

COLLANA NUOVE AUTONOMIE
COLLETTANEE

15

LA RESPONSABILITÀ
DIRIGENZIALE
TRA DIRITTO ED ECONOMIA

ATTI DEL CONVEGNO INTERNAZIONALE
PALERMO, 6-7 GIUGNO 2019

a cura di

Maria Immordino e Cristiano Celone

EDITORIALE SCIENTIFICA

LA RESPONSABILITÀ DIRIGENZIALE TRA DIRITTO ED ECONOMIA

ATTI DEL CONVEGNO INTERNAZIONALE

PALERMO, 6-7 GIUGNO 2019

a cura di

Maria Immordino e Cristiano Celone

EDITORIALE SCIENTIFICA

LA RESPONSABILITÀ DIRIGENZIALE TRASFIGURATA E LA DISCIPLINA DELLE REGIONI SPECIALI

di Gaetano Armao

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive: l'amministrazione e "il treno va". – 2. La responsabilità dirigenziale e la sua crisi. – 3. La responsabilità dirigenziale nell'ordinamento delle Regioni speciali con particolare riferimento a quello siciliano.

1. *Considerazioni introduttive: l'amministrazione e "il treno va"*

L'ancoraggio ai principi costituzionali della responsabilità dirigenziale, se non può sfuggire, secondo consolidata dottrina¹, agli artt. 97 e 113 della Cost., trova un riferimento indefettibile nel diritto alla buona amministrazione², declinazione ampliata dal diritto europeo del principio di buon andamento cui è tenuta l'amministrazione pubblica.

Quest'ultima, perduta l'originaria configurazione di blocco a guida politica e sistema servente, ha assunto, non senza contraddizioni, quella di un sistema poliedrico ed articolato nel quale opera la c.d. distinzione di funzioni³ nella prospettiva del "*dovere di buona ammi-*

¹ Per una ricostruzione dell'istituto in materia si veda, da ultimo, al quale si rinvia altresì per i riferimenti in dottrina C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale tra Stato ed Enti locali*, Napoli, 2018.

² In dottrina v. D. SORACE, *La buona amministrazione e la qualità della vita, nel 60° anniversario della Costituzione*, in http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Sora/Sorace_buona_amministrazione_14_03_08.pdf. S. CASSESE, *Il diritto alla buona amministrazione*, in <https://images.irpa.eu/wp-content/uploads/2019/04/Diritto-alla-buona-amministrazione-barcellona-27-marzo.pdf> e M.R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento: dal metagiuridico alla logica del risultato in senso giuridico*, in *www.ius-publicum.com*, 2011, 14.

³ Cfr. S. BATTINI, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, 2012, 39 e ss.; L. CASINI, *La (mancata) separazione tra politica e amministrazione in Italia*, in ID. (a cura di), *Venti anni di politica e amministrazione in Italia*, Roma, 2014, 13, per il quale l'esercizio delle competenze dirigenziali è ancora li-

nistrazione” il cui riferimento è la qualità e l’efficienza del servizio al cittadino⁴.

Ed in tale contesto la responsabilità dirigenziale costituisce l’imprescindibile *pendant* dell’autonomia del dirigente nella gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali funzionale ad un sistema amministrativo che perde la propria connotazione piramidale per divenire reticolare e policentrico.

Come nell’evoluzione dell’ingegneria ferroviaria, ove con l’alta velocità si è passati dai treni a motrice separata a quelli a motrice ripartita, nei quali non vi è più una locomotiva di testa, con un sistema trainato e servente di carrozze, ma è l’intero treno dotato di motori sincronici che spinge la corsa e contemporaneamente, gestisce la frenata. Il treno diviene, così, un sistema complesso e sinergico, caratterizzato da una trazione strutturata e modulare, risultante della spinta di ogni carrozza, collegata alle altre da assorbitori idraulici dell’energia d’urto, ferma restando l’allocazione della cabina di guida in testa.

mitato: permangono infatti i “*condizionamenti dell’ancien régime burocratico (commissioni interne; cogestione sindacale; rigidità dei procedimenti di organizzazione e di spesa)*” e “*la distinzione tra funzioni di politici e dirigenti si sia assestata su un crinale diverso da quello voluto dalla legge: non tra indirizzo e gestione, ma in base al rilievo politico e amministrativo delle singole decisioni da adottare*”, il che trova conferma “*nella totale assenza di capacità di policy-formulation*” degli ultimi esecutivi”.

⁴ Il riferimento è allo studio, ormai risalente, ma preconizzante scenari futuri, dello studioso dell’Università di Palermo G. FALZONE, *Il dovere di buona amministrazione*, Milano, 1953. Secondo l’A. il dovere di buona amministrazione, che costituisce la sintesi di imparzialità e buon andamento, è imposto dalla Costituzione (129); tale dovere, infatti, “*nell’esercizio di una funzione in genere, non si pone tanto come dovere etico o come mera aspirazione deontologica, quanto come dovere attuale e squisitamente giuridico*” (87) e questo nel prisma del precetto sancito dall’art. 97, Cost., cioè in quanto “*quando si sostiene la necessità di una buona amministrazione non si vuole far riferimento ad un criterio medio, né precisare che, nello svolgimento di una funzione di qualsiasi natura essa sia, il relativo titolare deve uniformarsi ad un prototipo di buon amministratore ad agire come questo si comporterebbe normalmente, ma si vuole sostenere che quello deve, attraverso la sua attività perseguire i fini che della funzione formano oggetto ed ancora che ciò deve realizzare in maniera quanto più e quanto è meglio possibile in quanto soltanto mediante una buona amministrazione si può ottenere il soddisfacimento del fine insito nella funzione, la tutela cioè di un particolare interesse*” (62).

L'apparato amministrativo e la sua evoluzione hanno in tal guisa molti elementi di similitudine con il nuovo treno.

Nell'amministrazione pubblica, ad un sistema verticistico a guida politica e struttura servente burocratica si è progressivamente sostituito il sistema complesso, nel quale convivono integrazione e distinzione, ma la cui continuità è garantita dalla ripartizione della trazione a motori sincroni e dal buon funzionamento degli assorbitori idraulici dell'energia d'urto che compensano le spinte di trazione ed inerziali.

L'avvento della responsabilità dirigenziale concreta la prospettiva del riconoscimento della rilevanza del buon andamento in termini di organizzazione e coordinamento fra poteri, che si aggiunge, ma al contempo si differenzia profondamente dalle altre forme di responsabilità (disciplinare, penale, civile, amministrativo-contabile), e si riconnette ai fondamenti del rapporto distintivo tra politica ed amministrazione⁵ ed a quelli relativi ai temi dell'efficienza amministrativa e dell'amministrazione per risultati⁶.

La responsabilità dirigenziale, in tal guisa, proprio perché attiene alla fascia più alta dell'impiego presso le pubbliche amministrazioni, e quindi a quella più prossima alla politica sia per le forme di preposizione che per l'attività svolta, concretizza in termini più tangibili le tensioni ed in taluni casi anche le contraddizioni cui è sottoposto il rapporto tra vertici politici ed apicali burocratici. E se la legalità costituisce il parametro dell'azione, l'efficienza ne struttura il risultato, nel senso che la risalente prospettiva garantista dell'amministrazione è integrata dall'imprescindibile esigenza di congruità ed efficacia dell'azione⁷.

Continuità amministrativa e distinzione gestionale fungono, quindi, come i vettori, in taluni casi contrapposti, che innervano il tessuto con-

⁵ La questione della distinzione tra politica ed amministrazione (sulla quale v. B. CIMINO, *Profili funzionali: l'indirizzo e la gestione*, in *Venti anni di politica e amministrazione in Italia*, cit., 27 e ss.) si collega, anche per i rilevanti apporti della giurisprudenza costituzionale, a quella del c.d. *spoils system*. V. C. NAPOLI, *Spoils system e Costituzione: Contributo allo studio dei rapporti tra politica ed amministrazione*, Torino, 2017.

⁶ In merito per tutti M. IMMORDINO - A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, 2004 e, più recentemente, M. DI NUNZIATA, *Azione amministrativa e danno da disservizio*, Torino, 2018.

⁷ Cfr. M.R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, cit., 14.

nettivo dell'alta amministrazione e, più in generale, del governo (di quel che resta) dell'amministrazione pubblica⁸.

2. *La responsabilità dirigenziale e la sua crisi*

Le disfunzioni dell'amministrazione pubblica italiana sono molteplici, analizzate da anni, alcune hanno limitato la loro incidenza negativa, altre l'hanno accresciuta in un divenire, spesso contraddittorio, che accompagna l'amministrazione pubblica italiana, opportunamente definita "*fattore fondante dell'Italia moderna*"⁹, sin dall'avvio dello Stato unitario ed ancor più nello Stato repubblicano¹⁰.

Le riforme, più o meno ampie, che si sono succedute nell'ultimo trentennio solo in parte hanno risolto i problemi e, sovente, ne hanno generato altri, conferendo la nitida percezione che ambiziosi progetti di riordino dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato, come di quella regionale e locale, consentano di verificare quanto ampia possa essere la distanza tra aspettative e risultati conseguiti¹¹.

Il costo della p.a. e l'includibile riassetto organizzativo e funzionale sono un elemento essenziale per la crescita e la p.a. stessa diviene elemento di vantaggio competitivo di un sistema economico e strumento per la crescita¹².

⁸ Il riferimento è al quesito che pone S. CASSESE, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?*, in www.irpa.eu/articolo/che-cosa-resta-dellamministrazione-pubblica/, 2019, per il quale la marginalizzazione dell'amministrazione non sarebbe rilevante se non fosse parte di una più generale tendenza di più lungo periodo e di portata più ampia a considerare il diritto amministrativo come un campo dominato solo da due tensioni, quella tra legge e amministrazione e quella tra giudice e amministrazione, per cui il diritto amministrativo è considerato solo in funzione di limite dell'azione amministrativa.

⁹ Così G. MELIS, *Fare lo Stato per fare gli italiani*, Bologna, 2014, 133 e ss.

¹⁰ Per una completa ricostruzione si v. S. CASSESE, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, 2014, 129 e ss.

¹¹ Per tutti si v. R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Santarcangelo di Romagna, 2016, 109 e ss.; B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme*, Bologna, 2017, 115 e ss.

¹² Di rilievo la recente ricerca condotta da THE EUROPEAN HOUSE - AMBROSETTI, *La*

L'amministrazione pubblica nella tendenza ad importare modelli organizzativi esterni, prevalentemente dal sistema delle imprese, se ha rafforzato l'autonomia dirigenziale, affrancandola dal diretto condizionamento politico, al contempo ha dato corpo alla responsabilità dirigenziale nel contesto di quelli che sono definiti i percorsi di ascesa e declino del modello privatistico della disciplina del lavoro pubblico¹³.

Un dato appare certamente incontrovertito: l'accrescersi dell'autonomia dei dirigenti ne ha ampliato le responsabilità. Responsabilità disciplinari, penali, civili, amministrativo-contabili, dirigenziali per coloro che rivestono tale funzione, con una continua moltiplicazione ed intersezione dei profili di responsabilità, i quali, lungi dall'incrementare l'efficienza, si risolvono in diffusi effetti paralizzanti¹⁴.

Giusta il vigente art. 21 del d.lgs. n. 165 del 2001 e s.m.i., la responsabilità dirigenziale si configura per il «*mancato raggiungimento degli obiettivi*», nonché per «*l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente*», con indicazione delle misure conseguenti adottabili, che lasciano ferma «*l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo*».

Il comma 1 *bis*, com'è noto introdotto dal d.lgs. n. 150 del 2009, stabilisce, individuando il dirigente come organizzatore del lavoro al-

P.A. (Pubblica Amministrazione) da peso aggiunto a potenziale aiuto alla crescita del Paese, in www.ambrosetti.eu/wp-content/uploads/ricerca-PA-2.pdf, 5, dalla quale emerge che la gestione dei rapporti con la pubblica amministrazione determina un costo per le imprese pari annuo a 57,2 miliardi (32,6 per sole piccole), equivalente allo stipendio annuale medio di 1,9 milioni di lavoratori al 3,3% del Pil. Ma se si allineasse l'efficienza della burocrazia italiana a quella media di Francia, Spagna, Germania e Gran Bretagna, in 5 anni si genererebbero 146 miliardi di Pil in più.

¹³ S. BATTINI, *Al servizio della Nazione? Verso un modello di disciplina della dirigenza e del personale pubblico*, relazione tenuta al 62° Convegno di Studi amministrativi, *L'Italia che cambia: dalla riforma dei contratti pubblici alla riforma della Pubblica Amministrazione* - Varenna, 22, 23 e 24 settembre 2016, in www.astrid-online.it/static/upload/batt/battini_varenna_2016.pdf.

¹⁴ Nei confronti del dirigente è configurabile, sussistendone i presupposti, la responsabilità civile e penale. A siffatte forme di responsabilità esterne e generali si aggiungono poi quelle interne che, per tutti i dipendenti pubblici, sono costituite dalla responsabilità contabile e dalla responsabilità disciplinare, mentre soltanto per i dirigenti è disciplinata la responsabilità dirigenziale.

trui, che: «Al di fuori dei casi di cui al comma 1, 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»...«la retribuzione di risultato è decurtata, sentito il Comitato dei garanti, in relazione alla gravità della violazione di una quota fino all'ottanta per cento».

Se la responsabilità dirigenziale evidenzia, in tal guisa, i caratteri di “responsabilità aggiuntiva”, connessa alle funzioni organizzativo-gestionali attribuite alla dirigenza, tale configurazione avrebbe imposto una previsione generale che ne definisse, in modo chiaro, i connotati identificativi, soprattutto al fine di tracciare le linee di distinzione rispetto alla responsabilità disciplinare ed evitare molteplici rischi di sovrapposizione; criticità che, peraltro, sono amplificate dalla mancata attuazione del sistema di valutazione dei dirigenti che inevitabilmente refluisce sulla costruzione di misure di responsabilità dirigenziale ancorate a parametri oggettivi¹⁵.

Come opportunamente affermato, la responsabilità dirigenziale è collegata non solo al possesso della qualifica, ma all'incarico dirigenziale, al suo svolgimento ed, in particolare, al conseguimento del “risultato” (esiti negativi di gestione, mancato raggiungimento degli obiettivi, inosservanza delle direttive dell'organo di indirizzo politico), risultando così non solo autonoma ed aggiuntiva rispetto alle altre forme di responsabilità (disciplinare, erariale, penale, civile), ma anche profondamente diversa sul piano sostanziale¹⁶.

Se è abbastanza recente la genesi dell'istituto è pur vero che esso, proprio per le iniziali *défaillance*, non solo giuridiche, ma soprattutto organizzative e culturali¹⁷, ha subito molteplici interventi

¹⁵ Cfr. Cons. St., Commissione spec.le, 14 settembre 2016, n. 02113 su tali temi cfr. V. TENORE, *Profili ricostruttivi della responsabilità dirigenziale nel pubblico impiego*, in *Giustizia civile*, 2/2013, 338 ss.

¹⁶ Per una compiuta analisi dell'istituto si veda ancor l'ampia monografia di C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale tra Stato ed Enti locali*, cit., 225 e ss.

¹⁷ Sulle quali si veda per tutti S. RAIMONDI, *Dirigenza*, in *Enc. Giur.*, XI, Roma, 1988 e più recentemente M. D'ALBERTI, *L'alta burocrazia in Italia*, in ID. (a cura di), *L'*

di modifica e perfezionamento¹⁸ che approdano sino all'attuale disciplina.

La previsione dell'art. 21 individua le fattispecie che, attraverso il complesso procedimento di accertamento – che in questa sede ci si limita a richiamare – danno luogo alla responsabilità disciplinare.

Nel vigente quadro normativo, quindi, per configurare la responsabilità occorre accertare: a) il mancato raggiungimento degli obiettivi declinati dalla disciplina sull'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni; b) l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente (art. 21, primo comma, TUIPI); c) 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 (art. 21, comma 1 *bis*, TUIPI).

A tali inadempimenti consegue, con riguardo alle condotte *sub a)* e *b)*: l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale, o, in casi di maggior gravità, la revoca dell'incarico con la conseguente collocazione del dirigente a disposizione ovvero il recesso dal rapporto di lavoro “*secondo le disposizioni del contratto collettivo*” (art. 21, primo comma, TUIPI). Mentre con riferimento alla condotta *sub c)*: la decurtazione di una quota fino all'ottanta per cento della retribuzione di risultato in relazione alla gravità della violazione.

Al riguardo la più recente giurisprudenza ha apportato ulteriori chiarimenti rispetto alla peculiarità della responsabilità dirigenziale *ex* art. 21 del d.lgs. n. 165 del 2001, nel testo applicabile “*ratione temporis*” a seguito della modifica di cui all'art. 3, comma 2, della l. n. 145 del 2002.

Un particolare profilo ha riguardato la nitida distinzione rispetto alla più prossima delle altre fattispecie di responsabilità: quella disciplina-

alta burocrazia. Studi su Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Spagna, Francia, Italia, Bologna, 1994, 151 e ss.

¹⁸ Per una ricostruzione dei quali si v. L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, Padova, 2000; P. CHIRULLI, *Dirigenza pubblica (nuova riforma della)*, in *Enc. giur. Treccani*, XI, Roma, 2002 nonché, per le ultime integrazioni, A. MARRA, *La responsabilità dirigenziale tra esigenze di democraticità e di imparzialità dell'amministrazione*, https://boa.unimib.it/retrieve/handle/10281/249190/361709/Paper_20191103231654.pdf.

re, la quale presuppone un inadempimento colpevole di obblighi gravanti sul dirigente, mentre, giusta gli artt. 4 e 21 del d.lgs. n. 165 del 2001, quella dirigenziale va invece ricollegata ad una valutazione negativa dei risultati complessivi raggiunti dall'ufficio al quale il dirigente è preposto e finalizzata alla sua rimozione per inidoneità rispetto alla funzione¹⁹.

In tal guisa la violazione dei doveri di diligenza, perizia, correttezza e buona fede discendenti dal rapporto di lavoro può ledere il vincolo fiduciario che deve legare il dirigente all'amministrazione, ma non rileva ai fini della responsabilità dirigenziale, se tale inosservanza non determina il mancato raggiungimento dei risultati gestionali attesi²⁰.

Siffatta forma di responsabilità presuppone, infatti, una valutazione negativa dei risultati raggiunti dall'ufficio al quale il dirigente è preposto ed è finalizzata alla sua rimozione per inidoneità rispetto alla funzione, distinguendosi, pertanto, dalla responsabilità disciplinare, la quale postula un inadempimento colpevole di obblighi gravanti sul dirigente, con la conseguenza che l'*inosservanza delle direttive imputabili al dirigente*²¹ – un comportamento riconducibile ad entrambe le forme di responsabilità – assume valenza esclusivamente disciplinare ove la P.A. ritenga di sanzionare la violazione in sé, "*mentre va ricondotta alla responsabilità dirigenziale qualora la violazione, riguardando una direttiva strumentale al perseguimento dell'obiettivo assegnato al dirigente, finisca per incidere sulle prestazioni richieste a quest'ultimo ed alla struttura da lui diretta*"²².

Ne discende che se la responsabilità disciplinare presuppone il colpevole inadempimento di obblighi che gravano sul prestatore di lavoro, rilevante in sé a prescindere dalla incidenza sui risultati dell'attività

¹⁹ Cass. civ., sez. lav., 24 gennaio 2017, n. 1752.

²⁰ Cass. civ., sez. lav., 20 ottobre 2017, n. 24905.

²¹ Nell'ambito del rapporto pubblico, la responsabilità dirigenziale per "*violazione di direttive*", proprio perché presuppone uno stretto collegamento con il raggiungimento dei risultati programmati, deve riferirsi a quelle direttive che siano strumentali al perseguimento dell'obiettivo assegnato al dirigente perché solo in tal caso la loro violazione può incidere negativamente sul risultato, in via anticipata rispetto alla verifica finale, così Cass. civ., sez. lav., 9 maggio 2018, n. 11161.

²² Così, ancora, Cass. civ., n. 24905/2017, cit.

amministrativa e della gestione, la responsabilità dirigenziale è sempre strettamente correlata al raggiungimento degli obiettivi e persegue la finalità di consentire la rimozione tempestiva del dirigente rivelatosi inidoneo alla funzione²³.

La circostanza che la responsabilità dirigenziale attenga ai profili del rapporto di lavoro²⁴ e non a quelli dell'organizzazione è poi confortata dal fatto che la giurisdizione ordinaria, giusta l'art. 63, comma 1, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e s.m.i., in materia di pubblico impiego c.d. privatizzato, deve ritenersi estesa a tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, ivi compresa, oltre al conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali, quella concernente la responsabilità dirigenziale²⁵.

In termini generali di inquadramento dell'istituto è stata opportu-

²³ Cfr. al riguardo D. BOLOGNINO - G. D'ALESSIO, *Il dirigente come soggetto "attivo" e "passivo" della valutazione. La responsabilità dirigenziale legata al sistema di valutazione e la responsabilità per omessa vigilanza su produttività ed efficienza*, in F. PIZZETTI - A. RUGHETTI (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico*, Roma, 2010, 166 ss.

²⁴ V. per tutti A. BELLAVISTA, *La figura del datore di lavoro pubblico*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2010, 1, 87 e ss. e più recentemente A. GARILLI, *Dirigenza pubblica e poteri datoriali*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2017, 19 (1-2), 15 e ss.

²⁵ Cons. St., sez. V, 25 febbraio 2016, n. 782, ciò in quanto la devoluzione al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, attiene a tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ad eccezione di quelle relative ai rapporti di lavoro di cui al comma 4, incluse le controversie 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; ciò in ragione della circostanza che l'ipotesi residuale del successivo comma 4 – secondo il quale «*Restano devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*» – è limitata a quelle procedure che iniziano con l'emanazione di un bando e proseguono con la valutazione comparativa dei candidati e la redazione finale di una graduatoria, la cui approvazione, individuando i «*vincitori*», rappresenta l'atto terminale del procedimento, mentre restano estranee le fattispecie caratterizzate dall'inserimento in graduatoria, senza margine di discrezionalità, di quanti sono in possesso di determinati requisiti, anche sulla base della pregressa partecipazione a concorsi, in vista del conferimento di posti di lavoro che si rendano via via disponibili, cfr. Tar, Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, 5 aprile 2016, n. 376.

namente rilevata la crescente tendenza alla “*perdita di senso*” della responsabilità dirigenziale, avuto riguardo alla profonda trasformazione determinata dal progressivo ampliamento della fattispecie determinato da parte del legislatore rispetto all’originaria formulazione (il mancato raggiungimento dei risultati e l’inosservanza delle direttive).

Conclusione, questa, confortata dal fatto che nel tempo sono state introdotte – in guisa da determinare una vera e propria “*trasfigurazione della responsabilità dirigenziale*” divenuta da responsabilità per violazione di obblighi di risultato “*responsabilità per violazione di obblighi di processo*” – forme tipizzate di responsabilità dirigenziale: l’omesso avvio del procedimento a seguito di istanze e dichiarazioni presentate in via telematica, la mancata emanazione del provvedimento entro i termini prescritti dal legislatore, il mancato raggiungimento degli obiettivi di trasparenza sanciti negli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali, l’inadempimento degli obblighi di pubblicazione stabiliti dalla disciplina in materia, il rifiuto, il differimento e la limitazione dell’accesso civico oltre le ipotesi previste, la violazione di disposizioni imperative in materia di assunzione o impiego di dipendenti a tempo determinato o con forme di lavoro flessibile, la violazione delle norme sui controlli relativi alle assenze del personale, l’omessa o inadeguata vigilanza della prevenzione della corruzione in caso di commissione, all’interno dell’amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, da parte del dirigente, le reiterate violazioni delle misure di prevenzione previste dal piano anticorruzione, la mancata attuazione delle disposizioni sul codice dell’amministrazione digitale, il mancato utilizzo della posta elettronica ed in particolare di quella certificata, l’omesso aggiornamento degli indirizzi di posta elettronica, i ritardi nella amministrazione digitale, la mancata utilizzazione delle convenzioni Consip e/o del Mepa²⁶.

A conferma della segnalata tendenza espansiva e snaturante della re-

²⁶ Come opportunamente sottolineato da S. BATTINI, *op. ult. cit.*, 6-7, al quale si rinvia per una puntuale ricostruzione delle fattispecie introdotte. Al riguardo D. DAVID, *Le nuove fattispecie di responsabilità dirigenziale, ovvero come il legislatore abbia rivoluzionato (o forse trasformato) l’istituto ex art. 21 d.lgs. 165/2001*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 2013, circoscrive tuttavia la mutata morfologia dell’istituto ad una mera “*parcellizzazione*”, pur evidenziandone la distorsione.

sponsabilità dirigenziale, con particolare riguardo all'osservanza della trasparenza ed efficienza dell'amministrazione, va sottolineato che, ai sensi dell'art. 1, co. 7, della legge 19 giugno 2019, n. 56 (c.d. "*legge concretezza*"), si introduce un'ulteriore forma di responsabilità dirigenziale che scaturisce dall'omesso rispetto del termine per l'attuazione delle misure correttive che le amministrazioni sono obbligate ad inverare per realizzare le azioni concrete per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni stabilite nell'apposito piano triennale emanato dal ministro della funzione pubblica²⁷.

Mentre, ancor più recentemente, l'art. 1, co. 163, della l. 27 dicembre 2019, n. 160, estende la responsabilità dirigenziale ed aggrava il regime delle sanzioni per gli inadempimenti relativi agli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. n. 33 del 2013 (e s.m.i.) sul diritto di accesso e gli obblighi di pubblicità, assegnando all'ANAC la competenza in materia di irrogazione delle sanzioni per gli inadempimenti sanciti dall'art. 47 dello stesso decreto n. 33 del 2013 e s.m.i.²⁸.

Appare di tutta evidenza che si tratta di ipotesi tipiche di violazione delle prescrizioni sulla gestione della funzione dirigenziale, violazione di obbligazioni "*di mezzi*" piuttosto che del mancato raggiungimento del "*risultato*", in guisa da configurare la sostanziale mutazione della morfologia della responsabilità dirigenziale.

Non solo l'estensione delle tipologie di omissioni, ma soprattutto la natura delle stesse, fa straripare tale forma di responsabilità dalla fun-

²⁷ Che A. MARRA, *op. ult. cit.*, 9, definisce un ottimo esempio per rendersi conto della distorsione subita anche del principio di efficienza, la cui realizzazione è affidata – in base a una singolare accezione del termine concretezza – all'(ennesima) attività pianificatoria da parte del ministro per la p.a.

²⁸ Alla stregua del quadro sinteticamente delineato l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa in materia come la mancata predisposizione del "*Programma triennale per la trasparenza*" costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono altresì valutati ai fini della retribuzione di risultato e del trattamento economico accessorio collegato alle performance dei dirigenti. La normativa in esame stabilisce poi alcune sanzioni amministrative pecuniarie soltanto nelle ipotesi di violazione degli obblighi di pubblicazione relativi agli organi di indirizzo politico, nonché a quelli relativi ad enti vigilati o controllati e società partecipate (articoli 46 e 47).

zione assegnata dal corretto riparto tra compiti del vertice politico e dirigenza²⁹ e dal relativo controllo di risultato, trasformando quest'ultimo in un controllo (concomitante) sul rispetto degli adempimenti legislativi (imputabilità ai dirigenti della responsabilità "dell'attività gestionale") e, quindi, sulle forme di esercizio del potere organizzativo-gestionale e non sul risultato con il conseguente rilievo "se non sul piano della revoca e anticipata degli incarichi, su quello, più sottile, del rinnovo degli stessi"³⁰.

3. La responsabilità dirigenziale nell'ordinamento delle Regioni speciali con particolare riferimento a quello siciliano

3.1. La responsabilità dirigenziale nell'ordinamento del pubblico impiego delle Regioni speciali ricalca sostanzialmente la disciplina statale, in linea con la tendenza c.d. centralista³¹ che ha progressivamente attratto a livello statale la disciplina del pubblico impiego di tali Regioni nel presupposto dell'esclusiva competenza del legislatore statale del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti regionali³². Ciò in quan-

²⁹ Come noto la Corte costituzionale ha precisato il rilievo sul piano strutturale di definizione delle regole di disciplina del lavoro dirigenziale per assicurare il piano funzionale che postula una chiara distinzione «tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione» (Corte cost., 23 marzo 2007, n. 103 e 20 maggio 2008, n. 161).

³⁰ In questo senso si vedano le osservazioni di A. MARRA, *L'amministrazione imparziale*, Torino, 2018, 99 e ss. al quale si rinvia per una puntuale indicazioni del fenomeno di dilatazione normativa dell'istituto e ad ampi riferimenti in dottrina.

³¹ Si conferma così la consolidata conclusione secondo la quale si è avuta in materia una "evoluzione (o involuzione) centralista quanto al riparto di competenze legislative tra Stato e regioni in materia di pubblico impiego regionale", in tal senso C. PADULA, *Il riparto delle competenze legislative fra Stato e regioni in materia di pubblico impiego*, in www.federalismi.it, 21/2017, 26.

³² Vedasi al riguardo, tra i principali contributi, S. BATTINI, *Autonomia regionale e autonomia negoziale nella disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici*, in *le Regioni*, 1996, 683 ss.; S. CASSESE, *Intervento in Il nuovo Titolo V della Costituzione Stato/Regioni e diritto del lavoro*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, 677 e ss.; G. LOY, *Le competenze delle Regioni a Statuto speciale in materia di lavoro alla luce della modifica del Titolo V della Costituzione italiana*, in A. DI STASI (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, Milano, 2004, 36 ss.; E.M. MASTINU, *Il lavoro alle dipendenze delle ammi-*

to per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano i principi desumibili dal t.u. sul pubblico impiego costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, sicché *“come tali, questi si impongono al rispetto del legislatore della Regione autonoma a prescindere dalle ragioni che hanno spinto quest’ultimo a violare il principio di riserva alla contrattazione collettiva della definizione del trattamento economico del proprio personale e del conseguente re-inquadramento”* (così Corte cost., 18 aprile 2019, n. 93)³³.

nistrazioni regionali nel Titolo V della Costituzione, in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, 2/2007, I, 371 ss.; A. TROJSI, Il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni in materia di impiego pubblico regionale, in Le Regioni, n. 6/2009, 1213 e ss.; R. NUNIN, Stato e Regioni nella disciplina del lavoro pubblico: i principi legislativi, in AA.VV., Il rapporto di lavoro nell’impiego pubblico locale tra legge e contratto collettivo: il caso del Friuli Venezia Giulia, Udine, 2012, 7 e ss., più recentemente C. PADULA, Il riparto delle competenze legislative fra Stato e regioni in materia di pubblico impiego, cit., 12 e ss.

³³ Cfr. anche Corte cost., 13 febbraio 2020, n. 16; 13 luglio 2017, n. 175; 11 luglio 2017, n. 160; 5 dicembre 2016, n. 257. Va peraltro ricordato che alla stregua dell’intervenuta privatizzazione del pubblico impiego, *«i principi fissati dalla legge statale in materia “costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull’esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l’uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale [...]»* (Corte cost., 21 giugno 2019, n. 154; 13 novembre 2019, n. 232; 11 aprile 2019, n. 81; 10 novembre 2017, n. 234; 19 luglio 2013, n. 225; 24 aprile 2013, n. 77). Di guisa che la disciplina del rapporto di impiego alle dipendenze delle Regione ed i profili relativi al trattamento economico del personale pubblico privatizzato vengono ricondotti alla materia dell’*«ordinamento civile»*, di competenza esclusiva del legislatore nazionale, che in tale materia fissa principi che *“costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull’esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l’uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati e, come tali si impongono anche alle Regioni a statuto speciale”* (Corte cost., 14 giugno 2007, n. 189).

Per una ricostruzione della giurisprudenza in materia M. PIERONI - M. BELLOCCI (a cura di), *Il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni nella giurisprudenza costituzionale in materia di lavoro pubblico, reclutamento e scelta delle relative modalità*, in https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_220_Rip_comp_legisl_Stato_Regioni.pdf e ARAN, *Lavoro pubblico e titolo V della Costituzione. L’orientamento della Corte Costituzionale*, in *Aran-Occasional paper 5/2014*, www.aranagenzia.it/index.php/statistiche-e-pubblicazioni/ e recentemente C. PADULA, *Il riparto delle competenze legislative fra Stato e regioni in materia di pubblico impiego*, cit.

La qualificazione della riserva di contrattazione collettiva³⁴ posta dal legislatore statale, quale norma fondamentale di riforma economico-sociale, comporta che essa operi come limite all'autonomia della Regione speciale in base alle previsioni dello stesso statuto, che impone che l'esercizio delle attribuzioni regionali avvenga nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale³⁵.

Peraltro, se gli atti di conferimento di incarichi dirigenziali rivestono la natura di determinazioni negoziali e non quella di atti di alta amministrazione, i primi, evidenziano l'esercizio di poteri analoghi a quelli del datore di lavoro privato, in settori nei quali il rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione è stato equiparato dalla legge al lavoro privato; i secondi, invece, possono essere adottati anche sotto forma di nomina dei vertici delle amministrazioni, in settori nei quali l'ordinamento stima opportuno mantenere una disciplina giuridica sottratta al fenomeno della privatizzazione. Quest'ultimi sono, conseguentemente, espressione di un'am-

³⁴ In merito si v. M. RAGUSA, *Contrattazione collettiva e responsabilità dirigenziale*, in *Il diritto dell'economia*, 3-2019, 213 e ss.

³⁵ Va peraltro ricordato che alla stregua dell'intervenuta privatizzazione del pubblico impiego, «i principi fissati dalla legge statale in materia “costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale [...]”» (Corte cost. n. 154 del 2019, n. 232 e n. 81 del 2019, n. 234 del 2017, n. 225 e n. 77 del 2013).

Di guisa che la disciplina del rapporto di impiego alle dipendenze della Regione ed i profili relativi al trattamento economico del personale pubblico privatizzato vengono ricondotti alla materia dell'«ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore nazionale, che in tale materia fissa principi che «costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati e, come tali si impongono anche alle Regioni a statuto speciale» (Corte cost., n. 189/2007, cit.). La qualificazione della riserva di contrattazione collettiva posta dal legislatore statale quale norma fondamentale di riforma economico-sociale comporta che essa operi come limite all'autonomia della Regione speciale in base alle previsioni dello stesso statuto, che impone che l'esercizio delle attribuzioni regionali avvenga nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

pia discrezionalità amministrativa, il che ne impone l'assoggettamento al sindacato del giudice amministrativo secondo l'ordinario criterio di riparto³⁶.

Nelle Regioni speciali, senza un grande sforzo di innovazione, pur negli ambiti declinati dalla competenza legislativa³⁷, si rinvergono, sebbene come si vedrà con qualche minima spinta nella Regione Siciliana³⁸, discipline omogenee della responsabilità dirigenziale³⁹.

La responsabilità dirigenziale viene così declinata all'art. 29 della l.r. 23 luglio 2010, n. 22 della Valle D'Aosta, all'art. 22 della l.r. 13 novembre 1998, n. 31 della Regione Sardegna, all'art. 14 della l.r. 9 dicembre 2016, n. 18 e s.m.i. del Friuli-Venezia Giulia, all'art. 20 della l. prov. Bolzano 23 aprile 1992, n. 10 e s.m.i. ed all'art. 18, l. prov. Trento 3 aprile 1997, n. 7 e s.m.i.

Si tratta di disposizioni normative, in taluni casi risalenti, che si allineano alla disciplina statale, pur non scovre da questioni di coordinamento con l'evoluzione normativa dell'istituto e con la delineata evoluzione che lo caratterizza, e non prive degli elementi di contraddittorietà richiamati⁴⁰.

³⁶ Ne discende che alla stregua della disciplina dell'art. 63, d.lgs. n. 165/2001, la giurisdizione amministrativa sussiste soltanto in relazione all'impugnazione degli atti di macro-organizzazione presupposti a quelli di conferimento degli incarichi dirigenziali, secondo un meccanismo di riparto che non può essere alterato neanche per ragioni di connessione, Cfr. Cass. civ., sez. lav., 24 settembre 2015, n. 18972; Cons. St., sez. V, 25 febbraio 2016, n. 784, e giurisprudenza ivi richiamata. In dottrina si veda L. SALTARI, *I profili strutturali: la nomina dei dirigenti*, in L. CASINI (a cura di), *Venti anni di politica e amministrazione in Italia*, cit., 75 e ss.

³⁷ Cfr. M. MARINELLI, *Federalismo e diritto del lavoro: il caso della Sicilia*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2004, 412 ss.

³⁸ Si rinvia a R. URSI, *La dirigenza regionale: il caso della Regione siciliana*, in http://www.unipa.it/polotp/progr_giur_10_11/La%20dirigenza%20della%20regione%20siciliana.pdf, 16-17.

³⁹ A. BELLAVISTA, *Federalismo e lavoro pubblico regionale*, in AA.VV., *Diritto del lavoro. I nuovi problemi. L'omaggio dell'accademia a Mattia Persiani*, Padova, 2005, I, 8 ss.; G. D'AURIA, *La nuova riforma del lavoro pubblico e le autonomie regionali e locali*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2009, 484 e ss.; A. TROJSI, *L'impiego regionale: fonti e spazi di competenza legislativa delle Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5-6, 2009, 819 e ss., ma già ID., *Vincoli costituzionali e sistema della fonti regionali in materia di lavoro*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *La legislazione regionale in materia di lavoro. Studi preparatori*, Napoli, 2007, 27 ss.

⁴⁰ Se ne veda un'analisi, sebbene ormai risalente, in P. MONDA, *Valutazione e re-*

3.2. La recentissima sentenza del Giudice delle leggi, n 16 del 2020, pronunciata proprio con riguardo alla Regione siciliana, offre una sicura conferma, nel solco di una consolidata giurisprudenza⁴¹, al controverso inquadramento dell'ordinamento dell'impiego pubblico nelle Regioni a Statuto speciale.

Alla stregua di quanto sancito dall'art. 117, comma 2, lett. l), Cost., la Corte ha confermato che, a seguito della privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, che deve ritenersi disciplinato dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva nazionale di comparto (art. 2, del d.lgs. n. 165 del 2001), cui è riservata la definizione del trattamento economico “*fondamentale ed accessorio*” dei dipendenti pubblici, anche regionali (art. 45, comma 1, d.lgs. n. 165 del 2001), i profili che definiscono la disciplina del rapporto, compresi quelli inerenti al trattamento economico dei dipendenti pubblici, anche di livello dirigenziale, sono ricompresi nella materia “*ordinamento civile*”, di competenza esclusiva dello Stato⁴².

Ed è quindi esclusivamente all'interno di tale alveo che la potestà legislativa esclusiva vantata dalla Regione in materia di “*stato giuridico ed economico*” del proprio personale (art. 14, lett. q) dello Statuto speciale siciliano), può legittimamente esplicarsi nel rispetto dei limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica tra i quali rientrano i principi desumibili dal d.lgs. n. 165 del 2001, i quali si impongono al rispetto della Regione ad autonomia

sponsabilità della dirigenza pubblica nel d.lgs. n. 150/2009: l'applicazione a Regioni ed Enti locali, in *Istituzioni del federalismo*, 5-6, 2009, 1103 e ss.

⁴¹ Ma già in precedenza Corte cost., 25 gennaio 2019, n. 10; 6 giugno 2019, n. 138; 19 giugno 2019, n. 146; 160 e 175 del 2017; 257 del 2016; in merito si veda ancora C. PADULA, *Il riparto delle competenze legislative fra Stato e regioni in materia di pubblico impiego*, cit., 26 e ss.

⁴² In questo scenario, le norme recate dal d.lgs. n. 165 del 2001 costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza connessa al precetto costituzionale di uguaglianza «di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati». Come tali, le disposizioni contenute nel T.U. sul pubblico impiego si applicano anche alle Regioni a statuto speciale, compresa la Regione Siciliana, che non vanta alcun titolo competenziale per modificare il trattamento economico dei dipendenti regionali (Corte cost., n. 154 del 2019; nello stesso senso, sentt. nn. 232 e 81 del 2019; 234 del 2017; 225 e 77 del 2013).

speciale quale che sia la ragione contingente che l'abbia indotta a legiferare sul trattamento economico dei dipendenti pubblici regionali, in violazione della riserva che lo Stato affida in materia alla contrattazione collettiva giusta l'art. 2, comma 3, t.u. sul pubblico impiego, infatti, “[l]’attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi” e l’art. 45, comma 1, dello stesso testo unico ribadisce che “[i]l trattamento economico fondamentale ed accessorio [...] è definito dai contratti collettivi”⁴³.

Come efficacemente ricordato, la nascita della Regione Siciliana rappresenta certamente un “colpo di cannone nella cultura istituzionale dell’epoca”⁴⁴. L’attività dei primi governi, lungo la prima e la parte iniziale della seconda legislatura del Parlamento siciliano, danno la cifra di quanto l’esercizio dell’autonomia abbia potuto pesare nei primi passi dell’Italia repubblicana.

In seguito si aprirà la strada alle molte contraddizioni della controversa esperienza della Regione Siciliana. Avviata la costruzione dell’apparato burocratico dal nulla, come ha ricordato lo stesso Presidente Alessi⁴⁵, fu proprio la convulsa esigenza di approntare una struttura

⁴³ Ma già in questo senso sono molteplici le pronunce in tal senso: “ai sensi dell’art. 14, lettera q), dello statuto regionale, ad essa spettò la competenza legislativa esclusiva in materia di stato giuridico ed economico del proprio personale, va letta nel senso che la potestà di regolazione in materia incontra, ai sensi di quanto previsto dallo stesso statuto i limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica” (Corte cost., n. 81 del 2019, 23 luglio 2018, n. 172, ma già n. 189 del 2007), che si rinvia all’art. 1, comma 3, t.u. pubblico impiego (che richiama i principi desumibili dall’art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e dall’art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni e integrazioni) – che “per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano i principi desumibili dal t.u. pubblico impiego costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica. Come tali, questi si impongono al rispetto del legislatore della Regione autonoma a prescindere dalle ragioni che hanno spinto quest’ultimo a violare il principio di riserva alla contrattazione collettiva della definizione del trattamento economico del proprio personale e del conseguente re-inquadramento” (così ancora Corte cost., n. 93 del 2019, 15 novembre 2018, n. 201 e 26 luglio 2018, n. 178).

⁴⁴ In tal senso, G. SILVESTRI, *Lo Statuto siciliano e la Costituzione*, in G. ARMAO - M. SAJA (a cura di), *Settant’anni di autonomia siciliana 1946-2016*, Soveria Mannelli, 2016, 31.

⁴⁵ “Cominciai dal nulla assoluto. Non una sola lira in cassa, nemmeno un prestito dal

amministrativa nella particolare fase dell'immediato dopoguerra che determinò la causa di alcuni dei vizi che dispiegheranno in seguito i propri effetti nocivi sull'amministrazione⁴⁶.

Un'amministrazione, quindi, che sorge con gravi problemi genetici di tipo strutturale e funzionale, ma soprattutto culturale, non poteva che generare le disfunzioni e le patologie che hanno condotto a individuare nella burocrazia regionale una delle pesanti "zavorre" delle istituzioni siciliane⁴⁷.

Il decorso del tempo ha accentuato pesantemente i limiti iniziali ingrossando gli apparati attraverso reclutamenti solo in minima parte rispettosi della regola del pubblico concorso, con immissioni spesso deri-

Governo nazionale perché il ministro Einaudi si rifiutò di concederlo. Non un impiegato, o funzionario, o semplice commesso. Non i locali per gli uffici dei dieci Assessori. Non i mezzi di trasporto. Nessuna norma attuativa!", così G. ALESSI, *Il pensiero politico cattolico e le origini dell'Autonomia siciliana*, Palermo, 2011, 56. Tali notazioni si ritrovano anche nel discorso tenuto all'A.R.S. il 12 giugno 1947 (*ivi*, 201).

⁴⁶ Così, ancora, G. ALESSI, *op. ult. cit.*, 156-157, che ricorda che la Regione, a causa dell'ostilità "corrieva dell'Amministrazione centrale... fu costretta ad un reclutamento affrettato, tumultuoso, arbitrario del personale", e così avvenne che "invece di proporsi in antitesi dei metodi e della mentalità mafiosa... [essa] creò nuovi e più cospicui spazi ed occasioni alla pratica della illegalità, al protezionismo, all'intrigo e cioè a quello che ordinariamente costituisce ottimo humus del costume mafioso". Si tratta di considerazioni contenute nella "Relazione sul fenomeno della mafia in Sicilia alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia", IV Legislatura. Per Alessi, l'ampio e prolungato ricorso alla "chiamata diretta" assunse connotati patologici e insieme al clima di contestazione giuridico-costituzionale unita a una diffusa pratica di "fuorilegismo costituirono un motivo di debolezza organizzativa della Regione; l'abuso amministrativo in rapporto al reclutamento del personale ne verificò la debolezza deontologica, togliendo all'istituto molta autorità e prestigio", mentre "l'atteggiamento legislativo ed amministrativo dell'Assemblea regionale siciliana e del Governo regionale per gran tempo indugiò nella prassi impostata sul "favore personale" e sull'amicizia, e cioè in un costume che la Regione si era proposta di combattere ed eliminare".

⁴⁷ Paradigmatica la vicenda dell'equiparazione tra il trattamento economico dei dipendenti dell'appena istituita Assemblea regionale siciliana e il Senato, avvenuta in assenza di alcun presupposto normativo, ma sulla base di una semplice deliberazione del Consiglio di presidenza della prima del 26 novembre del 1948, con effetti negli anni a venire soprattutto sul piano finanziario difficilmente compatibili con la grave crisi economica. La vicenda è ricostruita, anche con riguardo ai benefici economici che ne sono scaturiti, nel libro di S. TOSCANO, *La camera grassa. Una dieta per i consigli regionali degli sprechi*, Soveria Mannelli, 2014.

vanti dalla stabilizzazione di rapporto di precariato, mentre il confuso passaggio al regime di rapporto privatizzato ha moltiplicato le figure dirigenziali, peggiorato la distribuzione sul territorio regionale⁴⁸, introdotto regimi di favore sul piano previdenziale, dei permessi retribuiti e dei distacchi sindacali⁴⁹.

La riforma burocratica regionale⁵⁰, che ha declinato la figura del dirigente regionale e le modalità organizzative di lavoro (legge regionale 23 marzo 1971, n. 7 e s.m.i., poi parzialmente modificata dalla legge regionale 29 dicembre 1980, n. 145) e si deve prioritariamente all'impegno di Piersanti Mattarella⁵¹, ha inoltre disciplinato l'organizzazione

⁴⁸ Sulla dislocazione del personale occorre ricordare che all'art. 11, terzo comma, della l.r. 9 maggio 2012, n. 26, su proposta del Governo, è stata inserita una norma – e ben due anni prima di quella poi introdotte a livello statale – che avrebbe consentito al Governo regionale di razionalizzare la distribuzione del personale sul territorio, e senza limitazioni chilometriche, nella possibilità di trasferimento tra uffici regionali.

⁴⁹ Si veda ancora sulla questione R. URSI, *Un'«amministrazione fantastica»: l'organizzazione della Regione siciliana nello spettro della riforma dell'autonomia*, cit., 236 e ss. nonché, con specifico riguardo al regime dei permessi ex l. 5 febbraio 1992, n. 104 e s.m.i., si rinvia al mio lavoro *Autonomia finanziaria e risanamento economico della Regione siciliana*, cit., 778. A seguito dell'approvazione della l.r. 7 maggio 2015, n. 9 (art. 51-52), che consente il collocamento in quiescenza anticipato per i dipendenti che maturano i requisiti c.d. pre-Fornero entro il 2020 (con trattamento pari al 90% dello stipendio per coloro che maturano i requisiti entro il 2016, e all'85% per coloro che li maturano tra il 2016 e il 2020), a regime si prevede la fuoriuscita complessiva di circa 4000 dipendenti.

⁵⁰ Per una ricostruzione delle vicende storiche che ne hanno connotato la problematica evoluzione e una disamina delle criticità dell'organizzazione amministrativa e burocratica regionale v. S. RAIMONDI, *L'Amministrazione*, e F. SALVIA, *La burocrazia della Regione siciliana: profilo storico e problemi attuali*, in F. TERESI (a cura di), *Cinquant'anni dello Statuto siciliano*, Palermo, 1997, 139 ss.; F. SALVIA, *L'amministrazione della Regione siciliana: profilo storico*, in *Nuove Autonomie*, 1993, 53, ss.; ma già F. TERESI, *Amministrazione e burocrazia in Sicilia: profili generali*, in F. TERESI - S. COSTANTINO - I. PORTELLI, *La difficile riforma*, Palermo, 1986; M. IMMORDINO, *Regione Sicilia*, Milano, 1980, 66 e ss.; R. D'AMICO, *Burocrazia e ente regione. L'apparato amministrativo della Regione siciliana*, Bologna, 1978; G. FAZIO - G. GIALLOMBARDO - F. POLLICINO, *Strutture e modi di organizzazione dell'amministrazione centrale nella Regione siciliana*, in AA.VV., *L'amministrazione centrale nelle regioni a statuto speciale*, Milano, 1973, 185 ss.

⁵¹ Sia consentito rinviare in merito al mio contributo *Piersanti Mattarella, le riforme amministrative ed il meridionalismo*, in *Nuove Autonomie*, 1/2020, 123 e ss.

dell'impiego regionale (successivamente con la legge regionale 29 ottobre 1985, n. 41), ma non ha introdotto uno specifico regime della responsabilità dirigenziale, limitandosi a rinviare a quanto sancito dalla legislazione statale⁵².

Per una disciplina regionale della responsabilità dirigenziale occorre attendere la legge regionale n. 10 del 2000⁵³ con la quale sono state introdotte, tra l'altro, norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione Siciliana⁵⁴.

Per quanto concerne l'ordinamento della dirigenza nella Regione Siciliana giova ricordare che, alla stregua di quanto previsto dall'art. 14, lettere *p*) e *q*), dello Statuto di autonomia della Regione Siciliana, il legislatore regionale ha potestà legislativa esclusiva, rispettivamente, in tema di “ordinamento degli uffici e degli enti regionali” e “stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione”⁵⁵.

⁵² L'Art. 52, quarto comma, della legge del 1971 (rubricato *Responsabilità verso l'amministrazione*), a compendio di alcune scarse disposizioni di principio, si limitava a rinviare “ad ogni altra disposizione in materia di responsabilità amministrativa e contabile concernente gli impiegati civili dello Stato, in quanto compatibile con la presente legge”. Giova ricordare che accanto alla responsabilità penale, civile ed amministrativa, previste dall'art. 28 Cost., nelle ipotesi di violazione di diritti dei privati o della pubblica amministrazione, venne configurata una specifica responsabilità legata alla posizione dirigenziale dall'art. 19 del D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748. Tale disposizione, dopo aver introdotto in generale la nozione di responsabilità dirigenziale per il buon andamento, l'imparzialità e la legittimità dell'operato degli uffici a capo dei quali i dirigenti sono preposti – istituì la responsabilità di tali dirigenti in funzione “dell'osservanza degli indirizzi dell'azione amministrativa emanati dal Consiglio dei Ministri e dal Ministro per il Dicastero di competenza, sia della rigorosa osservanza dei termini e delle altre norme di procedimento previsti dalle disposizioni di legge o di regolamento, sia del conseguimento dei risultati dell'azione degli uffici cui sono preposti”.

⁵³ Legge regionale n. 10 del 15 maggio 2000, recante “Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione Siciliana. Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali. Istituzione dello Sportello unico per le attività produttive. Disposizioni in materia di protezione civile. Norme in materia di pensionamento” pubblicata nella GURS n. 23 del 17 maggio 2000.

⁵⁴ Mentre per un'ampia riorganizzazione dell'amministrazione regionale – con notevole riduzione di dipartimenti e servizi – è intervenuta soltanto dopo quasi quarant'anni dalla con la l.r. 16 dicembre 2008, n. 19 (e succ. mod. int.) e il successivo decreto del Presidente della Regione siciliana, 5 dicembre 2009, n. 12.

⁵⁵ Sulla disciplina della dirigenza nell'ordinamento della Regione Siciliana tra i con-

Con la richiamata legge regionale n. 10 del 2000, giusta l'art. 1, comma 2, è stato peraltro operato il rinvio dinamico⁵⁶ al d.lgs. n. 29 del 1993 e s.m.i. Da ciò discende che ogni successiva modifica introdotta dal legislatore statale determina la tempestiva applicazione nel sistema normativo siciliano⁵⁷.

L'assetto organizzativo della dirigenza si connette a tali ambiti, pur presentando alcuni aspetti interferenti con l'ordinamento civilistico del

tributi più recenti R. URSI, *Un'«amministrazione fantastica»: l'organizzazione della Regione siciliana nello spettro della riforma dell'autonomia*, in G. ARMAO - M. SAIJA (a cura di), *Settant'anni di autonomia siciliana 1946-2016*, cit., 236 e ss.; A. BELLAVISTA, *Politica e amministrazione in Sicilia*, in S. COSTANTINO - C. GIURINTANO - F.M. LO VERDE, (a cura di), *Lecture e riletture sulla Sicilia, e sul meridione*, Milano, 2015, 173 e ss.; N. GULLO, *La riforma della dirigenza della Regione siciliana alla luce della legge regionale 15 maggio 2000*, n. 10, in *Nuove Autonomie*, 2000, 2/3, 393 e ss.; F. SALVIA, *Profilo storico della burocrazia della Regione siciliana. Riflessioni sulle «riforme» e sulla «non biodegradabilità» degli apparati pubblici. Elogio della stabilità*, in *Studi in onore di U. Pototschnig*, Milano, 2002, II, 1313 ss.; R. URSI, *La dirigenza regionale: il caso della Regione siciliana*, cit.

⁵⁶ L'art. 1, comma 2, della predetta legge regionale, peraltro, contiene un rinvio dinamico e di chiusura al d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e s.m.i., con la conseguenza che ogni successiva modifica apportata a detta fonte legislativa trova immediata applicazione nel sistema normativo siciliano: *“Per quanto non previsto dalla presente legge si applicano le disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modifiche ed integrazioni, sostituendo al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Consiglio dei Ministri rispettivamente il Presidente della Regione e la Giunta regionale”*.

In dottrina su tali forme di rinvio si veda, da ultimo, M. ATRIPALDI, *Il rinvio “intraistituzionale”. Una tecnica per la produzione di norme giuridiche nella forma di Stato a tendenza sociocentrica*, in *Nomos*, 2-2008, 24 e ss. Secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale è assodato – pur *“dovendosi raccomandare al legislatore regionale di ponderare sempre al meglio l'opportunità (e l'effettiva rispondenza ai propri intenti) di inserire, o meno, la formula “e successive modifiche ed integrazioni” nel testo delle norme regionali con cui opera il rinvio alla legislazione statale – che la prevalente interpretazione ravvisa, nell'uso di detta formula, un indice della volontà legislativa di operare un rinvio “mobile” alla legge richiamata; ossia un rinvio che si estende, automaticamente, a tutte le modificazioni e integrazioni future della norma richiamata (anche a quelle sopravvenute dopo l'effettuazione del rinvio “dinamico”), onde consentire un continuo adeguamento all'evoluzione normativa attraverso una disciplina elastica e costantemente raccordata con il contesto giuridico di riferimento”* (C.G.A., parere 31 gennaio 2012, n. 291/10).

⁵⁷ Sul punto sia consentito rinviare al mio contributo *Norme fondamentali di riforma economico-sociale e disciplina del pubblico impiego delle Regioni ad autonomia differenziata*, in *Nuove Autonomie*, 1996, 2, 295 ss.

rapporto di lavoro privato, sicché, nell'esercizio della propria autonomia normativa, il legislatore regionale può definire l'assetto della organizzazione del lavoro e gli altri profili riguardanti la disciplina professionale dei dipendenti, senza alcun rigido condizionamento derivante dalle opzioni compiute dalla legge statale, anche in relazione ad aspetti essenziali dell'ordinamento giuridico ed economico⁵⁸.

Alla luce del quadro sommariamente descritto, in base all'assetto costituzionale dei rapporti tra fonti statali e regionali, spetta quindi al legislatore regionale anche la scelta relativa alla configurazione dell'ordinamento professionale del personale dipendente. All'interno di tale potestà normativa si collocano poi le opzioni riguardante l'eventuale compiuta disciplina della responsabilità dirigenziale.

Il rinvio in questione è testualmente e sicuramente operato dal legislatore regionale del tempo nei confronti di una disposizione statale, poi successivamente abrogata, anche se richiamata nell'analogo testo del d.lgs. n. 165 del 2001 e s.m.i. ed ha, pertanto, anche in questa fattispecie, natura di rinvio dinamico alla normativa statale, correlato, peraltro, al necessario presupposto dell'accertata mancanza di una espressa disciplina contenuta nella specifica legislazione regionale, rinvio che deve ritenersi connotato da carattere "mobile", con la conseguenza che va adesso esteso al testo unico del pubblico impiego n. 165 del 2001 (nonché alle relative successive modifiche ed integrazioni), che ha recepito

⁵⁸ Anche se va precisato in merito, nel solco della più recente giurisprudenza costituzionale, che (Corte cost., sentt. nn. 10, 138 e 146 del 2019; 160 e 175 del 2017; 257 del 2016), il rapporto di impiego pubblico sia regolato dalla legge statale e da questa rimesso ai contratti collettivi nazionali di comparto, cui è riservata la definizione del trattamento economico "fondamentale ed accessorio" dei dipendenti pubblici, anche regionali (art. 45, comma 1, d.lgs. n. 165 del 2001). In tale prospettiva, le norme sancite dal d.lgs. n. 165 del 2001 costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza connessa al precetto costituzionale di uguaglianza "di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati". Come tali, le disposizioni contenute nel T.U. sul pubblico impiego si applicano anche alle Regioni a statuto speciale, compresa la Regione Sicilia, che non vanta alcun titolo competenziale per modificare il trattamento economico dei dipendenti regionali (Corte cost., sent. n. 154 del 2019; nello stesso senso, sentt. nn. 232 e 81 del 2019; 234 del 2017; 225 e 77 del 2013).

nel proprio ambito, e parzialmente modificato⁵⁹, le disposizioni del decreto legislativo n. 29 del 1993 e s.m.i.⁶⁰.

Per quanto concerne la dirigenza l'art. 19 del d.lgs. n. 29 del 1993 e s.m.i., come successivamente modificato dalla legge n. 80 del 1998, dal d.lgs. n. 165 del 2001 (che ha abrogato il decreto n. 29/ 1993) e dalla c.d. riforma Brunetta (d.lgs. n. 150 del 2009)⁶¹, che introduce modifiche al d.lgs. n. 165 del 2001, prevede tre tipologie di livelli dirigenziali, collocate in ordine decrescente di rilevanza e di maggiore correlazione con l'organo politico⁶².

⁵⁹ Sulla responsabilità dirigenziale, l'art. 2, comma 1, lett. g) della legge n. 241/1990 e l'art. 20 del d.lgs. n. 29 del 1993 resero obbligatoria l'istituzione, presso ogni amministrazione, di "nuclei di valutazione" o "servizi di controllo interno", composti da dirigenti generali e da esperti in tecniche di valutazione e nel controllo di gestione, il cui compito era essenzialmente quello di verificare la corrispondenza dei risultati dell'azione amministrativa rispetto ai programmi prefissati.

⁶⁰ La normativa regionale, come precisato dalla giurisprudenza, proprio in quanto prevede che "la relatio all'ordinamento statale non richiede altre particolari condizioni per il recepimento della normativa statale riguardante la materia del lavoro pubblico", poiché l'unico presupposto richiesto dalla menzionata normativa regionale consiste nella riscontrata esistenza di una lacuna nel tessuto legislativo regionale (CGA, 25 maggio 2009, n. 488).

⁶¹ Sulla quale, anche alla luce dell'ulteriore evoluzione normativa, si v. G. NICOSIA, *I dirigenti pubblici nella riforma Brunetta: più controllori o più controllati?*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2/2010, 323 ss.; ID., *La gestione della performance dei dirigenti pubblici: an, quando, quis e quomodo della "misurazione" e "valutazione" individuale*, in F. CARINCI - S. MAINARDI (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico. Commentario al D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, aggiornato al "Collegato Lavoro"*, Milano, 2011, 255 ss.; ID., "Sapere sapienziale" e gestione responsabile del capitale umano nella riforma "continua" del lavoro pubblico, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2/2014, 351 ss.; G.A. RECCHIA, *L'attuazione della riforma Brunetta nel Comparto Regioni e autonomie locali*, *FormezPA*, 2012, 3 e ss.; R. RUFFINI, *Il sistema di misurazione e valutazione delle performance. Le modifiche al d.lgs. n. 150/2009*, in A. BIANCO - A. BOSCATI - R. RUFFINI, *La riforma del pubblico impiego e della valutazione*, Rimini, 2017, 145 ss.

⁶² Alla stregua della normativa richiamata in ordine alla preposizione a posizioni apicali di soggetti esterni si possono distinguere due ipotesi:

- la prima, ammette il conferimento di incarichi "a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pub-

Avuto riguardo alla disciplina sancita dall'art. 10 della l.r. n. 10 del 2000 (modificato dall'art. 4, comma 4, della l.r. 20 del 2001), sembra opportuno sottolineare che, con riguardo alla responsabilità dirigenziale, il legislatore regionale ha anticipato l'evoluzione normativa statale e così, oltre alle figure sancite dall'art. 21 d.lgs. n. 165 del 2001 (mancato raggiungimento degli obiettivi e violazione di direttive), ha inserito quale ulteriore fonte di responsabilità dirigenziale:

- le decisioni organizzative e la gestione del personale assegnato ai dirigenti;
- l'osservanza dei termini e delle norme sui procedimenti amministrativi.

Ne discende che in tali ipotesi la responsabilità non scaturisce dalla mera violazione di norme e discipline di comportamento, ma si spinge oltre la condotta del dirigente, estendendosi sino ai risultati complessivi conseguiti dalla struttura alla quale è preposto⁶³.

bliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali",

- la seconda lo ammette per quei soggetti che *"abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio, anche presso amministrazioni statali, ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato"*.

Nell'ordinamento siciliano la norma di riferimento va rinvenuta all'art. 9 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 e s.m.i. (*Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana. Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali. Istituzione dello Sportello unico per le attività produttive. Disposizioni in materia di protezione civile. Norme in materia di pensionamento*) che, come ricordato nell'invito a dedurre notificato, al comma 8 prescrive che: *"al fine del conferimento degli incarichi di cui al comma 4 ed entro il limite del 20 per cento della dotazione organica si applicano le previsioni di cui al comma 6 dell'articolo 19 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modifiche ed integrazioni"*.

⁶³ In questo senso, ancora, R. URSI, *La dirigenza regionale: il caso della Regione siciliana*, cit., 17, secondo il quale le ipotesi previste nelle lett. c) e d) introdotte dal legislatore regionale, vanno considerate semplici esplicitazioni di obblighi in realtà altrimenti desumibili da quanto disposto negli art. 7 e 8, infatti *"il riferimento di cui alla lett. b) costituisce il nucleo dell'obbligazione di risultato connessa all'incarico. In altri termini, sembra corretto*

Al fine di meglio monitorare l'attività dei dirigenti si prevede, altresì, che all'inizio di ogni anno i dirigenti presentino ai dirigenti delle strutture di massima dimensione una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente.

Le modalità di contestazione della forma di responsabilità in commento trovano, in parte, una diversa disciplina.

Ed infatti, è la Giunta regionale, trattandosi di *contrarius actus* rispetto a quello di preposizione (procedimento composito che postula l'intervento dell'assessore proponente, della Giunta e del Presidente della Regione), che, allorché accerti i risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione od il mancato raggiungimento degli obiettivi, valutati con i sistemi e le garanzie che sono determinati dal sistema complessivo dei controlli interni, *“dispone la revoca dell'incarico, con conseguente perdita del trattamento economico accessorio connesso alle funzioni ed ai risultati e la destinazione nei successivi sessanta giorni a diverso incarico”*.

Ove si riscontri la più *“grave e/o reiterata inosservanza delle direttive generali ovvero in caso di specifica responsabilità per i risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione”*, previa contestazione e contraddittorio con il responsabile di livello dirigenziale interessato, la Giunta regionale può disporre:

- l'esclusione dal conferimento di ulteriori incarichi di livello dirigenziale corrispondente a quello revocato per un periodo non inferiore a due anni;
- il recesso secondo le disposizioni del codice civile e dei contratti collettivi.

Sul piano della disciplina della responsabilità dirigenziale vanno poi ricordate le previsioni della recente legge regionale 21 maggio 2019, n. 7, recante *“Disposizioni per i procedimenti amministrativi e la funzionalità dell'azione amministrativa”*, la quale, in linea con la richiamata *“tra-*

ritenere che se l'esercizio di funzioni, intese come potere di fare, importa conseguentemente delle responsabilità in ordine ai risultati dell'attività svolta (lett. a)), sia in relazione alle scelte organizzative (lett. c) sia in relazione alle modalità operative (lett. d)); la realizzazione di programmi e di progetti affidati ai dirigenti in relazione agli obiettivi stabiliti dall'organo politico rappresenta l'elemento qualificante e, dunque, il parametro di valutazione del rapporto connesso alla preposizione del dirigente allo svolgimento dell'incarico”.

sfigurazione” della responsabilità dirigenziale, estende le fattispecie nelle quali essa può configurarsi.

L’art. 2, comma ottavo, della recente ed innovativa normativa regionale prevede, infatti, che l’omessa o la ritardata emanazione del provvedimento amministrativo entro i termini prescritti sono valutate al fine “*della responsabilità amministrativo-contabile, dirigenziale e disciplinare nonché al fine dell’attribuzione della retribuzione di risultato*”, mentre l’art. 8, terzo comma dispone che: “*il mancato rispetto dei termini connessi all’emanazione di un atto previsto da legge regionale, se non sussistono giustificati motivi connessi all’impossibilità oggettiva della sua emanazione, costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale*” oltre che eventuale causa di responsabilità per danno all’immagine dell’amministrazione della retribuzione di risultato collegato alla *performance* individuale dei dirigenti.

Anche per quanto concerne gli apporti consultivi rileva la responsabilità in esame, ed infatti a norma dell’art. 23, comma ottavo, l’omessa comunicazione, entro i termini prescritti del parere richiesto da parte dell’organo consultivo “*costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale*”.

In linea con la declinata tendenza ad estendere la responsabilità – alla quale anche il legislatore siciliano ha dimostrato di non voler o poter resistere – la nuova disciplina del procedimento amministrativo nella Regione siciliana detta specifiche disposizioni inerenti le condotte che, con riguardo alla “*osservanza dei termini e delle norme sui procedimenti amministrativi*”, possono dar luogo a specifiche ipotesi di responsabilità dirigenziale.

Si tratta di una novità significativa non solo perché correla la disciplina dell’attività dell’amministrazione in termini più stringenti e puntuali alla responsabilità del dirigente, ma soprattutto perché rimarca ancor di più l’obiettivo della funzione del dirigente che è proprio quello di assicurare, in concreto, la “*buona amministrazione*”.

In conclusione, anche alla stregua della legislazione regionale, si rafforza la configurazione di un modello “*perplesso*” di responsabilità dirigenziale, in quanto perplesso è il modello del pubblico impiego di cui è evidente la strisciante tendenza alla ri-pubblicizzazione. Ma proprio in

quanto essa rappresenta la “*continguità strutturale*” tra politica ed amministrazione⁶⁴ e diviene epifenomeno dell’irrisolto dilemma dell’assetto della burocrazia italiana, che permane ancora troppo precaria e fidelizzata alla politica⁶⁵.

⁶⁴ A. ZOPPOLI, *Dirigente (privato e pubblico)*, in *Enc. dir.*, Milano, 2012, V, 549.

⁶⁵ Debbono quindi condividersi le conclusioni in merito dell’ampio lavoro di C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale tra Stato ed Enti locali*, cit., 364 e ss.