1. Le tre gambe del dirigente pubblico.

Il tema della responsabilità dei dirigenti delle Amministrazioni pubbliche dopo la privatizzazione costituisce uno degli argomenti su cui più si è concentrata l'attenzione del legislatore: la disciplina originariamente fissata è stata oggetto, come vedremo, di numerosi e contraddittori interventi di modifica e di maquillage a livello normativo. Molti autori hanno così cercato di risolvere i dubbi interpretativi lasciati dalla sintetica e instabile disciplina dell'istituto e dalla difficile composizione di normativa, contrattazione collettiva e principi costituzionali.

L'attenzione del legislatore è ben comprensibile.

In una consolidata situazione culturale avvezza a considerare il dirigente dell'Amministrazione come un diligente esecutore della volontà del potere politico (direttamente nel caso dei dirigenti apicali o per linea gerarchica per i dirigenti di livello inferiore), con una sfera d'autonomia ampia quel tanto che era di volta in volta concesso, ma sempre nei limiti della ligia osservanza delle direttive e degli ordini di volta in volta impartiti, l'introduzione di una responsabilità del dirigente e quindi di una sfera di autonomia ove la professionalità è protetta dalle incursioni e dalle prevaricazioni della politica ha costituito indubbiamente un fatto rivoluzionario. Esso è - o avrebbe dovuto essere - espressione del principio, a lungo e inutilmente invocato nel nostro Paese fin dai tempi di Giovanni Manna, e specificatamente previsto dall'art.97 della Cost., della separazione, o quantomeno della distinzione, tra politica e amministrazione ; nello stesso tempo avrebbe dovuto essere punto di arrivo di una concezione privatistica del dirigente, idonea quindi a valorizzarne l'impegno e la professionalità, tenendo conto anche dei risultati conseguiti e degli obiettivi realizzati.

Infatti, i commentatori osservano subito che la scommessa della privatizzazione "si vince o si perde proprio sulla dirigenza, vera e propria cerniera di snodo fra potere politico e apparato burocratico"¹ ed è lo "snodo strategico del nuovo assetto della dirigenza"² e nello stesso tempo il "volano di buona riuscita della riforma nel delicato circuito virtuoso contraddistinto dal binomio autonomia\responsabilità di gestione"³.

In questo articolo mi propongo di offrire una ricostruzione cronologica dell'affannato succedersi delle modifiche introdotte a livello legislativo statale dell'istituto della responsabilità del dirigente a partire dall'avvio della privatizzazione, e quindi a partire dalla legge delega del 1992.

Non mi occuperò quindi né degli altri aspetti che caratterizzano la prestazione del dirigente pubblico, né delle integrazioni introdotte dalla contrattazione collettiva di settore.

Seppur così limitato, questo lavoro non è un esercizio inutile, e non ha un interesse puramente storico. È importante infatti fissare la sgusciante parabola seguita da questo istituto: dopo aver faticosamente raggiunto l'apogeo consistente nella realizzazione dell'obiettivo di effettiva responsabilità del dirigente presidiata dalle necessarie misure di garanzia della sua indipendenza ed autonomia, inizia una veloce discesa: questa, pur tenendo formalmente ferma l'autonomia, riconduce nella sostanza il dirigente sotto il penetrante controllo del potere politico. È importante anche capire, sulla base di questa ricostruzione, se sia iniziata la fine del fugace periodo della rivoluzionaria separazione tra politica e amministrazione e nel contempo si conferma che in Italia la politica non può che mantenere con

---

¹ così FRANCO CARINCI, *Una riforma conclusa. Fra norma scritta e prassi applicativa*, in Lavoro 2004, 329

² ... Pastori - ... Sgroi, voce *Dirigenti Pubblici*, EdD, p.371

³ .. LISO, *La privatizzazione dei rapporti di lavoro* in CARINCI, *Il lavoro...*, Milano 2000, pagg.183 e 232.

l'Amministrazione pubblica la sua dimensione più vile, oppure siamo solo in presenza di un momentaneo controciclo che non altera una tendenza più ampia, più europea, nella quale il paese è inevitabilmente inserito?

Si è accennato che responsabilità e autonomia sono i due pilastri della figura del dirigente, e in particolare del dirigente pubblico.

Responsabilità e autonomia debbono infatti marciare di pari passo: non può esservi responsabilità se non vi è potere di scegliere, valutare, decidere in modo indipendente che cosa fare e come e quando operare. Lo spazio della responsabilità è quindi commisurato allo spazio dell'effettiva autonomia e della reale indipendenza del dirigente nello svolgimento dei compiti assegnati: i confini di questo spazio segnano anche la separazione dalla politica e misurano l'entità della effettiva protezione da imposizioni o ritorsioni da parte del potere politico o, gerarchicamente, dei dirigenti sovraordinati.

Questi due pilastri, però, da soli non bastano. Il dirigente pubblico è - per prendere in prestito una espressione attribuita a Lord Beveridge allorché esponeva le sue teorie sul *welfare state* - una figura a tre gambe. La "terza gamba" è costituita dal pilastro delle *garanzie*.

Prima di tutto, garanzia di una durata prestabilita dell'incarico. Questo significa che, da un lato, la durata deve essere oggetto di regole predeterminate e non essere affidata alla discrezionalità del potere politico o dei superiori che fungono da interfaccia con quest'ultimo, d'altro lato deve possedere un termine minimo tale da impedire che si utilizzi l'incarico come una indebita prova sull'affidabilità del dirigente e un termine massimo tale da evitare che il dirigente possa sentirsi sottratto alla naturale verifica data dalla rotazione degli incarichi.

Poi, la garanzia costituita da modalità chiare e imparziali per l'accertamento di eventuali responsabilità. È evidente infatti che la

separazione dalla politica e l'indipendenza del dirigente sarebbero del tutto fittizie se il dirigente fosse esposto a contestazioni o accuse di negligenza o incapacità non verificabili o adeguatamente controllabili.

La ricostruzione della vicenda legislativa della responsabilità del dirigente nell'epoca della privatizzazione è la storia del modellarsi e rimodellarsi di questi tre pilastri.

2. 1992: l'inizio.

La **legge delega 421\1992** già richiamata, dopo aver previsto in via generale che i rapporti di lavoro alle dipendenze delle Pubbliche amministrazioni *"siano ricondotti sotto la disciplina del diritto civile e siano regolati mediante contratti individuali e collettivi"* ha posto tra i principi della riforma, per ciò che specificatamente riguarda i dirigenti:

- *"la separazione tra i compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa; l'affidamento ai dirigenti -- nell'ambito delle scelte di programma degli obiettivi e delle direttive fissate dal titolare dell'organo -- di autonomi poteri di direzione, di vigilanza e di controllo, in particolare la gestione di risorse finanziarie attraverso l'adozione di idonee tecniche di bilancio, la gestione delle risorse umane e la gestione di risorse strumentali; ciò al fine di assicurare economicità, speditezza e rispondenza al pubblico interesse dell'attività degli uffici dipendenti"* (art.2 lettera g)

- *"la mobilità, anche temporanea, dei dirigenti, nonché la rimozione delle funzioni e il collocamento a disposizione in caso di mancato conseguimento degli obiettivi prestabiliti nella gestione"* (art.2, lettera g, n.3).

Nella legge delega, quindi, è prevista l'attribuzione di una ampia autonomia al dirigente, concernente poteri di direzione, vigilanza e controllo estesi alle risorse finanziarie, alle risorse umane e alle

risorse strumentali. Appena accennato è invece il versante della responsabilità: ancorato al dato oggettivo del mancato conseguimento degli obiettivi (e quindi apparentemente depurato da una valutazione sulla colpa o sulla negligenza), e nel contempo limitato alla sola rimozione dall'incarico attribuito. Non è prevista la possibilità di recesso dal rapporto per l'Amministrazione e neppure di licenziamento del dirigente e di collocamento a riposo in caso di accertata responsabilità⁴.

3. 1993: la prima attuazione.

Nel rispetto delle indicazioni contenute nella legge delega, la normativa delegata - il **D.Lvo 3\2\1993 n.29** (che, non va dimenticato, manteneva separata la dirigenza generale, conservata in regime pubblicistico, dalla residua dirigenza, inserita nel sistema privatistico) - ha introdotto e disciplinato, all'art.20, "*le responsabilità dirigenziali*".

La disposizione ha precisato che esse concernono:

- a) il "*risultato dell'attività svolta dagli uffici ai quali sono preposti*"
- b) la "*realizzazione dei programmi e dei progetti loro affidati*",
- c) la "*gestione del personale*"
- d) la gestione "*delle risorse finanziarie e strumentali ad essi assegnate*" (1° comma).

Per la verifica dei risultati conseguiti la stessa disposizione prevede l'istituzione di "*appositi nuclei di valutazione*".

Come si vede, in questa prima stesura della disposizione siamo in presenza di un modello di responsabilità del tutto nuovo.

Esso infatti ha per oggetto la valutazione dei risultati dell'azione e della gestione del dirigente, in attuazione dell'incarico conferito.

---

⁴ (cfr. Pasquale Cerbo, La responsabilità dirigenziale fra rigore e garanzia, in *Il lavoro nella PA*, 2002, 558)

Esso stabilisce che "i dirigenti generali ed i dirigenti sono responsabili del risultato dell'attività svolta dagli uffici ai quali sono preposti, della realizzazione dei programmi e dei progetti loro affidati, della gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali ad essi assegnate". È stato osservato che questa disposizione per la prima volta pone concreta attenzione, a livello legislativo e in attuazione delle indicazioni contenute nella legge delega, ai risultati ottenuti e non semplicemente alla regolarità formale dei singoli atti⁵. Analogamente, hanno osservato Pastori e Sgroi nello scritto già ricordato che il nuovo istituto si pone in modo indifferente "rispetto alle responsabilità connesse al compimento e all'omissione di singoli atti, che pure continuano a rilevare nell'ottica del perdurante sistema della responsabilità amministrativa e contabile"⁶.

In merito al pilastro delle garanzie, la terza gamba della responsabilità dirigenziale, la prima stesura dell'art.19 non prevede nulla in merito alla durata dell'incarico: né un termine minimo, né un termine massimo. L'art.20 disciplina invece l'altro aspetto, la procedura per l'accertamento della responsabilità e le conseguenze dell'accertamento positivo.

Per ciò che riguarda la procedura, la disposizione pone due condizioni.

In primo luogo, la verifica dei risultati deve essere effettuata non direttamente da parte dell'Amministrazione datrice di lavoro, ma da parte di un organo collegiale imparziale: "appositi nuclei di valutazione... composti da esperti in tecniche di valutazione e nel controllo di gestione, anche interni all'amministrazione, con qualifica dirigenziale e, in maggioranza, da dirigenti generali".

---

⁵ C.D'ORTA, *Verifica dei risultati. Responsabilità dirigenziali* in Carinci, vol.1, pag.481\2, che indica gli antecedenti legislativi di questa norma, rimasti peraltro sostanzialmente inattuati.

⁶ *cit.* pag. 371.

In secondo luogo, è previsto il contraddittorio tra Amministrazione e dirigente, e la facoltà per quest'ultimo di formulare controdeduzioni (comma 4).

Per ciò che riguarda *i contenuti* della responsabilità, l'art.20 della normativa delegata non brilla certo per chiarezza.

Il 1° comma stabilisce infatti che "*i dirigenti generali ed i dirigenti sono responsabili del risultato dell'attività svolta dagli uffici ai quali sono preposti, della realizzazione dei programmi e dei progetti loro affidati, della gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali ad essi assegnate*". Quindi, quattro elementi - il risultato dell'attività, la realizzazione dei programmi e dei progetti, la gestione del personale, la gestione delle risorse finanziarie - concorrono per valutare l'eventuale responsabilità dirigenziale.

Il seguente 4° comma àncora però la sanzione per l'accertata responsabilità dirigenziale, consistente nel "*collocamento a disposizione per la durata massima di un anno con conseguente perdita del trattamento economico accessorio connesso alle funzioni*" a due sole specifiche ipotesi - a) "*l'inosservanza delle direttive generali*" e b) "*il risultato negativo della gestione*". La seconda ipotesi sembra così sinteticamente e ambigualmente racchiudere tutti gli elementi individuati nel 1° comma come componenti della responsabilità dirigenziale, senza però chiarire che cosa debba intendersi per "risultato negativo": che succede nell'ipotesi in cui alcuni degli elementi indicati dal 1° comma, ma non tutti, siano positivi, o anche molto positivi? Si può in questo caso parlare di risultato negativo della gestione (per esempio, tenendo conto della sola gestione negativa delle risorse finanziarie)?

Si può comunque concludere che siamo in presenza di una responsabilità che non necessariamente sorge - come la responsabilità disciplinare - dalla violazione di regole di comportamento, e addirittura può non

dipendere, specificatamente per ciò che concerne il conseguimento dei risultati, dal comportamento del dirigente⁷. Non sembrano infatti necessariamente previsti come requisiti la colpa o la negligenza: bastano l'insufficienza dei risultati complessivi prodotti dall'attività del dirigente e dal servizio o ufficio cui egli è preposto. Nel contempo, la norma mantiene genericamente e ambiguamente ferme "le disposizioni vigenti in materia di responsabilità penale, civile, amministrativo-contabile e disciplinare previste per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche" (art.20, comma 5).

In questa prima stesura, la conservazione della responsabilità disciplinare ha un significato preciso. Da una parte sta la responsabilità dirigenziale, che, come molti commentatori hanno rilevato, ha forti connotati di responsabilità oggettiva, con tutti i dubbi di legittimità costituzionale derivanti da questa impostazione, ma anche con il vantaggio di poter valutare il dirigente pubblico - non diversamente a quello privato - sulla base di ciò che è riuscito a realizzare. Dall'altra parte sta la responsabilità disciplinare, che presuppone comportamenti colposi o neglienti del dirigente. Naturalmente, sono possibili sovrapposizioni della responsabilità dirigenziale e della responsabilità disciplinare (ed anche della responsabilità civile), in caso di comportamenti neglienti concernenti l'attività affidata all'autonomia del dirigente che impediscono il conseguimento dei risultati previsti. In questo caso, il percorso oggettivo della responsabilità dirigenziale conduce alla rimozione dall'incarico e all'eventuale messa a disposizione; ben più gravi le conseguenze del percorso disciplinare, tenuto conto del fatto che, nell'assetto privatistico, la responsabilità disciplinare non prevede

---

⁷ così Corte dei Conti, sez. giurisdizionale Piemonte, n.1192\2000

sanzioni conservative, sicché la conseguenza inevitabile diviene il recesso disciplinato dagli artt. 2118 e 2119 c.c..

4. Ancora 1993: le prime modifiche.

Dopo pochi mesi, le carenze di questa disciplina e i forti dubbi di costituzionalità affacciati da più parti e sotto vari profili hanno indotto il Governo ad introdurre le prime, significative, modifiche.

Con il **D.Lvo 18\11\1993 n.470** (recante "*disposizioni correttive*" al precedente D.Lvo 29\1993) la disposizione precedente è stata integralmente sostituita dal nuovo art.20 "*Verifica dei risultati. Responsabilità dirigenziali*".

Il contenuto della responsabilità dirigenziale è da un lato ampliata, d'altro lato sottoposta a nuovi limiti. Così, la responsabilità dei programmi e dei progetti affidati - il cui accertamento era in precedenza indefinito e rimesso quindi alla più ampia discrezionalità - è stata collegata con "*gli obiettivi dei rendimenti e dei risultati della gestione finanziaria, tecnica e amministrativa*" (1° comma).

E' inoltre stata prevista - come ulteriore garanzia di una corretta valutazione della responsabilità dirigenziale - l'obbligatoria istituzione *in tutte le Pubbliche Amministrazioni* (e non solo nell'Amministrazione dello Stato) di nuclei di valutazione composti in modo imparziale.

La nuova disposizione (comma 2°) chiarisce con maggiore precisione la natura e i compiti degli organi collegiali imparziali cui è attribuito il compito di effettuare la valutazione del comportamento del dirigente: "*Nelle amministrazioni pubbliche, ove già non esistano, sono istituiti servizi di controllo interno, o nuclei di valutazione, con il compito di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione*

amministrativa. I servizi o nuclei determinano almeno annualmente, anche su indicazione degli organi di vertice, i parametri di riferimento del controllo".

La disposizione prosegue (comma 3°) precisando che questi servizi di controllo interno *"operano in posizione di autonomia e rispondono esclusivamente agli organi di direzione politica"*. È una efficace attuazione della gamba delle garanzie, a sussidio delle gambe dell'indipendenza e della responsabilità: l'affidamento delle valutazioni a organi collegiali indipendenti, terzi e autonomi offre una seria separazione tra politica e amministrazione e afferma la piena autonomia dei dirigenti pubblici dalle pressioni e dalle ritorsioni del potere politico.

Infine è interamente rinnovata la disciplina del sistema sanzionatorio (comma 9°).

È mantenuta la sanzione del collocamento a disposizione per la durata massima di un anno con perdita del trattamento economico connesso alle funzioni per il caso, già previsto, di *"inosservanza delle direttive"* e per il caso di *"risultati negativi della gestione finanziaria tecnica e amministrativa"*, in sostituzione del precedente generico *"risultato negativo della gestione"*.

È stata però aggiunta una ipotesi di *"responsabilità particolarmente grave e reiterata"* con possibilità di disporre *"il collocamento a riposo per ragioni di servizio"* per i dirigenti apicali (dirigenti generali e equiparati), mentre, per gli altri dirigenti, è stata, del tutto genericamente, prevista l'applicazione delle *"disposizioni del codice civile"*.

Questa modifica peggiora il sistema preesistente da un punto di vista logico giuridico e da un punto di vista sanzionatorio.

Sotto il primo profilo, viene infatti prevista, quale conseguenza di una responsabilità, particolarmente grave e reiterata, ma pur sempre dirigenziale, una sanzione prevista per la responsabilità contrattuale e/o disciplinare del dirigente che comporta il recesso dal rapporto di lavoro: si avvia una commistione tra i due sistemi che complica il discernimento dei vari tipi di responsabilità.

Sotto il secondo profilo viene aggravato l'apparato sanzionatorio della responsabilità dirigenziale, in difformità da quanto previsto nella legge delega che, come si è detto, aveva previsto solo una limitata sanzione conservativa (collocamento a disposizione per un anno), ma non sanzioni espulsive.

Il successivo comma 10° ripete la disposizione originaria - e ripropone, aggravandole, tutte le ambiguità su cui già ci siamo soffermati - secondo cui *"restano ferme le disposizioni vigenti in materia di responsabilità penale, civile, amministrativo-contabile e disciplinare previste per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche"*.

5. 2001-2002. Un salto in avanti: i dubbi di costituzionalità.

La legittimità di questa modifica è oggetto di due parallele questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla IV sezione del Consiglio di Stato⁸, per violazione degli artt.76 e 77 della Cost., in quanto la legge di delega prevedeva, in caso di responsabilità dirigenziale per mancato conseguimento degli obiettivi della gestione, solo la rimozione dalle funzioni ed il collocamento a disposizione..

Con sentenza 16\5\2002 n.193 la Corte Costituzionale⁹ ha ritenuto fondata la questione, e ha dichiarato la illegittimità costituzionale del comma 9, ultimo periodo, dell'art.20 del D.Lvo 29\1993 nel testo

---

⁸ ord.449 e 450 del 2001 in ....

⁹ In ...

sostituito dal D.Lvo 470\1993 (nonostante che questa disposizione fosse stata nel frattempo sostituita da successive modifiche).

In particolare, la Corte costituzionale ha osservato che "la distinzione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e l'attività gestionale con propria autonomia e responsabilità dei dirigenti nonché la progressiva estensione della privatizzazione del rapporto, dando risalto alla qualificazione di diritto soggettivo delle rispettive posizioni comporta da un lato un maggior rigore nella responsabilità degli stessi dirigenti. Nello stesso tempo, vi è una esigenza di rafforzamento della posizione dei medesimi dirigenti generali attraverso la specificazione delle peculiari responsabilità dirigenziali, la tipicizzazione delle misure sanzionatorie adottabili, nonché la previsione di adeguate garanzie procedurali nella valutazione dei risultati e dell'osservanza delle direttive; inoltre il modo e i tempi in cui si possa pervenire non solo alla revoca delle funzioni, ma anche alla risoluzione definitiva del rapporto di impiego".

"Queste garanzie" prosegue la Corte "mirate a presidiare il rapporto di impiego dei dirigenti <generali>, concorrono al rispetto del principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione", concludendo che "con ciò non si esclude - sul piano costituzionale - che il legislatore possa prevedere come misura sanzionatoria della condotta dirigenziale anche la rimozione dell'impiego nei casi di maggiore gravità; ma questa deve avvenire in base a previsione normativa e con le relative proprie garanzie procedurali".

La sentenza - pur lasciando irrisolti alcuni nodi di fondo, e in particolare quello della sovrapposizione tra diverse forme di responsabilità - rappresenta il punto culminante del sistema a tre gambe responsabilità-autonomia-garanzia e quindi dell'obiettivo della separazione tra politica e amministrazione. Nel contempo, elimina

l'illogica applicazione della sanzione del recesso secondo il codice civile ad un profilo di responsabilità dirigenziale.

6. 1997. Si riparte.

La situazione normativa era però, come detto, nel frattempo cambiata, proprio nella direzione indicata (ex post) dalla Corte: con la **L. 15\3\1997 n.59** è stata conferita una nuova delega al Governo avente ad oggetto, tra l'altro, la riforma della Pubblica Amministrazione. L'art.11 ha così indicato "*ad integrazione, sostituzione o modifica*" dei principi contenuti nella prima delega (L.421\1992) ulteriori principi e criteri direttivi, tra i quali l'estensione del "*regime di diritto privato del rapporto di lavoro anche ai dirigenti generali e equiparati delle amministrazioni pubbliche*" .

7. 1998. Tre gambe e molte responsabilità.

Sulla base di questa delega, è stato esteso il regime privato a tutta la dirigenza (compresa quindi l'alta dirigenza). L'art.21 inoltre è stato interamente riscritto dal **D.Lvo 31\3\1998 n.80** (indicato spesso come la "*seconda privatizzazione del rapporto di pubblico impiego*").

Il nuovo art.21 ha previsto distinti livelli di responsabilità dirigenziale. Peraltro, la responsabilità dirigenziale risulta disciplinata anche nell'ambito dell'art.19 che precede, in sede di disciplina del conferimento degli incarichi. Il risultato complessivo, assai confuso, è il seguente:

a) un primo livello di responsabilità (art.21, 1° comma) deriva da "*risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione*" o da "*mancato raggiungimento degli obiettivi*": la conseguenza è "*la revoca dell'incarico adottata con le procedure previste dall'art.19*" con contestuale, o comunque connessa "*destinazione ad altro incarico*" (1° comma). In questo caso, quindi, il dirigente non resta a disposizione,

ma riceve comunque un altro incarico (si deve ipotizzare, meno impegnativo o meno remunerativo di quello revocato).

b) un secondo livello di responsabilità (art.19, 7° comma) deriva da "*ipotesi di responsabilità dirigenziale per inosservanza delle direttive generali*" e poi, ancora, "*per i risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione*" entrambe "*disciplinate dall'art.21*". In questo caso è prevista la revoca dell'incarico *tout court*. Non è però chiaro se, per effetto del rinvio all'art.21, anche per l'inosservanza delle direttive generali alla revoca consegue l'assegnazione di un nuovo incarico, oppure se il rinvio all'art.21 riguarda solo i modi di valutazione (quindi sistemi e garanzie e parere conforme del Comitato dei garanti), con la conseguenza che per i risultati negativi della gestione vi sarà l'assegnazione ad un altro incarico, ma non per l'inosservanza delle direttive generali (non specificatamente prevista, se non nella forma "grave" dall'art.21) per la quale è quindi prevista la revoca dell'incarico senza assegnazione ad altro incarico, per un tempo non determinato.

c) un terzo livello di responsabilità derivante da "grave inosservanza delle direttive impartite dall'organo competente" o da "specifica responsabilità per i risultati negativi dell'attività amministrativa": la conseguenza prevista è l'esclusione "*dal conferimento di ulteriori incarichi per un periodo non inferiore a due anni*" (2° comma, prima parte);

c) un quarto e ultimo livello di responsabilità derivante da "*casi di maggiore gravità*": l'amministrazione può recedere dal rapporto secondo le disposizioni del codice civile e dei contratti collettivi (2° comma, ultima parte).

Il 1° comma dell'art.21 prevede ancora casi di responsabilità che prescindono - o sembrano prescindere - dall'accertamento della colpa o

della negligenza: se vi sono risultati negativi dell'attività o della gestione, o se comunque non sono stati raggiunti gli obiettivi, la conseguenza può essere la revoca dell'incarico e la destinazione ad altro incarico.

Il 7° comma dell'art.19 e il 2° comma dell'art. 21 prevedono invece i casi di responsabilità in cui deve essere presente l'elemento soggettivo della colpa o della negligenza: le ipotesi sono di "inosservanza" o di "grave inosservanza" delle direttive, e di "specifica responsabilità" per i risultati negativi; l'ultima ipotesi prevede, in ordine crescente, i "casi di maggiore gravità". In tutti questi casi, la differenza tra responsabilità dirigenziale e responsabilità disciplinare, ben chiara allorché, all'origine, la prima era concepita solo come responsabilità tendenzialmente oggettiva riguardante il raggiungimento dei risultati, risulta attenuata. Mentre possono ipotizzarsi comportamenti disciplinarmente rilevanti che non integrano una responsabilità dirigenziale, è divenuto ora difficile ipotizzare una responsabilità dirigenziale - al di fuori degli specifici casi del 1° comma dell'art.21 - che non consista anche in comportamenti disciplinarmente rilevanti: lo spazio di sovrapposizione delle due ipotesi di responsabilità, assai limitato nella formulazione originaria, si è quindi assai ampliato. Il nuovo assetto, pur non essendovi una completa coincidenza delle due responsabilità giustifica fondati dubbi sull'utilità pratica della distinzione.

Per tutte le tre ipotesi del 2° comma dell'art.21, e per l'ipotesi del 7° comma dell'art.19 (per effetto del rinvio in esso contenuto), proprio tenuto conto della necessità di accertare l'elemento soggettivo (e non solo dati oggettivi, quali il raggiungimento degli obiettivi o risultati negativi), viene introdotto un organo specifico, il *Comitato dei garanti*, nominato con garanzie di indipendenza, neutralità, terzietà e

professionalità, al quale è demandato il compito di rendere un "parere conforme" alla proposta sanzionatoria formulata dall'Amministrazione.

Non è stato quindi previsto il parere del Comitato dei garanti per la sola ipotesi, più lieve, del 1° comma.

Scompare inoltre dalla formulazione dell'art.21 il rinvio ad altre esistenti normative riguardanti la responsabilità disciplinare e civile. Infine, viene introdotta la previsione di un periodo di durata minima e massima dell'incarico: *"Tutti gli incarichi di direzione degli uffici delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, sono conferiti a tempo determinato, secondo le disposizioni del presente articolo. Gli incarichi hanno durata non inferiore a due anni e non superiore a sette anni, con facoltà di rinnovo"*.

7. Ancora 1998. Il dirigente traballa.

L'art.21 è nuovamente modificato con il **D.Lvo 29\10\1998 n.387** (su pressione delle organizzazioni sindacali dei dirigenti). Al 1° comma è stato previsto che l'eventuale nuovo incarico cui venga destinato il dirigente revocato possa essere non solo presso la medesima amministrazione ma anche *"presso altra amministrazione che vi abbia interesse"*. Più significativa l'altra modifica: dall'ipotesi intermedia di responsabilità è stata eliminata la *"specifica responsabilità per i risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione"*, che a molti è parsa non agevolmente distinguibile dall'ipotesi lieve prevista al primo comma - ed è stata introdotta, al suo posto, l'ipotesi di *"ripetuta valutazione negativa"* dei risultati o dell'attività del dirigente. In questo modo, la sanzione dell'esclusione dagli incarichi per un periodo non inferiore a due anni viene resa di rara applicazione: infatti le valutazioni sono a cadenza annuale, sicché il presupposto della sanzione può scaturire solo dopo almeno due anni di attività del dirigente (non è chiaro se la valutazione, oltre che ripetuta, deve

essere anche continuativa). Se poi si tiene conto del fatto che due anni è anche il limite minimo di durata dell'incarico, e che gli incarichi hanno generalmente una durata non superiore a tre anni, è facile comprendere che questa modifica vanifica sostanzialmente le possibilità di applicazione della sanzione. La stabilità della figura del dirigente, garantita dalle tre gambe, comincia a traballare per l'attenuazione proprio dell'istituto della responsabilità dirigenziale, a fronte di un rafforzamento della gamba delle garanzie.

8. 2001. La fine del cantiere?

Questa sistemazione è quella che entra a far parte del Testo Unico approvato con **D.Lvo 30\3\2001 n.165**. Sembra a questo punto che si chiuda, come osserva Carinci, i lavori di un cantiere rimasto aperto per oltre un decennio, nell'ambito del quale sono stati coinvolti circa 3 milioni di dipendenti pubblici¹⁰.

La responsabilità del dirigente è così articolata in una ipotesi *lieve* di responsabilità grosso modo oggettiva, che comporta la revoca dell'incarico e la destinazione ad altro incarico; poi una ipotesi intermedia *più grave* di responsabilità per colpa che comporta il non conferimento di ulteriori incarichi per almeno due anni; infine, una ipotesi di responsabilità, anch'essa colposa, di *maggior gravità*, che comporta la facoltà per l'Amministrazione di recedere dal rapporto secondo le disposizioni del codice civile e dei contratti collettivi. Solo per queste due ultime ipotesi, di maggior gravità, è previsto il parere conforme del Comitato dei garanti.

A questo punto la normativa sembra essere esaustiva di ogni possibile responsabilità del dirigente. Osservano infatti Pastori e Sgroi nel già citato articolo che "*il recesso dell'amministrazione per cause attinenti alla prestazione lavorativa del dirigente risulta disciplinato*

---

¹⁰ FRANCO CARINCI, *Una riforma conclusa. Fra norma scritta e prassi applicativa*, in Lavoro 2004, 329

dall'art.21 del D.Lvo 21\1993 e può dipendere solo dall'accertamento dell'insufficienza dei risultati conseguiti dal dirigente, nei termini e con le modalità stabiliti dalla norma. Se ciò è vero, la generale disciplina di cui agli art.2118 e 2119 c.c. risulta applicabile solo ai licenziamenti che dipendono da fatti estranei rispetto alla prestazione lavorativa e nella sola misura in cui essi rilevino; in ogni altra ipotesi, il recesso dell'Amministrazione risulta esaurientemente regolato dall'art.21 e può intervenire nei limiti che questo definisce"¹¹.

8. 2002. Si riparte. Il dirigente traballa sempre di più.

Neppure questa è però la sistemazione definitiva dell'istituto della responsabilità dirigenziale: tutto cambia ancora con la **L.15\7\2002 n.145**, recante "*Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato*".

Nell'art.19 sono introdotte nuove disposizioni. In primo luogo gli incarichi, prima garantiti, come si è visto, da una durata minima "*non inferiore a due anni e non superiore a sette*" per effetto dell'art.3, 2° comma della L. 145\2002 sono assoggettati solo ad un termine massimo di tre o cinque anni ("*la durata dell'incarico... deve essere correlata agli obiettivi prefissati e ... comunque, non può eccedere, per gli incarichi di funzione dirigenziale di cui ai commi 3 e 4, il termine di tre anni e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni*").

Possono quindi essere conferiti per periodi di tempo inferiori discrezionalmente individuati dai vertici dell'Amministrazione o dal potere politico. In questo modo viene vanificato quello che avevamo definito il secondo aspetto della gamba delle garanzie, e cioè la

---

¹¹ PASTORI – SGROI, *cit.*, pag.374.

previsione di un termine minimo sufficientemente lungo da evitare l'assoggettamento del dirigente alle imposizioni del potere politico per mantenere il proprio incarico. La mancanza di un termine minimo pone infatti il dirigente perennemente "in prova" e offre al potere politico la possibilità di verificare costantemente la sua affidabilità e quindi di limitare la sua reale capacità di autonomia.

La stessa disposizione prevede, forse pleonasticamente, che "è sempre ammessa la risoluzione consensuale del rapporto".

Viene inoltre introdotto il meccanismo dello *spoils system*, in una variante pesantemente autoritativa che tende a stroncare l'indipendenza e l'autonomia del dirigente e a privilegiarne la fedeltà o l'affiliazione politica (8° comma: "Gli incarichi di funzione dirigenziale di cui al comma 3 cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo")¹². Complessivamente, le modifiche tendono - come osserva Cassese - a precarizzare i dirigenti e a fidelizzarli al potere politico, con ciò operando una decisa inversione di rotta rispetto all'obiettivo di una netta separazione tra politica e amministrazione¹³.

Nel contempo, però, è abrogato il comma 7° dell'art.19 e scompare quindi l'irragionevole frazionamento della disciplina dell'istituto della responsabilità tra più disposizioni normative.

L'art.21 disciplina a questo punto nel solo 1° comma - direttamente o per rinvio ad altre fonti - *tutti i casi di responsabilità* del dirigente e non la sola responsabilità dirigenziale (nonostante l'epigrafe), con le seguenti modalità:

---

¹² Si vedano le considerazioni di VINCENZO TALAMO, *Lo spoils system all'italiana tra legge Bassanini e legge Frattini*, in *Il lavoro nella PA*, 2003, p.237.

¹³ SABINO.CASSESE, *Il rapporto tra politica e amministrazione e la disciplina della dirigenza*, in *Il lavoro nella pa* 2003, p.23

a) Ad un primo livello è previsto il divieto di rinnovo dello stesso incarico - ma non quindi, la revoca anticipata dell'incarico, o il conferimento di un incarico diverso - nei due casi di "mancato raggiungimento degli obiettivi, oppure "di inosservanza delle direttive", purché entrambi "imputabili al dirigente", e purché "valutati con i sistemi e le garanzie di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286".

Scompare quindi dalla responsabilità dirigenziale l'ipotesi lieve, riconducibile alla responsabilità oggettiva, consistente in "risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione" o in "mancato raggiungimento degli obiettivi", anche se non imputabili al dirigente che prevedeva, quale conseguenza, "la revoca dell'incarico adottata con le procedure previste dall'art.19" con contestuale assegnazione ad altro incarico.

Pur essendosi indubbiamente in presenza di una ipotesi di responsabilità, non è prevista una effettiva sanzione: tale infatti non può essere considerata la semplice impossibilità di rinnovo dello stesso incarico (con possibilità di conferimento di altro incarico). La disposizione prevede quindi, in questa ipotesi, che l'Amministrazione ha la possibilità, tenuto conto dell'imputabilità degli eventi al dirigente, di procedere disciplinarmente "secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo" e quindi solo se il contratto collettivo di categoria espressamente preveda questa possibilità.

È così introdotta o comunque (per chi ritiene che permanesse anche in precedenza) meglio specificata la facoltà dell'Amministrazione di esercitare l'azione disciplinare.

b) Un secondo livello, per casi più gravi, prevede la facoltà dell'Amministrazione di revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'articolo 23.

In questo caso, essendosi in presenza di un effettivo intervento sanzionatorio - revoca dell'incarico e collocamento a disposizione - non è prevista la possibilità di esercitare l'azione disciplinare come nell'ipotesi più lieve di semplice non rinnovo dell'incarico.

c) Il terzo, ultimo e più grave livello prevede la possibilità per l'Amministrazione di recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo di categoria.

Il 2° comma dell'art.21 è conseguentemente abrogato.

Per ciò che riguarda il procedimento per l'accertamento della responsabilità, l'art. 22 del D.Lgs. 165/2001, come modificato dalla L.145/2002, stabilisce poi che *"i provvedimenti di cui all'art.21, comma 1 sono adottati previo conforme parere di un Comitato di garanti..."*.

Quindi, mentre in precedenza era previsto dall'art. 22 il parere del Comitato dei garanti solo per il secondo comma dell'art.21, e quindi solo per le ipotesi più gravi, che erano anche quelli aventi un effettivo contenuto disciplinare: il recesso e quella che è stata definita una "sanzione disciplinare conservativa impropria" e cioè la revoca dell'incarico, nella nuova formulazione, nella quale i due commi sono stati accorpati, il parere previsto dall'art. 22 si estende a tutti i provvedimenti previsti dal 1° comma dell'art. 21. Quindi, a seguito della modifica, il parere del Comitato deve essere acquisito anche per le ipotesi meno gravi di responsabilità dirigenziale.

La nuova formulazione della responsabilità del dirigente, seppur apprezzabile da un punto di vista sistematico rispetto alle varie formulazioni precedenti, non risolve, ed anzi, aggrava i precedenti

interrogativi, concernenti il rapporto tra responsabilità disciplinare e responsabilità dirigenziale e l'ambito di operatività del parere del Comitato dei garanti.

E infatti, se l'obbligatorietà del parere di quest'ultimo viene limitato ai soli casi in cui viene effettivamente contestata un caso di responsabilità dirigenziale, e non anche ai casi in cui si contesta una responsabilità disciplinare, l'intera "terza gamba" della garanzia viene ad essere sostanzialmente azzerata. Infatti, se si tiene conto dell'evoluzione dell'istituto della responsabilità dirigenziale che abbiamo descritto, e del suo graduale passaggio da responsabilità di tipo oggettivo, derivante dal mancato conseguimento dei risultati e dei progetti previsti, a responsabilità per colpa, appare ben difficile, se non impossibile, ipotizzare una responsabilità dirigenziale senza un connesso comportamento disciplinarmente rilevante. In altri termini, sotto il profilo dell'elemento oggettivo, la responsabilità da inadempimento contrattuale o disciplinare del dirigente coincide per lo più (se non sempre), con la responsabilità dirigenziale, se riguardante fatti o comportamenti attinenti la prestazione lavorativa,

Ma allora, l'Amministrazione resta libera di perseguire l'una o l'altra forma di responsabilità o entrambe, essendo però svincolata, nel caso che prescelga di utilizzare il percorso della responsabilità disciplinare, dal previo obbligatorio parere del Comitato dei garanti. In altri termini, l'Amministrazione che intende recedere dal rapporto di lavoro con un dirigente divenuto sgradito ben può procedere disciplinarmente, evitando il parere del Comitato dei garanti, sol che costruisca la propria contestazione sotto il profilo disciplinare.

Proprio l'esistenza di questa arbitraria facoltà di scelta, con pesanti differenze sotto il profilo delle garanzie, induce a escludere che, a totale scelta dell'Amministrazione, possa essere necessario o meno il

previo parere del Comitato dei garanti, a seconda del procedimento che l'Amministrazione decide di promuovere, essendo tra l'altro ovvio che l'Amministrazione eviterà con cura l'attivazione del procedimento per responsabilità dirigenziale, ove è previsto il previo parere del Comitato dei garanti, proprio in quei casi in cui vuole evitare il controllo vincolante di un organo terzo ed imparziale sulla propria iniziativa.

In questo senso si è pronunciato il TAR Lombardia in una approfondita decisione sul tema, osservando che *"se non si può escludere che il recesso possa essere il risultato di una sanzione disciplinare... si può senz'altro escludere che il recesso previsto dall'art.27 del CCNL per i dirigenti sia configurato come atto di natura disciplinare"* (cfr. TAR Lombardia, sez.II, 23/6/2004 n.2656, doc. B).

In caso contrario, la rigorosa tutela predisposta dal legislatore - anche in aderenza alle indicazioni della Corte costituzionale - a tutela del dirigente ma anche, non dimentichiamolo, della stessa Amministrazione, rimarrebbe svuotata di significato, essendo sufficiente all'Amministrazione - come è accaduto nel caso di specie - utilizzare formalmente il percorso della responsabilità disciplinare per sottrarsi al vincolo del previo parere del Comitato dei garanti.

In questo senso sono le conclusioni di un membro del Comitato dei garanti per i procedimenti nei confronti di dirigenti ministeriali, il quale ha osservato che *"In alcuni casi le Amministrazioni hanno addotto a sostegno delle proprie proposte l'esistenza di una "giusta causa", ai sensi dell'articolo 2119 cod. civ., tale da non consentire "la prosecuzione, anche provvisoria, del rapporto" di lavoro, talora senza aver provveduto alla previa sospensione dall'impiego del dirigente o addirittura dopo aver proposto al medesimo un incarico dirigenziale rifiutato dall'interessato. A questo riguardo il Comitato ha ritenuto*

che il previo parere del Comitato sia comunque necessario ai fini della legittimità di un provvedimento di recesso anche quando questo esso sia motivato da una "giusta causa", ai sensi dell'articolo 2119 cod. civ.: diversa soluzione equivarrebbe a svuotare di contenuto il sistema delle garanzie voluto dal legislatore, giacché sarebbe sufficiente invocare la "giusta causa" per consentire all'Amministrazione di procedere senza l'osservanza della procedura prevista dall'art. 22 del d.lgs n. 165/2001"¹⁴.

9. 2005. La garanzia rattoppata.

Un ultima modifica viene introdotta alla tormentata "terza gamba" delle garanzie dall'art. 14-sexies del D.L. 30 giugno 2005, n. 115, ed inserita nel 2° comma dell'art.19 del TU, prevedendo nuovamente una durata minima dell'incarico che *"deve essere correlata agli obiettivi prefissati e che, comunque, non può essere inferiore a tre anni ne' eccedere il termine di cinque anni"*. La pesantissima limitazione del pilastro delle garanzie, introdotta nel 2002 con l'eliminazione di un termine di durata minimo, viene rimediata, ripristinando un termine ragionevole a garanzia dell'autonomia del dirigente. Intervento, certo apprezzabile. Anche se è difficile sopire il sospetto che il Governo in carica prima si sia liberato del limite minimo di durata per limitare l'autonomia dei dirigenti, e poi, al termine del suo mandato, abbia ripristinato il limite, per vincolare il Governo successivo.

10. Conclusioni.

La vicenda della responsabilità dirigenziale che è stata per sommi capi descritta, e la moltitudine di riforme e ritocchi normativi rendono evidente, prima di tutto, l'incerto procedere della privatizzazione avviata nel 1992: che altro non esprime se non incertezza degli organi

---

¹⁴ GIUSEPPE NIGRO, *Relazione sull'esperienza del Comitato dei Garanti* Reperibile on line all'indirizzo: www.clubdirigentipa.it/public/RelNegro.htm

politici sull'assetto ottimale dei rapporti tra politica e dirigenza amministrativa.

Tornando alla raffigurazione del dirigente come una figura a tre gambe, assistiamo in tutti questi anni a interventi legislativi che modificano l'una, o l'altra, accorciandola o allungandola, senza rendersi conto che ciò che conta è l'equilibrio complessivo.

Si modifica così la gamba delle garanzie, prima ampliandone e poi restringendone la tutela. MA ciò inevitabilmente produce effetti sulla gamba dell'autonomia, che viene corrispondentemente alterata, pur tenendo fermi i contenuti normativi. Oppure si amplia o si restringe la gamba della responsabilità, ma ciò incide direttamente sul livello di autonomia e di imparzialità, e sull'effettiva portata del sistema garantistico.

L'aspetto che resta irrisolto è costituito, in tutte queste operazioni di rimodellamento della posizione del dirigente, dal significato che si intende attribuire al concetto di fiducia e al contenuto del rapporto fiduciario del dirigente che la privatizzazione ha enormemente valorizzato. Perché il vincolo fiduciario si esplica, nell'Amministrazione pubblica assai più che nell'organizzazione privata, con due diverse importanti modulazioni: da un lato, con l'Amministrazione cui il dirigente appartiene, dall'altro con l'organo politico o con il dirigente superiore che ne è interfaccia. Sono rapporti che impongono e richiedono due diversi modelli di fiducia assai diversi. Sono modelli che non sempre coincidono, e spesso eternano in rotta di collisione: ciò accade soprattutto allorché l'organo politico richieda al dirigente prestazioni o scelte che quest'ultimo ritiene non compatibili con le finalità istituzionali dell'Amministrazione e quindi con il suo rapporto di fiducia con quest'ultima.