

I Quaderni di
Nuove Autonomie

MONOGRAFIE

1

I volumi devono essere inviati ai Direttori della rivista “Nuove Autonomie”. Se il tema è di interesse per la stessa verranno sottoposti, in forma anonima, ad una procedura di doppia valutazione esterna, secondo criteri concordati dalla Direzione con l’editore, che ne conserva la relativa documentazione.

LA DIRIGENZA LOCALE

a cura di

Alfredo Contieri - Maria Immordino

Editoriale Scientifica
NAPOLI

*Volume pubblicato con i fondi di ricerca del Programma INTERLINK
di Internazionalizzazione del sistema universitario (triennio 2004-2006)
su "Politica e Amministrazione".*

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2012 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli

ISBN 978-88-6342-409-6

INDICE

Introduzione di ALFREDO CONTIERI e MARIA IMMORDINO

IX

CAPITOLO I

Il rapporto tra politica e amministrazione

di MARIA CRISTINA CAVALLARO

1. Principio di separazione tra politica e amministrazione e modello costituzionale 1
2. La realtà locale: il ruolo del consiglio, del sindaco e del dirigente 9
3. Funzione di indirizzo politico e attività di gestione 13
4. Atti di indirizzo politico e funzione amministrativa: il tentativo di una distinzione 18
5. La natura del rapporto tra organo politico e vertice amministrativo 27
6. Il conferimento e la revoca dell'incarico 33
7. Il problema dello *spoils system* 47

CAPITOLO II

Il sistema delle fonti della dirigenza locale

di NICOLA GULLO e MARCO RAGUSA

Sezione I

I rapporti tra legislazione ordinaria, potestà statutaria e regolamentare nel quadro costituzionale

di NICOLA GULLO

1. Premessa. La disciplina della dirigenza pubblica nella dialettica tra legge e contrattazione collettiva 59
2. Il riparto delle competenze normative in materia di dirigenza delle amministrazioni territoriali: problemi e prospettive dopo la revisione del Titolo V della Costituzione 69
3. La ricomposizione del *puzzle* costituzionale relativo al sistema delle fonti della dirigenza locale 78
4. La dirigenza locale tra principi di derivazione statale ed autonomia normativa degli enti locali 90

5. I principi e le disposizioni della legislazione statale vincolanti per gli enti locali	98
6. L'ambito di autonomia normativa degli enti locali nella disciplina della dirigenza locale	104
6.1 Le disposizioni statutarie comunali e provinciali in materia di dirigenza locale	106
6.2 I regolamenti locali	110
7. Il rapporto tra fonti normative e contrattazione collettiva: rinvio	113

Sezione II

La contrattazione collettiva

di MARCO RAGUSA

1. Rapporto di lavoro dirigenziale e fonti di disciplina dell'organizzazione	114
2. Le materie di contrattazione: il quadro legale e la sua evoluzione	115
2.1 La "prima privatizzazione"	115
2.2 La "seconda privatizzazione": a) nel sistema "comune"; (Segue): b) nell'ordinamento degli enti locali	118
2.3 Contrattazione collettiva e micro-organizzazione: a) il modello comune; (Segue): b) l'ordinamento locale	122
3. L'esperienza concreta (tra contratti nazionali, contrattazione integrativa e forme partecipative "deboli"): il quadro sintomatico <i>ante</i> 2009	127
4. Diagnosi e terapia nella riforma del 2009. Brevi conclusioni	138
4.1 La riforma e le materie di contrattazione	138
4.2 L'approccio terapeutico della riforma alle disfunzioni del sistema	141
4.3 Brevi conclusioni	149

CAPITOLO III

Figure dirigenziali e relative funzioni

di GIULIANA DI FIORE e BRUNO MERCURIO

1. Profili evolutivi e peculiarità della dirigenza negli enti locali	153
2. Le funzioni dirigenziali	166
3. Il dirigente di ruolo	175
4. Figure prive di qualifica dirigenziale a cui vengono conferite le funzioni di dirigente. I dirigenti a contratto	177
4.1 Il Direttore generale	179
4.2 Il Segretario comunale o provinciale	185
5. Modello, funzioni dirigenziali e dimensioni dell'ente locale: comuni sprovvisti di personale dirigenziale e possibili opzioni organizzative	189
6. La delega di funzioni dirigenziali	194
7. Conclusioni	201

CAPITOLO IV

La valutazione del dirigente locale (prima e dopo la riforma della l. n. 15/2009 e del d.lgs. n. 150/2009)

di MARGHERITA INTERLANDI

- | | | |
|-----|---|-----|
| 1. | La valutazione del dirigente nell'evoluzione normativa del pubblico impiego, prima della l. n. 15/2009. I limiti e le criticità | 207 |
| 2. | La valutazione del dirigente locale | 216 |
| 2.1 | La valutazione del dirigente locale e i possibili assetti organizzativi degli enti territoriali | 216 |
| 2.2 | L'inadeguatezza degli strumenti di valutazione negli ordinamenti locali | 225 |
| 3. | Risultati e <i>performances</i> organizzative nel sistema di valutazione della dirigenza pubblica introdotto dalla l. n. 15/2009 e dal d.lgs. n. 150/2009 | 228 |
| 3.1 | Gli obiettivi della riforma | 228 |
| 3.2 | I presupposti dell'attività di controllo e il ciclo della <i>performance</i> | 234 |
| 4. | Il nuovo sistema di valutazione dei dirigenti locali. Profili oggettivi e soggettivi | 239 |
| 4.1 | Profili oggettivi: l'attività del dirigente e la valutazione dei propri collaboratori | 239 |
| 4.2 | Profili soggettivi: i nuovi organismi di valutazione | 244 |
| 5. | Lo stato di attuazione della riforma del 2009 negli enti locali | 249 |
| 6. | Conclusioni. Valutazione del dirigente e <i>performance</i> pubblica in un'ottica parziale e centralista del legislatore | 252 |

CAPITOLO V

Le responsabilità

di CRISTIANO CELONE e PAOLA SAVONA

*Sezione I***La responsabilità dirigenziale**

di CRISTIANO CELONE

- | | | |
|----|---|-----|
| 1. | I lineamenti della responsabilità dirigenziale | 255 |
| 2. | Le sue peculiarità nell'ordinamento degli enti locali | 259 |
| 3. | Le fattispecie: "mancato raggiungimento degli obiettivi" e "inosservanza delle direttive". Il problema del "risultato negativo di gestione" | 265 |
| 4. | <i>Segue</i> . Una nuova ipotesi di responsabilità dirigenziale introdotta dal d.lgs. n. 150/2009: responsabilità per "omessa vigilanza sul rendimento dei propri dipendenti". La questione della natura giuridica e dell'applicabilità nell'ordinamento locale | 274 |

- | | |
|--|-----|
| 5. L'accertamento della responsabilità dirigenziale in seguito alla valutazione negativa del rendimento del dirigente da parte dell'organismo indipendente di valutazione (oiv) e l'adozione delle conseguenti misure correttive e sanzionatorie da parte del sindaco o del presidente della provincia | 279 |
| 6. Le sanzioni: impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale, revoca dell'incarico, recesso dell'amministrazione dal rapporto di lavoro | 283 |
| 7. Le forme di tutela contro la rimozione illegittima del dirigente | 290 |
| 8. Il parere obbligatorio del comitato dei garanti | 293 |

Sezione II

La responsabilità disciplinare

di PAOLA SAVONA

- | | |
|--|-----|
| 1. La responsabilità disciplinare del dirigente | 300 |
| 2. Fondamento e natura della responsabilità disciplinare | 302 |
| 3. Responsabilità disciplinare e responsabilità dirigenziale | 310 |
| 4. La responsabilità disciplinare del dirigente prima della riforma | 314 |
| 5. La responsabilità disciplinare nel decreto legislativo n. 150 del 2009. Aspetti procedurali | 318 |
| 6. Le infrazioni del dirigente | 322 |
| 7. Gli altri illeciti tipizzati dal legislatore | 327 |
| 8. Il contratto collettivo nazionale ed il nuovo <i>codice disciplinare</i> del dirigente | 331 |
| 9. La responsabilità disciplinare del segretario comunale. Cenni | 334 |

CAPITOLO VI

La dirigenza locale in Sicilia, tra teoria e prassi

di ROBERTO DI MARIA

- | | |
|--|-----|
| 1. Breve premessa metodologica | 337 |
| 2. La disciplina della dirigenza | 339 |
| 2.1 Il rapporto tra fonti statali e regionali... | 339 |
| 2.2 (<i>Segue</i>) e la competenza legislativa della Regione siciliana, tra modelli di sistema e contributo giurisprudenziale: dall'o.r.e.l. al t.u.e.l. | 345 |
| 3. L'esperienza di alcuni comuni e province: ruolo e funzioni dei dirigenti locali in Sicilia | 351 |
| 4. Le peculiarità del rapporto di lavoro (brevi cenni) | 355 |
| 5. Conclusioni: dalla identità disciplinare alla identità funzionale | 358 |
| 6. Appendice: i (possibili) riflessi, sulle autonomie speciali, della riforma introdotta con la l. n. 15/2009 | 361 |

CAPITOLO V

LE RESPONSABILITÀ

di CRISTIANO CELONE e PAOLA SAVONA

Sezione I

La responsabilità dirigenziale

di CRISTIANO CELONE

SOMMARIO: 1. I lineamenti della responsabilità dirigenziale – 2. Le sue peculiarità nell'ordinamento degli enti locali – 3. Le fattispecie: “mancato raggiungimento degli obiettivi” e “inosservanza delle direttive”. Il problema del “risultato negativo di gestione” – 4. *Segue*. Una nuova ipotesi di responsabilità dirigenziale introdotta dal d.lgs. n. 150/2009: responsabilità per “omessa vigilanza sul rendimento dei propri dipendenti”. La questione della natura giuridica e dell'applicabilità nell'ordinamento locale – 5. L'accertamento della responsabilità dirigenziale in seguito alla valutazione negativa del rendimento del dirigente da parte dell'organismo indipendente di valutazione (oiv) e l'adozione delle conseguenti misure correttive e sanzionatorie da parte del sindaco o del presidente della provincia – 6. Le sanzioni: impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale, revoca dell'incarico, recesso dell'amministrazione dal rapporto di lavoro – 7. Le forme di tutela contro la rimozione illegittima del dirigente – 8. Il parere obbligatorio del comitato dei garanti.

1. *I lineamenti della responsabilità dirigenziale*

In base all'attuale quadro normativo, la responsabilità dirigenziale è quella particolare forma di responsabilità in cui incorre il dirigente di un'amministrazione pubblica, che, nell'espletamento dell'incarico conferitogli, *non abbia raggiunto gli obiettivi* che gli sono stati assegnati o *non abbia osservato le direttive* che gli sono state impartite dall'organo di indirizzo politico ed amministrativo. È stata pertanto definita una responsabilità *di risultato* o *per risultati*¹, essendo una responsabilità

¹ C. PINELLI, *Responsabilità per risultati e controlli*, in *Dir. amm.*, 1997, p. 385; G. CORSO, *Il dirigente pubblico e la responsabilità dei risultati*, in *Le responsabilità pubbli-*

che discende essenzialmente dai *risultati negativi* prodotti dal dirigente nell'esercizio delle funzioni dirigenziali.

Quella dirigenziale è comunque una responsabilità che, oltre a coinvolgere il soggetto *titolare della qualifica dirigenziale*, può interessare anche *dipendenti pubblici di livello non dirigenziale*, oppure *soggetti esterni* non legati da alcun rapporto di lavoro dipendente con un'amministrazione pubblica, a condizione, però, che tutte queste figure siano state *incaricate*², per un tempo determinato, *dello svolgimento di funzioni dirigenziali*³. Ed è una responsabilità che rileva soltanto *all'interno* dell'ente⁴ e, più precisamente, all'interno del rapporto tra organo di indirizzo politico ed organo burocratico che svolge funzioni dirigenziali, in quanto, al momento, può essere fatta valere unicamente dall'organo di governo, che ha il potere di irrogare le conseguenti misure correttive e sanzionatorie previste dalla legge.

In rapporto poi alle altre specie di responsabilità (penale, civile, amministrativa e disciplinare⁵), che, diversamente dalla responsabilità in esame, possono investire qualunque dipendente pubblico, anche non esercente funzioni dirigenziali, gode di autonomia concettuale ed operativa ed ha una propria disciplina procedurale, nella quale, oltre all'organo di indirizzo politico, di cui si è detto, interviene in funzione consultiva un organo denominato "comitato dei garanti". Non può, pertanto, essere inquadrata come sottospecie delle altre forme di responsabilità, bensì come *figura autonoma* ed aggiuntiva, o concorrente. Anche il legislatore, tra l'altro, si è mosso in questa direzione nel momento in cui ha introdotto questa forma di responsabilità connessa all'esercizio delle funzioni dirigenziali, in quanto ha voluto precisare che per i dirigenti *rimangono* comunque *ferme* le altre forme di responsabilità sopramenzionate⁶.

che. Civile, amministrativa, disciplinare, penale, dirigenziale, a cura di D. Sorace, Padova, 1998, p. 573; M. RUSCIANO, *A proposito della responsabilità «di risultato» del dirigente pubblico dopo il d.lgs. 29 del 1993*, *ibidem*, p. 597; L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Rimini, 1991, p. 455.

² *Dall'organo di indirizzo politico*, oppure, nelle amministrazioni statali e nelle amministrazioni regionali, ove la dirigenza è articolata in due fasce, *dal dirigente generale*, limitatamente, però, in quest'ultimo caso, agli incarichi dirigenziali di livello non generale.

³ Cfr.: art. 19, d.lgs. n. 165/2001, ed artt. 109 e 110, testo unico degli enti locali (tuel), di cui al decreto legislativo n. 267/2000.

⁴ L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, Padova, 2000, pp. 105, 143; L. MERCATI, *Responsabilità amministrativa e principio di efficienza*, Torino, 2002, p. 67.

⁵ Riguardo alla responsabilità disciplinare del dirigente, si rinvia alla sezione successiva di questo capitolo.

⁶ Cfr.: art. 19, comma 1, d.P.R. n. 748/1972; allegato 1, d.P.R. n. 347/1983 (non più

Il fatto che sia una forma autonoma di responsabilità non esclude, tuttavia, che un medesimo fatto o comportamento del dirigente possa dar luogo, tanto alla responsabilità dirigenziale, quanto ad altre forme di responsabilità⁷.

La responsabilità dirigenziale presenta, in ogni caso, elementi comuni ad altre specie di responsabilità.

Sotto il profilo soggettivo, in particolare, poiché coinvolge i risultati dell'attività complessiva dell'ufficio cui il dirigente è preposto e, segnatamente, il modo in cui sono state impiegate le risorse umane, finanziarie

in vigore); art. 20, comma 5, d.lgs. n. 29/1993 (ormai abrogato); art. 10, comma 1, legge della Regione Sicilia n. 10/2000. In tutte queste disposizioni, che disciplinano la responsabilità dirigenziale, si precisa che “resta ferma” (oppure che “si conferma”) la responsabilità penale, civile, amministrativa, contabile e disciplinare, prevista per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche. Lo stesso inciso viene riproposto, con riferimento, però, alla sola responsabilità disciplinare, dall'art. 21, comma 1, d.lgs. n. 165/2001.

⁷ Secondo A. BOSCATI, *Il dirigente dello Stato: contratto di lavoro e organizzazione*, Milano, 2006, p. 316-317, un certo comportamento inadempiente può rilevare sul piano della responsabilità sia dirigenziale sia disciplinare. Per C. DE MARCO, *La funzione del Comitato dei Garanti nell'ambito della responsabilità dei dirigenti pubblici*, in *Riv. giur. del lavoro e della previdenza sociale*, 2007, p. 405, le fattispecie previste dall'art. 21, d.lgs. n. 165/2001, potrebbero astrattamente rilevare come inadempimenti disciplinari. Per la Corte di cassazione, sez. lav., 20 febbraio 2007, n. 3929, la responsabilità dirigenziale e la responsabilità disciplinare «possono in parte coincidere, in parte essere divergenti». In particolare, secondo la Corte, «... quante volte il mancato raggiungimento degli obiettivi dipenda da negligenza o inerzia del dirigente, la responsabilità dirigenziale sarà tutt'uno con quella disciplinare o per mancanza. E se è vero che il dirigente sorprende, ad esempio, a rubare nelle casse del comune o a ricevere una tangente può essere licenziato senza parere del comitato dei garanti (perché in questo caso l'infedeltà è cosa diversa dall'inservanza di direttive), nondimeno se il dirigente assume posizioni in contrasto con le direttive dell'assessore o del sindaco, ovvero se conduce il servizio in modo da disorganizzarlo, la responsabilità dirigenziale sarà coincidente con quella disciplinare». V. TENORE, *Le responsabilità dei dirigenti*, in *La dirigenza pubblica. Reclutamento. Rapporto di lavoro. Diritti e doveri. Incarichi. Responsabilità. Controversie. CCNL 2006/2009*, a cura di L. Busico e V. Tenore, Roma, 2009, pp. 116, 120, ritiene, invece, che, se un medesimo comportamento è fonte di responsabilità sia disciplinare sia dirigenziale, all'ente sarebbe data la possibilità di decidere se considerarlo rilevante ai fini dell'una o dell'altra responsabilità, oppure di entrambe, con la consapevolezza, però, della diversa procedura da seguire per l'accertamento di ciascuna responsabilità. A ben vedere, tuttavia, non pare che l'amministrazione abbia la facoltà di decidere di non avviare l'azione disciplinare, tutte le volte che ne sussistono i presupposti, in quanto il mancato esercizio dell'azione disciplinare senza giustificato motivo, in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare, comporta l'applicazione di sanzioni disciplinari a carico dei soggetti responsabili, aventi o meno qualifica dirigenziale, secondo quanto prevede l'art. 55 *sexies*, comma 3, d.lgs. n. 165/2001, introdotto dall'art. 69, d. lgs. n. 150/2009.

e strumentali, che gli sono state assegnate, è stata assimilata in dottrina⁸ alla responsabilità “per fatto altrui” o per “*culpa in vigilando*”: il dirigente, infatti, risponde anche degli obiettivi che non ha raggiunto per cause imputabili a chi lavora per lui e sotto la sua direzione, qualora nei confronti di questi soggetti non abbia correttamente esercitato, per esempio, i poteri, che per legge gli competono, di direzione, coordinamento e controllo, oppure di sostituzione in caso di inerzia⁹. Anche in altri modelli di responsabilità accade, del resto, che un soggetto risponda di atti e fatti commessi da altri soggetti, come, per esempio, nella responsabilità politica del ministro, che si estende a tutti gli atti del proprio dicastero (art. 95, comma 2, Cost.), oppure nelle varie ipotesi di responsabilità civile (di tipo contrattuale o extracontrattuale) per fatto altrui¹⁰.

Per quanto, poi, riguarda specificamente la natura giuridica della responsabilità dirigenziale, se si condivide l'idea che il dirigente risponda del risultato negativo di gestione, qualora gli sia *imputabile*, quantomeno a titolo di *colpa*¹¹, *l'inadempimento* delle prestazioni a cui si è *obbligato*

⁸ P. CHIRULLI, *Dirigenza pubblica (riforma della)*, in *Enc. giur.*, 2000, p. 11.

⁹ Cfr. artt. 16, comma 1, lettera e), e 17, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 165/2001.

¹⁰ Cfr. artt. 1228, 2048 e 2049, codice civile.

¹¹ Per A. GARILLI, *La privatizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni e l'art. 97 Cost.: di alcuni problemi e dei possibili rimedi*, in *Riv. giur. del lavoro e della prev. soc.*, 2007, p. 317, alla responsabilità dirigenziale deve pur sempre applicarsi il criterio della *culpa-diligentia*. Secondo C. DELL'ACQUA, *La responsabilità dirigenziale dalla Costituzione al decreto n. 80/1998*, in *Riv. trim. di Scienza dell'Amministrazione*, 1999, p. 50, «... è l'elemento colposo a rivestire in ogni caso un ruolo chiave» nella nozione di responsabilità dirigenziale. Nella stessa direzione, P. SORDI, *Le controversie in tema di incarichi dirigenziali*, in *Il lavoro nelle p.a.*, 2005, pp. 783-784; C. DE MARCO, *La funzione del Comitato dei Garanti nell'ambito della responsabilità dei dirigenti pubblici*, cit., pp. 406-407; P. TULLINI, *La responsabilità del dirigente pubblico (una lettura in chiave giuslavoristica)*, in *Arg. dir. lav.*, 2000, p. 608; E.A. APICELLA, *Conferme e novità in tema di conferimento di incarichi dirigenziali dopo la «riforma Brunetta»*, in *Foro amm. CdS*, 2010, p. 1329. La responsabilità dirigenziale è, invece, qualificata come responsabilità oggettiva da: V. OTTAVIANO, *Rilievi in tema di «dirigenza» di comuni e province ex art. 51 l. 8 giugno 1990, n. 142*, in *Scritti in onore di P. Virga*, vol. II, Milano, 1994, p. 1247; C. D'ORTA, *Controllo di gestione e responsabilità dirigenziale nelle recenti riforme della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, p. 1022; P. DE LISE – B. DELFINO, *Dirigenza e responsabilità dirigenziale dopo il testo unico sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, in *Cons. St.*, 2001, p. 1807; A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica. Contributo ad uno studio del rapporto di «autonomia strumentale» tra politica e amministrazione*, Napoli, 2002, p. 173; A. MASCELLARI, *La responsabilità dirigenziale*, in *Il rapporto di lavoro alle dipendenze degli enti locali*, a cura di G. De Marzo e R. Tomei, Padova, 2004, p. 836. Anche per Cass., sez. lav., 20 febbraio 2007, n. 3929, cit., «la responsabilità dirigenziale può prescindere

con l'accettazione dell'incarico, è assimilabile ad una forma di responsabilità contrattuale, nella misura in cui «nell'espressione "responsabilità contrattuale" l'aggettivo è usato nel significato ampio che il termine *contractus* aveva originariamente nel diritto classico, dove designava tutte le obbligazioni diverse dalla responsabilità *ex delicto*»¹². In questo senso, può essere qualificata come contrattuale la responsabilità per l'inadempimento di un'obbligazione preesistente, anche se la fonte di tale obbligazione non è il contratto in senso stretto, ma un atto unilaterale, come, nel caso di specie, il provvedimento di conferimento dell'incarico o la direttiva dell'organo di indirizzo politico. L'art. 1173, cod. civ., del resto, individua come fonti delle obbligazioni, non solo il "contratto" o il "fatto illecito", ma "ogni altro atto o fatto idoneo a produrle in conformità dell'ordinamento giuridico".

Da questa impostazione, ne segue che il dirigente che non raggiunge gli obiettivi prefissati potrà difendersi da un'eventuale imputazione di responsabilità, dimostrando che l'inadempimento delle prestazioni, cui si è obbligato in seguito all'incarico conferitogli, è stato determinato «da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile» (art. 1218, cod. civ.). Le cause di non imputabilità potranno essere individuate, per esempio, nella carenza o insufficienza delle risorse assegnate al dirigente dall'organo di indirizzo politico, oppure nell'oggettiva impossibilità di raggiungere gli obiettivi prefissati: cause, cioè, indipendenti dalla volontà del dirigente.

2. *Le sue peculiarità nell'ordinamento degli enti locali*

Dopo avere individuato i caratteri generali della responsabilità dirigenziale nell'amministrazione pubblica, occorre adesso soffermarsi sui

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 piuttosto come una sorta di responsabilità oggettiva ...». Sulle medesime posizioni, Consiglio di Stato, sez. IV, 3 luglio 2000, n. 3649, «La responsabilità del direttore generale dell'Asl rientra nel "genus" di quella manageriale, che a differenza di quella disciplinare non richiede un atteggiamento psicologico doloso o colposo, ma il solo oggettivo ottenimento di risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione o il mancato raggiungimento degli obiettivi posti, o la grave inosservanza delle direttive impartite dal livello politico competente, cui il dirigente è legato da un rapporto fiduciario».

¹² L. MENGONI, *Responsabilità contrattuale*, in *Enc. dir.*, 1988, p. 1072.

tratti peculiari dell'istituto nell'ordinamento degli enti locali, tenendo conto del fatto che tale forma di responsabilità non è sempre disciplinata allo stesso modo nei vari tipi di enti pubblici ed è articolata su più fonti, di diverso livello e grado.

Limitando il confronto con la disciplina della responsabilità dirigenziale nelle amministrazioni statali, si avrà modo di vedere, per esempio, che, in questo caso, intervengono principalmente le disposizioni del decreto legislativo n. 165/2001 (artt. 21 e 22), come modificate dal decreto legislativo n. 150/2009, nonché, per taluni limitati aspetti, le disposizioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro (ccnl) del personale dirigente del comparto ministeri. Per quanto riguarda i dirigenti locali, invece, la relativa disciplina è contenuta, in parte nel testo unico degli enti locali (tuel), di cui al decreto legislativo n. 267/2000, in parte nei contratti collettivi nazionali di lavoro del personale dirigente del comparto regioni ed autonomie locali¹³, in parte nei regolamenti locali¹⁴.

I lineamenti della responsabilità dirigenziale nell'ente locale sono individuati dall'art. 107, comma 6, tuel, secondo il quale «I dirigenti sono direttamente responsabili, in via esclusiva, in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa, della efficienza e dei risultati della gestione»¹⁵, e dall'art. 109, comma 1, in cui si dispone che gli incarichi dirigenziali sono revocati (anche) nel caso di «inosservanza delle direttive del sindaco o del presidente della provincia, della giunta o dell'assessore di riferimento, o in caso di mancato raggiungimento al termine di ciascun anno finanziario degli obiettivi assegnati nel piano esecutivo di gestione».

In base a queste disposizioni il dirigente locale, in qualità di responsabile della direzione amministrativa dell'ente, è quindi chiamato ad una delicata opera di bilanciamento tra l'attuazione dei programmi e delle

¹³ Cfr.: ccnl 10 aprile 1996, ccnl 23 dicembre 1999, ccnl 22 febbraio 2006 e ccnl 22 febbraio 2010.

¹⁴ Alla potestà regolamentare dell'ente locale – si vedrà in seguito – è demandata, per esempio, la disciplina sulla composizione e sul funzionamento del comitato dei garanti e dell'organismo indipendente di valutazione (oiv).

¹⁵ La disposizione riprende, con alcune modifiche, il comma 4 dell'art. 51 della legge n. 142/1990, ormai abrogata. Si distingue dalla disposizione speculare concernente i dirigenti dello Stato, in quanto quest'ultima non fa menzione della correttezza amministrativa e della efficienza della gestione, limitandosi soltanto ad affermare che i dirigenti statali «sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati» (art. 4, comma 2, secondo periodo, d.lgs. n. 165/2001).

direttive dell'organo politico, da un lato, e la correttezza e l'efficienza della gestione amministrativa, dall'altro: è cioè obbligato, nello stesso tempo, a garantire una corretta ed oculata gestione della cosa pubblica, a perseguire gli obiettivi dell'ente ed a raggiungere gli obiettivi che gli sono stati assegnati dall'organo di indirizzo politico ed amministrativo. Obiettivi, questi ultimi, che, in ogni caso, non possono discostarsi da quelli dell'ente, in quanto, oggi, il decreto legislativo n. 150/2009, all'art. 5, comma 2, lett. a), prescrive che gli obiettivi definiti dall'organo politico siano anche «rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione»: disposizione, questa, cui le regioni e gli enti locali sono tenuti ad adeguare i rispettivi ordinamenti, in quanto è stata considerata dal legislatore statale¹⁶ norma di diretta attuazione dell'art. 97 della Costituzione e principio generale dell'ordinamento.

Da questo punto di vista, nella prospettiva di una proficua collaborazione tra politici e dirigenti, assumono rilievo tutte quelle disposizioni del predetto decreto n. 150/2009 (artt. 4, 5, 6), che prevedono forme di coinvolgimento dei dirigenti nella fase della programmazione e della definizione degli obiettivi da parte degli organi di indirizzo politico ed amministrativo, strumenti di monitoraggio in corso di esercizio sull'andamento della *performance* (anche) dei dirigenti (rispetto al livello di conseguimento degli obiettivi) ed attivazione di eventuali interventi correttivi, in quanto la corretta applicazione di tali norme assicura la fissazione di obiettivi realistici, sostenibili e coerenti con i programmi finanziari e di bilancio ed una gestione della macchina burocratica economica, efficiente ed efficace¹⁷.

I principali profili di specialità della responsabilità dirigenziale locale rispetto a quella statale riguardano sia il novero delle *figure soggettive*, che, in concreto, negli enti locali può incorrere in questa forma di responsabilità, che è più ampio e che soprattutto deroga, in alcuni casi, al principio della distinzione tra politica e amministrazione¹⁸, sia le singole *ipotesi di responsabilità* ed il *tipo di misure applicabili*.

Per quanto riguarda il primo profilo, la responsabilità in esame può essere imputata, oltre che ai *dirigenti di ruolo* (inseriti nella pianta organica) ed ai *dirigenti esterni*, assunti con contratto a tempo determinato, anche al

¹⁶ Art. 16, comma 2, art. 74, comma 2, d.lgs. n. 150/2009.

¹⁷ Su tali aspetti si rinvia al precedente capitolo.

¹⁸ Sull'argomento si rinvia al capitolo I.

direttore generale ed al *segretario comunale e provinciale*, per le funzioni dirigenziali da questi soggetti esercitate nell'ambito di quelle individuate dal tuel, dagli statuti e dai regolamenti locali, oppure conferitegli dal sindaco o dal presidente della provincia¹⁹. Una volta, naturalmente, riconosciuta, come ormai fa la giurisprudenza, la natura dirigenziale e non politica della figura e delle funzioni del direttore generale²⁰; ed una volta ammessa la natura dirigenziale delle funzioni esercitate dal segretario comunale²¹.

¹⁹ Sulle funzioni del direttore generale e del segretario e sui rapporti tra questi due organi e le altre figure dirigenziali presenti nelle autonomie locali, si rinvia al capitolo III.

²⁰ Cfr.: Tar Lazio, sez. II *bis*, 14 marzo 2001, n. 1896, confermata da Consiglio di Stato, sez. V, 3 ottobre 2002, n. 5216, e Cassazione, ss. uu., (ord.), 12 giugno 2006, n. 13538, che hanno escluso che la figura del direttore generale abbia natura politica, in quanto non è legato da un rapporto politico-rappresentativo alla collettività, essendo piuttosto inquadrabile come organo amministrativo, che si aggiunge alle altre figure dirigenziali previste negli ordinamenti locali (dirigenti di ruolo, inseriti nella pianta organica; dirigenti esterni, assunti con contratto a tempo determinato; segretari comunali e provinciali). Il direttore generale, infatti, sebbene si trovi in una posizione differenziata rispetto a quella degli altri dirigenti per via delle funzioni attribuite, che valgono a configurarlo come funzionario di vertice, destinato a fare da tramite tra organi di governo (competenti a determinare indirizzi ed obiettivi) e organi burocratici dell'ente (competenti per la gestione), tuttavia, continua ad essere un dirigente. È al direttore generale, d'altra parte, che l'art. 108, tuel, attribuisce la funzione di «attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente secondo le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia», nonché di «sovrintende[re] alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza»: il che esclude l'assimilazione di questa figura ad una qualsiasi ipotizzabile carica politica, posto che deve attuare le direttive del vertice politico e sovrintendere alla funzione di gestione. Funzione, questa di attuazione degli atti di indirizzo, che, in base alla distinzione operata dall'art. 107, è propria dei dirigenti. La previsione, poi, che le funzioni del direttore generale possano essere svolte, nei piccoli comuni, dal segretario comunale, figura sicuramente amministrativa, conferma che le funzioni medesime non hanno natura politica.

²¹ *Contra*, G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, Milano, 2003, p. 469, il quale ritiene che il segretario comunale e provinciale, a differenza del direttore generale, non possa considerarsi propriamente un dirigente, cosicché, «in assenza del direttore generale, al segretario non spetterà automaticamente la direzione dell'ente, ma la sola sovrintendenza sullo svolgimento delle funzioni dei dirigenti ed il coordinamento della loro attività, come espressamente previsto dalla legge». In proposito, tuttavia, si osserva che lo svolgimento delle predette funzioni, da parte del segretario, non pare escludere la natura dirigenziale delle competenze da esso esercitate, considerato che le medesime funzioni sono riservate alla figura del direttore generale nei comuni in cui è presente (artt. 97, comma 4, 108, comma 1, tuel). Si consideri, tra l'altro, che al segretario ulteriori mansioni propriamente dirigenziali gli possono essere attribuite dallo statuto, dai regolamenti o dallo stesso sindaco (artt. 97, comma 4, lett. d) ed e), 108, comma 4, e 109, comma 2, tuel). Anche G. NICOSIA, *L'alta dirigenza locale: il rapporto di lavoro del segretario comunale e provinciale*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, a cura di F.

Né va dimenticato che nei comuni privi di personale con qualifica dirigenziale, la responsabilità in parola può anche coinvolgere «*i responsabili degli uffici o dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale*», ai quali le predette funzioni (dirigenziali) possono essere «attribuite» con provvedimento motivato del sindaco²². Diversamente da quanto previsto per le amministrazioni statali, in cui la dirigenza è articolata in due fasce e soltanto alcune competenze dirigenziali possono essere (non già attribuite ma semplicemente) «delegate» dai dirigenti generali ai dirigenti e da questi ultimi, nel rispetto di determinate condizioni indicate dalla legge, ai «dipendenti che ricoprono le posizioni funzionali più elevate nell'ambito degli uffici ad essi affidati»²³.

Ma, soprattutto, quel che più rileva è che negli enti locali di minori dimensioni, e precisamente nella maggior parte dei comuni italiani con meno di cinquemila abitanti, in cui la dirigenza, per ragioni formali o finanziarie, è assente, tanto gli assessori quanto il sindaco possono incorrere nella responsabilità dirigenziale, dal momento che l'art. 53, comma 23, della legge finanziaria per il 2001²⁴ (come modificato dall'art. 29, comma 4, della legge finanziaria per il 2002²⁵), anche al fine di operare un contenimento della spesa, consente alla giunta di attribuire «la responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare atti anche di natura tecnica gestionale» ai «*componenti dell'organo esecutivo*»²⁶, previa adozione, però

Carinci e L. Zoppoli, vol. V, tomo I, in *Diritto del lavoro*, Commentario diretto da F. Carinci, Torino, 2004, pp. 1035-1036, 1042, ritiene che, a prescindere dalla soluzione della *querelle* giuridica relativa alla possibilità di assimilare *tout court* i segretari ed i destinatari dell'incarico di direttore generale ai dirigenti, il riconoscimento delle funzioni dirigenziali a tali soggetti sia, allo stato, compatibile con il sistema. Per quanto poi riguarda, in particolare, il segretario, l'Autore ritiene che anch'esso, al pari della dirigenza *stricto sensu*, sia soggetto alla valutazione del proprio operato ed alla revoca dell'incarico per responsabilità di risultato. Sanzione, quest'ultima, che l'Autore sembra dedurre dall'art. 101, comma 3, tuel, sebbene questa disposizione non preveda esattamente la revoca, ma il «collocamento in disponibilità» del segretario (anche) per il «mancato raggiungimento di risultati», a condizione che gli sia «imputabile».

²² Art. 109, comma 2, tuel.

²³ Artt. 16, comma 1, lett. d), e 17, comma 1 bis, d.lgs. n. 165/2001.

²⁴ Legge 23 dicembre 2000, n. 388.

²⁵ Legge 28 dicembre 2001, n. 448.

²⁶ Secondo una parte della dottrina (L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2005, p. 187; C. BARBATI, *Politica e amministrazione nelle autonomie locali*, in *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, a cura di A. Contieri, F. Francario, M. Immordino, A. Zito, vol. I, Napoli, 2010, p. 127) l'espressione «componenti dell'organo esecutivo» (utilizzata dalla norma finanziaria) include gli assessori ed il sindaco. Diversamente si esprime, invece, F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, 2009, p. 198,

(da parte della stessa giunta, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal consiglio in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi), di specifiche disposizioni regolamentari di organizzazione sul punto²⁷.

Si è così introdotta la figura dell'*assessore dirigente* o del *sindaco dirigente*, in deroga ad uno dei principi cardine delle riforme amministrative degli anni '90²⁸: il principio della distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo politico dell'amministrazione, spettanti agli organi di governo, e le funzioni propriamente amministrative, di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo, attribuite invece ai dirigenti (art. 107, tuel). In questi casi, infatti, sul medesimo organo di governo si concentrano sia i poteri di indirizzo e controllo politico dell'amministrazione, sia quelli di amministrazione attiva, sia quelli di conferma e revoca dell'incarico. Con il conseguente problema della configurabilità, in concreto, della responsabilità dirigenziale in capo al sindaco, in considerazione del fatto che il potere di contestare questa *species* di responsabilità e di irrogare le misure sanzionatorie spetta allo stesso organo di governo: è quanto prevede l'art. 4, comma 2, lett. g), della legge delega n. 15/2009, che attribuisce al sindaco (ed al presidente della provincia) il potere di (conferma e) revoca dell'incarico dirigenziale, in seguito al giudizio negativo sul rendimento del dirigente espresso dal "nucleo di valutazione", ora "organismo indipendente di valutazione" (oiv)²⁹, i cui componenti sono nominati, tra l'altro, sempre dal sindaco.

Si consideri, tra l'altro, che, anche in mancanza di un'espressa disposizione di legge, all'organo al quale compete il conferimento dell'incarico dirigenziale – che, ai sensi dell'art. 50, comma 10, tuel, è sempre il sindaco

che sembra circoscrivere l'ambito di applicazione della previsione soltanto agli assessori. Il problema dell'assenza dei dirigenti nei piccoli comuni – secondo L. ZOPPOLI, *La (piccola) «controriforma» della dirigenza nelle amministrazioni pubbliche non statali: prime riflessioni critiche*, in *Il lavoro nelle p. a.*, 2002, p. 925 – può, comunque, essere risolto in modo diverso dall'attribuzione delle funzioni dirigenziali agli assessori: attraverso, per esempio, la costituzione di unioni di comuni e la gestione congiunta di alcuni servizi.

²⁷ Artt. 48, comma 3, e 42, comma 2, lett. a), tuel.

²⁸ Così, M. IMMORDINO - M. RAGUSA, *La dirigenza negli enti locali*, in *La dirigenza pubblica: analisi e prospettive*, a cura di M.P. Chiti e R. Ursi, Torino, 2007, p. 230.

²⁹ Nei comuni che si sono adeguati, attraverso l'esercizio della potestà regolamentare, al nuovo sistema di valutazione della *performance* delle amministrazioni pubbliche e dei suoi dipendenti (introdotta dal d.lgs. n. 150/2009, già cit.), l'organismo di valutazione del rendimento dell'amministrazione comunale e dei suoi dipendenti è stato ridenominato "organismo indipendente di valutazione" (oiv).

(o il presidente della provincia) – spetta pure, di regola, in virtù del principio del *contrarius actus*, il potere di adottare, nel rispetto del principio del contraddittorio e del diritto di difesa, i conseguenti provvedimenti sanzionatori previsti dalla legge. In analogia, d'altronde, con la disciplina generale della revoca e dell'annullamento d'ufficio del provvedimento (artt. 21 quinquies e 21 nonies, della legge n. 241/1990), ove, tra le altre cose, si stabilisce – per quanto, in questo caso, specificamente interessa – che il provvedimento amministrativo potrà essere revocato o annullato “dall'organo che lo ha emanato” o “da altro organo previsto dalla legge”.

3. *Le fattispecie: “mancato raggiungimento degli obiettivi” e “inosservanza delle direttive”. Il problema del “risultato negativo di gestione”*

Le principali ipotesi di responsabilità sono individuate, si è visto, dall'art. 109, tuel, e riguardano: il *mancato raggiungimento*, al termine di ciascun anno finanziario, *degli obiettivi*, assegnati con il piano esecutivo di gestione (peg), approvato dalla giunta sulla base del bilancio di previsione annuale deliberato dal consiglio; e *l'inosservanza delle direttive*, impartite dal sindaco o dal presidente della provincia, dalla giunta o dall'assessore di riferimento.

Tale disposizione non menziona, però, il *risultato negativo di gestione*, ovvero la *gestione inefficiente*, sebbene «i risultati negativi eventualmente rilevati nella organizzazione del lavoro e nell'attività dell'ufficio» del dirigente costituissero un'ipotesi di responsabilità dirigenziale, già nell'allegato A del d.P.R. n. 347/1983, non più in vigore, con il quale è stato introdotto nell'ordinamento locale, per la prima volta, l'istituto della responsabilità dirigenziale, dopo un decennio circa dalla sua introduzione nell'ordinamento statale (*ex art. 19, d.P.R. n. 748/1972*).

Si consideri, inoltre, che la valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative dei dirigenti deve tenere in particolare considerazione i *risultati dell'attività amministrativa e della gestione*, essendo questi, in relazione agli obiettivi dell'ente, unitamente alla correttezza ed all'efficienza amministrativa, i fondamentali criteri di riferimento, previsti dal già citato art. 107, ai commi 6 e 7³⁰, per l'accertamento della responsabilità dirigenziale.

³⁰ Il comma 7, in particolare, prevede che alla valutazione dei dirigenti degli enti locali si applichino i principi contenuti nell'articolo 5, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 286/1999, secondo le modalità previste dall'articolo 147, tuel. Si osserva, però, che il

Simili discordanze tra ipotesi di responsabilità ed oggetto della valutazione sono già state rilevate, tra l'altro, anche con riferimento alla corrispondente disciplina delle amministrazioni statali, che, all'art. 21 del d.lgs. n. 165/2001, a seguito della sua riformulazione ad opera della legge n. 145/2002, non fa più riferimento ai "risultati negativi della gestione"³¹, che, anche in questo caso, costituiscono il parametro fondamentale per l'eventuale imputazione di responsabilità, come risulta anche dall'art. 4, comma 2, secondo periodo, dello stesso d.lgs. n. 165/2001, ove si stabilisce che i dirigenti «sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati»³².

La mancata menzione del risultato negativo di gestione tra le fattispecie di responsabilità dirigenziale, secondo una parte della dottrina³³, potrebbe determinare una situazione paradossale, ma verosimile, in cui il dirigente, da un lato, non sia chiamato a rispondere, qualora abbia raggiunto l'obiettivo assegnatogli dall'organo di governo, sebbene con un eccessivo dispendio e spreco di risorse pubbliche; dal lato opposto, sia ritenuto responsabile, se si è discostato, anche lievemente, dalle direttive

predetto articolo 5 ed altri articoli sui controlli interni, di cui al d.lgs. n. 286/1999, sono stati abrogati dall'art. 30, d.lgs. n. 150/2009 ed il legislatore statale non è ancora intervenuto sulle disposizioni del tuel che li richiamano. L'art. 5, dedicato proprio al procedimento di valutazione del personale con incarico dirigenziale, al comma 2, in particolare, menzionava, tra gli altri, il principio secondo cui «La valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative dei dirigenti tiene particolarmente conto dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione». Anche l'art. 23, ccnl 10 aprile 1996, e la successiva modifica apportata allo stesso dall'art. 14, ccnl 23 dicembre 1999, stabiliscono che la valutazione dei risultati dell'attività dei dirigenti costituisce uno dei principali parametri per l'accertamento della responsabilità dirigenziale.

³¹ Sulle criticità riguardanti le ipotesi di responsabilità e le misure sanzionatorie previste dall'art. 21, d.lgs. n. 165/2001, prima e dopo la riforma introdotta dal d.lgs. n. 150/2009, si v.: D. BOLOGNINO, *La disciplina della responsabilità dirigenziale*, in *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, a cura di G. D'Alessio, Bologna, 2008, p. 181 ss.; Id. e G. D'ALESSIO, *Valutazione e responsabilità del dirigente pubblico. 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 *www.astrid-online.it*, 2010, p. 26 ss.

³² Anche il predetto art. 5, d.lgs. n. 286/1999, al comma 4, prevedeva l'applicazione delle misure sanzionatorie, previste in tema di responsabilità dirigenziale, allorché i risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione, o il mancato raggiungimento degli obiettivi, fossero emersi dalle ordinarie ed annuali procedure di valutazione del personale con incarico dirigenziale.

³³ M.R. SPASIANO, *La responsabilità dirigenziale*, in *La dirigenza pubblica: analisi e prospettive*, cit., p. 171.

impartitegli dagli organi di governo, sebbene al fine di garantire l'efficienza dell'azione amministrativa. Rischio, quest'ultimo, che, a ben vedere, oggi, può essere evitato, se si condivide l'idea che nel rapporto di direzione, qual è quello che sussiste tra organo di indirizzo politico ed organo dirigenziale, la direttiva del sindaco o del presidente della provincia, della giunta o dell'assessore di riferimento, non solo possa essere attuata in modi diversi dal dirigente, ma, se da quest'ultimo ritenuta illegittima o diseconomica, possa anche essere disattesa, fornendo, a tal fine, adeguata motivazione³⁴.

Ormai, comunque, le situazioni limite sopra indicate possono considerarsi in parte scongiurate, in quanto, anche se manca l'espreso riferimento al risultato negativo dell'attività amministrativa e della gestione come ipotesi di responsabilità, gli obiettivi programmati e definiti dall'organo di indirizzo politico devono, comunque, avere, per legge, determinati connotati minimi inderogabili, anche nelle regioni e negli enti locali, puntualmente individuati dall'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 150/2009, già citato: oltre ad essere, si ricorderà, «rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione», devono anche essere «specifici e misurabili in termini concreti e chiari; ... tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi; ... riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno; ... commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe; ... confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente; ... correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili».

Tuttavia, se l'organo di governo non assegna obiettivi ai dirigenti, il cattivo impiego da parte del dirigente delle risorse strumentali, umane e finanziarie, concretamente messe a sua disposizione, può assumere rilievo, ai fini di un'eventuale imputazione per responsabilità dirigenziale, solo attraverso la figura del risultato negativo di gestione.

Inoltre, la formula utilizzata dal legislatore, in relazione al mancato raggiungimento degli obiettivi, appare limitativa, in quanto collega la re-

³⁴ M.G. GAROFALO, *I dirigenti pubblici tra controllo politico e autonomia professionale*, in *Questione Giustizia*, 2003, p. 957.

voca dell'incarico soltanto al mancato raggiungimento degli obiettivi fissati nel peg, oppure nelle direttive, senza fare menzione anche dell'atto di conferimento dell'incarico, in cui possono ben essere individuati gli obiettivi da conseguire, come, tra l'altro, prevede espressamente, sul punto, per le amministrazioni statali, l'art. 19, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001.

Di fronte agli inconvenienti finora evidenziati, ci si domanda pertanto se non sia il caso di riformulare la norma in esame. Anche perché una più puntuale e coerente disciplina delle fattispecie di responsabilità dirigenziale serve a garantire meglio l'imparzialità, l'efficienza e la stessa autonomia della dirigenza.

Si può, in particolare, riflettere sull'opportunità di aggiungere nel testo di legge i *risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione* come (ulteriore) ipotesi di responsabilità dirigenziale, oppure, addirittura, di prevedere quest'ultima come unica fattispecie di responsabilità dirigenziale, qualora si ritenga che la nozione in questione, intesa in senso lato, sia capace, comunque, di ricomprendere le altre due ipotesi (mancato raggiungimento degli obiettivi³⁵ e violazione delle direttive). Per questa via, anche *gli obiettivi generali della pubblica amministrazione* e, segnatamente, *il rispetto dei principi di legalità, efficacia ed efficienza dell'attività amministrativa*, possono certamente costituire, per un verso, se sono sacrificati, elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, per altro verso, se sono invece osservati, elemento di difesa del dirigente per giustificare eventuali scostamenti dagli obiettivi e dalle direttive impartite dall'organo di indirizzo politico, qualora queste deviazioni siano determinate dalla necessità di evitare un'azione amministrativa illegittima, inefficace o inefficiente.

Per quanto poi riguarda, in particolare, l'inosservanza delle direttive, emerge nell'ordinamento della dirigenza locale un'ulteriore peculiarità, che ne costituisce un ulteriore tratto differenziale rispetto a quella statale: la *pluralità delle fonti di indirizzo politico*, che il dirigente locale è tenuto ad osservare, a pena di revoca dell'incarico, diversamente dal dirigente statale, che, anche a causa delle maggiori dimensioni della struttura organizzativa statale e del suo carattere disaggregato³⁶, ha, di norma, invece,

³⁵ Che, viceversa, per quanto è stato detto prima, avrebbe un ambito applicativo più ristretto, non idoneo ad inglobare tutte le ipotesi ricadenti nel risultato negativo di gestione.

³⁶ Lo Stato, pur essendo una persona giuridica unitaria, dal punto di vista organizzativo, a differenza dei comuni, si presenta come una struttura organizzativa non unitaria e neppure compatta, bensì *disaggregata*, ossia come un aggregato di più strutture organiz-

un unico referente politico, che è il ministro. L'art. 109 impone infatti al dirigente di seguire le direttive, non solo del sindaco o del presidente della provincia, ma anche della giunta e dell'assessore di riferimento, nonché, a ben vedere, di osservare indirettamente gli indirizzi del consiglio, quantomeno di quelli eventualmente contenuti nel bilancio di previsione annuale (dallo stesso deliberato), visto che è sulla base di questo documento che la giunta è tenuta a definire, prima dell'inizio di ciascun esercizio finanziario, il piano esecutivo di gestione (peg), in cui sono determinati gli obiettivi di gestione che il dirigente è obbligato a raggiungere.

In merito alla formulazione della fattispecie, si osserva, invece, che, se la revoca dell'incarico, nella prassi applicativa, non si limita ai casi di *grave* inosservanza delle direttive – com'era, d'altronde, previsto per la responsabilità dei dirigenti statali dall'art. 21, d.lgs. n. 165/2001, prima che venisse modificato dalla legge n. 145/2002 – si finisce per enfatizzare il rapporto fiduciario tra politico e dirigente, allargando, al contempo, lo spazio discrezionale dell'organo di governo in merito alla decisione di revocare o meno l'incarico, con minor garanzia di stabilità ed autonomia della figura dirigenziale³⁷.

Sul punto, c'è, però, chi ritiene³⁸ che la «limitazione dell'autonomia del dirigente» in relazione alla responsabilità per inosservanza delle direttive, sia piuttosto dovuta al fatto che, se il rispetto delle direttive deve considerarsi “altro” rispetto al raggiungimento degli obiettivi, il ruolo del politico non consisterà soltanto nell'indicare gli obiettivi, ma comporterà anche la «definizione delle modalità concrete di realizzazione dell'obiettivo stesso». Cosicché «l'intervento di dettaglio» del politico sull'attività del dirigente metterà in crisi la coerenza interna del nuovo modello di amministrazione, compromettendo i principi che ne stanno a fondamento, ossia il principio della distinzione tra politica e amministrazione e dell'autonomia del dirigente, con il prevedibile effetto di accentuare «la dipendenza e la fidelizzazione» dell'alto burocrate nei confronti del politico.

zative, quali sono i ministeri, ciascuno dotato di propri organi ed uffici, che esprimono una propria attività, senza che possa risalirsi ad una struttura unificata, neppure per quel che riguarda la rappresentanza legale (in questi termini, M. D'ORSOGNA, *Le strutture organizzative*, in *Diritto amministrativo*, a cura di F.G. Scoca, Torino, 2011, p. 55).

³⁷ A. MASCELLARI, *La responsabilità dirigenziale*, in *Il rapporto di lavoro alle dipendenze degli enti locali*, a cura di G. De Marzo e R. Tomei, Padova, 2004, pp. 833-834.

³⁸ E. ALES, *La riforma della dirigenza pubblica nel prisma del metodo comparatistico*, in *Il lavoro nelle p.a.*, 2002, p. 982.

A ben vedere, tuttavia, è preferibile una diversa interpretazione³⁹, che, in un certo senso, salva la coerenza del modello, dal momento che l'organo politico, in base all'attuale sistema, non sembra affatto autorizzato ad emanare direttive *puntuali*, perché queste sarebbero naturalmente lesive dell'autonomia decisionale del dirigente ed invasive dell'ambito di competenze riservatogli dalla legge. Sarebbero, quindi, illegittime perché in contraddizione con il principio della distinzione delle funzioni tra organi politici e dirigenziali.

Si ritiene, pertanto, che le direttive, per risultare coerenti con la *ratio* che ispira l'attuale sistema dei rapporti tra politica e amministrazione, debbano limitarsi a svolgere nei confronti dei dirigenti una funzione di alta direzione, indirizzo e coordinamento, senza vincolare le loro concrete e specifiche scelte amministrative, tecniche e gestionali⁴⁰. Devono cioè mantenere il carattere della generalità, se è vero che costituiscono l'esplicitazione degli obiettivi dell'azione amministrativa. Per cui, pare escluso che le direttive possano riguardare singoli affari o essere impartite di volta in volta per le vie brevi ed in modo episodico⁴¹.

Anche le disposizioni della legge e del contratto collettivo confermano, tra l'altro, quest'ultima impostazione, in quanto in più occasioni qualificano espressamente come *generali* le direttive dell'organo di governo e ne precisano il contenuto, che risulta limitato alla sola "definizione di indirizzi strategici, obiettivi, priorità, piani e programmi da attuare"⁴².

Tali atti di indirizzo politico, in definitiva, devono soltanto limitarsi a definire, sulla scorta delle priorità politiche e degli obiettivi strategici in-

³⁹ F. MERLONI, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Bologna, 2006, pp. 186-187.

⁴⁰ Anche per il TAR Lazio, Roma, sez. III, 3 aprile 2001, n. 2765, il potere ministeriale di impartire "direttive generali" deve tradursi in direttive di carattere generale aventi funzione di alta direzione e coordinamento, senza vincolare le scelte propriamente gestionali dei dirigenti. È illegittima, pertanto, secondo il Tribunale, la direttiva che, in materia di conferimenti ed autorizzazioni di incarichi del personale ministeriale, si traduca in veri e propri "comandi".

⁴¹ M. NAVILLI, G. ZAMPINI (a cura di), *Dirigenza delle Autonomie locali*, in *La dirigenza nelle pubbliche amministrazioni. Dal modello unico ministeriale ai modelli caratterizzanti le diverse amministrazioni*, a cura di F. Carinci e S. Mainardi, tomo I, Milano, 2005, p. 535.

⁴² Cfr.: art. 4, comma 1, lett. b), art. 14, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 165/2001; art. 15, comma 2, lett. a), d. lgs. n. 150/2009; art. 27, comma 4, lett. b), ccnl 10 aprile 1996, area dirigenza, comparto regioni-enti locali (introdotto dall'art. 11, ccnl 22 febbraio 2006), ormai sostituito dall'art. 3, ccnl 22 febbraio 2010; allegato A, d.P.R. n. 347/1983 (non più in vigore).

dividuati nel programma di governo, gli obiettivi operativi che i dirigenti dovranno raggiungere nell'anno in corso.

Rientra, invece, nella competenza gestionale esclusiva dei dirigenti la specificazione degli obiettivi (strategici ed operativi) in puntuali programmi di azione (o piani di lavoro), con i quali sono individuate e precisate le modalità di realizzazione di detti obiettivi.

Se, però, in assenza di un controllo sistematico sul contenuto della direttiva, si dovesse instaurare la prassi – considerata illegittima – delle direttive puntuali e della valutazione dei dirigenti in relazione a queste ultime, l'eventuale provvedimento di revoca dell'incarico (o altro provvedimento sanzionatorio adottato dall'organo di governo) per inosservanza della direttiva potrà essere impugnato dal dirigente dinanzi al giudice ordinario (cui è riservata la competenza in materia)⁴³, chiedendone

⁴³ L'art. 63, d.lgs. n. 165/2001, devolve al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, ad eccezione di quelle relative alle procedure concorsuali per l'assunzione e di quelle relative alle categorie di personale rimasto in regime di diritto pubblico, precisando che tra le controversie devolute al giudice ordinario rientrano anche quelle «concernenti l'assunzione al lavoro, *il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali e la responsabilità dirigenziale*, nonché quelle concernenti le indennità di fine rapporto, comunque denominate e corrisposte, ancorché vengano in questione atti amministrativi presupposti» (corsivo non testuale). La tutela offerta dal giudice ordinario è una tutela *piena*: questi è, infatti, legittimato ad adottare tutti i provvedimenti di accertamento, costitutivi e di condanna, richiesti dalla natura dei diritti tutelati, con capacità di pronunciare non solo sul risarcimento del danno subito, ma anche di produrre effetti costitutivi o estintivi del rapporto di lavoro (art. 63, comma 2).

Per quanto poi riguarda, in particolare, le procedure concorsuali, la dottrina e la giurisprudenza hanno chiarito che al giudice amministrativo spettano solo le controversie concernenti la verifica della legittimità degli atti della procedura concorsuale fino all'approvazione della graduatoria, mentre al giudice ordinario compete il sindacato sui comportamenti successivi all'approvazione della graduatoria, come ad esempio, i casi di diniego o ritardo nell'assunzione dei vincitori, oppure di rivendica dello scorrimento o del corretto scorrimento della graduatoria, dovendosi in ogni caso escludere la possibilità, prospettata da una parte della dottrina, di adire il giudice del lavoro, rivendicando il diritto all'assunzione previa disapplicazione della graduatoria illegittima, in quanto in questo modo verrebbe vanificata la riserva di giurisdizione al giudice amministrativo delle procedure concorsuali (in questi termini, V. TENORE, *La tutela giurisdizionale dei dirigenti*, in *La dirigenza pubblica*. . . , cit., p. 137).

La scelta del legislatore di attribuire al giudice ordinario la giurisdizione in materia di incarichi dirigenziali non è però condivisa da una parte della dottrina. A. POLICE, *Gli incarichi dirigenziali, le dispute di Pomponazzi e le garanzie del diritto pubblico*, in *Il dir. dell'economia*, 2009, p. 540 ss., ID. – G. GRÜNER, *Gli incarichi dirigenziali. Il rapporto di ufficio tra funzione pubblica e diritto privato*, in *La dirigenza pubblica: analisi e prospettive*, cit., p. 97 ss., in part. p. 109 ss., ritengono che tale soluzione sia incompatibile con la Costituzione,

l'annullamento per violazione di legge, violazione riferita, però, all'atto presupposto, ossia alla direttiva⁴⁴, in quanto formulata dall'organo di governo in termini puntuali anziché generali⁴⁵.

Le prime due fattispecie di responsabilità contemplate dall'art. 109 si fondano, dunque, su un previo meccanismo di definizione, da parte degli organi di indirizzo politico, degli "obiettivi", in modo da avere chiari parametri di riferimento per la successiva valutazione dei dirigenti. Per cui, l'individuazione ed assegnazione degli obiettivi ai dirigenti costituisce un adempimento essenziale da parte degli organi di governo: crea i presupposti necessari per l'eventuale attivazione della responsabilità in parola.

Per garantire, comunque, che gli obiettivi fissati dagli organi politici abbiano un sufficiente grado di attendibilità (ovvero di oggettiva possibilità di raggiungimento) e di accettazione (ossia di soggettiva adesione) da parte del dirigente, è utile prevedere la partecipazione dei dirigenti ai diversi procedimenti di adozione degli atti che individuano e definiscono gli obiettivi da perseguire e conseguire, quali sono quelli riguardanti il provvedimento di conferimento dell'incarico, la direttiva o il peg. Senza, però, spingersi fino a introdurre una procedura "negoziata", pena l'im-

perché affermano che la giurisdizione del giudice ordinario, anche quella "esclusiva", può esistere sempre e soltanto quando non vi sia l'esercizio di un potere pubblico, se è vero che la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo è consentita dalla Costituzione – sulla base dei principi espressi, in particolare, dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 204/2004 – solo per quei casi in cui, pur in presenza di diritti soggettivi, vi sia comunque l'esercizio di un potere pubblico. Mentre, in questo caso, al giudice ordinario è stata attribuita la giurisdizione sulle controversie in tema di provvedimenti di conferimento e di revoca dell'incarico, provvedimenti, questi, che per i predetti Autori hanno natura pubblicistica, in quanto sono atti che, per un verso, postulano l'esercizio di un potere pubblico, per altro verso, sono espressione di una funzione procedimentalizzata a garanzia dell'interesse pubblico. M. CALCAGNILE, *Il rapporto di impiego con gli enti pubblici e la funzione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2010, p. 224 ss., malgrado giunga alle medesime conclusioni, ritenendo preferibile un ritorno della materia alla competenza del giudice amministrativo, in quanto «la tutela giurisdizionale che questo assicura è infinitamente più efficace di quella che può impartire il giudice ordinario, sia per penetrazione di sindacato che per incisività di dispositivi» (A. ROMANO, *Un (eterodosso) auspicio di una almeno parziale controriforma*, in *Il lavoro nelle p. a.*, 2003, p. 265), tuttavia, considera costituzionalmente ammissibile (sulla base degli artt. 24 e 113, commi 1 e 3, Cost.) una giurisdizione esclusiva del giudice ordinario anche in presenza di poteri pubblicistici (ed in particolare in tema di provvedimenti di conferimento e revoca degli incarichi), e quindi pure a tutela di interessi legittimi (con il conseguente potere di annullare i provvedimenti amministrativi).

⁴⁴ L'illegittimità della direttiva determina l'illegittimità derivata del provvedimento sanzionatorio irrogato in seguito all'inosservanza della direttiva medesima.

⁴⁵ F. MERLONI, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale...*, cit., p. 187.

possibilità per gli organi di indirizzo di “forzare” la situazione, fissando obiettivi che, a loro giudizio, dopo il confronto con i dirigenti, siano effettivamente raggiungibili, anche se non condivisi dai dirigenti.

Per quanto riguarda, invece, l'ulteriore previsione sulla responsabilità, sempre contemplata dall'art. 109, del citato testo unico, questa viene individuata in modo, per la verità, piuttosto generico ed indefinito, in quanto la norma si limita a prevedere la *revoca dell'incarico per responsabilità particolarmente grave o reiterata*: fattispecie, questa, che, piuttosto che essere configurata come ipotesi di revoca dell'incarico, potrebbe essere considerata come ipotesi di *recesso* dell'amministrazione dal rapporto di lavoro (di cui si dirà, più diffusamente, nel successivo paragrafo 6). L'articolo 27, comma 4, ccnl dell'area dirigenziale del comparto regioni ed autonomie locali del 10 aprile 1996 (come modificato dall'art. 11, comma 1, ccnl 22 febbraio 2006), nonché, da ultimo, l'art. 3, comma 1, ccnl 22 febbraio 2010 (che ha sostituito il predetto art. 27), prevedono, infatti, che la responsabilità particolarmente grave del dirigente, accertata tramite il nuovo sistema di valutazione della *performance*, costituisce «giusta causa di recesso» e va correlata «al mancato raggiungimento di obiettivi particolarmente rilevanti per il conseguimento dei fini istituzionali dell'ente previamente individuati con tale caratteristica nei documenti di programmazione e formalmente assegnati al dirigente», oppure «alla inosservanza delle direttive generali per l'attività amministrativa e la gestione, formalmente comunicate al dirigente, i cui contenuti siano stati espressamente qualificati di rilevante interesse».

Infine, l'art. 109 demanda genericamente alla *contrattazione collettiva* l'individuazione di *altri casi di revoca* dell'incarico dirigenziale, in contrasto, a ben vedere, con quanto oggi prevede l'art. 54, comma 1, d.lgs. n. 150/2009 – che è annoverato⁴⁶ tra le disposizioni riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettere l) ed m), della Costituzione) e che novella l'art. 40, d.lgs. n. 165/2001 – ove si esclude espressamente dalla contrattazione collettiva anche «la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali». Talché, oggi, l'art. 109, per questa parte, dovrebbe considerarsi implicitamente abrogato per incompatibilità con la successiva disposizione statale, salvo poi discutere eventualmente se sia ammissibile un'abrogazione implicita, anziché espressa, delle disposizioni del tuel, dato che l'art. 1, comma 4

⁴⁶ Dall'art. 74, comma 1, d.lgs. n. 150/2009.

(tuel), stabilisce che «Ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione⁴⁷ le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni».

4. Segue. *Una nuova ipotesi di responsabilità dirigenziale introdotta dal d.lgs. n. 150/2009: responsabilità per "omessa vigilanza sul rendimento dei propri dipendenti". La questione della natura giuridica e dell'applicabilità nell'ordinamento locale*

La maggiore attenzione al risultato amministrativo ed al controllo di risultato nel disegno riformatore del 2009, ha portato il legislatore a prevedere, all'art. 6, comma 2, lettera b), della legge delega n. 15/2009, una nuova fattispecie di responsabilità del dirigente per *omessa vigilanza sul rendimento del proprio personale*, senza tuttavia qualificarla espressamente come responsabilità dirigenziale. Più precisamente, si è richiesto al Governo delegato «di prevedere una specifica ipotesi di responsabilità del dirigente ... 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 economico accessorio*»⁴⁸.

L'inserimento di questa fattispecie all'interno della *responsabilità dirigenziale* si deve all'art. 41 del decreto attuativo n. 150/2009, che introduce il comma 1-bis nel corpo dell'art. 21, d.lgs. n. 165/2001, stabilendo che al dirigente nei confronti del quale sia stata accertata, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, secondo le procedure previste dalla legge e dai contratti collettivi nazionali, la *colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione* in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, conformemente agli indirizzi deliberati dal nuovo organismo indipendente denominato Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit), la *retribuzione*

⁴⁷ Si ricorda, comunque, che l'art. 128, Cost., è stato abrogato dalla legge costituzionale n. 3/2001.

⁴⁸ Corsivo aggiunto.

*di risultato è decurtata, sentito il comitato dei garanti, in relazione alla gravità della violazione, di una quota fino all'ottanta per cento*⁴⁹.

La configurazione legislativa della responsabilità in esame come ipotesi di responsabilità dirigenziale con conseguente applicazione del relativo regime solleva, tuttavia, alcuni problemi interpretativi sulla vera natura di questa forma di responsabilità, riconducibile alla responsabilità per *culpa in vigilando*, nonché sul suo ambito applicativo.

Quanto alla natura, si ritiene, infatti, che la fattispecie in esame sia da ricondurre, sul piano concettuale, non tanto ad una forma di responsabilità dirigenziale, quanto piuttosto disciplinare⁵⁰, e ciò per una serie di ragioni di carattere sostanziale e procedurale, oltre che sanzionatorio.

Sotto il profilo sostanziale, detta responsabilità è stata infatti collegata, non al mancato conseguimento da parte del dirigente dei risultati attesi dall'organo di indirizzo politico in relazione agli obiettivi prefissati dallo stesso, ma all'inadempimento di un dovere d'ufficio, quale si considera la vigilanza sul rendimento dei propri dipendenti.

Sotto il profilo procedurale, invece, la legge non ricollega l'accertamento di questa forma di responsabilità al nuovo sistema di misurazione e valutazione della *performance* del dirigente, inaugurato dal decreto delegato n. 150/2009⁵¹.

⁴⁹ In parziale difformità, su quest'ultimo punto, rispetto alla disposizione della legge delega, che, invece, prevede il divieto di corrispondere per intero il trattamento economico accessorio.

⁵⁰ Anche P. MONDA, *Valutazione e responsabilità della dirigenza pubblica nel d.lgs. n. 150/2009: l'applicazione a Regioni ed Enti locali*, in *Le Istituzioni del federalismo. Regione e Governo locale*, 2009, pp. 1101-1102, ritiene che «La colpevole violazione del dovere di vigilanza potrebbe essere qualificata come un'ipotesi di responsabilità disciplinare ...».

⁵¹ Al riguardo, si osserva, tuttavia, che il comma 1 dell'art. 21, d.lgs. n. 165/2001, in seguito alla sua riformulazione ad opera dell'art. 41, d.lgs. n. 150/2009, non collega neppure la responsabilità per "inosservanza delle direttive" al nuovo sistema di valutazione della *performance*. Ma una simile lettura, vale la pena precisare, solleva delle perplessità sul piano sistematico, in quanto svincola le determinazioni sanzionatorie dell'organo di governo da un elemento di garanzia, rappresentato dal giudizio negativo espresso dall'organismo indipendente di valutazione sull'operato del dirigente, indebolendone l'autonomia ed accentuandone il rapporto di dipendenza e fidelizzazione con l'organo di indirizzo politico. Non si individuano valide ragioni perché soltanto il mancato raggiungimento degli obiettivi vada accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione e non anche l'inosservanza delle direttive. Se si condivide, d'altra parte, la tesi, prima esposta, che le direttive sono, per loro natura, preordinate a definire indirizzi strategici, obiettivi, priorità, piani e programmi da attuare, allora anche l'inosservanza delle direttive, nella misura in cui comporti il mancato raggiungimento degli obiettivi in esse contenuti, dovrà essere accertata attraverso il nuovo meccanismo di valutazione.

Sotto il profilo sanzionatorio, infine, si introduce nell'ordinamento, per la prima volta, una sanzione di carattere meramente *conservativo*, che, fino al 2009, non era mai stata contemplata tra le misure applicabili nell'ipotesi di responsabilità dirigenziale. Una misura, tra l'altro, che incide soltanto su una delle voci retributive della qualifica dirigenziale (la retribuzione di risultato)⁵², non soddisfacendo certamente l'esigenza dell'amministrazione, sottesa all'applicazione delle misure conseguenti all'accertamento della responsabilità dirigenziale: quella, cioè, di rimuovere tempestivamente il dirigente dimostratosi inidoneo all'esercizio della funzione ed al perseguimento di determinati obiettivi.

Che possa trattarsi di una forma di responsabilità disciplinare del dirigente, sembra inoltre che trovi conferma anche nella collocazione di questa fattispecie di responsabilità all'interno dell'art. 6 della legge delega, in cui le lettere successive alla disposizione in commento⁵³ riguardano la responsabilità disciplinare del dirigente per omesso esercizio, senza giustificato motivo, del potere disciplinare nei confronti dei propri dipendenti. Previsione, quest'ultima, che rappresenta sicuramente una delle prevedibili conseguenze dell'omessa vigilanza del dirigente sulla *performance* del personale assegnatogli.

Il mancato esercizio dei compiti di vigilanza sul rendimento del proprio personale appare, quindi, piuttosto un *illecito disciplinare* per mancanza di diligenza nell'esecuzione della prestazione dovuta⁵⁴.

Malgrado, d'altra parte, la norma in questione abbia una finalità ragionevole e coerente con la costruzione di una dirigenza responsabile del "buon andamento" degli uffici di cui ha la titolarità, la sua formulazione, tuttavia, non convince, in quanto il riferimento al concetto di "omessa vigilanza sul rendimento del personale" risulta vago ed impreciso: se, infatti, la vigilanza sull'operato del proprio personale rientra, come risulta dal quadro normativo⁵⁵, tra le competenze organizzative del

⁵² Le singole voci che compongono la struttura della retribuzione della qualifica dirigenziale nelle regioni e negli enti locali sono indicate dagli artt. 33 ss., ccnl 10 aprile 1996.

⁵³ In particolare, le lettere c), ed e), del comma 2.

⁵⁴ Nei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche si applica, d'altra parte, l'art. 2106, cod. civ., così come prevede l'art. 55, comma 2, d.lgs. n. 165/2001 (riformato dall'art. 68, d.lgs. n. 150/2009), secondo il quale l'inosservanza delle disposizioni contenute negli articoli 2104 e 2105, cod. civ., sugli obblighi di diligenza e fedeltà, può dar luogo all'applicazione di sanzioni disciplinari, secondo la gravità dell'infrazione.

⁵⁵ Art. 4, comma 2, art. 21, d.lgs. n. 165/2001; (l'ormai abrogato) art. 5, d.lgs. n. 286/1999; art. 107, commi 6 e 7, art. 109, d.lgs. n. 267/2000.

dirigente, responsabile dell'organizzazione e dello sviluppo delle risorse umane e professionali assegnategli, sono soltanto i difetti di produttività e di efficienza dei propri dipendenti, ovvero il mancato rispetto da parte del personale assegnato degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione, che possono essere fonte di responsabilità dirigenziale, indipendentemente dal fatto che il dirigente abbia esercitato o meno il potere di vigilanza⁵⁶.

Pertanto, se il mancato esercizio del potere di vigilanza sulla *performance* dei propri dipendenti non incide negativamente sul risultato di gestione complessivo dell'ufficio cui il dirigente è preposto, tale comportamento inerte ovvero omissivo, se imputabile a negligenza del dirigente, potrà semmai rilevare sul piano della responsabilità disciplinare.

La soluzione proposta dal legislatore delegato, invece, anziché semplificare e chiarire, finisce con il confondere il quadro normativo, per la verità già piuttosto incerto e complicato, introducendo, nell'ambito di una disposizione dedicata alla responsabilità dirigenziale per mancato raggiungimento degli obiettivi ed inosservanza delle direttive, una fattispecie che, sotto il profilo concettuale, per quanto è stato detto finora, appare riferibile piuttosto alla categoria della responsabilità disciplinare.

Per quanto riguarda la seconda questione, quella, cioè, relativa all'ambito di applicazione della fattispecie in esame, non è chiaro se questa nuova ipotesi di responsabilità possa essere applicata a tutti i dirigenti pubblici e, per quanto ci riguarda, ai dirigenti degli enti locali.

Il dato letterale ed in particolare la rubrica ed i commi 1 e 2, lettera b), dell'articolo 6 della legge delega, ove vengono individuati i principi ed i criteri direttivi in materia di dirigenza ed utilizzate espressioni onnicomprensive come "dirigenza pubblica" e "responsabilità del dirigente", inducono a ritenere che la volontà del legislatore delegante sia stata quella di riferirsi ai dirigenti di tutte le amministrazioni pubbliche.

Il decreto delegato, tuttavia, per un verso, all'art. 41, si è limitato soltanto ad inserire la disposizione in esame nel corpo dell'art. 21 del decreto legislativo n. 165/2001, senza richiamare la disposizione speculare del tuel (art. 109); per altro verso, all'art. 74, non ha annoverato la disposizione in parola, né tra le fattispecie precettive riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettere l)

⁵⁶ G. D'ALESSIO, *Legge "Brunetta": il disegno della dirigenza*, in *www.astrid-online.it*, 2009, p. 5.

ed m), della Costituzione, né tra le norme di diretta attuazione dell'art. 97 della Costituzione, ossia tra i principi generali dell'ordinamento, ai quali (le regioni e) gli enti locali sono tenuti ad adeguarsi.

La circostanza, tuttavia, che la fattispecie in esame non sia stata inclusa dal legislatore statale, né tra le materie di sua esclusiva spettanza, né tra le norme che danno diretta attuazione ai principi costituzionali di buon andamento, imparzialità e responsabilità dell'amministrazione, non impedisce alla disciplina in parola, che incide inevitabilmente su situazioni giuridiche riconducibili ai diritti soggettivi e sui poteri cognitori del giudice, di rientrare, a ben vedere, nella materie "trasversali" dell'ordinamento civile e della giurisdizione, riservate, è noto, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato⁵⁷. Né preclude che la disposizione in esame, nella misura in cui punisce il dirigente per omessa vigilanza sul rendimento dei propri dipendenti, sia considerata norma *di diretta attuazione del principio costituzionale di buon andamento* dell'amministrazione e come tale, quindi, direttamente applicabile anche ai rapporti di lavoro dei dirigenti locali.

Si consideri, tra l'altro, che l'art. 27 del decreto legislativo n. 165/2001, al pari dell'art. 111, tuel, impone (alle regioni e) agli enti locali, sebbene nel rispetto delle relative peculiarità, di adeguare i propri statuti e regolamenti (anche) ai principi sulla dirigenza statale: per cui, se la responsabilità del dirigente per omessa vigilanza sul rendimento del proprio personale è espressione, come si ritiene, di un principio generale dell'ordinamento, gli enti territoriali dovranno conformarsi ad esso.

Giova pure ricordare, al riguardo, l'art. 88, tuel, che, in virtù del rinvio *dinamico* alle disposizioni del d.lgs. n. 29/1993, di cui prevede l'applicazione in materia di «ordinamento degli uffici e del personale degli enti locali, ivi compresi i dirigenti ed i segretari comunali e provinciali», consente di applicare negli ordinamenti locali, a condizione che siano compatibili con le loro peculiarità, le disposizioni in tema di dirigenza contenute nel novellato d.lgs. n. 165/2001⁵⁸ e quindi, nel caso di specie, anche la norma sulla responsabilità del dirigente per omessa vigilanza sulla produttività delle risorse umane assegnategli.

⁵⁷ Su tali problematiche, con particolare riferimento, però, alla "responsabilità amministrativa", si v. G. FARES, *Il procedimento amministrativo*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, a cura di G. Corso e V. Lopilato, parte generale, Milano, 2006, pp. 624-627.

⁵⁸ A. FILIPPINI, *L'impatto del d.lgs. n. 150/2009 sulla dirigenza dell'ente locale, tra diretta applicabilità e necessità di coordinamento normativo*, in *Il lavoro nelle p.a.*, 2010, pp. 421-422.

5. *L'accertamento della responsabilità dirigenziale in seguito alla valutazione negativa del rendimento del dirigente da parte dell'organismo indipendente di valutazione (oiv) e l'adozione delle conseguenti misure correttive e sanzionatorie da parte del sindaco o del presidente della provincia*

Se la responsabilità dirigenziale può essere contestata soltanto dall'organo di governo e, più precisamente, nell'ordinamento degli enti locali, dal sindaco o dal presidente della provincia, al quale, si è detto, compete l'adozione delle conseguenti misure correttive e sanzionatorie, è anche vero che l'accertamento di questa forma di responsabilità passa necessariamente attraverso il sistema di valutazione della *performance*, come risulta dalla disciplina legislativa e contrattuale in materia⁵⁹. La responsabilità dirigenziale può sorgere, cioè, solo a condizione che vi sia stata una *valutazione negativa* della *performance* ovvero del rendimento del dirigente da parte di un apposito organo di controllo, denominato, si è già detto, *nucleo di valutazione*⁶⁰ o, più di recente, *organismo indipendente di valutazione (oiv)*⁶¹, il cui tratto caratterizzante è costituito proprio dal fatto di essere *indipendente*, in forza delle disposizioni introdotte dal decreto legislativo n. 150/2009, applicabili, sul punto, anche (alle regioni ed) agli enti locali, in quanto l'indipendenza degli organismi di valutazione della *performance* delle amministrazioni pubbliche e dei loro dipendenti è concepito come principio generale dell'ordinamento e diretta manifestazione dei principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità⁶².

L'attività di valutazione del rendimento dei dirigenti, d'altra parte, oltre ad essere uno strumento di supporto della funzione dirigenziale, preordinato a garantire l'efficienza, l'economicità e l'efficacia dell'azione amministrativa, anche attraverso tempestivi interventi correttivi in corso

⁵⁹ Cfr.: artt. 109, comma 1, 50, comma 10, tuel; art. 4, comma 2, lett. g), legge delega n. 15/2009; artt. 22, comma 3, 23, 23 bis, ccnl 10 aprile 1996 e succ. mod.; art. 3, ccnl 22 febbraio 2010.

⁶⁰ Art. 4, comma 2, lett. g), cit.

⁶¹ Come risulta dai regolamenti degli enti locali, che si sono adeguati (sul punto) alle disposizioni del d.lgs. n. 150/2009.

⁶² Cfr., in part., art. 7, ove, al comma 2, lett. a), si dispone che la funzione di misurazione e valutazione delle *performance* sia svolta da organismi indipendenti di valutazione della *performance*, articolo, a sua volta, richiamato dall'art. 16, comma 2, e dall'art. 74, comma 2, dello stesso decreto, come norma di diretta attuazione dell'art. 97 della Costituzione e come norma che contiene principi generali dell'ordinamento, a cui regioni ed enti locali sono chiamati ad adeguare i rispettivi ordinamenti.

d'esercizio, costituisce, se ad esito positivo, il presupposto per l'attribuzione selettiva di premi ed incentivi, economici e di carriera, se ad esito negativo, invece, l'antecedente logico ed indefettibile per l'attivazione della responsabilità dirigenziale e per l'adozione dei conseguenti provvedimenti sanzionatori. Ciò è quanto prevede il decreto n. 150/2009, che, si è già visto, ha introdotto un nuovo sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa ed individuale delle amministrazioni pubbliche, al quale (le regioni e) gli enti locali sono stati chiamati, non senza alcune difficoltà interpretative, ad adeguare i rispettivi ordinamenti, sebbene entro i limiti segnati dagli artt. 16, 31 e 74 dello stesso decreto⁶³ e nel rispetto, comunque, dell'autonomia normativa ed organizzativa che è loro riconosciuta dalla Costituzione.

La normativa di riferimento, tuttavia, non chiarisce se, in presenza di una valutazione negativa, vi sia un preciso *obbligo*, come vorrebbe una parte della dottrina⁶⁴, o piuttosto una semplice *facoltà*, in capo al sindaco o al presidente della provincia, *di avviare* il relativo procedimento correttivo e sanzionatorio per responsabilità dirigenziale, finalizzato all'adozione nei confronti del dirigente di una delle *misure riparatorie ed afflittive*, previste, come vedremo, dalla legge e dal ccnl.

Sul punto, si può discutere se ai vertici politici sia consentito di disattendere motivatamente le valutazioni positive o negative dell'organismo indipendente, in altre parole se gli organi di governo siano *obbligati (o meno) a non confermare l'incarico dirigenziale alla scadenza* o, nei casi più gravi, *a revocarlo* anticipatamente, qualora la valutazione, di regola annuale, del rendimento del dirigente, da parte dell'organismo indi-

⁶³ Le predette disposizioni, in particolare, hanno individuato due diverse categorie di norme applicabili agli enti locali ed alle regioni: quelle di diretta ed immediata applicazione e quelle che contengono principi ai quali gli enti territoriali devono adeguare i propri ordinamenti. Si è previsto, altresì, che l'adeguamento dovesse avvenire entro il 31 dicembre 2010, in quanto, decorso tale termine, agli enti inadempienti si sarebbero dovute applicare tutte le disposizioni contenute nei titoli II e III del predetto decreto, fino a quando non fosse stata emanata in proposito un'apposita disciplina regionale o locale. Previsione, quest'ultima, di dubbia percorribilità, sia sotto il profilo della sua legittimità costituzionale, per verosimile lesione dell'autonomia normativa ed organizzativa degli enti territoriali, costituzionalmente garantita, sia per la difficoltà, se non addirittura l'impossibilità concreta, in alcuni casi, di applicare una serie di disposizioni (concepite per le amministrazioni statali) a realtà ordinali diverse (anche fra loro), quali quelle delle regioni e degli enti locali.

⁶⁴ A. BOSCATI, *Verifica dei risultati, responsabilità dirigenziale e Comitato dei Garanti*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 1206.

pendente, sia stata negativa, e ciò in quanto l'art. 4, comma 2, lett. g), della legge delega n. 15/2009, prevede che i sindaci e i presidenti delle province, oltre a nominare i componenti dei nuclei di valutazione (cui è affidato il compito di giudicare il rendimento dei dirigenti, nel rispetto dei criteri e delle metodologie stabiliti dalla Civit⁶⁵), provvedano (anche) *a confermare o revocare gli incarichi dirigenziali conformemente all'esito della valutazione*.

Tale disposizione, tuttavia, vale la pena sottolineare, che non è stata riproposta dal decreto legislativo di attuazione n. 150/2009, nella misura in cui impone all'ente locale determinate scelte organizzative, solleva dubbi di legittimità costituzionale sotto il profilo della indebita invasione dell'autonomia normativa che la Costituzione riserva agli enti locali «in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite» (artt. 114 e 117, comma 6)⁶⁶.

La lettera g) della disposizione in commento non sembra, comunque, lasciare al sindaco o al presidente della provincia ampi margini di autodeterminazione, né tantomeno libertà di scelta in materia, imponendogli di attenersi al referto del nucleo di valutazione: l'avverbio «conformemente» sembra precludere all'organo di governo la possibilità di *discostarsi* dal giudizio espresso dal nucleo di valutazione.

Per cui, in base al tenore letterale della disposizione della legge delega, se la valutazione della *performance* del dirigente è negativa, il sindaco o il presidente della provincia non potrà rinnovargli l'incarico allo scadere e, nei casi più gravi, dovrà revocarglielo anticipatamente.

Nel caso opposto, quando cioè la valutazione effettuata dall'organismo indipendente sull'operato del dirigente sia positiva, se si ritiene che il sindaco ed il presidente della provincia non possano addebitare al dirigente una responsabilità dirigenziale, è pur vero, però, che tali soggetti, titolari del potere di conferimento dell'incarico dirigenziale, a prescindere dall'accertamento di un'eventuale responsabilità del dirigente, in virtù del carattere discrezionale e fiduciario del provvedimento di conferimento dell'incarico, ancorché assunto all'esito di un procedimento selettivo⁶⁷, potranno, comunque, decidere, *ad libitum*, di *non confermare*

⁶⁵ La Civit è disciplinata dall'art. 13, d.lgs. n. 150/2009.

⁶⁶ Su questi aspetti si rinvia al capitolo II, sezione I.

⁶⁷ Che l'amministrazione, tra l'altro – in base alla disciplina statale di cui all'art. 19, comma 1 bis, d.lgs. n. 165/2001, introdotto dall'art. 40, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 150/2009 – deve rendere conoscibile, anche mediante pubblicazione di apposito avviso

(ovvero di *non rinnovare*), alla scadenza, l'incarico che hanno assegnato al dirigente, oppure potranno decidere di *revocarlo anticipatamente per motivate esigenze organizzative e produttive*⁶⁸: è quanto stabiliscono le norme dei ccnl del 1996 e del 1999⁶⁹ e le recenti disposizioni introdotte dal legislatore statale, all'art. 9, comma 32, decreto legge n. 78/2010 (convertito nella legge n. 122/2010)⁷⁰, ed all'art. 1, comma 18, decreto legge n. 138/2011 (convertito nella legge n. 148/2011), la cui portata applicativa, in entrambi i casi, coinvolge anche (le regioni e) gli enti locali.

Se si dovesse, comunque, optare per la tesi per cui il sindaco è vincolato dalle risultanze del sistema di valutazione della *performance* del dirigente, non potendosene discostare, ne discenderà un regime diverso, sul punto, dalla corrispondente disciplina del 2009 sui dirigenti statali, la quale, benché al novellato art. 21, d.lgs. n. 165/2001, colleghi la responsabilità dirigenziale per il mancato raggiungimento degli obiettivi alle risultanze del nuovo sistema di misurazione e valutazione della *performance*, tuttavia configura la valutazione dei dirigenti di vertice da parte degli «organismi indipendenti di valutazione» come mera «proposta di valutazione» (art. 14, comma 4, lett. e), d.lgs. n. 150/2009). Sicché l'organo di indirizzo politico, in base al tenore letterale della norma, sembra libero di decidere se *accettare* o meno la suddetta *proposta*, conservando così un *ampio potere discrezionale* in merito alla decisione di contestare o meno al dirigente di vertice la responsabilità in parola (per una delle ipotesi individuate dall'art. 21) ed alla scelta del tipo di misura da adottare (in relazione alla gravità dei casi). In questo caso, si potrà tuttavia

sul sito istituzionale, indicando il numero e la tipologia dei posti di funzione che si rendono disponibili nella dotazione organica ed i criteri di scelta, acquisendo le disponibilità dei dirigenti interessati e valutandole.

⁶⁸ Si può discutere se nell'ambito di questa fattispecie possa essere ricompresa la cosiddetta revoca *per incompatibilità ambientale*, che può essere astrattamente idonea ad integrare una motivata ragione organizzativa e produttiva legittimante la revoca anticipata dell'incarico, nella misura in cui postuli che la permanenza del dirigente nell'incarico sia obiettivamente inconciliabile con il regolare svolgimento dell'attività della struttura e del personale a capo dei quali il dirigente medesimo è preposto. Sull'argomento si v. A. LEVI, *La revoca anticipata dell'incarico dirigenziale per una sopravvenuta incompatibilità ambientale*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2008, pp. 72-73.

⁶⁹ La revoca anticipata dell'incarico dirigenziale «per motivate ragioni organizzative e produttive» è stata introdotta nell'ordinamento locale dall'art. 22, comma 5, ccnl 10 aprile 1996 e poi riproposta negli stessi termini dall'art. 13, comma 3, ccnl 23 dicembre 1999.

⁷⁰ L'art. 9, comma 32, si ricorda, ha modificato l'art. 19, comma 1 ter, secondo periodo, d.lgs. n. 165/2001, periodo che, a sua volta, era stato introdotto, pochi mesi prima, dall'art. 40, d.lgs. n. 150/2009.

discutere se l'organo di governo, che decide di non accettare la proposta dell'oiv, sia comunque obbligato a motivare per iscritto le ragioni per le quali disattende le risultanze del sistema di valutazione, anche ai fini di una sua eventuale responsabilità politica⁷¹.

6. *Le sanzioni: impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale, revoca dell'incarico, recesso dell'amministrazione dal rapporto di lavoro*

Le misure correttive e sanzionatorie applicabili in tema di responsabilità dirigenziale sono più d'una, in relazione alla gravità dei casi e, nell'ordinamento degli enti locali, sono individuate dalla legge e dal ccnl. Sono in ogni caso provvedimenti che – nel rispetto dei principi affermati dalla Corte costituzionale⁷² e (pienamente condivisi) dal Consiglio di Stato⁷³ – devono essere motivati sulla base di carenze riscontrate nell'adempimento delle prestazioni dirigenziali dedotte in obbligazione e possono essere adottati solo al termine di un procedimento assistito da adeguate garanzie di contraddittorio e difesa, nel quale il dirigente può comunque dimostrare la propria non colpevolezza. Guarentigie necessarie, queste,

⁷¹ Secondo F.G. SCOCA, *La responsabilità dei funzionari e dei dirigenti*, in *Diritto amministrativo*, cit., pp. 779-780, anche prima delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 150/2009, non è mai stato chiaro «se la responsabilità dirigenziale consegua automaticamente al giudizio negativo espresso dalle strutture di controllo, o se, invece, la decisione sulla responsabilità dipenda da una autonoma decisione da parte dell'organo politico. Quest'ultimo, infatti, pur se condizionato da valutazioni oggettive formulate da questi organismi tecnici, sembra conservare un margine di «discrezionalità», oltre che nell'apprezzamento della sussistenza dei presupposti di cui al citato art. 21, anche, più in generale, nell'applicazione delle misure indicate dalla legge, offrendo adeguata motivazione del proprio operato anche ai fini della propria responsabilità (politica), come confermato dal dato normativo che sembra non imporre in ogni caso l'irrogazione della misura». Anche C. D'ORTA, *Controllo di gestione e responsabilità dirigenziale ...*, cit., p. 1034, ritiene che il referto dell'organismo di valutazione è necessario ma non vincolante per la decisione sulla responsabilità dirigenziale.

⁷² Corte cost., 23 marzo 2007, n. 103 e n. 104; Corte cost., 20 maggio 2008, n. 161; Corte cost., 24 ottobre 2008, n. 351; Corte cost., 28 novembre 2008, n. 390; Corte cost., 5 febbraio 2010, n. 34; Corte cost., 5 marzo 2010, n. 81; Corte cost., 24 giugno 2010, n. 224; Corte cost., 11 aprile 2011, n. 124; Corte cost., 25 luglio 2011, n. 246.

⁷³ Cons. St., sezione V, 10 settembre 2010, n. 6539, che, nel caso di specie, confermando la decisione dei giudici di primo grado, ha ritenuto illegittimo un provvedimento di revoca di un incarico dirigenziale, perché era stato disposto in ragione dell'asserita maggiore fiducia riposta dal vertice politico su un altro dirigente e non già sulla base di carenze riscontrate nei compiti affidati al precedente dirigente.

per non vanificare la stessa nozione di imputazione soggettiva della responsabilità e per evitare che l'elemento della fiduciarità si trasformi in un mezzo surrettizio per influire sull'autonomia gestionale del dirigente, in ossequio al principio, ormai costituzionalizzato, del giusto procedimento⁷⁴ ed ai principi costituzionali di imparzialità, buon andamento e asservimento del dipendente pubblico agli interessi esclusivi della Nazione (artt. 97 e 98, Cost.).

Tra le misure afflittive, l'unica prevista dalla legge, all'art. 109, tuel, per le varie ipotesi di responsabilità dirigenziale, è la *revoca* dell'incarico dirigenziale⁷⁵:

⁷⁴ Sull'evoluzione del principio del giusto procedimento da principio generale dell'ordinamento giuridico non costituzionalizzato a principio di rango costituzionale vincolante il legislatore statale e regionale, si v. F. CASTIELLO, *Il principio del giusto procedimento. Dalla sentenza n. 13 del 1962 alla sentenza n. 104 del 2007 della Corte costituzionale*, in *Foro amm. CdS*, 2008, p. 269 ss. Sull'argomento si v. pure C. VENTIMIGLIA, *Il provvedimento di revoca degli incarichi dirigenziali nel prisma del principio del giusto procedimento*, in *Giur. it.*, 2011, pp. 459-461.

⁷⁵ Diversamente, sul punto, dalla disciplina sulla dirigenza statale, ove le misure previste dalla legge sono tre: l'art. 21, d.lgs. n. 165/2001 individua, oltre alla revoca, (la misura meno grave che è) il mancato rinnovo dello stesso incarico e (la più grave che è) il recesso dell'amministrazione dal rapporto di lavoro. Per quanto poi riguarda, in particolare, la revoca, la suddetta disposizione prevede inoltre che il dirigente revocato sia collocato «a disposizione dei ruoli» della dirigenza delle amministrazioni statali: il che, secondo A. SALVATI, *La responsabilità dirigenziale*, in *La responsabilità della pubblica amministrazione e dei suoi dipendenti*, a cura di P. Garofoli e A. Liberati, tomo I, Milano, 2005, pp. 500-501, in base all'attuale disciplina del ruolo dirigenziale, potrebbe di fatto tradursi in una «indefinita messa a disposizione del dirigente», ossia in una sua «sostanziale inutilizzazione». È, tuttavia, discusso se la pubblica amministrazione possa legittimamente mantenere il dirigente in una posizione di disponibilità senza attribuzione di alcuna funzione, oppure, viceversa, se sia configurabile un obbligo dell'ente ed un correlativo diritto del dirigente al conferimento dell'incarico. La prevalente giurisprudenza sembra orientata nel senso di escludere questa seconda opzione, in quanto i caratteri di temporaneità, fiduciarità e contrattualità dell'incarico lascerebbero ampio spazio al potere organizzativo di ciascuna amministrazione, che, nella discrezionalità riconosciuta, potrebbe anche decidere di tenere il dirigente a disposizione del ruolo di appartenenza, senza, peraltro, incidere sulla continuità del rapporto di lavoro, sebbene le disposizioni della contrattazione collettiva sembrano riconoscere un obbligo dell'ente ed un correlativo diritto del dirigente al conferimento dell'incarico. A sostegno dell'indirizzo maggioritario è stata pure invocata la giurisprudenza costituzionale, secondo la quale la disciplina del rapporto di lavoro dirigenziale nei suoi aspetti qualificanti è connotata da specifiche garanzie mirate a presidiare la stabilità del rapporto di impiego, ma non anche la stabilità dell'incarico. In particolare, la giurisprudenza della Cassazione sembra avere sposato la tesi secondo cui, rispetto alla scelta discrezionale dell'amministrazione, la posizione soggettiva del dirigente aspirante all'incarico non possa atteggiarsi come diritto soggettivo pieno al conseguimento dell'incarico, bensì come interesse legittimo, ma di diritto privato, in considerazione del fatto che – per la Cassazione – l'intera materia degli incarichi dirigenziali sarebbe retta dalla

provvedimento sanzionatorio⁷⁶ con il quale si dispone la rimozione *anticipata* dall'incarico del dirigente dimostratosi inidoneo allo svolgimento delle funzioni assegnategli, perseguendo in questo modo anche la finalità di realizzare il miglior uso delle risorse umane e delle capacità professionali disponibili nelle amministrazioni pubbliche⁷⁷.

Le altre misure punitive sono, invece, contemplate dalle disposizioni della contrattazione collettiva⁷⁸, ove sono individuate le seguenti quattro misure: la *riassegnazione alle funzioni della categoria di provenienza*; l'*affidamento di un incarico con valore di retribuzione di posizione inferiore*; la *sospensione da ogni incarico dirigenziale per un periodo massimo di due anni*; e, nei casi di maggiore gravità, il *recesso* dell'amministrazione dal rapporto di lavoro, ovvero, in altri termini, il *licenziamento* del dirigente.

Tali provvedimenti riparatori ed afflittivi sollevano, però, a monte, un problema di carattere generale, riguardante la *validità o meno* delle predette norme pattizie, che individuano, rispetto alla legge statale, ulteriori e differenti misure sanzionatorie e ne disciplinano taluni aspetti, considerato che la riforma del 2009⁷⁹ ha *escluso dalla contrattazione col-*

disciplina privatistica (così, Cass. civ., sez. lavoro, 30 agosto 2010, n. 18857). Indirizzò, questo, che lascia tuttavia perplessi, in quanto – come è già stato osservato da V. TENORE, *La tutela giurisdizionale dei dirigenti*, in *La dirigenza pubblica*. ..., cit., pp. 139-140 – la configurazione di un dirigente che riceva una remunerazione (con danaro pubblico) senza effettuare alcuna prestazione non può ritenersi compatibile con il principio costituzionale di buon andamento, né con le finalità di migliorare l'efficienza e la qualità dell'azione amministrativa, né con gli obiettivi di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, posti a fondamento del processo di privatizzazione del pubblico impiego e dei continui interventi normativi in tema di lavoro pubblico.

⁷⁶ Trattasi, in questo caso, di una "revoca-sanzione", ossia di una fattispecie di revoca cd. "impropria" (come è già stato osservato da M. IMMORDINO, *Revoca degli atti amministrativi e tutela dell'affidamento*, Torino, 1999, p. 111; ID., *Articolo 21-quinquies. Revoca del provvedimento*, in *La pubblica amministrazione e la sua azione. Saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, a cura di N. Pao-lantonio, A. Police, A. Zito, Torino, 2005, pp. 488-489; ID. – M.C. CAVALLARO, *Revoca del provvedimento amministrativo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006, p. 5203), come tale non indennizzabile, in quanto non è soggetta alla disciplina generale della revoca, di cui all'art. 21 quinquies della legge n. 241/1990.

⁷⁷ Come prevede l'art. 1, comma 1, lett. c), d. lgs. n. 165/2001.

⁷⁸ Cfr.: artt. 23 bis e 23 ter, ccnl 10 aprile 1996 (introdotti dall'art. 13, ccnl 22 febbraio 2006); art. 3, ccnl 22 febbraio 2010, che ha sostituito l'art. 27, ccnl 10 aprile 1996.

⁷⁹ Segnatamente, l'art. 54, d.lgs. n. 150/2009 (che ha modificato l'art. 40, comma 1, d.lgs. n. 165/2001), che, peraltro, è incluso tra le disposizioni rientranti nella potestà legislativa esclusiva esercitata dallo Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere l) ed m), della Costituzione.

lettiva, riservandole alla legislazione esclusiva dello Stato, alcune materie, tra cui (anche): *il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali*, nonché, a ben vedere, *la disciplina delle responsabilità dell'amministrazione pubblica e dei suoi dipendenti*, rientrante tra le materie di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, escluse anch'esse dalla contrattazione collettiva. La disciplina di questi aspetti è stata, quindi, sottoposta alla *potestà legislativa esclusiva dello Stato*, ad eccezione di taluni ambiti di responsabilità, come, per esempio, quelli attinenti alle *infrazioni e sanzioni disciplinari*, oppure alla *disciplina del recesso dell'amministrazione dal rapporto di lavoro con il dirigente* nel caso di *responsabilità dirigenziale* (artt. 41, 54, comma 1, 68 commi 2 e 4, d. lgs. n. 150/2009), in cui il legislatore ha consentito, entro determinati limiti, l'intervento della contrattazione collettiva⁸⁰.

Sul punto, pertanto, stante il carattere prevalente, imperativo ed in-

⁸⁰ La riforma del 2009, quindi, sottrae alla contrattazione collettiva, attraendo nuovamente alla fonte legale, numerosi spazi di disciplina.

Più in generale, ci si può, tuttavia, domandare se il legislatore, in presenza della *riserva di legge* in materia di responsabilità dei pubblici dipendenti, di cui all'art. 28, Cost., possa demandare alla contrattazione collettiva la disciplina di alcuni profili, come, per esempio, "l'individuazione e la disciplina di altri casi di revoca" dell'incarico dirigenziale (art. 109, tuel); ed inoltre, se il ccnl, prima della rilegificazione della materia ad opera della riforma del 2009, potesse prevedere e disciplinare, anche in assenza di apposita delega legislativa, "altre misure sanzionatorie". Al riguardo, se la riserva di legge di cui all'art. 28 viene interpretata come riserva "relativa", si può sostenere che alla legge non sia precluso di demandare alla contrattazione collettiva, né che a quest'ultima sia inibita, in assenza di apposita delega legislativa, la regolamentazione di profili di responsabilità sui quali la legge non sia intervenuta.

Tali questioni sul riparto di competenze tra fonti di rango diverso (legge, contratto collettivo, statuto e regolamento locale) nella disciplina della responsabilità dirigenziale si inseriscono, comunque, all'interno di una problematica più ampia concernente una migliore definizione dell'assetto delle fonti di disciplina della dirigenza locale e, in generale, del rapporto di lavoro pubblico, tutt'altro che chiaro, tanto è vero che il decreto legislativo n. 150/2009, agli artt. 32 ss., in attuazione dell'art. 3, commi 1 e 2, lett. a), della legge delega n. 15/2009, ha provato a definire meglio gli ambiti di disciplina riservati rispettivamente alla contrattazione collettiva ed alla legge, nonché, sulla base di quest'ultima, agli atti organizzativi ed all'autonoma determinazione dei dirigenti, valorizzando, con quest'ultimo inciso, la potestà organizzativa e gestionale di tipo "datoriale" dei dirigenti (già prevista dagli artt. 5, comma 2, 16 e 17, d.lgs. n. 165/2001, e dall'art. 107, d.lgs. n. 267/2000), che, in questa prospettiva, dovrebbe fungere da naturale e necessario strumento di coordinamento fra l'area regolata dalla fonte legislativa e quella coperta dalla fonte contrattuale (così, G. D'ALESSIO, *Legge "Brunetta": il disegno della dirigenza*, cit., p. 1). Sul sistema delle fonti della dirigenza locale e sul rapporto tra le varie fonti normative e tra queste e la contrattazione collettiva, si rinvia, comunque, al capitolo II.

derogabile delle disposizioni di legge rispetto a quelle della contrattazione collettiva⁸¹, si potrebbe affermare la *nullità* delle suddette norme pattizie *perché contrarie ad una norma imperativa di legge* (art. 1418, cod. civ.): non solo di quella del 2010, ma anche di quelle introdotte nel 2006, in virtù della loro (ultra)vigenza determinata dall'art. 2, comma 5, ccnl 2010, ove si prevede che «Per quanto non previsto dal presente contratto collettivo, restano in vigore le norme dei precedenti CCNL». La sanzione della nullità delle disposizioni contrattuali che siano in contrasto con quelle a carattere “imperativo” dettate dalla legge, oppure che oltrepassino i limiti posti alla contrattazione collettiva, è, del resto, espressamente prevista, adesso, dal nuovo comma 3-bis dell'art. 2, d.lgs. n. 165/2001, introdotto dal d.lgs. n. 150/2009, in cui si richiama anche l'applicazione degli artt. 1339 e 1419, secondo comma, cod. civ., che prevedono la sostituzione automatica di norme imperative alle clausole negoziali nulle.

Allo stesso modo, considerato che la disciplina sulle varie forme di responsabilità delle amministrazioni pubbliche e dei loro dipendenti, ad eccezione degli ambiti consentiti alla contrattazione collettiva, è stata riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, si dubita altresì che tali materie possano essere disciplinate anche mediante la *potestà regolamentare* degli enti locali, così come, invece, continua a prevedere l'art. 89, comma 2, tuel, che non è stato ancora modificato sul punto, e che assoggetta all'autonomia regolamentare degli enti locali, imponendogli soltanto di tenere conto di quanto demandato sull'argomento alla contrattazione collettiva nazionale, tutte le materie indicate dal predetto articolo 2, comma 1, lettera c), della legge n. 421/1992, materie queste, che, si è appena visto, sono state invece sottratte alla contrattazione. Ci si potrebbe, in particolare, domandare se il suddetto art. 89, comma 2, sia da considerarsi, sul punto, *implicitamente abrogato*, similmente a quanto è stato già detto con riferimento ad una parte dell'art. 109, per incompatibilità con gli articoli 54 e 74 del d.lgs. n. 150/2009, nonostante la *clausola di resistenza* contenuta nell'art. 1, comma 4, tuel, ove si prevede che le leggi della Repubblica non possano introdurre deroghe al tuel se non mediante *espresa modificazione* delle sue disposizioni.

Se si condivide la tesi della nullità parziale delle predette norme pattizie, le uniche misure che potrebbero essere applicate sono quelle pre-

⁸¹ Come risulta dall'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 165/2001, così come modificato dalla riforma del 2009.

viste dalla legge e, precisamente, quelle individuate dall'art. 109 (tuel) e dall'art. 21 (d.lgs. n. 165/2001): *l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale*, nei casi meno gravi, *la revoca* e, nei casi più gravi, *il recesso dell'amministrazione dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo*.

Si può discutere, comunque, se siano applicabili anche i provvedimenti indicati dalla norma pattizia e, più precisamente, quelli della *riassegnazione alle funzioni della categoria di provenienza* e dell'*affidamento di un incarico con valore di retribuzione di posizione inferiore*, configurandoli, però, come misure *accessorie* all'impossibilità di rinnovo o alla revoca dell'incarico.

Per quanto riguarda, invece, la sanzione della *sospensione da ogni incarico dirigenziale, fino a due anni al massimo*, si osserva, comunque, che la norma contrattuale, considerata nulla sul punto per le ragioni prima esposte, non si era neppure posta il problema di individuare chiaramente le ipotesi che avrebbero potuto dar luogo all'irrogazione di questa misura, da quelle che invece avrebbero potuto far scattare la revoca. Tale provvedimento di sospensione, in ogni caso, anche prima della riforma legislativa del 2009, non convinceva come possibile misura sanzionatoria associata alla responsabilità dirigenziale, perché appariva incompatibile con un sistema che ha come regola la temporaneità dell'incarico dirigenziale e la valutazione annuale del rendimento del dirigente⁸².

In merito, infine, al *recesso* dell'amministrazione dal rapporto di lavoro, la norma contrattuale⁸³ ne delimita l'ambito, circoscrivendo così la discrezionalità dell'organo di indirizzo politico al riguardo. Si tratta, in particolare, di una misura punitiva, che la fonte negoziale riconduce nell'alveo concettuale del licenziamento per "giusta causa", irrogabile qualora sia accertata la responsabilità *particolarmente grave* del dirigente. Responsabilità, quest'ultima, che, si è visto, può aversi unicamente in due ipotesi: quando non siano stati raggiunti «obiettivi particolarmente rilevanti per il conseguimento dei fini istituzionali dell'ente, previamente-

⁸² Simili perplessità sono state avanzate da A. BOSCATI, *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità tra organizzazione del lavoro e svolgimento dell'attività amministrativa*, in *Il lavoro nelle p.a.*, 2009, p. 49, con riferimento ad analoga misura prevista, però, per la responsabilità disciplinare del dirigente, dagli artt. 55-bis, comma 7, e 55-sexies, comma 3, d. lgs. n. 165/2001, introdotti dall'art. 69, d. lgs. n. 150/2009, sebbene, in questi casi, la sospensione abbia ad oggetto periodi decisamente minori (rispettivamente: "quindici giorni al massimo" e "tre mesi al massimo").

⁸³ Art. 3, ccnl 22 febbraio 2010.

te individuati con tale caratteristica nei documenti di programmazione e formalmente assegnati al dirigente»; oppure, quando non siano state osservate le «direttive generali per l'attività amministrativa e la gestione, formalmente comunicate al dirigente, i cui contenuti siano stati espressamente qualificati di rilevante interesse». La disposizione pattizia impone, inoltre, prima dell'irrogazione della sanzione destitutiva⁸⁴, di contestare per iscritto gli addebiti al dirigente interessato⁸⁵, convocandolo, affinché sia sentito a sua difesa, per una data non anteriore al quinto giorno dal ricevimento della contestazione⁸⁶.

Tale disciplina in tema di recesso appare in sintonia con l'orientamento finora maturato nella giurisprudenza della Corte costituzionale⁸⁷ e della Corte di cassazione⁸⁸, per cui la contrattualizzazione della dirigenza non comporta la possibilità della pubblica amministrazione di recedere *liberamente* dal rapporto di lavoro con il dirigente, così come, invece, può avvenire, entro determinati limiti, nel rapporto di lavoro privato, ove è previsto, in casi particolari, il potere del datore di lavoro di recedere *ad nutum*. E ciò in ragione del fatto che se l'organo di governo potesse liberamente licenziare il dirigente, quest'ultimo perderebbe la propria autonomia nella gestione dell'attività amministrativa, con evidente lesione dei citati principi di imparzialità e buon andamento⁸⁹.

Nel pubblico impiego, pertanto, il rapporto di lavoro sottostante rimane generalmente stabile e *solo le mancanze più gravi* possono con-

⁸⁴ All'ente, in concomitanza con la contestazione, è pure attribuito, ove lo ritenga necessario, il potere di disporre la "sospensione" dal lavoro del dirigente, per un periodo non superiore a trenta giorni, con l'obbligo, comunque, della corresponsione del trattamento economico complessivo in godimento e della conservazione dell'anzianità di servizio.

⁸⁵ Il dirigente può farsi assistere da un rappresentante dell'associazione sindacale (cui aderisce o conferisce mandato) o da un legale di sua fiducia.

⁸⁶ La fonte contrattuale disciplina pure le conseguenze del licenziamento irrogato irritualmente, prevedendo che "l'annullamento della procedura di accertamento della responsabilità del dirigente" costituisce "condizione risolutiva del recesso". Disposizione, quest'ultima, per la verità, formulata in modo infelice, in quanto ciò che può essere annullato è, non già il procedimento di accertamento della responsabilità, quanto piuttosto il provvedimento di recesso.

⁸⁷ Le sentenze della Corte costituzionale sono state citate all'inizio di questo paragrafo, in nota.

⁸⁸ Cass. civ., sez. lavoro, 1 febbraio 2007, n. 2233; Cass. civ., sez. un., 16 febbraio 2009, n. 3677; Cass. civ., sez. un., 1 dicembre 2009, n. 25254.

⁸⁹ Negli stessi termini, A. BOSCATI, *Il dirigente dello Stato: contratto di lavoro e organizzazione*, cit., p. 340.

durre l'ente (datore di lavoro) a recedere dallo stesso. Secondo la Corte costituzionale, nella sentenza n. 351/2008 – in cui è tornata ad occuparsi di una forma onerosa di *spoils system*, introdotta da una legge regionale, precisando la portata dei suoi precedenti orientamenti e deducendo corollari aggiuntivi ai principi già espressi nelle sentenze n. 103 e n. 104 del 2007 e n. 161 del 2008⁹⁰ – a differenza di quel che accade nel settore privato, ove il potere di licenziamento del datore di lavoro è limitato allo scopo di tutelare il dipendente, nel settore pubblico il potere dell'amministrazione di esonerare un dirigente dall'incarico e di risolvere il relativo rapporto di lavoro è circondato da garanzie e limiti, che sono posti, non solo e non tanto nell'interesse del soggetto da rimuovere, ma anche e soprattutto a protezione di (più generali) interessi collettivi, quali sono l'interesse all'imparzialità ed al buon andamento della pubblica amministrazione: principi, questi, che sono sicuramente pregiudicati da qualunque sistema normativo che preveda l'*automatica* cessazione degli incarichi dirigenziali e quindi l'*automatica* sostituzione dei dirigenti, a prescindere dall'osservanza dei principi del giusto procedimento e dall'accertamento dei risultati conseguiti.

7. *Le forme di tutela contro la rimozione illegittima del dirigente*

La Corte costituzionale considera inoltre la tutela meramente monetaria del dirigente illegittimamente rimosso un rimedio inadeguato. Nella citata sentenza n. 351/2008, la Consulta afferma, in particolare, che «forme di riparazione economica, quali, ad esempio, il risarcimento del danno o le indennità riconosciute dalla disciplina privatistica in favore del lavoratore ingiustificatamente licenziato⁹¹, non possono rappresentare, nel settore pubblico, strumenti efficaci di tutela degli interessi collettivi lesi da atti illegittimi di rimozione di dirigenti amministrativi». In particolare, *forme di ristoro economico di un dirigente rimosso automaticamente e senza contraddittorio non attenuano il pregiudizio arrecato all'interesse collettivo all'imparzialità ed al buon andamento dell'amministrazione*⁹².

⁹⁰ Cfr. capitolo I.

⁹¹ Sulla disciplina dei licenziamenti nei rapporti interprivati, si v. L. NOGLER, *La disciplina dei licenziamenti individuali nell'epoca del bilanciamento tra i «principi» costituzionali*, in *Giorn. dir. lav. e rel. ind.*, 2007, p. 593 ss.

⁹² Secondo F. CORTESE, *Spoils system e illegittima rimozione di dirigenti pubblici: la*

Per il Giudice delle leggi la *tutela reale* consistente nella *reintegrazione nel posto di lavoro* (ex art. 18 dello Statuto dei lavoratori, di cui alla legge n. 300/1970)⁹³ costituisce, in altri termini, l'unico strumento idoneo a ripristinare la ferita inferta, ad opera di un provvedimento illegittimo di rimozione del dirigente, all'interesse collettivo all'imparzialità ed al buon andamento dell'azione amministrativa⁹⁴.

Occorre, tuttavia, verificare la concreta compatibilità di questa soluzione con la disciplina del rapporto di lavoro del dirigente, che, ruota, comunque, intorno alla distinzione tra *qualifica dirigenziale*, circondata da garanzie di stabilità, concorsualità ed imparzialità, e *incarico dirigenziale*, caratterizzato, invece, da flessibilità, fungibilità, temporaneità⁹⁵, o,

Corte costituzionale afferma l'inderogabilità della reintegrazione nel posto di lavoro, in *Le Regioni*, 2009, pp. 129-130, la necessità del rispetto "ad ogni costo" dei principi di imparzialità e buon andamento, dei quali è corollario il principio di continuità dell'azione amministrativa, si giustifica in considerazione dell'ineliminabile specialità che sempre ed ancora contraddistingue la dirigenza pubblica ed in generale il rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, ossia la persistente compresenza di un rapporto d'ufficio e di un rapporto di servizio, in cui è il primo a condizionare il secondo ed a costituirne la ragione principale, mentre il secondo, correlativamente, è lo strumento per il perseguimento degli scopi di pubblico interesse cui il primo è funzionalizzato (sulla distinzione e sulle interferenze tra rapporto d'ufficio e rapporto di servizio della dirigenza pubblica, si rinvia a S. BATTINI, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Padova, 2000, p. 654 ss.). Le affermazioni della Corte costituzionale – per questa dottrina (F. CORTESE, *op. ult. cit.*, p. 132) – intendono quindi tutelare l'intrinseca funzione organizzativa del rapporto d'ufficio, che, in assenza di una reintegrazione nel posto di lavoro del dirigente illegittimamente rimosso, verrebbe vulnerato, esponendo la stessa amministrazione pubblica, quale apparato deputato a compiere valutazioni imparziali ed efficienti, all'arbitrio dell'organo politico ed a forme di sostituzione capaci di minarne la naturale e necessaria continuità. Secondo questo orientamento, quindi, è la rilevanza organizzativa del rapporto d'ufficio ad essere "oggettivamente" connessa ad una tutela reintegratoria, per cui nell'ipotesi dello *spoils system*, così come nel caso della responsabilità dirigenziale, l'unico modo per interrompere la continuità dell'azione amministrativa si ritiene debba consistere nella valutazione effettiva della capacità tecnica e professionale del titolare dell'ufficio attraverso l'esame dei risultati conseguiti, senza la quale (valutazione) verrebbe inevitabilmente compromessa l'idea di un'amministrazione capace di perseguire l'interesse pubblico secondo principi di imparzialità e buon andamento.

⁹³ In forza dell'art. 51, comma 2, d.lgs. n. 165/2001, la legge n. 300/1970 (e successive modificazioni ed integrazioni) «si applica alle pubbliche amministrazioni a prescindere dal numero dei dipendenti».

⁹⁴ Che la tutela reale sia applicabile anche ai dirigenti pubblici (oltre che a tutte le altre categorie di dipendenti della pubblica amministrazione), in caso di licenziamento illegittimo, è stato già sostenuto da P. SORDI, *Il licenziamento del dipendente pubblico: il quadro legale*, in *Il lavoro nelle p.a.*, 2001, pp. 299-300. Negli stessi termini, F.M. CARINI, *Il licenziamento del dirigente pubblico tra vizi sostanziali e vizi formali*, in *Foro amm. CdS*, 2007, p. 1176 ss.

⁹⁵ In merito all'attuale assetto temporaneo degli incarichi dirigenziali, parte della

addirittura, precarietà⁹⁶, nonché dall'elemento della fiduciarietà, caratteri, questi ultimi, che mal si conciliano con la necessaria condanna alla reintegrazione in forma specifica⁹⁷.

La tutela ripristinatoria, pertanto, non deve essere sopravvalutata come l'unico rimedio in concreto compatibile con le esigenze di tutela dell'imparzialità e del buon andamento degli uffici pubblici.

Se, infatti, si guarda alla natura discrezionale e fiduciaria dell'atto di conferimento dell'incarico dirigenziale, ancorché adottato, secondo la disciplina dettata per le amministrazioni statali, al termine di un procedimento selettivo, previamente pubblicizzato⁹⁸, sembrano attenuarsi molto quelle stesse esigenze di tutela dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione, che dalla Consulta sono state ritenute incompatibili con misure alternative al ripristino del rapporto di lavoro dei dirigenti automaticamente decaduti *ex lege*.

In alcune ipotesi – si pensi, per esempio, nell'ordinamento locale, alle figure del direttore generale, ove previsto, o del segretario comunale, o dei dirigenti esterni, che sono fisiologicamente legate da un rapporto fiduciario più stretto con l'organo politico che le nomina – la tutela risarcitoria contro il licenziamento illegittimo potrebbe in realtà risultare una misura più consona alla salvaguardia delle esigenze di interesse pubblico, in quanto, se viene meno in concreto il vincolo fiduciario con l'organo politico, il ripristino in via giudiziale del dirigente nel precedente posto di lavoro potrebbe determinare effetti distorsivi non meno gravi sull'interesse collettivo al buon andamento ed all'imparzialità dell'azione amministrativa, in ragione del fatto che il dirigente reintegrato potrebbe non garantire la piena e coerente attuazione amministrativa dell'indirizzo politico, violando così uno dei principi e criteri generali, che è stabilito in materia di dirigenza pubblica dalla riforma del 2009, all'art. 6, comma 1, della legge delega n. 15/2009 ed all'art. 37 del decreto legislativo di attuazione n. 150/2009.

dottrina (A. BELLAVISTA, *Autonomia e responsabilità della dirigenza pubblica dopo il decreto Brunetta*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 2011, p. 559), limitatamente alle «tipologie di incarichi meno strategiche», sembra suggerire un ritorno al sistema precedente, imperniato su incarichi a tempo indeterminato, ma, in ogni caso, con la possibilità di revoca degli stessi per valutazione negativa.

⁹⁶ Cfr. sul punto G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*. ..., cit., pp. 209 ss., 224 ss.

⁹⁷ In questo senso, M. MONTINI, *Le «cose buone dal sapore antico». L'art. 97 della Costituzione e la tutela del dirigente pubblico*, in *Il lavoro nelle p.a.*, 2009, pp. 120-122.

⁹⁸ Art. 19, comma 1 bis, cit.

D'altro canto, valorizzando anche il profilo soggettivo della tutela giurisdizionale, non si può negare al dirigente illegittimamente rimosso la possibilità – in seguito ad una sentenza della Corte costituzionale dichiarativa dell'illegittimità costituzionale di una norma che introduce o ripristina forme di decadenza automatica dall'incarico dirigenziale; oppure in seguito ad una sentenza del giudice ordinario, munito di giurisdizione esclusiva in materia, che annulla i provvedimenti di revoca o recesso considerati illegittimi – di optare volontariamente per una soddisfazione soltanto monetaria, anziché costringerlo a riprendere servizio in un'organizzazione nella quale potrebbe sentirsi o essere percepito come un soggetto estraneo⁹⁹.

Contro chi, invece, ha provveduto illegittimamente alla rimozione del dirigente, potrà eventualmente verificarsi, nella misura in cui l'amministrazione interessata sia stata condannata al risarcimento del danno per equivalente, se sussistono i presupposti per esperire l'azione di responsabilità per danno erariale¹⁰⁰.

8. *Il parere obbligatorio del comitato dei garanti*

Al fine di garantire maggiore tutela ai dirigenti, oltre a stabilire che la responsabilità dirigenziale sia accertata tramite le risultanze della procedura di valutazione della *performance* del dirigente, condotta da un organismo indipendente di valutazione, ancorché i componenti siano nominati dal vertice politico, si prevede anche che i conseguenti provvedimenti sanzionatori non possano essere adottati dall'organo di governo, se prima non è stato richiesto il *parere* ad un altro organismo, anch'esso indipendente, denominato *comitato dei garanti*, che, tuttavia, è tenuto ad esprimersi entro un termine perentorio, decorso il quale si potrà prescindere dal parere.

L'intervento consultivo in materia di questo organismo costituisce, dunque, un ulteriore elemento di garanzia per il dirigente, in quanto, nell'ambito del procedimento finalizzato all'irrogazione del provvedimento affittivo conseguente all'accertamento della responsabilità dirigenziale, si introduce una forma di controllo da parte di un organo collegiale,

⁹⁹ In questi termini, F. CORTESE, *Spoils system e illegittima rimozione di dirigenti pubblici...*, cit., p. 127.

¹⁰⁰ Cfr., sul punto, Corte dei conti, sez. giurisdiz. per la Lombardia, 30 settembre 2005, n. 579.

terzo ed indipendente¹⁰¹, che può riguardare qualunque profilo dell'azione sanzionatoria¹⁰², assicurando in tal modo una maggiore imparzialità ed obiettività tecnica¹⁰³ nell'applicazione dei vari provvedimenti punitivi ed evitando nel contempo che l'adozione della misura sia soggetta esclusivamente alle valutazioni dell'organo politico, che, in assenza dell'intervento del comitato, potrebbe essere indotto ad esercitare un'illegittima influenza sull'autonomia del dirigente, con ricadute negative, si è già visto, sull'imparzialità ed il buon andamento dell'amministrazione.

Per quanto riguarda la relativa disciplina, il comitato dei garanti è stato introdotto nell'ordinamento locale dal contratto collettivo nazionale di lavoro del 23 dicembre 1999, all'art. 15, che, sul punto, si è

¹⁰¹ L'indipendenza del comitato dei garanti, nelle amministrazioni statali, è assicurata dal legislatore statale attraverso la durata triennale dell'incarico dei suoi componenti, senza possibilità di rinnovo, e attraverso la sua particolare composizione, diretta ad assicurare alta professionalità e specifica qualificazione dei suoi membri. Sul punto, l'art. 22, d.lgs. n. 165/2001, così come sostituito dall'articolo 42, d.lgs. n. 150/2009, prevede che i membri, nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, siano cinque e precisamente: un consigliere della Corte dei conti, designato dal suo Presidente, che, prima della modifica del 2009, era anche indicato come il presidente del comitato, ed altri quattro componenti, di cui due designati, rispettivamente, uno, dal Presidente della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, uno, dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, scelti tra esperti con specifica qualificazione ed esperienza nei settori dell'organizzazione amministrativa e del lavoro pubblico, e due, infine, scelti tra dirigenti di uffici dirigenziali generali, di cui almeno uno appartenente agli organismi indipendenti di valutazione, estratti a sorte fra coloro che hanno presentato la propria candidatura. Si stabilisce, inoltre, che i componenti siano collocati fuori ruolo e il posto corrispondente nella dotazione organica dell'amministrazione di appartenenza sia reso indisponibile per tutta la durata del mandato e che per la partecipazione al comitato non siano corrisposti emolumenti o rimborsi spese. Negli enti locali, invece, l'indipendenza del comitato, che può essere istituito anche attraverso il ricorso a forme di convenzione tra più enti, è, in concreto, demandata, dalla fonte contrattuale, alla loro autonomia regolamentare, con la quale sono tenuti a disciplinare «la composizione ed il funzionamento» del comitato, con l'unico limite della presenza in seno al collegio di «un rappresentante eletto dai dirigenti» (art. 15, comma 1, ccnl 23 dicembre 1999). La maggiore o minore professionalità ed indipendenza del comitato (dall'organo di indirizzo politico e dall'amministrazione, all'interno della quale svolge la propria funzione consultiva) dipende, quindi, dalle soluzioni concretamente scelte dai regolamenti locali in ordine ai requisiti, alle modalità di nomina ed alle incompatibilità dei componenti.

¹⁰² Per L. ANGIELLO, *La valutazione dei dirigenti pubblici. Profili giuridici*, Milano, 2001, p. 178, il parere può investire aspetti formali e sostanziali della misura sanzionatoria.

¹⁰³ G. PASTORI - M. SGROI, *Dirigenti pubblici*, in *Enc. dir.*, agg. V, 2001, p. 373, «la presenza del comitato dei garanti contribuisce a spostare sul piano dell'obiettività tecnica ciò che poteva apparire eccessivamente sbilanciato verso il versante della valutazione "politica"».

uniformato alle disposizioni introdotte per la dirigenza statale dall'art. 14, comma 3, del d.lgs. n. 80/1998¹⁰⁴, demandando, però, all'autonomia regolamentare degli enti locali la disciplina sulla composizione e sul funzionamento di questo organismo, con l'unico limite della presenza tra i suoi componenti di almeno «un rappresentante eletto dai dirigenti».

L'aspetto di maggiore interesse della disciplina contrattuale – da ritenersi, tuttavia, ormai superata per quanto subito si dirà – è costituito dal fatto che il vertice politico non può irrogare la misura sanzionatoria, se prima non abbia ottenuto il *parere conforme* del predetto organismo collegiale, che, tuttavia, è tenuto a renderlo entro il termine *perentorio* di trenta giorni dalla richiesta¹⁰⁵, in quanto si prevede che decorso inutilmente tale lasso di tempo si possa prescindere dal parere.

Si è discusso, in particolare, della natura di questo parere: se, oltre che *obbligatorio*, sia anche da considerare *vincolante*¹⁰⁶, in quanto la nor-

¹⁰⁴ Il d.lgs. n. 80/1998, ha accolto, sul punto, una specifica raccomandazione espressa dalla Commissione parlamentare bicamerale, che sollecitava l'introduzione di maggiori garanzie per i dirigenti.

¹⁰⁵ La fonte contrattuale non prevede[va] il *dies a quo* ai fini del computo dell'intervallo di trenta giorni per l'emissione del parere. Sul punto, l'art. 22, comma 3, d.lgs. n. 165/2001, precisa che il predetto termine decorre dalla «richiesta» dell'organo procedente. L'interpretazione preferibile appare, comunque, quella che fa decorrere il termine dalla *ricezione della richiesta* da parte del comitato, non potendo tollerarsi una surrettizia contrazione di questo *spatium deliberandi*, determinata, per esempio, da eventuali inerzie da parte degli organi dell'amministrazione deputati all'adempimento degli oneri di comunicazione e trasmissione degli atti del procedimento al comitato dei garanti. Altra questione che la formulazione della norma avrebbe potuto sollevare era se il parere dovesse essere non solo *espresso* ma anche *comunicato* entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta, in quanto l'art. 15, comma 2, prevede[va] soltanto che il comitato dei garanti dovesse «esprimersi entro trenta giorni». Anche in questo caso, il problema è risolto dall'art. 22, prima citato, che, più precisamente, stabilisce che il parere debba essere «reso» (prima della modifica del 2009, entro trenta giorni, dopo la riforma) entro 45 giorni dalla richiesta.

¹⁰⁶ Si consideri, in ogni caso, che, nei procedimenti amministrativi, la categoria dei pareri totalmente vincolanti è ridotta a poche limitate ipotesi. In proposito, si ricordano, a titolo esemplificativo, alcuni pareri espressamente definiti come vincolanti dal nostro legislatore: il parere espresso dalla Commissione unica del farmaco (costituita presso il Ministero della sanità) sul valore terapeutico dei medicinali e sulla compatibilità finanziaria delle prestazioni farmaceutiche (art. 7, comma 1, lett. b), d. lgs. n. 266/1993); il parere reso dall'organismo di controllo degli enti non commerciali e delle onlus sull'uniforme applicazione della normativa sui requisiti soggettivi e sull'ambito di operatività rilevante per detti enti (art. 3, comma 191, legge n. 662/1996, così come sostituito dall'art. 14, legge n. 133/1999); il parere reso dal consiglio scolastico provinciale al provviditore agli studi per le materie demandate alla competenza di quest'ultimo (art. 22, d.lgs. n. 297/1994); il parere reso dal soprintendente nei procedimenti autorizzatori, in relazione agli interventi da eseguirsi nell'ambito dei beni paesaggistici (cfr. art. 143, comma 3,

ma utilizza l'espressione parere «conforme». Sulla questione, tuttavia, se si segue l'orientamento dottrinale che considera «meramente nominalistica» la distinzione che si rinviene nella legislazione tra pareri vincolanti e pareri conformi¹⁰⁷, il parere del comitato dovrebbe essere considerato vincolante per l'organo di governo, che sarebbe tenuto ad uniformarsi al giudizio espresso dall'organismo di garanzia, a meno che non si riconosca all'organo di amministrazione attiva la facoltà quantomeno di rinunciare a prendere una decisione. Per cui, se il parere è contrario alla determinazione sanzionatoria dell'organo di governo, la misura afflittiva non può essere adottata: l'organo politico resta sì formalmente titolare del potere sanzionatorio, ma solo in conformità del parere reso dal comitato¹⁰⁸, salva la possibilità per l'autorità decidente, che intenda discostarsi dal parere, di promuovere presso il giudice del lavoro, competente in materia, ai sensi dell'art. 63 del d.lgs. n. 165/2001, un giudizio di accertamento preventivo sulla legittimità e/o congruità della misura che si vuole adottare.

ed art. 146, d.lgs. n. 42/2004, recante il “Codice dei beni culturali e del paesaggio”, così come sostituiti rispettivamente dall'art. 2, d.lgs. n. 63/2008, nonché dall'art. 16, d.lgs. n. 157/2006); il parere reso dalle autorità di bacino nell'ambito dei procedimenti concessori per l'utilizzazione di acque pubbliche (art. 7, comma 2, del testo unico delle disposizioni sulle acque e impianti elettrici, approvato con regio decreto n. 1775/1933, così come sostituito dall'art. 96, del d.lgs. n. 152/2006); il parere reso dal Ministero per i beni e le attività culturali circa la restituzione in pristino o l'irrogazione della sanzione pecuniaria per gli interventi di restauro e di risanamento conservativo eseguiti in assenza di denuncia di inizio attività su immobili vincolati o non vincolati, compresi nelle zone indicate nella lettera A dell'art. 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968 (art. 37, comma 3, del testo unico dell'edilizia, approvato con d.P.R. n. 380/2001).

¹⁰⁷ V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2011, p. 338. Anche per D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, 2010, p. 243, quando si qualifica un parere come “vincolante” o “conforme” si vuole dire la stessa cosa: e cioè che la decisione dell'organo di amministrazione attiva «non può discostarsi» dal parere dell'organo consultivo, salvo i casi in cui sia possibile riconoscere al primo quantomeno la facoltà di rinunciare a prendere la decisione. In termini non dissimili, Cons. St., sez. VI, 4 agosto 2008, n. 3898, secondo cui il parere conforme vincola la discrezionalità dell'autorità decidente in ordine al *quid* ed al *quomodo* dell'atto, lasciandola libera soltanto in merito all'*an*, nel senso che questa può, comunque, evitare di prendere una decisione. Per il collegio il *parere conforme* è, in particolare, da ascrivere «a quella particolare tipologia di pareri i quali lasciano residuare in capo all'Amministrazione il potere discrezionale di statuire o meno in ordine al singolo caso, fermo restando che, laddove intendano emanare l'atto di amministrazione attiva, dovranno uniformarsi al parere espresso» (corsivo aggiunto).

¹⁰⁸ S. MAINARDI, *La responsabilità dirigenziale e il ruolo del Comitato dei Garanti*, in *Il lavoro nelle p.a.*, 2002, pp. 1098-1099.

Sulla materia, però, è intervenuto il legislatore statale che, all'art. 42 del d. lgs. n. 150/2009, ha sensibilmente modificato la pregressa disciplina di cui all'art. 22 del d.lgs. n. 165/2001, sostituendo la formula che prevedeva il «previo conforme parere» del comitato dei garanti con l'attuale formulazione, che prevede soltanto che il predetto organismo sia «sentito» prima dell'irrogazione della misura afflittiva.

Il che significa che il parere *cessa di essere vincolante*¹⁰⁹, indebolendo, in questo modo, il peso del comitato, nonostante l'art. 6, comma 2, lett. i), della legge delega n. 15/2009 avesse richiesto di «ridefinire e ampliare ... le competenze e la struttura del comitato dei garanti ...», con particolare riferimento alla verifica sul rispetto dei criteri di conferimento o di mancata conferma degli incarichi, nonché sull'effettiva adozione ed utilizzo dei sistemi di valutazione al fine del conferimento o della mancata conferma degli incarichi». Tanto è vero che, secondo una parte della dottrina¹¹⁰, con l'eliminazione del parere conforme da parte del comitato e la mera previsione dell'obbligo di *sentire* tale organo prima dell'irrogazione della misura, il suddetto atto consultivo, poiché degradato ormai ad un livello non vincolante, farebbe cadere o, quantomeno, ridimensionerebbe un elemento di garanzia contro eventuali abusi del potere politico nei confronti dei dirigenti, in contrasto con la *ratio* delle norme dettate dalla legge delega.

È pur vero, tuttavia, che l'autorità decidente, in virtù del principio generale dell'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi, è in ogni caso tenuta ad esternare per iscritto le ragioni per cui disattende il parere¹¹¹, mentre il dirigente, che ritenga illegittima la misura

¹⁰⁹ S. MAINARDI, *Fonti, poteri e responsabilità nella valutazione del merito dei dipendenti pubblici*, in *Il lavoro nelle p. a.*, 2009, p. 754.

¹¹⁰ G. D'ALESSIO, *Osservazioni sul decreto legislativo attuativo della legge delega n. 15/2009, con specifico riferimento alle disposizioni sulla dirigenza*, in *www.astrid-online.it*, 2009, p. 11.

¹¹¹ L'obbligo di indicare le ragioni (di fatto e/o di diritto) per le quali un provvedimento si discosti da un parere formalmente acquisito alla fase istruttoria, è considerato sussistente nel nostro ordinamento anche prima dell'introduzione, da parte dell'art. 3 della legge n. 241/1990, del principio generale dell'obbligo di motivazione di tutti i provvedimenti amministrativi, ad eccezione di quelli a contenuto normativo o, comunque, generale, che seguono la loro disciplina, nel rispetto comunque dei principi di cui alla legge generale sul procedimento. In proposito V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, cit., pp. 396-397, osserva che, sebbene l'opinione prevalente in giurisprudenza, nell'ordinamento anteriore alla legge n. 241/1990, era nel senso che un obbligo di motivazione non fosse prescritto in via generale, ma limitatamente ad alcune

sanzionatoria adottata contro di lui, ha sempre la possibilità di far valere innanzi al giudice del lavoro, a sostegno delle proprie ragioni, il contenuto, eventualmente a lui favorevole, del parere espresso dall'organismo di garanzia.

Si pone però un problema, a monte, sulla sorte della norma pattizia, rispetto alla legge statale, considerato che la fonte contrattuale, con riferimento agli enti locali, continua a prevedere che i provvedimenti correttivi e sanzionatori siano adottati «previo conforme parere del comitato dei garanti». La disposizione del ccnl continua o no a produrre i propri effetti?

Per rispondere alla domanda, occorre tener conto del fatto che, per un verso, la disciplina in questione, si ricorderà, risulta oggi *sottratta* alla contrattazione collettiva, in quanto l'art. 40, comma 1, d.lgs. n. 165/2001, così come riformulato dall'art. 54, d.lgs. n. 150/2009, che, peraltro, è individuato come una delle disposizioni rientranti nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, annovera tra le varie materie *escluse* dalla contrattazione collettiva, oltre alla *disciplina sul conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali*, anche la *disciplina delle responsabilità* dei dipendenti pubblici, ad eccezione di taluni ambiti, di cui si è già detto. Per altro verso, vi sarebbe la vigenza della disposizione contrattuale del 1999 sul comitato dei garanti (art. 15), per effetto di una disposizione contrattuale *successiva* alla disposizione legislativa del 2009: l'art. 2, comma 5, del ccnl 22 febbraio 2010 afferma infatti: «Per quanto non previsto dal presente contratto collettivo, restano in vigore le norme dei precedenti CCNL».

In presenza di questo quadro normativo, si potrebbe ribadire quanto è stato già detto a proposito delle norme contrattuali che individuano misure sanzionatorie diverse da quelle previste dalla legge: e cioè la *nullità* della clausola contrattuale che sia in *contrasto con una norma imperativa* e l'inserimento di diritto della disposizione legislativa, che riconfigura il parere del comitato come atto consultivo “non vincolante”.

Il legislatore statale del 2009 è pure intervenuto sul termine perentorio entro il quale il parere del comitato deve essere reso, estendendolo fino a *quarantacinque giorni*, offrendo così un maggiore lasso di tempo

tipologie di atti, tuttavia, tra questi tipi, si includevano, non solo, per esempio, i provvedimenti di annullamento d'ufficio, quelli ablatori, quelli negativi, ma anche, più in generale, le decisioni che si discostavano da atti formalmente acquisiti alla fase istruttoria e, segnatamente, da pareri richiesti, se obbligatori, a volte anche se facoltativi.

per la formulazione del giudizio in merito alla legittimità e/o congruità del provvedimento sanzionatorio che l'organo politico intenda adottare. Termine, questo, di 45 giorni, che, per le stesse ragioni, si ritiene che debba applicarsi nell'ordinamento locale al posto di quello di 30 giorni, previsto dalla disciplina pattizia, non più in vigore.

La previsione di un termine a carattere *perentorio* per la pronuncia del parere, rappresenta, comunque, un punto di equilibrio tra le esigenze di controllo e garanzia, da un lato, e le esigenze di certezza del tempo di conclusione del procedimento¹¹², dall'altro, in quanto, in mancanza di un *dies ad quem*, l'azione sanzionatoria nei confronti del dirigente potrebbe essere paralizzata *sine die*, con le intuibili conseguenze negative sull'efficienza dell'amministrazione¹¹³. Qualora, infatti, l'organismo collegiale abbia espresso o reso *in ritardo* il proprio giudizio contrario all'irrogazione della misura afflittiva, ma l'organo politico competente abbia già adottato il provvedimento sanzionatorio, questo sarebbe comunque da considerare legittimo, salvo naturalmente il diritto del dirigente di impugnare il provvedimento sanzionatorio, facendo valere a sua difesa il parere del comitato.

La logica garantistica della norma viene così a dipendere dalla capacità tecnico-professionale e dalla volontà del comitato di pronunciarsi in tempo utile e perciò si gioca tutta sulla sua effettiva autonomia decisionale rispetto all'organo che lo nomina e sulle sue concrete e tempestive capacità valutative.

¹¹² La certezza del tempo della decisione amministrativa, osserva M. IMMORDINO, *Tempo ed efficienza nella decisione amministrativa*, in *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, a cura di A. Contieri, F. Francario, M. Immordino, A. Zito, vol. II, Napoli, 2010, p. 63, «ha assunto ormai la dignità di «valore», direttamente riconducibile a quei principi costituzionali che prefigurano un diverso rapporto tra Amministrazione e cittadini, ancorato non più alla tradizionale dialettica autorità/libertà, ma all'endiadi efficienza/garanzia, in cui la certezza temporale è in funzione dell'una e dell'altra». Su che cosa postuli il principio di certezza del diritto e sulle conseguenze dell'incertezza del diritto nell'attività amministrativa all'interno dell'ordinamento italiano ed europeo, si v. pure M. IMMORDINO, M.C. CAVALLARO e N. GULLO, *Certezza e incertezza del diritto nell'attività amministrativa tra diritto interno e diritto europeo*, in *Lo stato costituzionale di diritto e le insidie del pluralismo*, a cura di F. Viola, Bologna, 2012, p. 53 ss.

¹¹³ C. DE MARCO, *La funzione del Comitato dei Garanti nell'ambito della responsabilità dei dirigenti pubblici*, cit., pp. 411-412.