

LA RESPONSABILITÀ DIRIGENZIALE TRA DIRITTO ED ECONOMIA

ATTI DEL CONVEGNO INTERNAZIONALE

PALERMO, 6-7 GIUGNO 2019

a cura di

Maria Immordino e Cristiano Celone

EDITORIALE SCIENTIFICA

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2020 Editoriale Scientifica s.r.l.

via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli

www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com

ISBN 978-88-9391-951-7

INDICE

Maria Immordino, <i>Introduzione</i>	9
Angelo Buscema, <i>Saluti</i>	15
Filippo Salvia, <i>Brevi riflessioni sugli errori della politica e dell'amministrazione (non solo) italiana</i>	19
Marco Mazzamuto, <i>Il fallimento della separazione tra politica e amministrazione e gli sviluppi della forma di governo</i>	23
Giuseppe Verde, <i>Le molte implicazioni del rapporto fra Politica e Amministrazione</i>	27
Roberto Cavallo Perin, <i>Atti di indirizzo politico e attività di gestione tra spoils system e difetto assoluto di giurisdizione</i>	33
Stefano Battini, <i>Responsabilità dirigenziale e spoils system: complementarietà o contraddizione?</i>	39
Marcella Gola, <i>La responsabilità dirigenziale e i poteri dell'organo di indirizzo politico</i>	53
Carla Barbati, <i>Autonomia, responsabilità e qualificazione della dirigenza: una questione aperta</i>	69
Francesco Manganaro, <i>La responsabilità dirigenziale nella disciplina del lavoro pubblico</i>	75
Gabriella De Giorgi-Cezzi, <i>Lineamenti della responsabilità dirigenziale e caratteri dell'amministrazione. Verso un'ecologia delle decisioni pubbliche</i>	95
Fabrizio Fracchia e Pasquale Pantalone, <i>Responsabilità dirigenziale, valutazione della performance organizzativa e partecipazione</i>	105
Salvatore Cimini, <i>L'equilibrio di bilancio tra organi politici e dirigenziali</i>	123

Alberto Zito, <i>Principio dell'equilibrio di bilancio e suoi effetti sull'organizzazione e sull'azione amministrativa</i>	139
Fabrizio Tigano, <i>Le differenti figure di responsabilità dirigenziale e le "interferenze" con la responsabilità erariale</i>	147
Edoardo Giardino, <i>La responsabilità per inosservanza del termine di conclusione del procedimento</i>	175
Clara Napolitano, <i>Obbligo di provvedere e ottemperanza: dalla giurisprudenza palermitana</i>	195
Salvatore Pilato, <i>La responsabilità amministrativa e la responsabilità dirigenziale: sinergie, interferenze e contrapposizioni</i>	219
Loredana Giani, <i>Dirigenza e risultato amministrativo. Verso un ciclo proattivo dell'accountability dell'amministrazione. Spunti a margine del volume di Cristiano Celone</i>	237
Mario R. Spasiano, <i>Nuove riflessioni in tema di amministrazione di risultato</i>	257
Nicola Gullo, <i>La pluralità delle fonti della dirigenza pubblica tra autonomia normativa degli enti territoriali e ricentralizzazione statale</i>	273
Marco Ragusa, <i>Contrattazione collettiva e responsabilità dirigenziale: il modello astratto e l'esperienza concreta</i>	295
Alfredo Contieri, <i>Dirigenza e contrattazione collettiva</i>	329
Sebastiano Licciardello, <i>La responsabilità dirigenziale: i provvedimenti "sanzionatori" e le garanzie procedurali</i>	337
Francesco Astone, <i>Provvedimenti "sanzionatori" e tutele procedurali nel quadro evolutivo della responsabilità dirigenziale</i>	343
Pier Luigi Portaluri, <i>Pensieri scomposti sugli incarichi dirigenziali</i>	353
Aristide Police, <i>Susanna e i vecchioni. Ovvero discorrendo sulla natura degli incarichi dirigenziali con Pier Luigi Portaluri</i>	379

Gaetano Armao, <i>La responsabilità dirigenziale trasfigurata e la disciplina delle regioni speciali</i>	383
Francesco Fabrizio Tuccari, <i>Dirigenza, responsabilità dirigenziale e ordinamento locale: una sostenibile differenza dell'essere?</i>	411
Anna Romeo, <i>Politica ed amministrazione nell'ordinamento degli enti locali: riflessioni a margine delle recenti prospettive di indagine</i>	439
Barbara Accettura, <i>Il difficile equilibrio tra controllo politico e gestione amministrativa negli enti locali: il segretario comunale</i>	453
Fortunato Gambardella, <i>Lo spoils system dei segretari comunali nella recente giurisprudenza costituzionale tra fiduciarità e apicalità</i>	469
Mariaconcetta D'Arienzo, <i>Saperi, competenze e responsabilità dei professionisti della sanità nell'assetto della legge n. 24/2017: criticità e prospettive alla luce dell'attuale emergenza sanitaria</i>	485
Barbara Gagliardi, <i>La libertà di circolazione dei dirigenti pubblici europei</i>	513
Ilton Norberto Robl Filho, <i>Anotações sobre a eficiência, o contrato de desempenho e a administração pública no Brasil</i>	541
Estefânia Maria de Queiroz Barboza e Gustavo Buss, <i>A discricionária de orçamentária como ferramenta para subversão da garantia constitucional à educação no Brasil</i>	561
Alex Grau i Orts e Josep Ramon Fuentes i Gasó, <i>La dirigenza pubblica professionale in Spagna: una disciplina meramente formale e priva di contenuti</i>	587
Guido Corso, <i>Conclusioni</i>	627
Cristiano Celone, <i>Ringraziamenti</i>	635
<i>Note sugli autori e sui curatori</i>	637

LE MOLTE IMPLICAZIONI DEL RAPPORTO FRA POLITICA E AMMINISTRAZIONE*

di Giuseppe Verde

1. La pubblicazione del volume di Cristiano Celone su *La responsabilità dirigenziale tra Stato ed Enti locali* (Napoli, 2018) offre l'occasione per riflettere insieme su un tema che si colloca al crocevia dei complessi rapporti fra Cittadino e Pubblica Amministrazione.

L'Autore con la ricerca sulla responsabilità dirigenziale ci consegna un contributo chiaro ed esaustivo. La ricostruzione muove dalle riforme amministrative dei primi anni 90 (del passato secolo) ed abbraccia le problematiche che dottrina e giurisprudenza hanno evidenziato in riferimento al ruolo, alle funzioni e alla conseguente responsabilità della dirigenza pubblica. In questo senso la trattazione monografica assicura oggi un approdo utile e convincente che si apprezza favorevolmente per la completezza delle informazioni e per le tesi sostenute.

Il punto nodale dal quale l'Autore muove è certamente quello della distinzione fra Politica e Amministrazione. La scelta del dirigente e la sua responsabilità non possono prescindere dalla circostanza che il vertice politico di una istituzione riceve dai cittadini un mandato che – in linea teorica – dovrebbe far riferimento ad un programma da realizzare entro un arco temporale trascorso il quale si procederà ad una nuova competizione elettorale. In questo circuito la responsabilità politica dovrebbe assicurare al cittadino elettore la possibilità di sanzionare il mancato raggiungimento degli obiettivi per come un tempo esposti nel programma di governo.

Si tratta di un profilo che prende campo per prima in riferimento all'ordinamento degli Enti locali rivitalizzato dall'elezione diretta del Sindaco e dell'allora Presidente della Provincia. Nel 1993 con il d.lgs. n. 29 la separazione fra Politica e Amministrazione assume un ruolo cen-

* Riflessioni a margine del volume di Cristiano Celone su *La responsabilità dirigenziale tra Stato ed Enti locali*, Napoli, 2018.

trale in riferimento ad una riforma strutturale posta in essere nella logica di avvicinare l'esperienza italiana alle esigenze imposte da un incalzante processo di integrazione europea. Anche gli ordinamenti regionali hanno poi recepito i principi di cui al d.lgs. n. 29 del 1993, dovendosi qui rammentare una distinzione fra la delega legislativa e il successivo d.lgs. n. 29, anche ai fini dell'implementazione della riforma in questione negli ordinamenti delle regioni ordinarie e nei territori dotati di un'autonomia differenziata.

Sulla "matrice" normativa del 1993 si sono innestate riforme volute dallo Stato e dalle Regioni che hanno provato ad adeguare la dirigenza pubblica a nuove esigenze e a nuovi obiettivi.

La dirigenza diviene in questo contesto lo strumento operativo di cui la Politica si serve per provare a rispettare gli impegni assunti con gli elettori. È chiaro quindi che il dirigente dovrà contribuire alla realizzazione del programma politico ricevendo un'indicazione precisa di obiettivi da raggiungere entro un arco temporale definito con contestuale assegnazione delle risorse necessarie.

2. La relazione di Fabrizio Fracchia e Pasquale Pantalone si colloca lungo il solco di quanto appena esposto e, sviluppando gli spunti presenti nel volume di Cristiano Celone, condivide l'impostazione di fondo che mira a ricondurre il tema della responsabilità dirigenziale alla responsabilità contrattuale, non mancando di sottolineare le implicazioni che scaturiscono da tale condivisibile impostazione. Fra le osservazioni critiche contenute nella prima relazione meritano un richiamo i passaggi in cui gli autori si soffermano sul delicato ruolo dei cittadini - controllori che, abbandonato il campo della responsabilità politica generale legata al circuito della rappresentanza politica, ora attiene alla valutazione in concreto delle attività poste in essere dal dirigente. È questo il campo nel quale le prassi denotano un certo allontanamento dalle previsioni originarie delle citate riforme amministrative, la cui effettiva incidenza passa dal reale rispetto dei ruoli di Politica e Amministrazione. Genericità degli obiettivi, evanescenza dei criteri di valutazione, difficoltà di misurazione della *performance* in termini sostanziali, lasciano intendere che la strada da percorrere è ancora lunga e confermano la bontà dell'intuizione di Cristiano Celone di voler concentrare i suoi studi su un tema di costante attualità.

3. Il contributo di Marcella Gola ha il pregio di offrire al lettore una ricostruzione che evidenzia le modalità attraverso le quali il tema della responsabilità dirigenziale si è imposto all'attenzione degli studiosi. Meritano un richiamo alcune "parole" intorno alle quali la Gola sviluppa le sue considerazioni: legalità, trasparenza e *performance*.

Non va dimenticato che mentre l'indirizzo politico dei governanti è libero nel definire gli obiettivi da perseguire nel rispetto di quanto disposto dalla Costituzione, la dirigenza svolge le sue attività in osservanza di quanto previsto dalla legge. In questo contesto la tipicità dei provvedimenti amministrativi, la regolamentazione dello svolgimento dell'azione amministrativa a quanto disposto dal legislatore rappresentano elementi che caratterizzano profondamente la responsabilità dirigenziale.

Sullo sfondo della responsabilità dirigenziale si colloca il tema della trasparenza che al momento non incide sulla valutazione dell'azione del dirigente, che resta esclusa dal controllo diffuso affidato ai cittadini.

In questo contesto diviene decisivo il sistema di misurazione delle performances dei dirigenti al quale dovrebbe essere ancorata la responsabilità dirigenziale. Gli interventi normativi che hanno inteso valorizzare la valutazione attraverso la previsione di Organismi interni di valutazione attenti al ciclo della performance denotano un approccio aziendalistico che mal si adatta alla struttura della nostra PA e concorre a definire un'amministrazione "difensiva" che teme di sbagliare.

I punti che restano però sotto i riflettori della dottrina e della giurisprudenza sono quelli della definizione precisa degli obiettivi e il necessario aggiustamento degli strumenti di valutazione.

4. Il tema della valutazione della dirigenza coinvolge la responsabilità del dirigente e l'eventualità che lo stesso sia privato dell'incarico un tempo assegnatogli. Il binomio valutazione/responsabilità ha uno sbocco nell'istituto dello *spoils system* che Stefano Battini nella sua relazione tratteggia muovendo dall'esperienza nord americana fino ai più recenti approdi cui è pervenuta la giurisprudenza costituzionale. Tra i tanti spunti del contributo ora in esame ve ne sono alcuni che meritano un cenno. L'Autore ci ricorda che il tema dello *spoils system* rinvia la sua ragion d'essere in diverse disposizioni costituzionali che costituiscono la cornice entro la quale si giustifica la rimozione di un funzionario di carriera, reclutato attraverso un concorso pubblico,

dall'incarico fiduciario ricevuto (artt. 94, 95, 97, 28 e 3 della Costituzione).

Da qui il rapporto fra incarico fiduciario e responsabilità dirigenziale (*accountability*) che può assumere due prospettive diverse: quella della complementarietà e quella della contraddittorietà. La giurisprudenza costituzionale ha preso posizione sulle due prospettive e nella ricostruzione dell'Autore si sottolinea la prevalenza della logica della complementarietà avvalorata da alcune sentenze della Corte costituzionale del 2019 (nn. 20 e 23). In questa dialettica sembra consolidarsi il rapporto fra incarico fiduciario e *accountability* così da ammettere il ricorso allo *spoils system* per tutti gli incarichi apicali affidati dal vertice politico. Gli incarichi non apicali rappresentano, così, un'eccezione e la responsabilità dirigenziale, fortemente caratterizzata dall'incarico fiduciario, "punisce gli errori o le colpe, non premia per i risultati conseguiti".

5. La relazione di Roberto Cavallo Perin riporta il discorso fin qui svolto ad una dimensione di maggiore concretezza in ragione della necessità di definire in termini tendenzialmente certi l'ambito di competenza riservato alla gestione amministrativa. La dirigenza degli enti locali prima e la riforma definita con il d.lgs. n. 29 del 1993 impongono di accertare quali atti nel concreto possano essere ricondotti alla sfera gestionale e quali invece restano assorbiti dalle scelte politiche. In questo senso riaffiora con tutto il suo fascino concettuale la categoria degli atti di governo la cui definizione dovrebbe consentire di pervenire con maggiore precisione alla definizione di tutte le attività amministrative connesse con la dimensione gestionale.

6. Può un dirigente pubblico ritenersi responsabile se la politica non gli ha assegnato le risorse economiche necessarie per raggiungere gli obiettivi prefissati? Questa mi sembra la domanda di fondo che alimenta le considerazioni svolte da Salvatore Cimini. Le modifiche costituzionali del 2012, che hanno riguardato gli articoli 81 e 97 della Costituzione, vincolano primariamente il legislatore che dovrà ad essi prestare ossequio nel rispetto poi dei vincoli europei e delle regole del *Fiscal Compact*.

L'Autore sottolinea la correttezza delle conclusioni cui perviene Cristiano Celone nel suo volume, allorquando sostiene che non possa farsi valere la responsabilità dirigenziale in assenza di provvedimenti con i

quali sono assegnati ai dirigenti le risorse necessarie per raggiungere gli obiettivi prefissati.

La novella costituzionale ha così definito "un nuovo statuto costituzionale della pubblica amministrazione", in quanto si sostiene che oggi sarebbe stato costituzionalizzato il principio di "economicità" di cui alla legge n. 241 del 1990, principio che, però, non può essere inteso come fonte legittimante un'amministrazione che agisce solo per ridurre i costi.

Al contrario, l'economicità deve essere richiamata solo ai fini della valutazione della performance del dirigente. In questo senso appare convincente il richiamo ad altri principi costituzionali che impongono il rispetto dei diritti sociali previsti dalla Costituzione.

Nel futuro si vedrà se l'economicità (per come sopra intesa) avrà uno sbocco concreto nella giurisprudenza della Corte dei Conti nella quale già si colgono più spunti volti ad evidenziare il nesso tra la dimensione del danno erariale e la corretta gestione economica delle risorse pubbliche.

7. La prospettiva del pareggio di bilancio pone il problema di definire il rapporto fra risorse pubbliche e tutela dei diritti dei cittadini. È noto che i diritti hanno un costo e le politiche di bilancio possono incidere sulla determinazione delle prestazioni che la PA è tenuta ad assolvere nei confronti dei cittadini. Muovendo da tali premesse Alberto Zito affronta il ruolo della nuova dirigenza e delle conseguenti responsabilità rammentando a noi tutti che esiste una sfera incompressibile di aspirazioni che anima i diritti costituzionalmente garantiti e le politiche di riforma, se orientate al solo contenimento dei costi, corrono il rischio di incidere su di essa. Nel contributo ora in esame si critica la ricostruzione di chi ritiene che i diritti sociali sarebbero da considerare come diritti "costitutivamente" condizionati dai vincoli di bilancio e quindi dalle risorse che la decisione di bilancio ad essi assegna. In questa prospettiva l'equilibrio o il pareggio di bilancio sono principi in grado di ridurre gli ambiti di tutela coperti dai diritti sociali fino a vanificare la portata normativa delle disposizioni costituzionali. Muovendo dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale Alberto Zito propone una tesi convincente: i diritti sociali condizionano la decisione politica sul bilancio e impongono al Parlamento e al Governo di apprestare le risorse necessarie per assicurare piena tutela alla dignità della persona.

8. Conclusivamente, il libro di Cristiano Celone ha certamente il pregio di aver sollecitato noi tutti a prendere posizione sul tema della dirigenza pubblica che nel futuro sarà il fulcro intorno al quale ruoterà la PA. La cura dell'Autore nel ricostruire gli orientamenti dottrinali e gli approdi giurisprudenziali, sorregge metodologicamente un contributo nel quale via via maturano tesi convincenti.

Non è dato conoscere al momento quale fisionomia è destinata ad assumere l'Amministrazione pubblica dopo le vicende che hanno travolto nel corso di quest'anno il nostro Paese. Indipendentemente da ciò, chi si cimenterà sugli effetti prodotti dal susseguirsi di diversi decreti - legge ("Rilancio", "Sblocca Italia", ecc.), potrà fare affidamento su una ricostruzione scientifica utile e interessante. Per questo siamo grati a Cristiano Celone.