

Le nuove fattispecie di responsabilità dirigenziale, ovvero come il legislatore abbia rivoluzionato (o forse trasformato) l'istituto ex art. 21 d.lgs. 165/2001.
di Daniele David

SOMMARIO: Introduzione; 1. La responsabilità dirigenziale nel Testo Unico del pubblico Impiego; 2. L'evoluzione della responsabilità dirigenziale e la sua parcellizzazione; 3. Conclusioni.

PAROLE CHIAVE: Dirigenza Pubblica, Responsabilità dirigenziale, Valutazione della performance.

Introduzione

Negli ultimi anni, la responsabilità dirigenziale è stata oggetto di numerose attenzioni del legislatore italiano, il quale è intervenuto più volte ad ampliarne l'ambito oggettivo di applicazione. In un contesto di iper-interventismo da parte del legislatore, questo istituto ha subito una dilatazione tale, che ha portato una buona parte della dottrina a domandarsi se le novità introdotte recentemente siano compatibili con la natura intrinseca dell'istituto definito dall'art. 21 comma 1 del d.lgs. 165/2001¹. La responsabilità dirigenziale o di risultato nasce con l'obiettivo di migliorare l'efficienza dell'azione amministrativa, ottimizzare l'organizzazione della pubblica amministrazione e quindi migliorare la qualità della performance amministrativa. Per fare ciò, il Testo Unico del pubblico impiego attribuisce al dirigente pubblico poteri di manager, dai quali deriva una responsabilità di risultato legata al sistema di valutazione della performance², così come previsto dal Titolo II del d.lgs. 150/2009. Pertanto, la responsabilità dirigenziale si allontana dai tradizionali tipi di responsabilità, che tendono a sanzionare un singolo comportamento riconosciuto come illegittimo, compiuto con dolo o colpa, ma intende colpire una condotta complessiva ritenuta non soddisfacente per il raggiungimento di obiettivi predefiniti e quindi soddisfare dei bisogni qualitativamente e quantitativamente ritenuti socialmente rilevanti³. Pertanto, la peculiarità della

¹ In particolare, la dottrina citata, ha parlato di "proliferazione (o parcellizzazione) delle ipotesi di responsabilità". D. BOLOGNINO e D'ALESSIO G., *La responsabilità dirigenziale legata al sistema di valutazione e la responsabilità per omessa vigilanza su produttività e efficienza*, in (a cura di) PIZZETTI F. e RUGHETTI A., *La riforma del lavoro pubblico*, 2010, pag. 26- 32

² Per una definizione di performance, tema al centro del d.lgs. 150/2009 e sulla sua difficile traduzione in termini pratici, si veda CASSESE S. (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, IV ed., 2012, pag. 495; ZOPPOLI L. *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Ed. Scientifica, 2009. Inoltre si segnalano i contributi di BATTINI A., BOSCATI A. e MATTARELLA B.G., *Giorn. Dir. Amm.* 2010, 1 p. ss

³ TENORE V., PALAMARA L., MARZOCCHI BURATTI B., *Le cinque responsabilità del funzionario pubblico: civile, penale, amministrativo, disciplinare e dirigenziale. Normativa dottrina e giurisprudenza*, Milano, II ed, Giuffrè, 2013, pag. 481

responsabilità dirigenziale, almeno nella sua natura più autentica, è proprio quella di fornire non tanto uno strumento punitivo o para-sanzionatorio, ma fornire un meccanismo correttivo dell'organizzazione pubblica, nell'idea che una migliore organizzazione pubblica possa permettere una migliore allocazione delle risorse (soprattutto umane) e quindi garantire una performance di qualità. Tuttavia, come si andrà ad evidenziare, recenti interventi normativi hanno imposto un allontanamento di tale istituto dalla sua natura correttiva, imponendo un ripensamento, o quanto meno un chiarimento, della stessa responsabilità dirigenziale.

1. La responsabilità dirigenziale nel Testo Unico del pubblico Impiego

Come è noto, il dirigente pubblico, così come tutti i funzionari pubblici, è imputabile per responsabilità civile, penale amministrativo-contabile e disciplinare⁴. Accanto alle classiche forme, il d.lgs. 165/2001 ha riconosciuto per i dirigenti l'imputabilità della responsabilità dirigenziale, come particolare tipo di responsabilità aggiuntiva individuale imputabile solo ai soggetti titolari di funzioni dirigenziali e riferibile al complesso di attività di gestione e di organizzazione. La responsabilità dirigenziale, disciplinata per la prima volta nell'art. 19 del d.P.R. 748/1972, ha trovato un riconoscimento nel d.lgs. 29/1993 e infine nell'art. 21 del d.lgs. 165/2001, il Testo Unico del pubblico Impiego⁵. La responsabilità dirigenziale è un meccanismo che nasce per rispondere ad una esigenza di controllo nei confronti dei dirigenti, che nell'ambito della distinzione delle competenze⁶, divengono titolari di un ampio e autonomo potere di gestione⁷: tra i «propri tratti

⁴ Per una ricostruzione dei diversi meccanismi di imputazione della responsabilità nella pubblica amministrazione si veda TENORE V., PALAMARA L., MARZOCCHI BURATTI B, *ult op. cit.* 2013; SORACE D. *Le responsabilità pubbliche*, Padova, 1998.

⁵ Per una ricostruzione storica dell'istituto della responsabilità dirigenziale si rinvia a BOLOGNINO D., *La dirigenza pubblica statale tra autonomia e responsabilità*, Padova, Cedam, 2007; TORCHIA L., *La responsabilità dirigenziale*, Padova, CEDAM, 2000; TENORE V., PALAMARA L., MARZOCCHI BURATTI B. , *ult op. cit.*, 2013, pag. 474-480.

⁶ La distinzione tra organi di indirizzo politico-amministrativo e organi di gestione è diventato, fin dal 1992, un parametro fondamentale per l'organizzazione della pubblica amministrazione. Per una ricostruzione si veda MERLONI F., *Amministrazione neutrale e amministrazione imparziale* (a proposito dei rapporti tra politica e amministrazione), in *Dir. Pubbl.* , 1997, II, pag. 319 ss.

⁷ Sul potere della dirigenza pubblica si veda MERLONI F. *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale*, Bologna Il Mulino, 2006; ASTRID, *La dirigenza pubblica . Idee e proposte per una nuova disciplina*, Bologna, Astrid- Il Mulino, 2007; D'ALESSIO G. *La legge Brunetta: il disegno della dirigenza*, in *Rassegna Astrid*, www.astrid.eu, 16 febbraio 2009; D'ALESSIO G.(a cura di), *L'amministrazione come professione: la dirigenza pubblica tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna, Il Mulino 2008; BATTINI S., *L'autonomia della dirigenza pubblica e la riforma Brunetta*, in *Gior. Dir. Amm.*, I, 2010. Infine è da segnalare la recente e interessante proposta di leggere il potere del dirigente pubblico nell'esercizio dei proprie funzioni, non tanto un potere autonomo quanto un potere indipendente, il che dovrebbe essere garantito da una maggiore indipendenza soggettiva. Sul punto si veda PONTI B. *Indipendenza del dirigente e funzione amministrativa*, Rimini, Maggioli, 2012

genetici e originari»⁸ la responsabilità dirigenziale ha il forte collegamento con il processo di articolazione frammentazione del potere pubblico.

La responsabilità dirigenziale non sorge da una violazione di una norma giuridica in senso stretto ma dall'esigenza di garantire l'effettività dell'indirizzo politico e l'autonomia della funzione dirigenziale, volendo questa sanzionare una condotta del dirigente non ritenuta sufficiente agli obiettivi da raggiungere. In questa accezione, la responsabilità dirigenziale diviene lo strumento per accertare la corrispondenza e la congruenza fra gli obiettivi e gli indirizzi impartiti dall'organo politico e i risultati realizzati attraverso l'utilizzo dei poteri di microorganizzazione. Seguendo questo ragionamento, la responsabilità dirigenziale è legata al rapporto tra l'organo politico e l'organo di gestione, ed è attivabile soltanto all'interno di tale rapporto, «si tratta quindi di una responsabilità interna all'amministrazione, non attivabile da alcun soggetto esterno a quel rapporto, perché nessun altro soggetto è titolare della pretesa a ricevere»⁹, che spetta all'organo politico. La responsabilità dirigenziale trova quindi la sua definizione nel momento in cui il dirigente entra in contatto diretto con il politico, ovvero nel momento in cui al dirigente viene affidato un incarico: in altre parole, solamente quando gli è riconosciuto un incarico dirigenziale, ovvero quando eserciterà la funzione manageriale in senso proprio, solo in quel caso sarà imputabile per responsabilità dirigenziale.

Per quanto riguarda l'imputabilità, l'art. 21 comma 1 del d.lgs. 165/2001 stabilisce due fattispecie principali, da cui può insorgere la responsabilità dirigenziale, definendone anche le conseguenze. In particolare, facciamo riferimento al "mancato raggiungimento degli obiettivi" e "all'inosservanza delle direttive imputabile al dirigente". Entrambe le fattispecie di responsabilità producono i propri effetti nell'ambito del rapporto tra organo di indirizzo politico e organo di gestione amministrativa, nell'ambito della distinzione delle competenze e può comportare il mancato rinnovo dell'incarico, la revoca dell'incarico e nei casi più gravi il recesso del rapporto di lavoro.

Per quanto riguarda la prima ipotesi, ovvero il mancato raggiungimento degli obiettivi, questa rientra in un più ampio processo di cambiamento che ha caratterizzato la pubblica amministrazione a partire dagli anni 90: in questo periodo, anche a causa di una certa tendenza comune registrata in molti ordinamenti amministrativi¹⁰, si è affermato un nuovo parametro dell'azione amministrativa,

⁸ TORCHIA L., *La responsabilità dirigenziale*, 2000, pag. 141

⁹ TORCHIA L., *ult. op. cit.*, 2000, pag. 143

¹⁰ Per ricostruzione dell'intensa attività di riforma che ha caratterizzato tutti gli ordinamenti amministrativi occidentali negli ultimi venti anni si veda NAPOLITANO G., *Diritto amministrativo comparato*, Giuffrè, 2011

in cui l'amministrazione non ha più il solo obbligo di rispettare le norme e quindi il principio di legalità, ma anche soddisfare i bisogni e quindi raggiungere, nel modo più efficiente possibile, i risultati predefiniti¹¹. In questo contesto assume particolare importanza la responsabilità dirigenziale per il mancato raggiungimento degli obiettivi, quale strumento di garanzia per un'amministrazione che deve rispondere ai canoni di efficienza ed efficacia e quindi tendere verso un'azione amministrativa di qualità.

La seconda ipotesi fa riferimento all'inosservanza delle direttive, quale possibilità che il dirigente non rispetti l'indirizzo politico proposto dall'organo politico, o meglio, si discosti dagli obiettivi e dalle direttive impartitegli: tale ipotesi trova la sua *ratio* nel rapporto di funzionalità che lega il dirigente amministrativo all'organo politico. Il dirigente, pur essendo titolare di ampi poteri pubblici di gestione, deve comunque rispettare le direttive affidategli dall'organo politico. In questo contesto assume particolare importanza l'art. 4 del d.lgs. 165/2001, il quale, nell'ambito della distinzione di competenze, assurge ad essere il parametro attraverso il quale vengono regolati i rapporti tra l'organo politico di indirizzo e il dirigente amministrativo. In particolare, al primo spetta l'onere di esercitare le "funzioni di indirizzo politico amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare", mentre ai dirigenti, quali organi di gestione amministrativa, spetta "l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi" e "la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo", aggiungendo, inoltre, che è proprio la dirigenza ad essere responsabile dei risultati raggiunti (o non raggiunti), responsabilità che gli deriva dagli ampi poteri riconosciutigli. Pertanto, tale fattispecie di responsabilità tende ad evitare che il dirigente pubblico non adempia ai vincoli di risultato posti dall'organo politico.

Tuttavia, se le due fattispecie, sommariamente ricordate, rappresentano il nucleo forte della responsabilità dirigenziale, quale strumento per la ricerca della miglior performance amministrativa e come garanzia dei rapporti tra politica e amministrazione, negli ultimi anni si è assistito ad una continua fioritura di nuove fattispecie, che difficilmente rientrano nella definizione originaria di

¹¹ Il paradigma di questo nuovo approccio è stato esemplificato dalla definizione di "amministrazione di risultato". Sul tema e sul ruolo che hanno avuto numerose teorie organizzative, soprattutto in riferimento all'approccio del New Public Management, nell'ambito delle riforme degli anni 90, la letteratura è praticamente sconfinata. Si riportano, pertanto, solo i riferimenti principali, al fine di dare le coordinate di un fenomeno dalla portata vastissima e dalle mille sfaccettature. L.Torchia, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009, pagg. 430 ss. e pag 501 ss. ; PONTI B. *Amministrazione di risultato, indirizzo politico- amministrativo e dirigenza*, in MERLONI F., PIOGGIA A. SEGATORI R, *L' amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, 2007, Milano, pag. 143-169; CASSESE S., *Cosa vuol dire amministrazione di risultati?*, in *Gior dir. Amm.*, 2004, pag. 941.

responsabilità dirigenziale come meccanismo tendente al rafforzamento dell'amministrazione di risultato.

2. L'evoluzione della responsabilità dirigenziale e la sua parcelizzazione

Come abbiamo già detto, l'art. 21 del s.lgs. 165/2001 rappresenta la norma fondamentale per quanto riguarda l'imputabilità ai dirigenti pubblici del meccanismo della responsabilità dirigenziale. Ma fin dal 2009, il legislatore è intervenuto più volte per ampliare lo spazio oggettivo di applicazione della responsabilità dirigenziale. In questa parte, ricostruiremo le nuove fattispecie di responsabilità dirigenziale, cercando di comprendere se queste possano essere compatibili con la natura di tale responsabilità oppure si discostano da questa più o meno sensibilmente.

La prima novità, è stata introdotta nel 2009 con una modifica apportata con il d.lgs. 150/2009, il c.d. decreto Brunetta, proprio all'art. 21 del d.lgs. 165/2001, stabilendo un nuovo meccanismo di imputabilità della responsabilità dirigenziale. Tale novità è stata al centro di un intenso dibattito¹², in quanto presenta delle caratteristiche particolari sia dal punto di vista del presupposto sia dal punto di vista delle sanzioni che ne conseguono, mettendo quindi in discussione lo stesso collegamento con l'art. 21 comma 1 del d.lgs. 165/2001. Il nuovo art. 21 comma 1 *bis* post 2009, stabilisce la possibilità di riconoscere la responsabilità dirigenziale laddove il dirigente abbia posto in essere colpevolmente "la violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione". Questa nuova fattispecie rientra nel processo di responsabilizzazione della dirigenza di cui si è fatto portatore proprio il d.lgs. 150/2009 attraverso l'art. 41, che rappresenta l'attuazione dell'art. 6 comma 2 lett. b) della legge delega 15/2009, secondo la quale il legislatore delegato avrebbe dovuto disciplinare una nuova fattispecie di responsabilità dirigenziale "nel caso di omessa vigilanza sulla effettiva produttività delle risorse umane assegnate e sull'efficienza della relativa struttura nonché, all'esito dell'accertamento della predetta responsabilità, il divieto di corrispondergli il trattamento

¹² Molte voci critiche e preoccupate si sono levate in merito alla proliferazione di fattispecie ibride legate al meccanismo della responsabilità dirigenziale. Particolarmente critico è stato BOSCATI A., *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità tra organizzazione del lavoro e svolgimento dell'attività amministrativa*, in *Il lavoro nelle p.a.*, 2009, I, 51; BOLOGNINO D. e D'ALESSIO G., *La responsabilità dirigenziale legata al sistema di valutazione e la responsabilità per omessa vigilanza su produttività e efficienza*, in (a cura di) PIZZETTI F. e RUGHETTI A., *La riforma del lavoro pubblico*, 2010, pag. 26- 32. Da un altro punto di vista, alcuni autori hanno sottolineato il fatto che tale fattispecie rientra più nella responsabilità disciplinare che quella dirigenziale CARINCI M.T. *Il dirigente privato ed il dirigente pubblico privatizzato: i termini del raffronto*, in *Giur. It.*, 2010, 12, 2703.

economico accessorio". A ben vedere questa disposizione impone al dirigente di utilizzare al meglio le risorse umane messe a sua disposizione e da ciò consegue che, al dirigente non basterà più raggiungere gli obiettivi e rispettare le direttive ma, per non incorrere nelle conseguenze dell'art. 21 comma 1 *bis*, questo dovrà anche rispondere della mancata produttività delle risorse umane di cui dispone. Il nuovo comma 1 *bis* dell'art 21, ha stabilito un sistema differenziato anche per quanto riguarda le sanzioni, rispetto alle fattispecie di responsabilità dirigenziale del primo comma. Nel momento in cui il dirigente si rende colpevole della violazione del dovere di vigilanza, questo sarà sanzionato con "la decurtazione della retribuzione di risultato, sentito il Comitato dei garanti, in relazione alla gravità della violazione di una quota fino all'ottanta per cento", e in nessun caso si applicano le misure e le sanzioni previste all'art. 21 comma 1. Tale fattispecie di responsabilità e la sua difficoltosa riconduzione alla definizione originaria dell'art. 21 comma 1 è stata criticata da due punti di vista principali. Da una parte, come abbiamo già detto viene costruito un sistema diversificato rispetto al primo comma relativamente alle sanzioni imputabili al dirigente responsabile. Dall'altra parte si fa riferimento al concetto di "omessa vigilanza" sul personale del proprio ufficio, quale presupposto di imputabilità: tuttavia, dal momento in cui il dirigente pubblico viene omologato al dirigente privato per quanto attiene alla gestione e all'organizzazione del personale alle sue disponibilità, non è chiaro per quale ragione il legislatore abbia voluto ribadire una responsabilità di cui il dirigente era già imputabile. Infatti, dal momento in cui il dirigente è responsabile dei risultati raggiunti anche dalla propria unità, questo dovrà comunque rispondere della fattispecie prevista al primo comma del mancato raggiungimento degli obiettivi, qualora le risorse umane a sua disposizione non adempiano alle sue direttive, tanto più che questo avrà il compito di valutarle¹³. In questo caso, appare condivisibile la critica mossa al legislatore del 2009 di aver agito in modo fin troppo repressivo, volendo prevedere soprattutto strumenti punitivi: il dirigente, nel disegno del legislatore delegato diventa il primo controllore (e non un manager) del buon andamento dell'azione amministrativa e come tale ne deve rispondere nel momento in cui omette di svolgere la sua funzione di controllore¹⁴.

¹³ BOLOGNINO D. e 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*, 2010.

¹⁴ In particolare si veda MERLONI F., *L'autonomia professionale della dirigenza pubblica*, in GARDINI G., *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, Bologna, 2012, dove sostiene che tale "legislazione, più o meno punitiva, che la Brunetta ha introdotto" non rientra nell'ambito di analisi della responsabilità dirigenziale in senso stretto. Pag. 141.

Presumibilmente, si può sostenere che la volontà del legislatore nel disegnare tale fattispecie fosse quella di fornire un ulteriore incentivo al dirigente a svolgere un controllo sui propri subordinati, contro le numerose micro-infrazioni che avvengono spesso negli uffici pubblici. Il legislatore ha voluto creare un sistema di sanzioni *soft* rispetto all'ordinario binario stabilito dal primo comma, fissando come unica misura la decurtazione della retribuzione di risultato, misura che non ha nessuna incidenza né sul rapporto di lavoro né sull'incarico del dirigente e di conseguenza nella relazione che lo lega all'organo politico, al contrario del meccanismo previsto al primo comma. Permangono fortissime perplessità e non solo legate al ruolo del Comitato dei Garanti, ma soprattutto a cosa concretamente fa riferimento il dovere di vigilanza. Non sono mancate preoccupazioni sul fatto di rafforzare troppo il ruolo di controllore del dirigente sui dipendenti pubblici che da lui dipendono svilendo il suo autonomo potere di gestione, con il rischio di trasformarlo dal soggetto che coordina e dirige l'attività dell'ufficio con le proprie capacità manageriali a un dirigente che deve perlopiù controllare i suoi dipendenti pubblici.

Accanto alla modifica dell'art. 21 comma 1 *bis* del d.lgs. 165/2001, sono proliferate un serie di norme più o meno coerenti con il meccanismo del primo comma dell'art. 21, che stabiliscono nuove fattispecie di imputabilità della responsabilità dirigenziale in capo al dirigente pubblico.

L'art. 7 della l. 69 del 18 giugno 2009 ha modificato l'art. 2 della legge 241/1990, il quale stabilisce che "la mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della performance individuale" e nel caso in cui il dirigente sia inadempiente, costui "sarà penalizzato nel trattamento economico accessorio in caso di gravi e ripetute violazioni"(art. 7 l. 69/2009) . Tale fattispecie ripropone il medesimo schema della responsabilità definita nell'art. 21 comma 1 *bis*, ma in questo caso si pone una responsabilità del dirigente al rispetto dei termini procedurali e la violazione di tale obbligo comporta una diminuzione patrimoniale della retribuzione di risultato fissata nell'art. 19 del d.lgs. 150/2009. La volontà del legislatore è quindi di stimolare ulteriormente il dirigente a svolgere il proprio ruolo in modo preciso e puntuale, favorendo in questo modo i cittadini, i quali si vedono riconosciuto un termine certo per la conclusione di una pratica con la pubblica amministrazione. Tuttavia, anche in questo caso la responsabilità non incide né sulla carriera del dirigente né sul rapporto tra questo e l'organo politico che lo nomina, ma attiene solamente alla retribuzione accessoria e quindi una parte residuale del trattamento economico.

In sede attuativa sono state poi recepite nel nuovo art. 55 *sexies* comma 3 del d.lgs. 165/2001, modificato dall'art. 60 del d.lgs. 150/2009, ulteriori fattispecie di imputabilità della responsabilità

dirigenziale. La norma stabilisce una responsabilità nel caso in cui il dirigente, dolosamente o colposamente, non eserciti oppure lascia decadere i termini per l'azione disciplinare nei confronti dei funzionari pubblici da lui dipendenti. Il riconoscimento di una responsabilità per il mancato esercizio dei poteri disciplinari, comporta per il dirigente una serie di sanzioni: la sospensione del servizio con privazione della retribuzione contrattuale in relazione alla gravità dell'infrazione non perseguitata e la mancata attribuzione della retribuzione di risultato, ponendo il dirigente nella fascia di merito bassa. E' chiaro che tale disposizione pone un obbligo per il dirigente di sanzionare, utilizzando i poteri disciplinari che il d.lgs. 150/2009 gli ha riconosciuto, tutti i comportamenti compiuti dai funzionari a lui subordinati che violano i canoni giuridici¹⁵. Infine, questo meccanismo sarà ulteriormente rafforzato con l'entrata in vigore del nuovo Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, il d.P.R. 16 aprile 2013 n. 62, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 5 giugno 2013, di cui all'art. 13 comma 8 e art. 16.

Anche nel recente intervento legislativo relativamente alla lotta e alla prevenzione della corruzione, la l. 190/2012 sono state previste, nell'ambito dell'istituzione del Responsabile della prevenzione della corruzione, due fattispecie di responsabilità dirigenziale. Da una parte abbiamo l'art. 1 comma 8: laddove il responsabile non abbia disposto il Piano anticorruzione entro la scadenza del termine annuale del 31 gennaio ovvero non abbia proceduto alla selezione e alla formazione del personale dipendente, dovrà rispondere ai sensi dell'art. 21 d.lgs. 165/2001. Le funzioni che vengono attribuite al dirigente/responsabile, laddove non vengano rispettate, diventano parametro per la valutazione della performance e quindi per l'attivazione della responsabilità dirigenziale. Una seconda fattispecie è stabilita dal successivo comma 12, secondo il quale il Responsabile della prevenzione dovrà rispondere di responsabilità dirigenziale, ma non solo, nel caso in cui venga commesso un reato di corruzione in quella amministrazione, con sentenza passata in giudicato. Come è chiaro, il comma 12 attribuisce al Responsabile un notevole grado di responsabilità, che, tuttavia, viene stemperato nella seconda parte del comma, in cui è stabilita la possibilità che il Responsabile sia esentato dall'imputazione nel caso si verifichino due condizioni: il Responsabile dimostra "a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano di cui al comma 5 e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 del presente articolo; b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano." E' chiaro che le due condizioni di esclusione di

¹⁵ Per la nuova regolamentazione del potere disciplinare si veda B. G. MATTARELLA, *La responsabilità disciplinare*, in *Gior. Dir. Amm.*, 1/2010, pag. 34-38.

responsabilità sono molto ampie, e pertanto, sarà estremamente difficile riconoscere, nel caso in cui un funzionario dell'amministrazione commetta un reato, una qualche tipo di responsabilità.

Infine, nel recente Testo unico sulla Trasparenza amministrativa, d.lgs. 33/2013, il legislatore ha previsto che il dirigente quale responsabile per la trasparenza (art. 43 d.lgs. 33/2013), nel momento in cui non adempie agli obblighi di pubblicazione che per tale ruolo la normativa ha previsto o la mancata predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, ciò diventa parametro di valutazione ai fini dell'attivazione della responsabilità dirigenziale. In questo caso il legislatore non specifica se fa riferimento al meccanismo previsto dal comma 1 dell'art. 21 con le sanzioni specifiche oppure al meccanismo del comma 1 bis. Tale differenza è comunque rilevante, in quanto come abbiamo visto, e l'applicazione dell'un o dell'altro meccanismo, comporta sanzioni differenti

3. Conclusioni

Come abbiamo cercato di ricostruire, il legislatore italiano ha dedicato notevole attenzione all'istituto della responsabilità dirigenziale, definendo nuove fattispecie di imputabilità e quindi ampliandone lo spazio di applicazione.

Tuttavia, le modifiche apportate a partire dal 2009 hanno comportato una evoluzione del concetto stesso di responsabilità dirigenziale. L'art. 21, norma centrale di questo istituto, ha creato due distinti meccanismi, sia per presupposti che per sanzioni. Da una parte abbiamo l'art. 21 comma 1 il quale stabilisce le due fattispecie principali di imputabilità della responsabilità dirigenziale, ovvero il mancato raggiungimento degli obiettivi e l'inosservanza delle direttive. Per quanto riguarda le sanzioni, questo ha stabilito che nel caso in cui sia riconosciuta la responsabilità dirigenziale, possano essere imputate al dirigente responsabile le sanzioni dell'impossibilità del rinnovo dell'incarico, della revoca dell'incarico fino al recesso del rapporto di lavoro, modulati secondo la gravità del caso.

Dall'altra parte, l'art. 21 comma 1 bis, e le numerose nuove fattispecie che a questa sono ispirate, ha stabilito una responsabilità dirigenziale non più legata alla performance del dirigente e quindi alla considerazione complessiva della condotta dirigenziale, riconducibile ad un numero più o meno ampio di atti amministrativi, ma ha ricondotto l'imputabilità della responsabilità dirigenziale a

singole violazioni o inadempimenti. Inoltre a tale meccanismo consegue la sola decurtazione della retribuzione di risultato come unica forma di sanzione.

Con tale serie di norme, il legislatore tra il 2009-2013 ha chiaramente invertito la rotta dell'istituto della responsabilità dirigenziale, distorcendone la natura: se prima tale istituto aveva una valenza collaborativa/correttiva, ovvero doveva servire a correggere un comportamento o una condotta che si discostava dagli obiettivi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione oppure considerava le capacità o meno di un dirigente, ora assume anche una valenza tendenzialmente sanzionatoria e punitiva. Vi è inoltre un pericolo ulteriore di questo mutamento della natura della responsabilità dirigenziale, ovvero quello di creare uno stato di tensione tra lavoratori e dirigente che rischia di essere poco funzionale alla produttività dell'ufficio¹⁶ e alla qualità dell'azione amministrativa.

In altre parole, si potrebbe sostenere che, a causa delle modifiche apportate e dai nuovi interventi normativi, il legislatore abbia costruito due differenti meccanismi di responsabilità dirigenziale: un meccanismo, per così dire, *hard* con riferimento al primo comma dell'art. 21, che tende a sanzionare un dirigente che nello svolgimento della sua attività complessiva o condotta non risponde a canoni di efficienza, efficacia ed economicità e a cui corrispondono sanzioni rilevanti per la sua carriera; un secondo meccanismo, più *soft*, che fa riferimento principalmente all'art. 21 comma 1 bis, il quale porta a sanzionare un singolo comportamento omissivo o inadempiente con conseguenze solo di natura patrimoniale.

Tuttavia, il secondo meccanismo tende ad avvicinarsi maggiormente alla responsabilità disciplinare piuttosto che alla responsabilità dirigenziale, aprendo una area grigia e di confusione tra le due responsabilità¹⁷.

In conclusione si può affermare che la fattispecie dell'art. 21 comma 1 bis, e le successive fattispecie che applicano il medesimo meccanismo, sia più vicina alla struttura giuridica della responsabilità disciplinare piuttosto che alla natura e alla *ratio* della responsabilità dirigenziale, sarà pertanto auspicabile che in futuro, il legislatore si impegni a correggere tale discrasia, per riconsegnare la responsabilità dirigenziale alla sua natura di obbligazione di risultato in capo al dirigente pubblico.

¹⁶ Sul punto anche, BOSCATI A., *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità tra organizzazione del lavoro e svolgimento dell'attività amministrativa*, in *Lav. Pubb. amm.*, 2009, pag. 13 ss

¹⁷ Su questa stessa linea di pensiero, relativamente alle modifiche apportate dopo il 2009, si vedano D. BOLOGNINO e G. D'ALESSIO, *Valutazione e responsabilità...cit.*, 2010. MERLONI F., *L'autonomia professionale della dirigenza*, in (a cura di) GUARDINI G, *ult. op. cit.*, 2012, pag. 141.

BIBLIOGRAFIA

BATTINI S., *L'autonomia della dirigenza pubblica e la riforma Brunetta*, in *Gior. Dir. Amm.*, I, 2010.

BIN R. , PITRUZZELLA G., *Diritto Pubblico*, Torino, Giappichelli, 2009.

F. PIZZETTI A. RUGHETTI (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico*, Ravenna, EDK Ed., 2010.

BOLOGNINO D., *La dirigenza pubblica statale tra autonomia e responsabilità*, Padova, CEDAM, 2007.

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 *Rassegna Astrid*, 12 novembre 2010, n. 112.

CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2009.

CASSESE S., *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003.

CASSESE S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012.

D'ALESSIO G., *La legge Brunetta: il disegno della dirigenza*, in *Rassegna Astrid*, www.astrid.eu, 2009.

MERLONI F., *Amministrazione neutrale e amministrazione imparziale (a proposito dei rapporti tra politica e amministrazione)*, in *Dir. Pubb*, 1997, II, pag. 319 ss.

MERLONI F., *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale*, Bologna, 2007.

SORACE D. *Le responsabilità pubbliche*, Padova, Cedam, 1998.

SORACE D., *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2008.

TENORE V., PALAMARA L., MARZOCCHI BURATTI B, *Le cinque responsabilità del funzionario pubblico: civile, penale, amministrativo, disciplinare e dirigenziale. Normativa dottrina e giurisprudenza*, Milano, Giuffrè, 2012

TORCHIA L., *La responsabilità dirigenziale*, Padova, CEDAM, 2000.

TORCHIA L., *La responsabilità dirigenziale dopo il d.lgs. 29/1993*, in *Riv. Giur. Del Lav.*, I, 1996, pag. 299 ss.



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"

Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare

ISSN 2038-3711

Titolo/Title

Le nuove fattispecie di responsabilità dirigenziale, ovvero come il legislatore abbia rivoluzionato (o forse trasformato) l'istituto *ex art.* 21 d.lgs. 165/2001.

New hypothesis of managerial accountability in Italian Public Administration: how the lawmakers change the accountability provided for art. 21 d.lgs. 165/2001.

Abstract

L'istituto della responsabilità dirigenziale, così come previsto dall'art. 21 del d.lgs. 165/2001, negli ultimi anni è stato al centro di numerosi interventi da parte del legislatore, volti soprattutto a rafforzare l'efficienza e l'efficacia dell'azione dei dirigenti pubblici. L'articolo qui presentato tenta di fare una ricognizione delle principali novità legislative in merito a tale istituto, novità che inevitabilmente stimolano l'interprete a domandarsi sulla loro consistenza e coerenza con l'impianto originario della responsabilità dirigenziale. In particolare, attraverso questa analisi, è possibile comprendere l'atteggiamento del legislatore nei confronti non solo del dirigente pubblico e dei poteri a questo affidati, ma anche la tenuta della distinzione di competenze tra organi di indirizzo politico e organi di gestione amministrativa, fissata proprio nel d.lgs. 165/2001. In altre parole, la questione principale che è stata approfondita, è quanto gli interventi del legislatore, susseguitisi dal 2009 ad oggi, hanno rivoluzionato l'istituto, modificandone la *ratio* originaria.

In the last years, managerial accountability, like so provided for art. 21 d.lgs. 165/2001, has been at the center of a number of interventions by the Italian lawmaker, direct to reinforce efficacy and efficiency of public management's action. In this paper, we have examined in depth the most important development in Italian law about the managerial accountability, in this way we are able to consider the attitudes of Italian Lawmakers about the distinction of competence between politics and administration, established by d.lgs. 165/2001. Therefore, the main question that came to the light in this paper is how the lawmaker with his activity between 2009-2013 changed the original ratio of managerial accountability, in Italian Public Administration system, and what are the main consequences of this development.

Parole Chiave/Key words

Dirigenza Pubblica, Responsabilità dirigenziale, Valutazione della performance.
Public Management, Managerial Accountability, Performance evaluation.