilevare che sia obiettivamente difficile riuscire a provare in giudizio un danno ‘da mancata informatizzazione’⁴⁹⁸, non solo sul piano del suo ammontare (*quantum*) ma anche su quello della sua stessa esistenza (*an*), in particolare con riferimento alla sua effettiva riconducibilità causale al mancato adempimento da parte dell’amministrazione di un proprio obbligo.

Al rilievo di simili criticità di carattere, per così dire, ‘strutturale’ sono state poi affiancate considerazioni ‘di sistema’, che hanno evidenziato come spesso la mancata piena informatizzazione dei servizi da parte delle amministrazioni non dipenda tanto – o comunque *soltanto* – da una loro inerzia colpevole, quanto piuttosto da una condizione di oggettiva impossibilità di azione determinata dalla mancanza di risorse economiche adeguate all’obiettivo⁴⁹⁹.

Si è così posto lucidamente l’accento sull’inscindibile rapporto che lega la realizzazione del modello dell’*e-government* al compimento di importanti investimenti economici sulle infrastrutture tecnologiche e sull’alfabetizzazione informatica tanto dei burocrati quanto degli stessi cittadini, vere e proprie precondizioni irrinunciabili per poter ambire all’effettiva attuazione, sul piano concreto, delle disposizioni generali contenute nel d.lgs. 82/2005⁵⁰⁰.

Con riferimento alla tematica dei *digital divides*, in particolare, è stato rilevato che essi costituiscono circostanze materiali estranee al dominio delle singole amministrazioni, che spesso rendono in concreto impossibile l’esercizio da parte dei cittadini e delle imprese di quelli che sono i loro ‘nuovi’ diritti. L’eliminazione delle diseguaglianze diviene dunque un’obiettivo centrale, rappresentando una precondizione per l’effettività, sia sul piano dell’esigibilità che su quello dell’azionabilità in giudizio, dei nuovi diritti digitali⁵⁰¹.

⁴⁹⁷ Cfr. E. BELISARIO, *La nuova Pubblica Amministrazione Digitale. Guida al Codice dell’Amministrazione Digitale dopo la Legge n. 69/2009*, cit., p. 30.

⁴⁹⁸ Cfr. F. CAMILLETI, *La responsabilità della pubblica amministrazione per violazione del diritto all’uso delle tecnologie*, in *www.federalismi.it*, 12/2008, p. 13 ss.

⁴⁹⁹ Cfr. P. PIRAS, *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti*, cit., p. 95. È stato così osservato che «le posizioni giuridiche di vantaggio (...) devono necessariamente tenere conto del livello di informatizzazione delle singole amministrazioni» (C. NOTARMUZI, *Il Codice dell’amministrazione digitale*, cit., p. 8).

⁵⁰⁰ Cfr. P. PIRAS, *ibidem*. È stato infatti rilevato che «le spese per l’ICT sono effettuate soprattutto per la spesa corrente, e non per gli investimenti e le infrastrutture» (F. COSTANTINO, *Autonomia dell’amministrazione e innovazione digitale*, cit., p. 37).

⁵⁰¹ «Le disposizioni relative ai diritti all’uso delle tecnologie sono spesso indicate come il profilo più qualificante del Codice dell’amministrazione digitale (...). Se un “diritto” è una posizione tutelata (ed invero di più, azionabile), allora le cose sono due: o quelli del Cad non sono diritti (ma solo, ed al più, nuove modalità di fruizione di diritti tradizionali), oppure se sono diritti vanno assicurati (...) anche eliminando le condizioni materiali che ne impediscono la fruizione, il che rimanda alla questione assolutamente centrale dei *digital divides*» (E. CARLONI, *Il “nuovo” Codice dell’amministrazione digitale*

A fronte di quanto rilevato, e nonostante le considerazioni ottimistiche formulate da una parte della dottrina, sembra doversi abbracciare la tesi di coloro i quali sostengono che le norme del CAD abbiano sofferto la carenza di concreta effettività, in ragione della mancanza di alcuni requisiti fondamentali che devono necessariamente accompagnare – e sostenere – il processo di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni⁵⁰².

E del resto simili considerazioni sono state svolte anche dallo stesso Consiglio di Stato, che in occasione di un intervento legislativo mirato a dettare alcune disposizioni correttive ed integrative al d.lgs. 82/2005 ha avuto modo di osservare che «(...) il Codice sembra non affrontare realmente il problema della fattibilità, in senso tecnico, del *corpus* normativo, cioè dell'attuabilità concreta ed effettiva delle disposizioni, sia con riferimento alla valutazione preventiva dell'impatto sull'organizzazione delle amministrazioni (cd. impatto interno), sia con riguardo ai cittadini e alle imprese (cd. impatto esterno)»⁵⁰³.

La problematica della carenza di effettività delle norme contenute nel CAD è stata posta alla base di un'articolata riflessione volta non solo ad individuare le cause, ma anche a proporre quelle che possono essere le modalità più efficaci per superare le criticità rilevate.

Muovendo dalla intrinseca 'debolezza' del d.lgs. 82/2005 sul piano della capacità di reale condizionamento dei processi di autoriforma, sono stati cercati strumenti in grado di condizionare il contenuto e la portata delle iniziative intraprese dalle amministrazioni in modo da 'costringerle' all'attuazione delle tante previsioni rimaste a lungo lettera morta. In questa prospettiva è stato evidenziato che, quantomeno sul piano delle ambizioni, il CAD non possa limitarsi a definire solamente il 'poter essere' dell'amministrazione digitale, ma debba perseguire anche l'obiettivo di fissare quello che è il suo 'dover essere'⁵⁰⁴.

Va rilevato che nell'ambito di questa riflessione il legislatore sembra aver ritenuto di focalizzare la propria attenzione sulla 'responsabilizzazione' di quei soggetti che, quali centri di competenze funzionali all'interno delle singole amministrazioni, sono gli attori chiamati dall'ordinamento a realizzare i processi di autoriforma digitale: gli organi di governo e la dirigenza.

Nella sua prima stesura, infatti, il CAD non conteneva alcuna previsione puntuale che provvedesse a distribuire chiaramente le competenze legate alla fase di

*le. Audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati. Roma, 16 novembre 2010, in www.teutas.it, 19 novembre 2010). Sulla tematica dei *digital divides* cfr. anche D. DONATI, *Digital divide e promozione della diffusione delle ICT*, in F. MERLONI, *Introduzione all'@government*, cit., p. 209 ss.*

⁵⁰² Cfr. P. PIRAS, *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti*, cit., p. 95.

⁵⁰³ CONS.ST., parere 30 gennaio 2006, n. 31.

⁵⁰⁴ Cfr. E. CARLONI, *Il "nuovo" Codice dell'amministrazione digitale. Audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati. Roma, 16 novembre 2010, cit.*

attuazione tra i diversi centri di potere che oggi, all'indomani dell'adozione del nuovo modello organizzativo di amministrazione policentrica, concorrono all'esercizio in forma condivisa della funzione amministrativa.

Tale carenza, a ben vedere, sembra poter essere indicata come una delle principali cause delle oggettive difficoltà che si sono registrate nell'attivazione del circuito delle responsabilità nei casi di mancata attuazione delle disposizioni del CAD, non meno rilevante – in termine di condizionamento concreto – della già richiamata carenza di investimenti economici adeguati.

Come si è già avuto modo di osservare, infatti, qualunque forma di responsabilità (politica, civile, penale, erariale, disciplinare, dirigenziale) per poter essere configurata in astratto ed accertata in concreto presuppone necessariamente – o meglio, *ontologicamente* – l'attribuzione in capo ad un soggetto di compiti o facoltà, a cui è legata una gamma più o meno ampia di poteri strumentali da esercitare entro margini e limiti prestabiliti.

Il riconoscimento di una competenza, dunque, porta con sé una responsabilità per i fatti che sono ad essa connessi. Ove tale competenza manchi, al contrario, nessuno può essere chiamato a rispondere ad alcun titolo per un certo fatto eventualmente accaduto, in quanto questo rimane estraneo, sia in astratto che in concreto, alla sua sfera di signoria⁵⁰⁵.

In ragione di ciò ad appena un anno dall'adozione del d.lgs. 82/2005 il legislatore ha ritenuto di intervenire sul testo del CAD al fine di integrarlo con l'inserimento di due previsioni che chiariscono quelle che sono le diverse tipologie di compiti – e le responsabilità – a cui sono chiamati gli organi di governo ed i dirigenti pubblici in materia di *e-government*.

Il d.lgs. 4 aprile 2006, n. 159 («Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante codice dell'amministrazione digitale») all'art. 5, comma 1 ha così disposto l'inserimento di un comma *1-bis* e di un comma *1-ter* nella struttura dell'art. 12 del CAD, dedicati rispettivamente agli organi di governo ed ai dirigenti.

Per quanto riguarda i primi, è stato stabilito che nell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico – ed in particolare nell'emanazione delle direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione previste dal comma 1 dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 165 del 2001 – gli organi di governo «promuovono l'attuazione delle disposizioni» contenute nel Codice dell'amministrazione digitale (art. 12, comma *1-bis* d.lgs. 82/2005).

Per quanto riguarda i dirigenti, invece, è stato stabilito che essi «rispondono dell'osservanza ed attuazione delle disposizioni di cui al presente decreto ai sensi e nei limiti degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ferme restando le eventuali responsabilità penali, civili e contabili previste dalle norme vigenti»

⁵⁰⁵ Cfr. *supra*, cap. II, par. 1.

(art. 12, comma 1-ter d.lgs. 82/2005).

Dal tenore delle due nuove disposizioni sembra emergere con forza la scelta legislativa di dedicare un'attenzione maggiore – se non addirittura esclusiva – ai dirigenti⁵⁰⁶: il comma 1-ter, infatti, spicca per una formulazione chiara e puntuale, in netta contrapposizione con l'eccessiva genericità che si ha l'impressione di cogliere nella struttura del comma 1-bis.

In occasione di questo primo intervento, infatti, i compiti degli organi di governo in materia di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni sono restati per vero piuttosto 'fumosi', essendosi il legislatore limitato a prescrivere che essi avrebbero dovuto *promuovere* l'attuazione del CAD all'interno degli enti, senza però precisare le modalità in cui esercitare questo compito, gli strumenti a disposizione, le forme di controllo⁵⁰⁷.

La componente della dirigenza, al contrario, sembrerebbe venire valorizzata attraverso l'esaltazione delle potenzialità connesse al ruolo di vero e proprio motore del cambiamento e della modernizzazione amministrativa, secondo quella che è la nuova dimensione ordinamentale ad essa riservata nel contesto del modello organizzativo adottato negli anni Novanta⁵⁰⁸.

Un simile investimento sul ruolo strategico che i dirigenti sarebbero in grado di giocare nel processo di informatizzazione, tuttavia, non è stato realizzato attraverso la definizione puntuale degli adempimenti di loro competenza o la valorizzazione del contributo effettivo da loro in concreto apportato. Alla possibilità di percorrere queste vie il legislatore sembra infatti aver preferito utilizzare fin da subito la leva della responsabilità, agitata come vessillo contro i pericoli connessi all'immobilismo ed alla presunta carenza di iniziativa 'spontanea' da parte dei dirigenti nell'attuazione delle disposizioni del CAD.

Recentemente poi, con il d.lgs. 30 dicembre 2010, n. 235 («Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante Codice dell'amministrazione digitale, a norma dell'articolo 33 della legge 18 giugno 2009, n. 69») si è registrato un nuovo intervento sul testo dell'art. 12, che ha interessato tanto il comma 1-bis quanto il comma 1-ter.

Per quanto attiene al comma 1-bis, l'intervento è stato realizzato allo scopo di definire meglio quelli che sono i margini della funzione di indirizzo in materia di *e-government*. In questo senso è stato stabilito che «gli organi di Governo nell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico ed in particolare nell'emanazione delle direttive

⁵⁰⁶ Cfr. A. BONOMO, *Informazione e Pubbliche Amministrazioni. Dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Cacucci Editore, Bari, 2012, p. 429.

⁵⁰⁷ «In tale prospettiva, il decreto correttivo appare troppo tenue e quasi meramente ottativo, là dove prevede che gli organi di governo, nell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico ed in particolare nell'emanazione delle direttive generali per l'attività amministrativa, promuovano l'attuazione delle disposizioni del Codice» (CONS.ST., parere 30 gennaio 2006, n. 31).

⁵⁰⁸ Cfr. *supra*, cap. I, par. 4.

generali per l'attività amministrativa e per la gestione ai sensi del comma 1 dell'articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e le amministrazioni pubbliche nella redazione del piano di performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, dettano disposizioni per l'attuazione delle disposizioni del presente decreto».

Con riferimento al comma 1-*ter*, invece, nella prospettiva di sfruttare il nuovo 'strumento di buon andamento' rappresentato del ciclo della *performance*⁵⁰⁹ anche rispetto all'obiettivo dell'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, il legislatore ha provveduto ad aggiungere una nuova previsione, in forza della quale è stabilito che l'attuazione delle disposizioni contenute nel CAD «è comunque rilevante ai fini della misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale dei dirigenti».

Alla luce di quanto fino ad ora osservato si può allora affermare che, per quanto attiene all'obiettivo della diffusione dell'uso delle ICT all'interno delle pubbliche amministrazioni, il legislatore ha scelto di realizzare un investimento importante sulla dirigenza pubblica, ponendola al centro del processo di modernizzazione con un ruolo di grande responsabilità⁵¹⁰.

Ciò è avvenuto per il tramite di due strumenti, utilizzati allo scopo di 'stimolare' i dirigenti a dare attuazione 'spontanea' alle disposizioni del CAD: da una parte la responsabilità per mancato adempimento, e dall'altra la valutazione della *performance* dirigenziale con le sue ricadute sull'assegnazione degli incarichi futuri e sulla retribuzione di risultato.

Ebbene, per poter comprendere se la strategia adottata dal legislatore sia davvero in grado di permettere il raggiungimento dell'obiettivo della digitalizzazione del sistema pubblico, è necessario valutare l'impatto che la 'responsabilizzazione' della dirigenza ha effettivamente prodotto – al netto delle indubbe potenzialità – su quelle che sono le diverse problematiche che fino ad oggi hanno frenato la piena realizzazione dell'*e-government*.

Per fare ciò sarà però necessario affrontare preliminarmente la questione della natura degli strumenti utilizzati per il coinvolgimento dei dirigenti, al fine di comprendere qual è la logica che si pone alla base della iniziativa intrapresa dal legislatore nel 2006 e poi portata avanti nel 2010.

⁵⁰⁹ Cfr. *supra*, cap. II, parr. 5, 6.

⁵¹⁰ «Al riguardo, va ribadita la centralità della figura dirigenziale nel raggiungimento degli obiettivi sopra detti: il ruolo del dirigente appare decisivo per sollecitare un atteggiamento di disponibilità all'uso delle tecnologie informatiche che le faccia cogliere in tutte le loro positive potenzialità e non come dei lacci imposti a chi deve utilizzarle» (CONS.ST., parere 30 gennaio 2006, n. 31).

5. *La valutazione della ‘performance digitale’ e la responsabilità per mancata attuazione del CAD: inadeguatezza del modello sanzionatorio rispetto all’obiettivo della digitalizzazione pubblica. Considerazioni conclusive e prospettive future.*

La scelta di utilizzare i due strumenti della valutazione e della responsabilità dirigenziale allo scopo di ‘responsabilizzare’ la dirigenza in materia di *e-government* non si può considerare in alcun modo casuale. Essa, infatti, ricalca evidentemente quelli che sono i caratteri della rinnovata dimensione ordinamentale attribuita al dirigente nell’ambito del nuovo assetto organizzativo delle pubbliche amministrazioni, che a sua volta è stata eretta su uno schema riassumibile con la formula ‘competenze-autonomia-responsabilità’.

Come si è già avuto modo di osservare, nel contesto del nuovo modello di amministrazione oggi rivolta alla realizzazione, oltre che del principio di imparzialità, anche del principio di buon andamento, l’istituto della valutazione delle prestazioni e quello della responsabilità dirigenziale si collocano in una posizione di complementarità reciproca e funzionale, pur caratterizzandosi per tratti peculiari e pur assumendo un rilievo specifico diverso: va rilevato, infatti, che essi sono legati rispettivamente alla dimensione ‘fisiologica’⁵¹¹ ed a quella ‘patologica’ della funzione di controllo, a cui è stato attribuito un ruolo strategico centrale nell’ambito della nuova logica del risultato che deve oggi ispirare l’amministrazione tanto nella sua organizzazione quanto nella sua azione⁵¹².

In ragione di ciò si ritiene di poter affermare che si riverberino anche nell’ambito specifico dell’informatizzazione le già rilevate criticità che, ad oggi, caratterizzano il sistema della responsabilizzazione della dirigenza, sia con riferimento all’istituto della valutazione della *performance* che con riferimento a quello della responsabilità dirigenziale⁵¹³.

Con particolare riferimento alla valutazione si deve rilevare una grave carenza della normativa sul versante fondamentale del raccordo con l’attività di programmazione che deve – *rectius* dovrebbe – essere posta in essere in maniera compiuta dall’organo di indirizzo.

Dal punto di vista strutturale, infatti, quella che potrebbe essere ribattezzata

⁵¹¹ Non deve trarre in inganno la circostanza che il legislatore abbia atteso il 2010 per inserire nella struttura del CAD un riferimento specifico alla misurazione ed alla valutazione della *performance* organizzativa ed individuale dei dirigenti. Anche in assenza di una previsione espressa, infatti, il profilo delle capacità dimostrate e dei risultati raggiunti nell’innovazione digitale aveva già assunto rilievo nell’ambito dell’erogazione delle premialità ed in quello del rinnovo degli incarichi dirigenziali: nella direttiva 2/2007 del Ministero per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazioni era stato rilevato che «il rapporto tra elevazione delle performance e il ricorso alle tecnologie costituiscono un parametro della capacità gestionale del dirigente» (F. COSTANTINO, *Autonomia dell’amministrazione e innovazione digitale*, cit., p. 22 ss., spec. nota 27).

⁵¹² Cfr. *supra*, cap. I, par. 4; *supra*, cap. II, par. 3, 4.

⁵¹³ Cfr. *supra*, cap. II, par. 5.

come la ‘*performance* digitale’ del dirigente non è diversa dalle tante altre possibili prestazioni a cui egli è chiamato: perché essa possa essere realizzata in maniera efficace, e conseguentemente valutata in modo appropriato, è infatti necessario che l’organo di governo provveda a definire compiutamente quelli che sono i risultati – in termini di attuazione del CAD – al cui raggiungimento deve tendere la gestione da parte dei dirigenti dei processi di informatizzazione.

In questa prospettiva allora la previsione contenuta nel comma 1-*bis* dell’art. 12 d.lgs. 82/2005 non sembra essere assolutamente soddisfacente, neppure nella sua nuova formulazione successiva all’intervento legislativo realizzato nel 2010⁵¹⁴: la disposizione, infatti, si limita a dettare una norma di principio, da cui non è possibile trarre alcuna indicazione utile in merito a quelle che dovrebbero essere le modalità di definizione puntuale dei compiti di ciascun dirigente – e, soprattutto, degli obiettivi ad essi connessi – che l’organo di governo possa – *rectius* sia tenuto a – seguire nel momento del conferimento dei diversi incarichi⁵¹⁵.

L’attività di definizione puntuale dei compiti e degli obiettivi è in effetti «necessaria sia per una idonea collocazione del dirigente in base alla propria professionalità, sia per poter effettuare una sua valutazione che permetta di individuare eventuali responsabilità e di conferire trattamenti retributivi diversificati»⁵¹⁶. La circostanza che ad oggi manchino indicazioni precise per il suo svolgimento, dunque, fa sì che il contributo effettivamente portato dallo strumento della valutazione dirigenziale rispetto all’obiettivo dell’informatizzazione sia piuttosto esiguo.

Nell’ambito specifico dell’*e-government* il richiamo dello strumento della valutazione sembra avere dunque un valore esclusivamente ‘di facciata’: le disposizioni del CAD non sembrano infatti in grado di sfruttare efficacemente le molteplici potenzialità

⁵¹⁴ Art. 12, comma 1-*bis* d.lgs. 82/2005 *post* d.lgs. 235/2010: «Gli organi di Governo nell’esercizio delle funzioni di indirizzo politico ed in particolare nell’emanazione delle direttive generali per l’attività amministrativa e per la gestione ai sensi del comma 1 dell’articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e le amministrazioni pubbliche nella redazione del piano di performance di cui all’articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, dettano disposizioni per l’attuazione delle disposizioni del presente decreto».

⁵¹⁵ Cfr. I. MACRÌ – U. MACRÌ – G. PONTEVOLPE, *Il nuovo codice dell’amministrazione digitale. Le tecnologie informatiche e le norme che ne disciplinano l’uso, aggiornate al d.lgs. 235/2010*, Ipsoa, Milano, 2011, p. 92.

Si rileva inoltre che l’eventuale mancato adempimento della prescrizione, e dunque la totale assenza nel piano della *performance* di ogni riferimento all’obiettivo dell’informatizzazione ed a compiti dirigenziali di attuazione del CAD, non è assistito da alcun tipo di effetto giuridico, né preclusivo né sanzionatorio. E del resto non sembra poter operare neppure la ‘sanzione’ del divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti prevista dall’art. 10, comma 5 d.lgs. 150/2009, in quanto tale effetto è legato specificamente ai soli casi di eventuale mancata adozione o di eventuale mancato aggiornamento annuale del Piano della *performance* da parte dell’organo di indirizzo politico-amministrativo (cfr. *supra*, cap. II, par. 5).

⁵¹⁶ Cfr. D. BOLOGNINO, *Una lettura giuridica della valutazione della performance individuale nel c.d. “decreto Brunetta”: ruolo del dirigente, garanzie “procedimentali” e conseguenze derivanti dalla conclusione dell’iter valutativo*, cit., p. 11.

insite nel sistema del ciclo della *performance*, con particolare attenzione alla capacità di creare una dialettica tra organi di indirizzo e organi di gestione che si caratterizzi per essere circolare, potenzialmente ‘infinita’ ed ispirata al buon andamento ed al raggiungimento del risultato⁵¹⁷.

Il dirigente rischia dunque di trovarsi a dare attuazione alle disposizioni del CAD senza l’ausilio fondamentale di un indirizzo generale definito e tradotto in obiettivi chiari e specifici: egli è infatti chiamato a realizzare comunque tale compito, ai sensi del comma 1-ter dell’art.12 che ricollega al mancato adempimento un’ipotesi di responsabilità dirigenziale.

Ed è proprio questa prescrizione a rappresentare, si ritiene, il paradigma del fallimento del percorso indicato dal legislatore per raggiungere l’obiettivo dell’informatizzazione pubblica.

La scelta di investire sulla figura dirigenziale quale forza promotrice e propulsiva del cambiamento nel rinnovato contesto di un’amministrazione volta al soddisfacimento degli interessi della collettività in una chiave moderna, che non rivolga più la propria attenzione esclusivamente alla garanzia di imparzialità ma che tenga conto anche delle ragioni del buon andamento, su un piano astratto costituisce senza dubbio un fatto innovativo estremamente positivo.

La valorizzazione dell’elemento del risultato dell’azione amministrativa, del cui raggiungimento il dirigente è oggi responsabile, permette di compiere il passo decisivo verso la nuova dimensione ordinamentale dell’amministrazione, non più solamente ‘autorità’ ma grande soggetto produttore di beni e servizi di interesse pubblico.

E a ben vedere l’elemento del risultato può operare non solo – e non tanto – come ‘strumento’ funzionale al raggiungimento del ‘fine’ ultimo del rinnovamento dell’amministrazione: esso, infatti, sembra essere in grado di esprimere tutte le proprie potenzialità soprattutto nell’ambito dei diversi ‘mezzi’ con cui questo obiettivo deve poi essere attuato. Primo fra tutti, l’*e-government*⁵¹⁸.

Perché però la valorizzazione del risultato possa essere effettiva, e non solamente formale, è necessario che essa venga accompagnata e sostenuta da quegli elementi che ne rappresentano, per così dire, i presupposti.

Così, la responsabilizzazione del dirigente nell’ambito delle politiche di *e-government* costituisce una circostanza in astratto positiva, ma di per sé non sufficiente al raggiungimento in concreto dell’obiettivo dell’informatizzazione dell’amministrazione. Perché la sua azione possa essere efficace, infatti, egli dovrebbe essere sostenuto e guidato da una programmazione reale, effettiva e soprattutto compiuta e puntuale. Le disposizioni del CAD non offrono però alcuna indicazione chiara in tal senso, lasciando sostanzialmente alla autonoma e libera iniziativa degli organi di governo la scelta se

⁵¹⁷ Cfr. P. MONDA, *Valutazione e responsabilità della dirigenza pubblica nel d.lgs. 150/2009: l’applicazione a Regioni ed Enti locali*, cit., p. 1069.

⁵¹⁸ Cfr. P. PIRAS, *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti*, cit., p. 91.

provvedere effettivamente alla pianificazione degli interventi da realizzare attraverso l'individuazione di compiti ed obiettivi specifici.

Come rilevato, tuttavia, l'eventuale mancato esercizio della funzione di programmazione non determina automaticamente l'inoperatività della responsabilità dirigenziale prevista dal comma 1-*ter*. Tale circostanza permette allora di affermare che, malgrado il richiamo espresso della norma generale dell'art. 21 d.lgs. 165/2001, l'ipotesi contenuta nell'art. 12 non può in effetti essere ricondotta al modello tradizionale della responsabilità di risultato, né nella forma del mancato raggiungimento di un obiettivo né in quella dell'inosservanza di una direttiva⁵¹⁹: invero essa potrebbe integrarsi anche 'in assenza' di obiettivi e direttive, ed anzi a ben vedere 'a prescindere' da una loro eventuale definizione da parte dell'organo di indirizzo.

La responsabilità dirigenziale nell'ambito dell'*e-government* sembra infatti essere legata non al mancato raggiungimento di un risultato, ma bensì ad un inadempimento puntuale dell'obbligo stabilito *ex lege* di osservare e dare attuazione alle disposizioni del CAD, secondo quel modello 'obbligo-inadempimento-sanzione' che, come si è già avuto modo di osservare, ha oggi affiancato le tradizionali logiche correttive nell'ambito del controllo sull'operato dei dirigenti⁵²⁰, determinando una pericolosa confusione con il modello della responsabilità disciplinare⁵²¹.

Alla luce di quanto osservato si può dunque affermare che il legislatore, chiamato ad affrontare la problematica della intrinseca debolezza del CAD a fronte della sua «limitata capacità di condizionare i processi di innovazione e digitalizzazione», abbia inteso «forzare le amministrazioni [al cambiamento]» attraverso l'introduzione di un sistema sanzionatorio che avrebbe dovuto permettere – quantomeno nelle intenzioni – di realizzare in breve tempo una «digitalizzazione “forzata”»⁵²².

In concreto, tuttavia, quello che sarebbe potuto essere un vero e proprio sistema costruito su diverse «forme sanzionatorie»⁵²³ è stato poi ridotto ai soli due strumenti complementari della valutazione della *performance* 'digitale' del dirigente – rilevante per il conferimento dei nuovi incarichi e per l'erogazione della retribuzione accessoria

⁵¹⁹ E a maggior ragione l'ipotesi non sembra ascrivibile neppure alla nuova responsabilità per *culpa in vigilando* di recente introduzione: cfr. *supra*, cap. II, par. 2, 7, 8.

⁵²⁰ Cfr. *supra*, cap. II, par. 7.

⁵²¹ Responsabilità disciplinare che è infatti richiamata anche dall'art. 12, comma 1-*ter*, senza che sia però possibile comprendere in che cosa la violazione che la attiva si distingua dalla violazione che invece attiverebbe la responsabilità dirigenziale.

⁵²² E. CARLONI, *La riforma del Codice dell'amministrazione digitale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2011, p. 470.

⁵²³ Le Camere, nel conferire con l. 18 giugno 2009, n. 69 una delega al Governo per la modifica del CAD, avevano stabilito che si sarebbero dovute introdurre «forme sanzionatorie, anche inibendo l'erogazione dei servizi disponibili in modalità digitali attraverso canali tradizionali, per le pubbliche amministrazioni che non ottemperano alle prescrizioni del codice» (art. 33, comma 1, lett. a l. 69/2009). Successivamente nel commentare il contenuto del decreto delegato (d.lgs. 235/2010) è stato rilevato che un apparato sanzionatorio possa in effetti essere tradotto in diverse forme, «dagli interventi sostitutivi alle sanzioni disciplinari, con tutto ciò che c'è nel mezzo» (E. CARLONI, *ibidem*).

legata al risultato – e della responsabilità dirigenziale ‘speciale’ per inadempimento di un obbligo puntuale.

Con riferimento al profilo dell’efficacia si deve peraltro rilevare che il percorso segnato non sembra in grado di permettere il definitivo superamento delle molteplici problematiche che fino ad oggi hanno impedito la piena realizzazione dell’*e-government*.

È stato infatti osservato che lo strumento della valutazione della *performance* ‘digitale’ e quello della responsabilità ‘da mancata attuazione del CAD’ sono in grado di determinare un miglioramento dello stato della digitalizzazione pubblica solamente con riferimento a quegli ambiti che rientrano effettivamente nella sfera di dominabilità dei dirigenti pubblici⁵²⁴.

Restano invece irrisolti – e per vero neppure affrontati – i problemi legati alle già richiamate esigenze di adeguare le infrastrutture tecnologiche e di eliminare, o quantomeno ridurre, il *digital divide*⁵²⁵, che dell’obiettivo dell’informatizzazione costituiscono a ben vedere le precondizioni generali ed imprescindibili.

La mancanza di disponibilità di adeguate risorse economiche da poter investire rappresenta dunque – e continuerà a rappresentare in futuro – una causa ostativa alla piena digitalizzazione dell’amministrazione. Secondo alcuni essa sarebbe in grado di spiegare, pur senza giustificarla, la ritrosia dimostrata dal legislatore delegato nel 2010 rispetto alla possibilità di costruire un sistema sanzionatorio più articolato e più efficace di quello poi in concreto introdotto, che non sembra essere in grado di poter davvero forzare le amministrazioni al cambiamento⁵²⁶.

Ma se anche questo fosse vero, si ritiene tuttavia che oggi esistano comunque altre vie attraverso cui sarebbe possibile determinare un miglioramento nell’ambito dell’*e-government* anche mantenendo ferme le clausole di invarianza finanziaria. Ci si riferisce in particolare alla possibilità – *rectius* opportunità – di recuperare la dimensione tradizionale della responsabilizzazione della dirigenza, accantonando le logiche sanzionatorie di recente introduzione e tornando a valorizzarne la funzione originaria di carattere collaborativo-correctivo.

Come è stato rilevato, infatti, l’investimento sulla dirigenza quale risorsa per il cambiamento, se non accompagnato dall’introduzione di strumenti efficaci attraverso cui garantire l’attuazione di un dialogo costante con gli organi di governo, non è in grado, da solo, di determinare effetti benefici concreti rispetto all’obiettivo della digitalizzazione pubblica.

Così, anche nell’ambito dell’*e-government* sarebbe utile stimolare ed incentivare la concretizzazione del modello del circuito dialettico virtuoso tra politica ed amministrazione. Solamente il recupero e la valorizzazione dei modelli dell’indirizzo e

⁵²⁴ Cfr. E. CARLONI, *ivi*, p. 472.

⁵²⁵ Cfr. P. PIRAS, *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti*, cit., p. 95.

⁵²⁶ Cfr. E. CARLONI, *La riforma del Codice dell’amministrazione digitale*, p. 471.

del controllo sulla gestione complessiva e della responsabilità per i risultati raggiunti permetterebbe al dirigente di diventare davvero protagonista della modernizzazione digitale: in questo modo, infatti, egli potrà percepire l'informatizzazione non più come un coacervo di compiti puntuali da adempiere, ma bensì come un processo da guidare.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954.
- AA.VV., *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, Cedam, Padova, 1958.
- AA.VV., *Studi in onore di Emilio Crosa*, Giuffrè, Milano, 1960.
- AA.VV., *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Cedam, Padova, 1975.
- AA.VV., *La riorganizzazione dei ministeri nel quadro della riforma dell'amministrazione. Atti del Convegno organizzato a Catania (29-30 giugno 1974) dal Centro italiano studi amministrativi*, Cedam, Padova, 1975.
- AA.VV., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1977.
- AA.VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Laterza, Roma-Bari, 1979.
- AA.VV., *L'amministrazione in cammino: una guida alla lettura degli scritti giuridici di Vittorio Bachelet*, Giuffrè, Milano, 1984.
- AA.VV., *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, Giuffrè, Milano, 1987.
- AA.VV., *Riformare la pubblica amministrazione*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1995.
- AA.VV., *I controlli delle gestioni pubbliche, Atti del Convegno, Perugia, 2-3 dicembre 1999*, Banca d'Italia, Roma, 1999.
- AA.VV., *Valori ideali e logiche aziendali nella funzione pubblica. Atti del IX convegno Cogest, Roma, 30 maggio 2000*, Giuffrè, Milano, 2002.
- AA.VV., *Annuario dell'associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2002.
- AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli*, Cedam, Padova, 2007.
- ABBAMONTE O., *L'eccesso di potere. Origine giurisdizionale del concetto nell'ordinamento italiano (1877-1892)*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1/1986, p. 68 ss.
- ABIGNENTE G., *La riforma dell'amministrazione pubblica in Italia (Questioni urgenti)*, Laterza, Bari, 1916.
- AINIS M. – RUGGERI A. – SILVESTRI G. – VENTURA L. (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines. Atti delle*

- Giornate di studio (Messina, 4-5 ottobre 1996)*, Giuffrè, Milano, 1998.
- ALES E., *La pubblica amministrazione quale imprenditore e datore di lavoro. Un'interpretazione giuslavoristica del rapporto fra indirizzo e gestione*, Giuffrè, Milano, 2002.
- ALES E., *La riforma della dirigenza pubblica nel prisma del metodo comparatistico*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 6/2002, p. 975 ss.
- ALES E., *Valutazione dei risultati e responsabilità dirigenziale nel settore sanitario*, in C. BOTTARI – P. TULLINI (a cura di), *La dirigenza sanitaria. Amministrativisti e lavoristi a confronto*, Maggioli, Rimini, 2004.
- ALESSI R., *Rilievi sulla portata innovatrice degli artt. 3 e seguenti del d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748*, in *Giurisprudenza italiana*, 4/1974, p. 193 ss.
- ALLEGRETTI U., *L'imparzialità amministrativa*, Cedam, Padova, 1965.
- ALLEGRETTI U., *Profilo di storia costituzionale italiana*, Il Mulino, Bologna, 1989.
- ALLEGRETTI U., *Imparzialità amministrativa e buon andamento della pubblica amministrazione* [voce], in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XIII, Utet, Torino, 1993.
- ALLEGRETTI U., *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Cedam, Padova, 1996.
- AMATO G. – BARBERA A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- AMATO G., *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in *Quaderni costituzionali*, 3/1994, p. 355 ss.
- AMATO G. – CLEMENTI F., *Forme di Stato e forme di governo*, Il Mulino, Bologna, 2012.
- AMOROSO G. – DI CERBO V. – FIORILLO L. – MARESCA A., *Diritto del lavoro. Il lavoro pubblico*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2007.
- AMORTH A., *Osservazioni sui limiti all'attività amministrativa di diritto privato*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1938.
- ANGIELLO L., *La valutazione dei dirigenti pubblici. Profili giuridici*, Giuffrè, Milano, 2001.
- ANNESI M. – BARUCCI P. – DELL'ANGELO G. (a cura di), *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, Giuffrè, Milano, 1975.
- APICELLA E.A., *Lineamenti del pubblico impiego «privatizzato»*, Giuffrè, Milano, 2012.

- ARABIA A.G. – CASSESE S. (a cura di), *L'Amministrazione e la Costituzione. Proposte per la Costituente*, Il Mulino, Bologna, 1993.
- ARANGIO-RUIZ G., *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Fratelli Bocca Editori, Milano-Torino-Roma, 1913.
- ARCIDIACONO L., *Organizzazione pluralistica e strumenti di collegamento. Profili dogmatici*, Giuffrè, Milano, 1974.
- ARCIDIACONO L., *Profili di riforma dell'amministrazione statale*, Giuffrè, Milano, 1980.
- ARCOLEO G., *Il gabinetto nei governi parlamentari*, Jovene editore, Napoli, 1881.
- ARENA G. (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, 2004.
- BACHELET V., *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa. Strutture tradizionali e tendenze nuove*, Giuffrè, Milano, 1965.
- BACHELET V., *Responsabilità del ministro e competenza esterna degli uffici direttivi dei ministri*, in AA.VV., *La riorganizzazione dei ministeri nel quadro della riforma dell'amministrazione*, Cedam, Padova, 1975.
- BACHELET V., *Evoluzione del ruolo e delle strutture della pubblica amministrazione*, in AA.VV., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1977, p. 1 ss.
- BALLADORE PALLIERI G., *La nuova Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1948.
- BARBIERI M., *Problemi costituzionali della contrattazione collettiva nel pubblico impiego*, Cacucci Editore, Bari, 1997.
- BARILE P., *Il dovere d'imparzialità della pubblica Amministrazione*, in AA.VV., *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, Cedam, Padova, 1958.
- BARRERA P., *L'incerto confine tra funzioni di indirizzo e attività di gestione*, in *Politica del diritto*, 4/1992.
- BARTOLINI A. – FANTINI S. – FERRARI G. (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa e delle responsabilità*, Nel Diritto editore, Roma, 2010.
- BASSANINI F., *Indirizzo politico, imparzialità della P.A. e autonomia della dirigenza. Principi costituzionali e disciplina legislativa*, in *Nuova rassegna*, 21-22/2008, p. 2257 ss.
- BASSI N., *Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti*, Giuffrè, Milano, 2001.

- BATTINI S. – CASSESE S. (a cura di), *Dall'impiego pubblico al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 1997.
- BATTINI S., *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Cedam, Padova, 2000.
- BATTINI S., *Personale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2003.
- BATTINI S., *Un vero datore di lavoro per il settore pubblico: politico o amministrativo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2009, p. 475 ss.
- BATTINI S. – CIMINO B., *La valutazione della performance nella riforma Brunetta*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale scientifica, Napoli, 2009, p. 255 ss.
- BELISARIO E., *La nuova Pubblica Amministrazione Digitale. Guida al Codice dell'Amministrazione Digitale dopo la Legge n. 69/2009*, Maggioli, Rimini, 2009.
- BENVENUTI F., *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1/1950, p. 1 ss.
- BENVENUTI F., *Il Comune garante della partecipazione dei cittadini allo sviluppo democratico del Paese*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1975, p. 531 ss.
- BENVENUTI F., *Il ruolo dell'amministrazione nello Stato democratico contemporaneo*, in *Jus*, 3/1987, p. 277 ss.
- BERTI G., *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Cedam, Padova, 1968.
- BERTI G., *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Cedam, Padova, 1969.
- BERTI G., *Diritto e Stato: riflessioni sul cambiamento*, Cedam, Padova, 1986.
- BERTI G., *La responsabilità pubblica. Costituzione e Amministrazione*, Cedam, Padova, 1994.
- BIN R. – PITRUZZELLA G., *Le fonti del diritto*, Giapichelli, Torino, 2012.
- BOGNETTI G., *La divisione dei poteri. Saggio di diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 2001.
- BOLOGNINO D., *La dirigenza pubblica statale tra autonomia e responsabilità (dalla legge delega n. 421/1992 alle prospettive di riforma)*, Cedam, Padova, 2007.
- BOLOGNINO D., *La disciplina della responsabilità dirigenziale*, in G. D'ALESSIO (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e*

- servizio ai cittadini*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 179 ss.
- BOLOGNINO D., *Una lettura giuridica della valutazione della performance individuale nel c.d. “decreto Brunetta”: ruolo del dirigente, garanzie “procedimentali” e conseguenze derivanti dalla conclusione dell’iter valutativo*, in *Amministrazione In Cammino. Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell’economia e di scienza dell’amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet”*, 2010.
- BOLOGNINO D. – D’ALESSIO G., *Il dirigente come soggetto “attivo” e “passivo” della valutazione. La responsabilità dirigenziale legata al sistema di valutazione e la responsabilità per omessa vigilanza su produttività ed efficienza*, in F. PIZZETTI – A. RUGHETTI (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico*, EDk, Torriana, 2010, p. 166 ss.
- BOMBARDELLI M., *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 5/2002, p. 991 ss.
- BOMBARDELLI M., *La comunicazione nell’organizzazione amministrativa*, in G. ARENA (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, 2004, p. 85 ss.
- BONASI A., *Della necessità di coordinare le istituzioni amministrative alle politiche*, Zanichelli, Bologna, 1886.
- BONOMO A., *Informazione e Pubbliche Amministrazioni. Dall’accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Cacucci Editore, Bari, 2012.
- BORGOGELLI F., *Responsabilità disciplinare e responsabilità dirigenziale. Una proposta di ricomposizione*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT*, 112/2010.
- BOSCATI A., *Verifica dei risultati. Responsabilità dirigenziali*, in F. CARINCI – M. D’ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 787 ss.
- BOSCATI A., *Il dirigente dello Stato. Contratto di lavoro e organizzazione*, Giuffrè, Milano, 2006.
- BOSCATI A., *Disciplina speciale del rapporto di lavoro del dirigente pubblico e tutela applicabile nel caso di illegittimo recesso dell’amministrazione*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 3/2007, p. 71 ss.
- BOSCATI A., *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità tra organizzazione del lavoro e svolgimento dell’attività amministrativa*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1/2009, p. 13 ss.

- BOSCATI A., *Responsabilità dirigenziale, trattamento economico. Artt. 41, 42, 45, 50 D.Lgs. 150/2009*, in F. CARINCI – S. MAINARDI (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico. Commentario al D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, aggiornato al “Collegato Lavoro”*, Ipsoa, Milano, 2011, p. 191 ss.
- BOSCATI A., *La politica del Governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo illuminato diverrà luce perpetua?*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT, 228/2014.
- BOTTARI C. – TULLINI P. (a cura di), *La dirigenza sanitaria. Amministratori e lavoratori a confronto*, Maggioli, Rimini, 2004.
- BOTTIGLIERI A. – COGLIANI S. – PONTE D. – PROIETTI R. (a cura di), *Commentario alla legge sul procedimento amministrativo. L. n. 241/1990 e successive modificazioni*, Cedam, Padova, 2007.
- BOZZONI R., *Commento agli artt. 12-15 della legge n. 88/1989*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1990, p. 675 ss.
- BRUNIALTI A., *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Unione tipografico-editrice, Torino, 1900.
- BUTERA F. – DENTE B. (a cura di), *Change management nelle Pubbliche amministrazioni: una proposta*, FrancoAngeli, Milano, 2009.
- CACACE S., *Codice dell’amministrazione digitale. Dd.Lgs. n. 82/2005 e n. 159/2006. Finalità ed ambito di applicazione – Diritti dei cittadini e delle imprese – Organizzazione delle pubbliche amministrazioni e tecnologie dell’informazione*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2006.
- CALANDRA P., *Parlamento e amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1971.
- CALANDRA P., *Il riordinamento dell’amministrazione statale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, p. 744 ss.
- CAMILLETTI F., *La responsabilità della pubblica amministrazione per violazione del diritto all’uso delle tecnologie*, in www.federalismi.it, 12/2008.
- CAMMELLI M., *Amministrazione di risultato*, in AA.VV., *Annuario dell’associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 107 ss.
- CAMMEO F., *Commentario alle leggi sulla giustizia amministrativa*, Vallardi, Milano, s.d. (ma 1910).
- CAPACCIOLI E., *Manuale di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1980.

- CAPUTI IAMBRENGHI V., *Uffici ed impiegati pubblici dallo Statuto albertino alla Costituzione nei centocinquantanni di Unità d'Italia*, in www.giustamm.it, 2011.
- CARABELLI U. – CARINCI M.T. (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Cacucci Editore, Bari, 2010.
- CARACCILOLO A., *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*, Einaudi, Torino, 1960.
- CARINCI F., *La c.d. privatizzazione del pubblico impiego*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1/1993, p. 8 ss.
- CARINCI F., *Il protocollo d'Intesa 13 luglio 1993 fra storia e cronaca*, in *Rivista di politica economica*, 10/1993, p. 155 ss.
- CARINCI F. – D'ORTA C. (diretto da), *I contratti collettivi per le aree dirigenziali. Commentario*, Giuffrè, Milano, 1998.
- CARINCI F. – D'ANTONA M. (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2000.
- CARINCI F., *La privatizzazione della dirigenza generale alla prova della Consulta*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 5/2000, p. 707 ss.
- CARINCI F., *La dirigenza nelle amministrazioni dello Stato ex capo II, Titolo II, d.lgs. 29 del 1993 (il modello "universale")*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 1/2001, p. 27 ss.
- CARINCI F. – ZOPPOLI L., *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Utet, Torino, 2004.
- CARINCI F., *Una riforma "conclusa". Fra norma scritta e prassi applicativa*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2/2004, p. 329 ss.
- CARINCI F. – MAINARDI S. (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico. Commentario al D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, aggiornato al "Collegato Lavoro"*, Ipsoa, Milano, 2011.
- CARINCI F. (a cura di), *Contrattazione in deroga. Accordo interconfederale del 28 giugno 2011 e art. 8 del D.L. n. 138/2011*, Ipsoa, Milano, 2012.
- CARINGELLA F., *Manuale di diritto amministrativo*, Dike, Roma, 2014.
- CARLASSARE L., *Amministrazione e potere politico*, Cedam, Padova, 1974.
- CARLASSARE L., *Ministeri (diritto costituzionale)* [voce], in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVI, Giuffrè, Milano, 1976.
- CARLASSARE L., *Regolamento (dir. Cost.)* [voce], in *Enciclopedia del diritto*, vol.

- XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988.
- CARLASSARE L., *Legalità (principio di)* [voce], in *Enciclopedia giuridica*, vol. XVIII, Treccani, Roma, 1990.
- CARLASSARE L., *Politica e amministrazione nella Costituzione italiana*, in M. AINIS – A. RUGGERI – G. SILVESTRI – L. VENTURA (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines. Atti delle Giornate di studio (Messina, 4-5 ottobre 1996)*, Giuffrè, Milano, 1998.
- CARLONI E. (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale. Commento al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, Maggioli, Rimini, 2005.
- CARLONI E., *Imparzialità e disciplina della dirigenza. Status dei funzionari e "precauzioni ausiliarie" nella riforma del pubblico impiego e sua attuazione*, in F. MERLONI – A. PIOGGIA – R. SEGATORI (a cura di), *L'amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 85 ss.
- CARLONI E., *Il "nuovo" Codice dell'amministrazione digitale. Audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati. Roma, 16 novembre 2010*, in www.teutas.it, 19 novembre 2010.
- CARLONI E., *La riforma del Codice dell'amministrazione digitale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2011, p. 469 ss.
- CARUSO B., *La storia interna sulla riforma del p.i.: dall'illuminismo del progetto alla contaminazione della prassi*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 6/2001, p. 973 ss.
- CARUSO B., *La dirigenza pubblica tra nuovi poteri e responsabilità (Il ridisegno della governance nella p.a. italiane)*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 104/2010.
- CASSETTA E., *Attività ed atto amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1957, p. 293 ss.
- CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2011.
- CASSANO G. – GIURDANELLA C., *Il codice della pubblica amministrazione digitale. Commentario al d.lgs. n. 82 del 7 marzo 2005*, Giuffrè, Milano, 2005.
- CASSESE S., *Tendenze dei poteri locali in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, p. 283 ss.
- CASSESE S., *La formazione dello Stato amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1974.

- CASSESE S., *Élite amministrativa e potere politico: la dirigenza*, in S. CASSESE, *L'amministrazione dello Stato: saggi*, Giuffrè, Milano, 1976, p. 47 ss.
- CASSESE S., *Grandezza e miseria dell'alta burocrazia in Italia*, in *Politica del diritto*, 2-3/1981, p. 219 ss.
- CASSESE S., *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bologna, 1983.
- CASSESE S., *La gestione delle amministrazioni pubbliche*, in *Politica del diritto*, 1/1987, p. 119 ss.
- CASSESE S. – MELIS G., *Lo sviluppo dell'amministrazione italiana (1880-1920)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1990, p. 333 ss.
- CASSESE S., *Il potere esecutivo nei sistemi parlamentari di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1993.
- CASSESE S., *Perché una nuova Costituzione deve contenere norme sulle pubbliche amministrazioni e quali devono essere queste norme*, in S. CASSESE – A.G. ARABIA (a cura di), *L'Amministrazione e la Costituzione. Proposte per la Costituente*, Il Mulino, Bologna, 1993.
- CASSESE S., *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1/1993, p. 287 ss.
- CASSESE S., *Il sistema amministrativo italiano, ovvero l'arte di arrangiarsi*, in S. CASSESE – C. FRANCHINI (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- CASSESE S., *Il difficile mestiere di ministro della funzione pubblica*, in AA.VV., *Riformare la pubblica amministrazione*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1995, p. 135 ss.
- CASSESE S., *Le ambiguità della privatizzazione*, in S. BATTINI – S. CASSESE (a cura di), *Dall'impiego pubblico al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 78 ss.
- CASSESE S. – MARI A., *L'oscuro ruolo dell'alta dirigenza italiana*, in *Politica del diritto*, 1/2001, p. 3 ss.
- CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2003.
- CASSESE S., *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, Roma-Bari, 2003.
- CASULA P., *I prefetti nell'ordinamento italiano. Aspetti storici e tipologici*, Giuffrè, Milano, 1972.

- CAVALLO PERIN R. – GAGLIARDI B., *La dirigenza pubblica al servizio degli amministratori*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/2014, p. 309 ss.
- CERBO P., *La responsabilità dirigenziale fra rigore e garanzia*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3-4/2002, p. 558 ss.
- CERBO P., *Potere organizzativo e modello imprenditoriale nella pubblica amministrazione*, Cedam, Padova, 2007.
- CERRI A., *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Cedam, Padova, 1975.
- CERRI A., *Atto giuridico (diritto pubblico)* [voce], *Enciclopedia giuridica*, vol. IV, Treccani, Roma, 1993.
- CERRI A., *Principi di legalità, imparzialità, efficienza*, in L. LANFRANCHI (a cura di), *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1997.
- CERULLI IRELLI V., *Attività amministrativa di diritto pubblico*, Giapichelli, Torino, 1994.
- CERULLI IRELLI V. – LUCIANI F., *I principi generali*, in E.F. SCHLITZER (a cura di), *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 1 ss.
- CERULLI IRELLI V. – DE LUCIA L. (a cura di), *L'invalidità amministrativa*, Giapichelli, Torino, 2009.
- CHELI E., *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1967.
- CHIRULLI P., *Dirigenza pubblica (riforma della)* [voce], in *Enciclopedia giuridica*, vol. XI, Treccani, Roma.
- CLARICH M. – IARIA D., *La riforma del pubblico impiego*, I ed., Maggioli, Rimini, 1994.
- CLARICH M. – IARIA D., *La riforma del pubblico impiego*, II ed., Maggioli, Rimini, 2000.
- COCOZZA V., *Interesse dicasteriale e riorganizzazione dei ministeri*, Jovene editore, Napoli, 1984.
- COGLIANI S., *Art. 3-bis*, in A. BOTTIGLIERI – S. COGLIANI – D. PONTE – R. PROIETTI (a cura di), *Commentario alla legge sul procedimento amministrativo. L. n. 241/1990 e successive modificazioni*, Cedam, Padova, 2007.

- COLACITO M., *Funzioni, competenze, poteri, costituzione e vicende del rapporto dirigenziale*, in *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1999, p. 924 ss.
- COLAPIETRO C., *Dirigenti pubblici* [voce], in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V, Giapichelli, Torino, 1990.
- CORASANTI G., *L'accesso ai dati delle Pubbliche Amministrazioni: profili funzionali e tecnologici alla luce delle leggi di riforma del procedimento amministrativo e delle autonomie locali*, in D.A. LIMONE (a cura di), *Dalla giuritecnica all'informatica giuridica*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 136 ss.
- CORPACI A., *Il contributo di Errico Presutti al dibattito di fine secolo sul problema degli impiegati pubblici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1975, p. 841 ss.
- CORPACI A., *La cultura giuridica e il problema del pubblico impiego dal 1909 al 1930: spunti dalle riviste*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1977, p. 1253 ss.
- CORPACI A. – RUSCIANO M. – ZOPPOLI L. (a cura di), *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo delle amministrazioni. Commentario al d.lgs. 29/1993*, in *Le nuove leggi civili commentate*, Cedam, Padova, 1999.
- CORPACI A., *La riforma della dirigenza pubblica: attuazione e problemi applicativi*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1/2001, p. 143 ss.
- CORPACI A., *Legalità ed efficienza amministrativa: il caso del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in AA.VV., *Valori ideali e logiche aziendali nella funzione pubblica. Atti del IX convegno Cogest, Roma, 30 maggio 2000*, Giuffrè, Milano, 2002.
- CORSO G., *Validità (dir. amm.)* [voce], in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLVI, Giuffrè, Milano, 1993.
- CORSO G., *Amministrazione di risultati*, in AA.VV., *Annuario dell'associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 127 ss.
- COSTANTINO F., *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, Jovene editore, Napoli, 2012.
- CRESTI M., *Efficienza e garanzie nell'evoluzione dell'organizzazione statale*, Giuffrè, Milano, 2006.
- CRISAFULLI V., *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1960.
- CRISAFULLI V., *Fonti del diritto (diritto costituzionale)* [voce], in *Enciclopedia del*

- diritto*, vol. XVII, Giuffrè, Milano, 1968.
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale. Le fonti normative*, Cedam, Padova, 1993.
- CUOCOLO F., *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1996.
- D'ALBERTI M., *La dirigenza pubblica*, Il Mulino, Bologna, 1990.
- D'ALBERTI M. (a cura di), *L'alta burocrazia. Studi su Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Spagna, Francia, Italia*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- D'ALESSIO G., *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (1945-1946)*, Il Mulino, Bologna, 1979.
- D'ALESSIO G., *I giuristi e l'organizzazione amministrativa*, in *Queste istituzioni*, 63/1983.
- D'ALESSIO G., *La "privatizzazione" dei dirigenti generali*, in F. CARINCI – C. D'ORTA (diretto da), *I contratti collettivi per le aree dirigenziali. Commentario*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 73 ss.
- D'ALESSIO G., *Gli incarichi di funzioni dirigenziali*, in F. CARINCI – M. D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2000.
- D'ALESSIO G., *La riforma della dirigenza amministrativa nella prima elaborazione giurisprudenziale (1998-2000)*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 4/2001, p. 45 ss.
- D'ALESSIO G., *I rapporti tra funzione di indirizzo politico amministrativo e compiti di gestione delle pubbliche amministrazioni e la disciplina della dirigenza*, in M. D'ANTONA – P. MATTEINI – V. TALAMO (a cura di), *Riforma del lavoro pubblico e riforma della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2001.
- D'ALESSIO G., *La disciplina della dirigenza pubblica: profili critici ed ipotesi di revisione del quadro normativo*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3-4/2006, p. 549 ss.
- D'ALESSIO G. (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Il Mulino, Bologna, 2008.
- D'ALESSIO G., *Il disegno della dirigenza*, in M. GENTILE (a cura di), *Lavoro pubblico: ritorno al passato? La legge Brunetta tra produttività e contrattazione*, Ediesse, Roma, 2009, p. 53 ss.

- D'ANTONA M., *Le fonti privatistiche. L'autonomia contrattuale delle pubbliche amministrazioni in materia di rapporti di lavoro*, in *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova*, in *Foro italiano*, 5/1995, p. 29 ss.
- D'ANTONA M., *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle "leggi Bassanini"*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1/1998, p. 35 ss.
- D'ANTONA M. – MATTEINI P. – TALAMO V. (a cura di), *Riforma del lavoro pubblico e riforma della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2001.
- D'AURIA G., *Controlli amministrativi e lavoro privato alle dipendenze di pubbliche amministrazioni*, in S. BATTINI – S. CASSESE (a cura di), *Dall'impiego pubblico al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 61 ss.
- D'AURIA G., *Ancora una riforma della dirigenza pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 11/2002.
- D'AURIA G., *La valutazione dei dirigenti*, in E.F. SCHLITZER (a cura di), *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 109 ss.
- D'ORTA C., *La riforma della dirigenza pubblica*, in M. RUSCIANO – L. ZOPPOLI (a cura di), *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*, Giapichelli, Torino, 1993.
- D'ORTA C. – MEOLI C. (a cura di), *La riforma della dirigenza pubblica*, Cedam, Padova, 1994.
- D'ORTA C., *Controllo di gestione e responsabilità dirigenziale nella pubblica amministrazione*, in C. D'ORTA – C. MEOLI (a cura di), *La riforma della dirigenza pubblica*, Cedam, Padova, 1994, p. 142 ss.
- D'ORTA C., *La sopraordinazione dei ministri secondo il D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29. Poteri di avocazione, annullamento e decisione dei ricorsi gerarchici sugli atti dei dirigenti*, in *Foro amministrativo*, 1994, p. 1329 ss.
- D'ORTA C., *La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione fra politica e amministrazione?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/1994, p. 151 ss.
- D'ORTA C., *La riforma della dirigenza pubblica tre anni dopo: alcuni nodi ancora irrisolti*, in *Lavoro e diritto*, 2/1996, p. 283 ss.
- D'ORTA C., *La seconda fase di riforma della dirigenza pubblica: verso la fine del guado cercando di evitare gli scogli*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministra-*

- zioni, 2/1998, p. 351 ss.
- D'ORTA C., *Riforma dell'amministrazione e dirigenza: per un nuovo equilibrio tra garanzia ed efficienza nella pubblica amministrazione*, in F. CARINCI – C. D'ORTA (diretto da), *I contratti collettivi per le aree dirigenziali. Commentario*, Giuffrè, Milano, 1998.
- D'ORTA C., *Politica e amministrazione*, in A. CORPACI – M. RUSCIANO – L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo delle amministrazioni. Commentario al d.lgs. 29/1993*, in *Le nuove leggi civili commentate*, Cedam, Padova, 1999.
- D'ORTA C., *Il potere organizzativo delle pubbliche amministrazioni tra diritto pubblico e diritto privato*, in F. CARINCI – M. D'ANTONA, *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 2000.
- D'ORTA C., *La nuova disciplina della dirigenza pubblica alla prova dei fatti: una attuazione strabica*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1/2001, p. 103 ss.
- D'ORTA C., *I dirigenti pubblici: custodi della legalità o managers?*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 6/2005, p. 1027 ss.
- D'ORTA C., *I tre pilastri della riforma digitale della PA*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2/2006, p. 399 ss.
- DAVID D., *Le nuove fattispecie di responsabilità dirigenziale, ovvero come il legislatore abbia rivoluzionato (o forse trasformato) l'istituto ex art. 21 d.lgs. 165/2001*, in *Amministrazione In Cammino. Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"*, 2013.
- DE BATTISTINI R., *L'Italia nell'euro: ragioni e prospettive*, in *Aggiornamenti sociali*, 11/2006, p. 739 ss.
- DE BENEDETTO M., *Responsabilità ministeriale e autonomia dell'alta dirigenza: il decreto Ricasoli del 1866*, in *Diritto pubblico*, 4/1998, p. 489 ss.
- DE BENEDETTO M. (a cura di), *Istituzioni, politica, amministrazione. Otto paesi europei a confronto*, Giapichelli, Torino, 2005.
- DE CESARE C., *Il passato, il presente e l'avvenire della pubblica amministrazione nel regno d'Italia*, Le Monnier, Firenze, 1865.
- DE GIORGI CEZZI G. – PORTALURI P.L. – TONDI DELLA MURA V. – VETRÒ F. (a cura di), *I poteri e i diritti: incontri sulla frontiera*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli,

- 2011.
- DE GIOVANNI E., *Il codice dell'amministrazione digitale e il decreto integrativo e correttivo: considerazioni generali*, in *Informatica e diritto*, 1-2/2005, p. 229 ss.
- DE GIOVANNI E., *Il codice delle Amministrazioni Digitali e il procedimento amministrativo*, in P. PIRAS (a cura di), *Incontri sull'attività amministrativa e il procedimento. Itinerari di un percorso formativo*, Giapichelli, Torino, 2006, p. 67 ss.
- DE MARCO C., *Il licenziamento nel lavoro pubblico*, Giapichelli, Torino, 2011.
- DE STEFANI A., *Prefazione*, in R. SPAVENTA, *Burocrazia, ordinamenti amministrativi e fascismo*, Fratelli Treves, Milano, 1928.
- DE VALLES A., *Teoria giuridica dell'organizzazione dello Stato*, Cedam, Padova, 1931.
- DELLA ROCCA G. – VENEZIANO V. (a cura di), *La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche. Casi di studio sulla valutazione delle posizioni, delle prestazioni e del potenziale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2004.
- DENTE B., *In un diverso Stato: come rifare la pubblica amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 1995.
- DENTE B., *I caratteri generali del processo di riforma*, in AA.VV., *Riformare la pubblica amministrazione*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1995, p. 3 ss.
- DENTE B., *L'evoluzione dei controlli negli anni '90*, in AA.VV., *I controlli delle gestioni pubbliche, Atti del Convegno, Perugia, 2-3 dicembre 1999*, Banca d'Italia, Roma, 1999.
- DENTE B., *Verso una dirigenza responsabile: il nodo della riforma organizzativa*, in *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1/2001, p. 81 ss.
- DENTE B. – N. PIRAINO, *La parabola dei controlli interni nelle amministrazioni dello Stato*, in F. BUTERA – B. DENTE (a cura di), *Change management nelle Pubbliche amministrazioni: una proposta*, FrancoAngeli, Milano, 2009, p. 275 ss.
- DETTORI S., *Articolo 3-bis. Uso della telematica*, in N. PAOLANTONIO – A. POLICE – A. ZITO (a cura di), *La pubblica amministrazione e la sua azione. Saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Giapichelli, Torino, 2005, p. 173 ss.
- DIOTALLEVI C., *Il licenziamento dei dirigenti privati e pubblici*, EUR – Edizioni Universitarie Romane, Roma, 2010.

- DONATI D., *Digital divide e promozione della diffusione delle ICT*, in F. MERLONI, *Introduzione all'@government*, Giapichelli, Torino, 2005, p. 209 ss.
- DUNI G., *L'utilizzabilità delle tecniche elettroniche nell'emanazione degli atti e nei procedimenti amministrativi. Spunti per una teoria dell'atto amministrativo emanato nella forma elettronica*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1978, p. 407 ss.
- DUNI G., *Teleamministrazione* [voce], in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXX, Treccani, Roma, 1993.
- DUNI G., *L'amministrazione digitale*, Giuffrè, Milano, 2008.
- ELIA L., *Problemi costituzionali dell'amministrazione centrale*, Giuffrè, Milano, 1966.
- ESPOSITO C., *I partiti nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *La Costituzione italiana. Saggi*, vol. I, Cedam, Padova, 1954, p. 215 ss.
- ESPOSITO M., *La responsabilità dirigenziale: il buon andamento dei pubblici uffici tra politica ed amministrazione*, in *Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 31/2009, p. 241 ss.
- FALCON G., *La pubblica amministrazione e i cittadini*, in AA.VV., *Riformare la pubblica amministrazione*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1995, p. 109 ss.
- FALCON G., *Riforma della pubblica amministrazione e responsabilità della dirigenza*, in *Le Regioni*, 5/1998, p. 1203 ss.
- FAUCCI R., *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di stato da Cavour al fascismo*, Fondazione Einaudi, Torino, 1975.
- FEDELE M., *Come cambiano le amministrazioni pubbliche*, Laterza, Roma-Bari, 1998.
- FERLUGA L., *La dirigenza pubblica verso la "privatizzazione": gli ultimi (e forse definitivi) interventi legislativi*, in *Giustizia civile*, 2/1999, p. 24 ss.
- FERRARA R., *Introduzione al diritto amministrativo. Le pubbliche amministrazioni nell'era della globalizzazione*, Laterza, Roma-Bari, 2005.
- FIORAVANTI M., *Qualche osservazione su Amministrazione e Costituzione nella storia della tradizione giuspubblicistica italiana*, in G. MARONGIU – G.C. DE MARTIN (a cura di), *Democrazia e amministrazione. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Giuffrè, Milano, 1992.
- FIorentino L., *La dirigenza pubblica tra norme e realtà*, in *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1999, p. 978 ss.

- FIORILLO L. – PANARIELLO F., *Il lavoro pubblico*, in G. SANTORI PASSARELLI (a cura di), *Diritto del lavoro e della previdenza sociale. Il lavoro pubblico e privato*, Ipsoa, Milano, 1998.
- FIORITTO A., *La funzione di indirizzo politico-amministrativo*, in F. CARINCI – M. D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2000.
- FOIS S., *Legalità (principio di)* [voce], in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIII, Giuffrè, Milano, 1973.
- FOIS S., *La crisi della legalità. Raccolta di scritti*, Giuffrè, Milano, 2010.
- FORTE P., *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione*, Giapichelli, Torino, 2005.
- FRANCESE M.U., *La responsabilità dei dirigenti statali nella problematica generale della responsabilità dei pubblici dipendenti*, in *Foro amministrativo*, 1985, p. 2614 ss.
- FRANCESE M.U., *La responsabilità dei dirigenti statali nell'esercizio delle funzioni dirigenziali. Rassegna di giurisprudenza*, in *Foro amministrativo*, 1991, p. 280 ss.
- FRANCHINI F., *La delegazione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1950.
- FRANCHINI C. – CASSESE S. (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- GAGLIARDUCCI F. – TARDIOLA A., *Verifica dei risultati dell'azione amministrativa e valutazione dei dirigenti: profili strutturali, funzionali e retributivi*, in G. D'ALESSIO (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 159 ss.
- GARDINI G., *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, Giuffrè, Milano, 2003.
- GARDINI G., *L'autonomia della dirigenza nella (contro)riforma Brunetta*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3-4/2010, p. 579 ss.
- GARDINI G. (a cura di), *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, Bononia University Press, Bologna, 2012.
- GARILLI A., *Il dirigente pubblico e il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa della P.A.*, in *Giurisprudenza italiana*, 12/2010, p.

2715 ss.

- GENTILE M. (a cura di), *Lavoro pubblico: ritorno al passato? La legge Brunetta su produttività e contrattazione*, Ediesse, Roma, 2009.
- GHERA E., *La concertazione sociale nell'esperienza italiana*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2/2000, p. 115 ss.
- GHEZZI G., *Dinamiche sociali, riforma delle istituzioni e diritto sindacale*, Giapichelli, Torino, 1996.
- GIANNINI M.S., *Attività amministrativa* [voce], in *Enciclopedia del diritto*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1958.
- GIANNINI M.S., *Impiego pubblico (teoria e storia)* [voce], in *Enciclopedia del diritto*, vol. XX, Giuffrè, Milano, 1970.
- GIANNINI M.S., *L'ordinamento dei pubblici uffici e la Costituzione*, in AA.VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Laterza, Roma-Bari, 1979.
- GIANNINI M.S., *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1982, p. 715 ss.
- GIANNINI M.S., *Considerazioni sulla legge quadro per il pubblico impiego*, in *Politica del diritto*, 4/1983, p. 549 ss.
- GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1988.
- GIANNINI M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2000.
- GIURDANELLA C. – GUARNACCIA E., *Amministrazione digitale: leggiamo il Codice*, in www.interlex.it, 2004.
- GRANDI M., *Accordo del 31 luglio 1992 e contrattazione aziendale*, in *Diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 1993, p. 213 ss.
- GRANDIS F.G., *Luci e ombre nella misurazione, valutazione e trasparenza delle performance*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1/2010.
- GRILLO S.D. – GARZULLI R., *Art. 3-bis. Uso della telematica*, in R. TOMEI (a cura di), *La nuova disciplina dell'azione amministrativa. Commento alla legge n. 241 del 1990 aggiornato alle leggi n. 15 e n. 80 del 2005*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 129 ss.
- GUARINO G., *Quale amministrazione? Il diritto amministrativo degli anni '80*, Giuffrè, Milano, 1985.
- GUASTINI R., *Quindici lezioni di diritto costituzionale*, Giapichelli, Torino, 1992.

- GUASTINI R., *Legalità (principio di)* [voce], in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. IX, Giapichelli, Torino, 1994.
- IANNOTTA L., *Scienza e realtà: l'oggetto della scienza del diritto amministrativo tra essere e divenire*, in *Diritto amministrativo*, 1996, p. 579 ss.
- IMMORDINO M. – POLICE A. (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati. Atti del Convegno, Palermo 27-28 febbraio 2003*, Giapichelli, Torino, 2004.
- JACINI S., *I conservatori e l'evoluzione dei partiti politici in Italia*, G. Brigola e Comp. editori, Milano, 1879.
- LACAVALA C. – VECCHI G., *L'amministrazione nell'XI legislatura*, in AA.VV., *Riformare la pubblica amministrazione*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1995, p. 157 ss.
- LANFRANCHI L. (a cura di), *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1997.
- LANOTTE M., *Il licenziamento del dirigente pubblico*, Giapichelli, Torino, 2003.
- LAZZARA S., *“La valutazione della dirigenza pubblica dopo la riforma Brunetta”. Attuali assetti e criticità emergenti nelle Agenzie fiscali. Il caso dell'Agenzia del Territorio*, in *Amministrazione In Cammino. Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet”*, 2012.
- LICCIARDELLO S., *Profili giuridici della nuova amministrazione pubblica. Amministrazione per “autonomie” e “diritti” dei cittadini*, Giapichelli, Torino, 2000.
- LIMONE D.A. (a cura di), *Dalla giuritecnica all'informatica giuridica*, Giuffrè, Milano, 1995.
- LONGO F., *Considerazioni sulla responsabilità dirigenziale*, in *Foro amministrativo*, 1987, p. 973 ss.
- LUCIFREDI R., *Le prestazioni obbligatorie in natura dei privati alle pubbliche amministrazioni*, Cedam, Padova, 1934.
- LUCIFREDI R., *Elementi di diritto pubblico. Premessa una parte introduttiva “principi generali del diritto”*, Società editrice Dante Alighieri, Firenze, 1991.
- MACRÌ I. – MACRÌ U. – PONTEVOLPE G., *Il nuovo codice dell'amministrazione digitale. Le tecnologie informatiche e le norme che ne disciplinano l'uso, aggiornate al d.lgs. 235/2010*, Ipsoa, Milano, 2011.

- MAINARDI S., *L'estinzione del rapporto di lavoro*, in F. CARINCI – C. D'ORTA (diretta da), *I contratti collettivi per le aree dirigenziali*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 393 ss.
- MAINARDI S., *La responsabilità dirigenziale e il ruolo del Comitato dei Garanti*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 5/2002 fasc. spec., p. 1078 ss.
- MAINARDI S., *Fonti, poteri e responsabilità nella valutazione del merito dei dipendenti pubblici*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2/2009, p. 729 ss.
- MAIORINI M.G., *Storia dell'amministrazione pubblica*, Giapichelli, Torino, 1989.
- MARASSO L., *Innovazione negli enti locali. Metodi e strumenti di e-government*, Maggioli, Rimini, 2001.
- MARONGIU D., *Il governo dell'informatica pubblica. Tra Stato, regioni ed enti locali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2007.
- MARONGIU G., *Il riordino dell'amministrazione pubblica*, Giuffrè, Milano, 1974.
- MARONGIU G., *Spunti per la ricostruzione della funzione manageriale nella pubblica amministrazione*, in M. ANNESI – P. BARUCCI – G. DELL'ANGELO (a cura di), *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 603 ss.
- MARONGIU G., *Direzione ministeriale e unità di indirizzo politico e amministrativo del governo*, in AA.VV., *La riorganizzazione dei ministeri nel quadro della riforma dell'amministrazione. Atti del Convegno organizzato a Catania (29-30 giugno 1974) dal Centro italiano studi amministrativi*, Cedam, Padova, 1975.
- MARONGIU G., *Vittorio Bachelet: una nuova idea dell'amministrazione*, in AA.VV., *L'amministrazione in cammino: una guida alla lettura degli scritti giuridici di Vittorio Bachelet*, Giuffrè, Milano, 1984.
- MARONGIU G. – DE MARTIN G.C. (a cura di), *Democrazia e amministrazione. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Giuffrè, Milano, 1992.
- MARRAMA R., *L'esercizio della funzione d'organizzazione pubblica*, in L. MAZZAROLLI – G. PERICU – A. ROMANO – F.A. ROVERSI MONACO – F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Monduzzi, Bologna, 1993.
- MARTINI F., *Competenze del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di innovazione e tecnologie*, in G. CASSANO – C. GIURDANELLA, *Il codice della pubblica amministrazione digitale. Commentario al d.lgs. n. 82 del 7 marzo 2005*, Giuffrè, Milano, 2005.
- MASCINI M., *Profitti e salari. Venti anni di relazioni industriali (1980-2000)*, Il Mulino,

- Bologna, 2000.
- MASUCCI A., *L'atto amministrativo informatico. Primi lineamenti di una ricostruzione*, Napoli, Jovene, 1993.
- MASUCCI A., *La documentazione amministrativa*, Maggioli, Rimini, 2001.
- MATTARELLA B.G., *L'attività*, S. CASSESE (a cura di), in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2003.
- MATTEINI P. – TALAMO V., *Il completamento della riforma del lavoro pubblico*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 6/1998, p. 1313 ss.
- MAZZAROLLI L. – PERICU G. – ROMANO A. – ROVERSI MONACO F.A. – SCOCA F.G. (a cura di), *Diritto amministrativo*, Monduzzi, Bologna, 1993.
- MELIS G., *Agli albori della produttività burocratica: organizzazione del lavoro e cultura dell'amministrazione nell'Italia postunitaria*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 3/1989, p. 95 ss.
- MELIS G., *L'amministrazione*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli editore, Roma, 1995.
- MELIS G., *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Il Mulino, Bologna, 1996.
- MEOLI C., *Il nuovo ruolo della dirigenza pubblica*, in *Foro amministrativo*, II/1997, p. 2200 ss.
- MERLINI S., *Il governo costituzionale*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli editore, Roma, 1995.
- MERLONI F., *Introduzione all'@government. Pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Giapichelli, Torino, 2005.
- MERLONI F., *Sviluppo dell'eGovernment e riforma delle amministrazioni*, in F. MERLONI, *Introduzione all'@government. Pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Giapichelli, Torino, 2005, p. 3 ss.
- MERLONI F., *Le difficoltà per una visione organica dell'e-Government: la dispersione normativa*, in F. MERLONI, *Introduzione all'@government. Pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Giapichelli, Torino, 2005, p. 17 ss.
- MERLONI F., *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2006.
- MERLONI F. – PIOGGIA A. – SEGATORI R. (a cura di), *L'amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*

- ne, Giuffrè, Milano, 2007.
- MERLONI F., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giapichelli, Torino, 2012.
- MERLONI F., *L'autonomia professionale della dirigenza*, in G. GARDINI (a cura di), *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, Bononia University Express, Bologna, 2012, p. 129 ss.
- MERUSI F., *Sentieri interrotti della legalità*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- MEZZACAPO D., *Dirigenza pubblica e tecniche di tutela*, Jovene editore, Napoli, 2010.
- MINGHETTI M., *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Zanichelli, Bologna, 1881, (ristampa Atlantica Editrice, Roma, 1944).
- MIRANDA M.C., *Amministrazione di risultato ed e-government*, in *Amministrazione In Cammino. Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"*, 2003.
- MODUGNO F. – MANETTI M., *Eccesso di potere amministrativo* [voce], in *Enciclopedia giuridica*, vol. XII, Treccani, Roma, 1989.
- MOLASCHI V. – VIDETTA C. (a cura di), *Scritti in onore di Elio Casetta*, Jovene editore, Napoli, 2001.
- MONDA S., *Valutazione e responsabilità della dirigenza pubblica nel d.lgs. 150/2009: l'applicazione a Regioni ed Enti locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5-6/2009, p. 1067 ss.
- MORANA D., *Libertà costituzionali e prestazioni personali imposte. L'art. 23 Cost. come norma di chiusura*, Giuffrè, Milano, 2007.
- MOZZARELLI C. – NESPOR S., *Il personale e le strutture amministrative*, in S. CASSESE (a cura di), *Storia della società italiana dall'Unità ad oggi*, vol. IX, *L'amministrazione centrale*, Utet, Torino, 1984.
- NANNUCCI R., *La società dell'informazione nel terzo millennio: trasformazione sociale e innovazione giuridica*, in R. NANNUCCI (a cura di), *Lineamenti di informatica giuridica. Teoria, metodi, applicazioni*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2002.
- NATALINI A., *L'e-government nell'ordinamento italiano*, in G. VESPERINI (a cura di), *L'e-government*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 1 ss.
- NATALINI A., *Controlli interni: la terza riforma*, in M. GENTILE (a cura di), *Lavoro pubblico: ritorno al passato? La legge Brunetta su produttività e contrattazione*,

- Ediesse, Roma, 2009, p. 99 ss.
- NICOLINI U., *Il principio di legalità nelle democrazie italiane*, Cedam, Padova, 1955.
- NICOSIA G., *I nuovi meccanismi di responsabilizzazione della dirigenza pubblica: gli incarichi di funzione dirigenziale*, in *Il foro italiano*, 2001, p. 719 ss.
- NICOSIA G., *La responsabilità dei dirigenti pubblici (Commento sub artt. 20, 21, 22, 26, 27)*, in G. AMOROSO – V. DI CERBO – L. FIORILLO – A. MARESCA, *Diritto del lavoro. Il lavoro pubblico*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2007.
- NICOSIA G., *La valutazione delle prestazioni dirigenziali e le connesse responsabilità. La responsabilità dirigenziale e la responsabilità disciplinare*, in U. CARABELLI – M.T. CARINCI (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Cacucci Editore, Bari, 2010, p. 137 ss.
- NICOSIA G., *I dirigenti pubblici nella riforma Brunetta: più controllori o più controllati?*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2/2010, p. 323 ss.
- NICOSIA G., *La gestione della performance dei dirigenti pubblici: an, quando, quis e quomodo della “misurazione” e “valutazione” individuale*, in F. CARINCI – S. MAINARDI (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico. Commentario al D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, aggiornato al “Collegato Lavoro”*, Ipsoa, Milano, 2011, p. 255 ss.
- NICOSIA G., *“Sapere sapienziale” e gestione responsabile del capitale umano nella riforma “continua” del lavoro pubblico*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2/2014, p. 351 ss.
- NIGRO M., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966.
- NIGRO M., *Silvio Spaventa e la giustizia amministrativa come problema politico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1970, p. 715 ss.
- NIGRO M., *La pubblica amministrazione tra Costituzione formale e Costituzione materiale*, in AA.VV., *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1987, p. 385 ss.
- NOTARMUZI C., *Il Codice dell’amministrazione digitale*, in www-astrid-online.it, 2006.
- OLIVIERI L., *Dirigenti locali, incarichi e revoche. Un sistema in cerca di equilibri*, in www.giurcost.it, 2001.
- ORLANDO V.E. (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Giuffrè, Società editrice librai, Milano, 1900.

- OROFINO A.G. – OROFINO R.G., *L'automazione amministrativa: imputazione e responsabilità. Nota a Tar Calabria, Catanzaro, sez. II, 30 luglio 2004, n. 1736*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 12/2005, p. 1030 ss.
- ORSI BATTAGLINI A., *Fonti normative e regime giuridico del rapporto d'impiego con enti pubblici*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1993, p. 461 ss.
- OSNAGHI A., *Semplificare la vita dei cittadini e delle imprese: il ruolo delle ICT*, in www.astrid-online.it, 2005, p. 1 ss.
- PAGANETTO G., *Il potere governativo di nomina*, Jovene editore, Napoli, 1994.
- PAGE E.C., *Burocrazia, amministrazione, politica*, Il Mulino, Bologna, 1990.
- PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996.
- PAOLANTONIO N. – POLICE A. – ZITO A. (a cura di), *La pubblica amministrazione e la sua azione. Saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Giapichelli, Torino, 2005.
- PAPA V., *Dirigenze pubbliche e responsabilità "al plurale" tra oscillazioni normative e giurisprudenziali*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 6/2011, p. 935 ss.
- PASTORI G., *La pubblica amministrazione*, in G. AMATO – A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- PASTORI G. – SGROI M., *Dirigenti pubblici* [voce], in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento, vol. V, Giuffrè, Milano, 2001.
- PATRONI GRIFFI A., *Politica e amministrazione nella funzione di governo in Italia, Francia e Regno Unito*, Esperia Publications Ltd, London, 1999.
- PATRONI GRIFFI A., *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica. Contributo ad uno studio del rapporto di «autonomia strumentale» tra politica e amministrazione*, Jovene editore, Napoli, 2002.
- PERSICO F., *Principi di diritto amministrativo*, II ed., G. Marghieri, Napoli, 1875.
- PESCE P., *Riflessioni sull'e-government in Italia e nella prospettiva europea*, in www.federalismi.it, 3/2007, p. 1 ss.
- PIOGGIA A., *Gerarchia (Dir. amm.)* [voce], in *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 2006.
- PIOGGIA A., *La managerialità nell'azione amministrativa*, in F. MERLONI – A. PIOGGIA

- R. SEGATORI (a cura di), *L'amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 117 ss.
- PIOGGIA A., *Direzione e dirigenza nelle aziende sanitarie. Una analisi della distribuzione del potere decisionale alla luce degli atti aziendali*, in *Sanità pubblica e privata*, 3/2008.
- PIRAS P., *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti*, in *Informatica e diritto*, 1-2/2005, p. 89 ss.
- PIRAS P. (a cura di), *Incontri sull'attività amministrativa e il procedimento. Itinerari di un percorso formativo*, Giapichelli, Torino, 2006.
- PIRAS P., *Itinerari dall'idea di semplificazione al percorso di innovazione tecnologica. L'equivoco di una fusione concettuale*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 4-5/2006, p. 537 ss.
- PIZZETTI F. – RUGHETTI A. (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico*, EDk, Torriana, 2010.
- PIZZORUSSO A., *Organizzazione dei pubblici poteri* [voce], in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Giuffrè, Milano, 1981.
- POMBENI P., *La rappresentanza politica*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli editore, Roma, 1995.
- PONTI B., *Capo I, Sezione II – Diritti dei cittadini e delle imprese. Articoli 3-11 (Commento)*, in E. CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale. Commento al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, Maggioli, Rimini, 2005, p. 58 ss.
- PONTI B., *Capo I, Sezione III – Organizzazione delle pubbliche amministrazioni. Rapporti fra Stato, Regioni e autonomie locali. Articoli 12-19 (Commento)*, in E. CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale. Commento al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, Maggioli, Rimini, 2005, p. 126 ss.
- PONTI B., *L'informatica nelle pubbliche amministrazioni*, in F. MERLONI, *Introduzione all'@government. Pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Giapichelli, Torino, 2005, p. 59 ss.
- PONTI B., *Amministrazione di risultato, indirizzo politico-amministrativo e dirigenza*, in F. MERLONI – A. PIOGGIA – R. SEGATORI (a cura di), *L'amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 143 ss.
- PONTI B. (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*.

- Analisi della normativa, impatti organizzativi ed indicazioni operative*, Maggioli, Rimini, 2013.
- PORRINI R., *I Ministeri*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Giuffrè, Società editrice librai, Milano, 1900.
- PORTINARO P.P., *Legalità (principio di)* [voce], in *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. V, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 1996.
- PREDIERI A., *Gli elaboratori elettronici nell'amministrazione dello Stato*, Il Mulino, Bologna, 1971.
- PRESUTTI E., *Lo Stato parlamentare ed i suoi impiegati amministrativi*, Libreria editrice internazionale Anacreonte Chiaruzzi, Napoli, 1899.
- PROIETTI F., *La dirigenza*, in *Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, Utet, Torino, 16/1995, p. 53 ss.
- RAIMONDI S., *Dirigenza* [voce], in *Enciclopedia giuridica*, vol. XI, Treccani, Roma, 1989.
- RANELLETTI O., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1940.
- RANELLETTI O., *Scritti giuridici scelti*, Jovene editore, Napoli, 1992.
- RICCI M., *Dall'accordo interconfederale 28 giugno 2011 all'art. 8 del D.L. n. 13/2011*, in F. CARINCI (a cura di), *Contrattazione in deroga. Accordo interconfederale del 28 giugno 2011 e art. 8 del D.L. n. 138/2011*, Ipsoa, Milano, 2012, p. 77 ss.
- RODOTÀ S., *Le libertà e i diritti*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli editore, Roma, 1995.
- ROEHRSEN C., *Della distinzione tra Governo e amministrazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/1990.
- ROMAGNOLI U., *Così uguali e così diversi*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1993, p. 539 ss.
- ROMANELLI R. (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli editore, Roma, 1995.
- ROMANO A., *Amministrazione, principio di legalità e ordinamenti giuridici*, in *Diritto amministrativo*, 1/1999, p. 111 ss.
- ROMANO S., *Principi di diritto amministrativo italiano*, Società editrice librai, Milano, 1906.
- ROMANO S., *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1926.

- ROMANO TASSONE A., *Sulla formula «amministrazione per risultato»*, in V. MOLASCHI – C. VIDETTA (a cura di), *Scritti in onore di Elio Casetta*, vol. II, Jovene editore, Napoli, 2001, p. 813 ss.
- ROSSI E., *Credibilità e manovre di bilancio nel contesto dei parametri di Maastricht: un'analisi economica*, Luiss – Libera Università internazionale degli studi sociali Guido Carli, 1997.
- RUSCIANO M. – ZOPPOLI L. (a cura di), *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*, Giapichelli, Torino, 1993.
- RUSCIANO M., *Spunti su rapporto di lavoro e responsabilità “di risultato” del dirigente pubblico*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2/1998, p. 387 ss.
- RUSSO S., *Il management amministrativo. Ruolo unico, controllo e responsabilità*, Giuffrè, Milano, 2000.
- SALANDRA P., *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, Unione tipografico editrice, Torino, 1904.
- SALOMONE R., *La responsabilità dirigenziale oltre i confini della prestazione individuale*, in *Giurisprudenza italiana*, 12/2010, p. 2720 ss.
- SALVATI M., *Breve storia della concertazione all'italiana*, in *Stato e mercato*, 3/2000, p. 447 ss.
- SANDULLI A.M., *Governo e amministrazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1966, p. 752 ss.
- SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene editore, Napoli, 1989.
- SANNA TICCA E., *Cittadino e pubblica amministrazione nel processo di integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 2004.
- SANTANGELO SPOTO I., *La burocrazia e il governo parlamentare*, Unione tipografico editrice, Torino, 1902.
- SANTORI PASSARELLI G. (a cura di), *Diritto del lavoro e della previdenza sociale. Il lavoro pubblico e privato*, Ipsoa, Milano, 1998.
- SANTUCCI R. – MONDA P., *Valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale scientifica, Napoli, 2009, p. 275 ss.
- SATTA F., *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello Stato democratico*, Cedam, Padova, 1969.

- SATTA F., *Imparzialità della pubblica amministrazione* [voce], in *Enciclopedia giuridica*, vol. XV, Treccani, Roma, 1989.
- SCHLITZER E.F. (a cura di), *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 2002.
- SENATORI I. (a cura di), *Teoria e prassi delle relazioni industriali: letture di diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, Milano, 2008.
- SEPE O., *Ministeri (diritto amministrativo)* [voce], in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVI, Giuffrè, Milano, 1976.
- SEPE S., *Amministrazione e storia. Problemi della evoluzione degli apparati dall'Unità ai nostri giorni*, Maggioli, Rimini, 1995.
- SGROI M., *Dalla contrattualizzazione dell'impiego all'organizzazione privatistica dei pubblici uffici*, Giapichelli, Torino, 2006.
- SIGISMONDI I., *Il principio del buon andamento tra politica e amministrazione*, Jovene editore, Napoli, 2011.
- SILVESTRI G., *Poteri dello Stato (divisione dei)* [voce], in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985.
- SORACE D., *Un bilancio del passato e un'agenda per il futuro: il funzionamento delle procedure della P.A. in Italia*, in AA.VV., *Riformare la pubblica amministrazione*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1995, p. 47 ss.
- SORACE D. (a cura di), *Le responsabilità pubbliche. Civile, amministrativa, disciplinare, penale, dirigenziale*, Cedam, Padova, 1998, p. I ss.
- SORACE D., *Problemi e prospettive delle responsabilità pubbliche*, in D. SORACE (a cura di), *Le responsabilità pubbliche. Civile, amministrativa, disciplinare, penale, dirigenziale*, Cedam, Padova, 1998.
- SORACE D., *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Cedam, Padova, 2007.
- SORDI P., *La responsabilità dirigenziale*, in A. BARTOLINI – S. FANTINI – G. FERRARI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa e delle responsabilità*, Nel Diritto editore, Roma, 2010, 64 ss.
- SORRENTINO F., *Le fonti del diritto*, Edizioni Internazionali Culturali Genova, Genova, 1992.
- SPASIANO M.R., *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Giapichelli, Torino, 2003.

- SPASIANO M.R., *Il principio di buon andamento: dal metagiuridico alla logica del risultato in senso giuridico*, in www.ius-publicum.com, 2011.
- SPAVENTA R., *Burocrazia, ordinamenti amministrativi e fascismo*, Fratelli Treves, Milano, 1928.
- SPAVENTA S., *Discorsi parlamentari di Silvio Spaventa pubblicati per deliberazione della Camera dei deputati*, Tipografia della Camera dei deputati, Roma, 1913.
- SPINELLI C., *La riforma della dirigenza pubblica tra interpretazione costituzionale e discrezionalità legislativa*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 2/2003, p. 20 ss.
- TALAMO V., *Gli interventi sul costo del lavoro nelle dinamiche della contrattazione collettiva nazionale ed integrativa*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3-4/2009, p. 497 ss.
- TALAMO V., *Pubblico e privato nella legge delega per la riforma del lavoro pubblico*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2009, p. 468 ss.
- TALAMO V., *Il rapporto fra legge e contrattazione collettiva ai tempi della legge Brunetta*, in G. GARDINI (a cura di), *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, Bononia University Press, Bologna, 2012, p. 41 ss.
- TARANTELLI E., *Salario e crisi economica*, Savelli, Roma, 1976.
- TENORE V., *Profili ricostruttivi della responsabilità dirigenziale nel pubblico impiego*, in *Giustizia civile*, 2/2013, p. 327 ss.
- TENORE V. – PALAMARA L. – MARZOCCHI BURATTI B., *Le cinque responsabilità del funzionario pubblico: civile, penale, amministrativa, disciplinare e dirigenziale. Normativa, dottrina e giurisprudenza*, Giuffrè, Milano, 2013.
- TERRANOVA S., *I dirigenti nell'amministrazione dello Stato secondo la nuova disciplina del D.P.R. n. 748 del 1972*, in *Foro amministrativo*, 1973, p. 231 ss.
- TIRABOSCHI M., *L'efficacia temporale del contratto collettivo di lavoro*, in I. SENATORI (a cura di), *Teoria e prassi delle relazioni industriali: letture di diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, Milano, 2008.
- TOMEI R. (a cura di), *La nuova disciplina dell'azione amministrativa. Commento alla legge n. 241 del 1990 aggiornato alle leggi n. 15 e n. 80 del 2005*, Giuffrè, Milano, 2005.
- TORCHIA L., *La responsabilità dirigenziale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 9/1995, p. 941 ss.
- TORCHIA L., *La responsabilità dirigenziale dopo il decreto legislativo n. 29/1993*, in

- Rivista giuridica del diritto del lavoro*, nn. 3-4/1996, p. 299 ss.
- TORCHIA L., *La responsabilità dirigenziale*, Cedam, Padova, 2000.
- TORRICELLI A., *La dirigenza pubblica*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 3-4/1993, p. 517 ss.
- TRAVI A., *Giurisprudenza amministrativa e principio di legalità*, in *Diritto pubblico*, 1995.
- TRAVI A., *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, in A. TRAVI (a cura di), *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia (Varenna 20-22 settembre 2007)*, Giuffrè, Milano, 2008.
- TRAVI A. (a cura di), *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia (Varenna 20-22 settembre 2007)*, Giuffrè, Milano, 2008.
- TREU T. – FERRANTE V., *Le finalità della riforma del lavoro pubblico*, in F. CARINCI – L. ZOPPOLI, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Utet, Torino, 2004, p. 10 ss.
- TREVES G., *Considerazioni sullo stato di diritto*, in AA.VV., *Studi in onore di Emilio Crosa*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1960.
- TREVES G., *L'organizzazione amministrativa*, Utet, Torino, 1975.
- TULLINI P., *La responsabilità del dirigente pubblico (una lettura in chiave giuslavoristica)*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 3/2000, p. 591 ss.
- TULLINI P., *Responsabilità del dirigente pubblico e nuova comunicazione giuridica*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2/2003, p. 491 ss.
- UCCELLATORE V., *Osservazioni sui riflessi della nuova disciplina delle funzioni dirigenziali degli impiegati civili dello Stato sugli atti della pubblica amministrazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, p. 1869 ss.
- VALENSISE B., *La dirigenza statale. Alla luce delle disposizioni normative contenute nella legge 15 luglio 2002, n. 145*, Giapichelli, Torino, 2002.
- VENTURA L., *Il Governo a multipolarità diseguale*, Giuffrè, Milano, 1988.
- VESPERINI G. (a cura di), *L'e-government*, Giuffrè, Milano, 2004.
- VIRGA P., *Il pubblico impiego*, Giuffrè, Milano, 1973.
- VIRGA P., *Il pubblico impiego dopo la privatizzazione*, Giuffrè, Milano, 2002.
- ZANOBINI G., *Le norme interne di diritto pubblico*, in *Rivista di diritto pubblico*,

- 2/1915, p. 321 ss.
- ZITO A., *Atti di indirizzo politico-amministrativo e proposte di riforma delle pubbliche amministrazioni: problemi e prospettive*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli*, Cedam, Padova, 2007, p. 318 ss.
- ZITO A., *Considerazioni sul tema del miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del sistema amministrativo*, in *I poteri e i diritti: incontri sulla frontiera*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2011, p. 151 ss.
- ZOPPOLI A., *Commento all'art. 21, d.lgs. n. 29/1993*, in A. CORPACI – M. RUSCIANO – L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo delle amministrazioni. Commentario al d.lgs. 29/1993*, in *Le nuove leggi civili commentate*, Cedam, Padova, 1999.
- ZOPPOLI A., *L'indipendenza dei dirigenti pubblici*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale scientifica, Napoli, 2009, p. 127 ss.
- ZOPPOLI L., *A dieci anni dalla riforma Bassanini: dirigenza e personale*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1/2008, p. 1 ss.
- ZOPPOLI L. (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale scientifica, Napoli, 2009.
- ZUCARO A., *L'attuazione della riforma del pubblico impiego*, Ipsoa, Milano, 2000.
- ZUCARO A., *L'“Ircocervo” delle responsabilità dirigenziali tra il Decreto 150/2009 ed i contratti collettivi nazionali*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 5/2009, p. 942 ss.